

Esma Gül Yetiş Doğan, Osmanlı İç Borçlanma Sisteminde Modernleşme 1839-1881

*İstanbul: Vakıfbank Kültür Yayınları, 2022.
304 Sayfa. ISBN: 9786257447874*

Ü. Serdar SERDAROĞLU*

Esma Gül Yetiş Doğan tarafından kaleme alınan “Osmanlı İç Borçlanma Sisteminde Modernleşme 1839-1881” isimli kitap çalışması, yazarın doktora tezinin kitaplaşmış hali olarak hazırlanmıştır. Osmanlı iktisat tarihi disiplini içerisinde önemli problematik alanlarından birisi olan kamu finansmanı bağlamında çok değerli bir çalışma olarak dikkat çeken bu kitap, temelde Osmanlı Devleti’nde menkul kıymet ihracına dayalı iç borçlanma araçlarının tarihi gelişimini analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Bu çerçevede menkul kıymetlere dayalı iç borçlanma araçlarının modern bir aşamaya nasıl geldiği, bunların rakamsal büyüklükleri, borçlanmanın sürdürülebilirliği ve kapasitesi, borç ve para krizleri gibi konu başlıkları

Kitap Değerlendirmesi/Book Review

* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü,
İktisat Tarihi Anabilim Dalı, İstanbul/
Türkiye

ORCID ID: 0000-0002-1357-4201

E-posta/E-mail: serdars@istanbul.edu.tr

incelenmiştir. Söz konusu değerlendirmeler yapılırken, çalışmanın temel arşiv kaynağı olarak ilgili döneme ait olan Osmanlı arşivi kaynaklarının kullanıldığı görülmektedir. Bu kaynak grubunun yanı sıra İngiliz arşiv kaynakları ile zenginleştirilmiş olan çalışmada, yerli ve yabancı dilde yayın yapan gazetelerden de istifade edilmiştir.

Eser giriş ve sonuç kısımlarının yanı sıra toplam üç ana bölümden oluşmaktadır. Aynı zamanda kitap çalışmasının sonunda Osmanlı bütçelerinde yer alan ve gruplaştırılmış şekilde çalışmanın yazarı tarafından tasnif edilmiş olan iç borçlanma kalemlerinin gösterildiği bir de 'Ekler' kısmı yer almaktadır.

Kitabın giriş bölümü, Osmanlı maliyesinin Tanzimat döneminden itibaren geçirdiği kurumsal dönüşümü ve iç borçlanma araçlarının modernleşme süreçlerini ele alma amacını net biçimde ortaya koymaktadır (Yetiş Doğan, 2022, s. 11). Yazar, menkul kıymet tabanlı borçlanmanın tarihî gelişimi, hacim ve maliyet analizi ile sürdürülebilirlik sorunsalını üç temel araştırma sorusu olarak tanımlayarak çalışmanın ana çerçevesini oluşturmuştur. (Yetiş Doğan, 2022, s. 17). Ayrıca, Osmanlı ve İngiliz arşiv belgeleri, dönemin resmi bütçe raporları ve Galata Borsası verileri gibi zengin bir birincil kaynak setini kullanarak hem nitel hem de nicel yöntemleri harmanlayan disiplinlerarası bir metodolojik yaklaşım benimsediğini de giriş bölümünde belirtmektedir. (Yetiş Doğan, 2022, ss. 12-13).

Osmanlı Devleti'nin klasik maliye sisteminin timar–iltizam–malikâne üçlüsünden oluşan karmaşık yapısı, uzun süren savaşlar ve artan devlet harcamaları karşısında sürdürülemez hale gelmişti. Esmâ Gül Yetiş Doğan, bu yapının 18. yüzyıl sonları ve 19. yüzyıl başlarında nasıl dönüşüme uğradığını detaylı bir şekilde izleyerek, kitabının ana bölümlerini bu bakış açısıyla inşa etmiştir.

Nitekim kitabın birinci bölümünde, Osmanlı Devleti'nin ihtiyaç duyduğu nakdi geliri menkul kıymetlere dönüştürme çabasının ilk örneği olan esham sistemi ele alınmaktadır. (Yetiş Doğan, 2022, ss. 25-33). Burada, malikâne uygulamasının yerini almaya başlayan eshamların hem gelir paylaşımı hem de mülkiyet ilişkileri bakımından yeni bir finansal araç olarak ortaya çıktığı, ancak devlet gelirlerinin öngörülemezliğiyle bürokrasideki zaafiyetleri tam anlamıyla telâfi edemediği anlaşılmaktadır.

Osmanlı Devleti'nin klasik maliye sisteminin temelinde yer alan “Tımar, Malikâne ve İltizam Sistemleri'nin”, devletin uzun süren savaşlar ve artan harcamalar karşısında kırılanlaşan yapısını, mali istikrarsızlıkla kaynak çeşitliliği arasındaki çelişki üzerinden yorumlayan yazar, 19. yüzyıl'daki dönüşümü bu bakış açısıyla ortaya koymaya çalışmıştır. (Yetiş Doğan, 2022, ss. 25-33). Bu bölümde, Tanzimat reformları ve yeni mali yapı açısından, iltizamın kaldırılması, merkezi bütçe mekanizmalarının oluşturulması ve bununla birlikte mali disiplini artırma hedefinin Osmanlı maliyesinin modernleşme sürecinin özünü teşkil ettiği vurgulanmaktadır (Yetiş Doğan, 2022, ss. 39-47). Ayrıca 1840 tarihinden itibaren mukataa gelirlerinin hisseleştirilmesi yoluyla geliştirilen esham uygulamalarının, devletin sermaye arayışlarını yabancı yatırımcıya yöneltme stratejisinin ilk somut adımı olduğu da iddia edilmektedir (Yetiş Doğan, 2022, ss. 56-63).

Geçici finansman araçları hususunda, yine birinci bölümde, özellikle ‘Faizli Kaime ve Evrak-ı Nakdiye’nin ihracı meselesi ayrıntılı olarak ortaya konulmuştur. Yazara göre, kısa vadeli nakit ihtiyaçlarını karşılamak için ihraç edilen faizli kaime ve evrak-ı nakdiye, devletin likidite krizlerine geçici çözüm üretme çabalarının sınırlarını izah etmeye çalışmaktadır (Yetiş Doğan, 2022, ss. 45-53). ‘Para Tağşışı ve Çift Hazine Yapı’ bağlamında bu bölümdeki bilgiler, özellikle II. Mahmud döneminde para arzını genişletmek amacıyla uygulanan tağşış ve İrad-ı Cedit’in kuruluşu, parasal genişlemenin enflasyonist etkileriyle mali bürokraside yarattığı gerilimi gözler önüne sermektedir (Yetiş Doğan, 2022, ss. 36-40).

Bir başka önemli husus olan ‘Tashih-i Ayar Kararnamesi ve Gümrük Reformları’ konusunda, 1844 para ayarı düzenlemesi ile Baltalimanı Antlaşması'nın getirdiği gümrük düzenlemelerinin, Osmanlı'nın hem iç hem dış ticaret gelirlerini stabilize etme girişimini simgelediğinden bahsedilmektedir (Yetiş Doğan, 2022, ss. 53-57). Birinci bölümün aynı zamanda birer ekonomi-politik meseleler olan ‘Kırım Savaşı Dönemi İç Borçlanma Araçları’ ile ‘İngiliz-Fransız Kredileri (1854-1855)’ bağlamında da ciddi bir muhtevaya sahip olduğu görülmektedir. 1854-1855'te çıkarılan ordu kaimeleri ve kısa vadeli avans mekanizmaları, savaş finansmanının devlet-bankacı ilişkilerini nasıl dönüştürdüğünü göstermektedir (Yetiş Doğan, 2022, ss. 57-60). Bunun yanı sıra, Mısır vergisi teminatlı dış krediler, yüksek komisyon

yükü ve gözetim komisyonlarının Osmanlı mali otonomisini nasıl sınırlandırdığını da, yazar birinci bölümde ayrıntılarıyla tartışmaktadır (Yetiş Doğan, 2022, ss. 60-75).

Kitabın ilk bölümü genel olarak okuyucuya Tanzimat Fermanı sonrası Osmanlılar'ın merkezîyetçilik adımlarına dair iktisadi-finan-sal bir çerçeve sunmaktadır. Özellikle Tanzimat Fermanı'yla başlayan merkezîyetçi mali reformlar, uzun erimli bir sürecin ilk halkasını oluşturmaktadır. İltizamın kaldırılması ve Muhassıllık sisteminin kurulması, bir yandan vergi toplama mekanizmasını disipline ederken diğer yandan Umûr-u Maliye Nezareti'nin gücünü artırmıştır (Yetiş Doğan, 2022, ss. 39-47). Bu dönemde devlet, kısa vadeli finansman ihtiyacını “faizli kaime” ve “evrak-ı nakdiye” gibi araçlarla karşılama yoluna gitmiş, yabancı sermaye talebini cezbetmek üzere esham ihraçlarına yönelmiştir (Yetiş Doğan, 2022, ss. 45-53). Ancak Yetiş Doğan'ın da gösterdiği üzere, bu araçlar devletin likidite sorununun temel çözümü olmaktan uzaktı: iç borçlanma çoğu kez düşük güvene ve dalgalı getiri beklentisine dayalı olarak sürdürüldü, bu da tahvillerin fiyat istikrarını zayıflatmıştır.

Bu reform çabalarına ragmen, Kırım Savaşı'yla birlikte Osmanlı Devleti, iç borçlanmanın ötesine geçerek dış borçlanma pratiğine adım atmıştır. 1854 ve 1855 yıllarında sağlanan İngiliz-Fransız kredileri, Mısır vergilerinin teminat gösterilmesi ve yüksek komisyon ücretleri dikkat çekicidir (Yetiş Doğan, 2022, ss. 60-75). Bu dönemin en kritik yönü, Osmanlı'nın hem iç hem de dış piyasalarda güven inşa etme mücadelesi vermesi, ancak yabancı gözetim mekanizmalarının egemenliğini kabul etmek zorunda kalmasıdır. Nitekim kredi komisyonları, borç verme şartlarının ağırlaştırılmasının yanında Osmanlı mali bürokrasisinin bağımsızlığını da daraltmıştır.

Kitabın ikinci bölümü, Osmanlı iç borçlanmasının mikro düzeyden makro düzeye uzanan nicel temellerini sağlaması bakımından çok güçlüdür. Bu bölümde kapsamlı birincil veri seti kullanılarak farklı menkul kıymet tiplerinin hacim, vade ve maliyet özellikleri tablo ve grafikler aracılığıyla titizlikle sergilenmektedir (Yetiş Doğan, 2022, ss. 105-158). Bu yaklaşım, finansal modernleşme literatüründe eksik kalan tarihî veri boşluklarını doldurmakla kalmaz, aynı zamanda borç sürdürülebilirliği ve bütçe dengesi tartışmalarına da tanımlanmış iyi bir ampirik zemin sağlar.

Buna göre ilk olarak Osmanlı Devleti'nin gerçekleştirdiği menkul kıymet ihracı ve bunların hacimleri üzerinden bir değerlendirme sunulduğunu belirtmek gerekmektedir. Yazar bahsi geçen tahvil hacimleri ve bunların bütçe paydaları bağlamında, Osmanlı Devleti'nin menkul kıymet ihracı hacimlerinin yıllık bütçe geliri içindeki payını ortaya koyarak, Osmanlı'nın borçlanma gereksiniminin sistematik bir nicel veriye dönüştürülmesini sağlamıştır (Yetiş Doğan, 2022, pp. 105-113). Bunun yanı sıra özellikle bu menkul kıymetlerin türlerinin, miktar ve vade analizinin de sunulmuş olması dikkate değerdir. Esham-ı mümtâze, esham-ı cedîde ve on yıllık hazine tahvilâtı gibi farklı menkul kıymetlerin kupür büyüklüğü, vade yapısı ve ihraç miktarlarına dair ayrıntılı tablolar sunularak, söz konusu araçların finansal özellikleri karşılaştırmalı olarak incelenmiştir (Yetiş Doğan, 2022, ss. 117-125).

İkinci bölümün bir diğer önemli alt başlığı ise kısaca 'Faiz Maliyetlerinin Evrimi' şeklinde ifade edilebilir. Yazar nominal ve efektif faiz oranlarının zaman içindeki değişimini analiz ederek, özellikle Kırım Savaşı sonrası artan faiz baskısının Osmanlı bütçesine nasıl bir yük getirdiğini göstermektedir (Yetiş Doğan, 2022, ss. 130-142). Yine 'Galata Tahvilât Borsası ve Döviz Kuru Etkileşimi' açısından da son derece derinlikli bilgilerin yer aldığı ikinci bölüm'de, tahvillerin Galata Borsası'nda işlem görme süreci ve döviz kurlarındaki dalgalanmaların menkul kıymet fiyatları üzerindeki etkileri borsa verileriyle ele alınarak tartışılmıştır. Sonuç olarak bu yaklaşım ve veriler Osmanlı finansal piyasalarının uluslararası entegrasyonuna ışık tutmaktadır (Yetiş Doğan, 2022, ss. 147-158).

Yetiş Doğan'ın, yukarıda kısaca özetlenmeye çalışılmış olan ikinci bölümde sunduğu kapsamlı nicel analizler, Osmanlı menkul kıymet tabanlı iç borçlanma araçlarının yıllık ihraç hacimlerini, vade yapılarını ve bütçe içindeki payını net bir şekilde ortaya koymaktadır. Esham-ı mümtâze, esham-ı cedîde ve hazine tahvilâtı gibi enstrümanlardaki artış, devletin borçlanma ihtiyacının sürekliliğine işaret ederken, aynı zamanda faiz maliyetlerinin bütçe dengeleri üzerindeki baskısını da gözler önüne sermektedir. Özellikle Kırım Savaşı sonrası faiz oranlarındaki keskin yükseliş, Osmanlı maliyesini kronik bir açık sorunuyla baş başa bırakmıştır (Yetiş Doğan, 2022, ss. 130-142). Bu veriler, modern devlet borçlanması literatüründe "aşırı

borçlanma” ve “borç tuzağı” olarak tanımlanan olgulara tarihsel bir örnek teşkil etmektedir.

Galata Tahvilât Borsası'nın rolü, Osmanlı iç borçlanmasının uluslararası finansal piyasalarla bütünleşme düzeyini göstermesi açısından kritik bir başlıktır. Yetiş Doğan, 1860 sonrası tahvillerin borsada işlem görmesiyle likiditenin artışı, fiyat dalgalanmalarının ise devlet maliyesi üzerindeki riskini nasıl büyüttüğünü ayrıntılı borsa fiyat verileriyle izah eder (Yetiş Doğan, 2022, ss. 147-158). Bu bağlamda, menkul kıymetlerin spekülâtif hareketlere açık olması, Osmanlı'nın borç sürdürülebilirliği analizlerinde dışsal şoklara açıklığını da belirginleştirmiştir.

Son olarak söylenebilir ki; ikinci bölüm yoğun sayısal odaklı bir yapıya sahip olduğu için sosyal ve kurumsal bağlamı görece olarak biraz arka planda tutmakta, böylece enstrümanların pratik kullanımına ve devlet bürokrasisinin karar alma süreçlerine dair niteliksel ayrıntılar sınırlı kalmaktadır. Bu nedenle, bu bölüm iktisat tarihinde nicel analize sağlam katkı sağlarken, ileride yapılacak benzer çalışmaların bu sayısal bulguları kurumsal ve toplumsal dönüşüm dinamikleriyle de ilişkilendirmesi yararlı olacaktır.

Kitap çalışmasının üçüncü bölümü, Osmanlı iç borçlanmasının sürdürülebilirlik boyutunu hem kuramsal hem de ampirik olarak detaylandırmasıyla öne çıkmakta ve borç sürdürülebilirliği modellerini tarihî verilere uygulayarak Osmanlı'nın borç eşiği ile moratoryum süreçlerini disiplinlerarası bir perspektifle yorumlamaktadır (Yetiş Doğan, 2022, ss. 179-215). Bu bölümdeki temel soru: “Mali Dengenin Nasıl Sarsıldığı” sorusudur. Buna göre, kağıt para emisyonuna dair nicel verilerin, hem kısa vadeli likidite çözümlerinin nasıl enflasyonist baskıya dönüştüğünü hem de uzun vadede mali dengeyi nasıl sarstığını göstermektedir (Yetiş Doğan, 2022, ss. 221-234).

Bu bölümde, Osmanlı'da borcun sürdürülebilirliği, borç sürdürülebilirliği kuramları (Salsman, 2017 ve Eichengreen vd., 2019) tarafından geliştirilen borç sürdürülebilirliği modelleri, Osmanlı verilerine uygulanarak “borç eşiği” ve “overhang” kavramlarının tarihsel örneğe nasıl uyarlanabileceği ortaya konulmaktadır (Yetiş Doğan, 2022, ss. 179-186). Bunun yanı sıra, Osmanlı'da kriz dönemleri ve moratoryum süreci hakkında bilgilere de yer verildiği söylenebilir.

Özellikle 1875 moratoryumu süreci, bütçe açığının kronikleşmesi ile dış denetim komisyonlarının kurulmasını tetikleyerek Osmanlı mali itibarının zayıflama dinamiklerini açığa çıkarmaktadır (Yetiş Doğan, 2022, ss. 195-215). Mali itibar tartışmalarına ciddi bir katkı olan bu kısım, üçüncü bölümün ilgi çekici konu başlıklarındandır.

Üçüncü bölümün ele aldığı bir diğer ilgi çekici konu ise kağıt para emisyonunun borçlanmadaki rolü üzerine yazılanlardır. Yazar'a göre; kağıt para (faizsiz kaime) emisyonunun artışı, iç borçlanma faiz yükünü düşürmek amacıyla kısa vadeli likidite sağlamış, ancak uzun vadeli enflasyonist baskılar yaratmıştır (Yetiş Doğan, 2022, ss. 221-234). Bu bölümdeki son dikkat çekici husus 'Overhang' ve borç eşiği tartışmalarıdır. Bu konuda kitaptaki temel argüman; aşırı borçlanmanın yarattığı overhang etkisinin, Osmanlı'nın borç eşiğini aşan durumlarda nasıl moratoryuma sürüklendiğini netleştirmesi ve dolayısıyla Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi'nin oluşum sürecinin de anlaşılmasını sağladığı iddiasıdır (Yetiş Doğan, 2022, ss. 249-264).

Çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınan ve yukarıda kısaca özetlenen borç sürdürülebilirliği çerçevesi, Salsman (2017) ve Eichengreen vd. (2019) gibi kuramsal modellerin Osmanlı örneğine uygulanmasıyla zenginleştirilmiştir. Burada 'borç eşiği' ve 'overhang' kavramları, Osmanlı verileriyle test edilerek devletin ne ölçüde aşırı borç birikimi riski altında olduğu hesaplanmaktadır. Özellikle 1875 moratoryumu süreci; mali itibarın zedelenmesi, dış kredilerin kesintiye uğraması ve Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi'nin kuruluşuyla sonuçlanan bir kırılma noktası olarak analiz edilebilir. Bu dramatik kopuş, Osmanlı maliyesinin modern manada sürdürülebilir borçlanma modellerine uyum sağlama çabalarının başarısızlığını da gözler önüne sermektedir.

Bununla birlikte, kâğıt para emisyonu ve alternatif finansman arayışları, Osmanlı'nın borcu hem enstrümantal hem de kurumsal anlamda çeşitlendirme stratejisini yansıtmaktadır. 1863'te kurulan Bank-ı Osmanî-i Şâhâne örneğinde, millî banka kurma arzusu ve para reformu girişimleri, devletin borçlanma manevralarını modern merkez bankacılığı deneyimleriyle ilişkilendirme çabası olarak okunabilir (Yetiş Doğan, 2022, ss. 250-265). Ancak bu adımların, kitap çalışmasındaki bağlam uyarınca, Galata bankerleri ile Avrupalı finans

çevrelerinin hâkimiyetini kırmaya yetmemiş, Osmanlı'nın mali bağımsızlık iddiası da bu nedenle büyük ölçüde sembolik kalmıştır.

Son olarak zikredilmelidir ki, üçüncü bölümün temel ayırt edici yönü olan kuramsal uyarlamalar ve rakamsal analizler, sosyal ve siyasi dinamiklere dair nitel okumaları kısmen gözardı etmektedir. Bu nedenle ileride yapılacak çalışmalarda Osmanlı bürokrasisinin karar alma süreçleri ile bunun yarattığı toplumsal etkilerin derinlemesine ele alınması yararlı olacaktır.

Yetiş Doğan'ın büyük emek ürünü olan bu önemli çalışması, Osmanlı iç borçlanmasının tarihî derinliğini ve nicel verilerle gün yüzüne çıkardığı finansal araç evrimini bir arada sunması bakımından iktisat tarihi literatürüne derinlikli katkılar sağlamaktadır. Özellikle birincil Osmanlı arşiv belgelerinden derlenen tutarlı tahvil hacmi ve faiz oranı verileri, önceki çalışmaların eksik bıraktığı boşluğu doldurmaktadır. Bununla birlikte eser, dış borçlanma ve iç borcun etkileşimi, sosyal harcamalar ve vergi reformlarıyla ilişkili borçlanma dinamikleri gibi alanlara dair daha fazla analiz yapılması gereğini de ortaya koymaktadır. Böylece, 1839–1881 dönemi Osmanlı maliyesi, hem kurumsal hem de enstrümantal bakımlardan kapsamlı biçimde değerlendirildiği bu değerli çalışma sayesinde modern borç sürdürülebilirliği tartışmalarına tarihsel bir zemin sunmaktadır.

Kaynakça

- Doğan, E. G. Y. (2022). Osmanlı iç borçlanma sisteminde modernleşme (1839–1881). VakıfBank Kültür Yayınları.
- Eichengreen, B., El-Ganainy, A., Esteves, R. P., & Mitchener, K. J. (2019). Public debt through the ages. IMF Working Paper.
- Salsman, R. M. (2017). The political economy of public debt: Three centuries of theory and evidence. Edward Elgar.