

EMİNE KIRAY
Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar

EMİNE KIRAY 1957'de İstanbul'da doğdu. 1976'da İstanbul Robert Lisesi'ni bitirdi. Aynı yıl ABD'de Wellesley College'e girdi ve 1980'de Ekonomi Bölümü'nden mezun oldu. 1987'de Massachusetts Institute of Technology Ekonomi Bölümü'nde doktora'sını tamamladı. 1985'ten beri mezun olduğu Wellesley College Ekonomi Bölümü öğretim üyesidir.

İletişim Yayınları 256 • Araştırma-İnceleme Dizisi 43
ISBN-13: 978-975-470-350-4
© 1993 İletişim Yayıncılık A. Ş.
1-4. BASKI 1993-2010, İstanbul
5. BASKI 2015, İstanbul

KAPAK Suat Aysu
UYGULAMA Hasan Deniz
DÜZELTİ Ahmet Abbas
BASKI ve CILT Sena Ofset · SERTİFİKA NO. 12064
Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6. Kat No. 4NB 7-9-11
Topkapı 34010 İstanbul Tel: 212.613 38 46

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 10721
Binbirdirek Meydanı Sokak, İletişim Han 3, Fatih 34122 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

EMİNE KIRAY

Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar



i l e t i ŝ i m

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ.....	9
BİRİNCİ BÖLÜM	
GİRİŞ	11
İKİNCİ BÖLÜM	
BORÇLAR: 1854-1914	23

BİRİNCİ KISIM

Devletin mali bunalımı

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
BUNALIMIN TARİHSEL KÖKLERİ	45
I. Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik örgütlenmesi, 1400-1600	45
2. 17. ve 18. yüzyıllardaki bunalım	52
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	
19. YÜZYIL	65
1. Dış ticaret ve ekonomi	65
2. Reformlar	75
3. Devletin mali bunalımı ve dış borç	80

İKİNCİ KISIM

19. yüzyılda borç koşulsallığı

BEŞİNCİ BÖLÜM

AVRUPA'NIN ÖNERDİĞİ ÇÖZÜMLER	93
1. Teorik zemin.....	100
2. Rapor ve klasik ekonomi teorisi.....	104
3. Rapor'un değerlendirilmesi.....	121

ALTINCI BÖLÜM

OSMANLI DEVLETİ'NİN YANITI	125
1. Reformlar.....	125
2. Makroekonomik ilişkiler.....	137

ÜÇÜNCÜ KISIM

Yapısal değişiklik borç ve iflas

YEDİNCİ BÖLÜM

İFLAS VE SONRASI	147
1. İflas.....	148
2. Bütçe fazlası.....	152
3. Yatırım.....	156
4. Senaryo.....	173
5. 20. yüzyıla girilirken yaşanan sosyoekonomik değişim.....	176
6. Sonuçlar.....	181

SEKİZİNCİ BÖLÜM

DIŞ BORÇ VE EKONOMİK YAPI: DEĞERLENDİRME	183
1. İltizam sistemi ve yerel ekonomik etkenler.....	185
2. Avrupalılar.....	191
3. Model.....	195
4. Sonuçlar.....	197

DOKUZUNCU BÖLÜM

SONUÇLANDIRIRKEN	199
-------------------------------	-----

EKLER	207
EK I	
İSTİKRAZLAR	209
1. İstikrazlar: 1854-1877.....	209
2. Muharrem Kararnamesi	215
3. İstikrazlar: 1881-1914.....	217
EK II	
BİR MODEL	226
KAYNAKÇA	233

SUNUŞ

Bu çalışma 1987 yılında Massachusetts Institute of Technology Ekonomi Bölümü'ne sunduğum doktora tezidir. Dış krizlerin ekonomik tarihi 1980'li yıllarda yaşanan kriz ve IMF, Dünya Bankası gibi kurumların tartışmalı reform önerileri vesilesiyle ekonomistlerin gündemine geldi. Bu çalışmada Osmanlı Devleti'ni dış borç almaya yönlendiren iç faktörleri, borç veren Avrupalıların ittirmesiyle yapılan reformları, ve bu çok yönlü etkileşim çerçevesinde ortaya çıkan, iflasa yolaçan, sosyo-ekonomik yapıyı ele alıyorum.

19. yüzyılda dünya kapitalist ekonomisiyle eklemlenme sürecinde olan ülkelerde, üretim ilişkilerinin derhal kapitalistleşmediğini, birtakım ara formların ortaya çıktığını görmek önemli. Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk borç dönemi (1854-1875) bu çerçevede anlam kazanıyor: Dünya ekonomisiyle etkileşim sürecinde süratle değişen bir sosyo-ekonomik yapı, dış borçların yardımı ve şekillendirmesiyle kurulan, kendi kendini yenileyemeyen bir ara yapı, iflas ve sonra tekrar süratli bir değişim dönemi ve başka ara yapılar.

Osmanlı borçlarına 20. yüzyıla karşılaştırmalı olarak bakarsak, yapısal özellikler ya da sınıfsal ilişkiler gözetilmeden yapılan birtakım reform önerilerinin, uygulamaların, çarpık ya da beklenmeyen sonuçların Osmanlı dönemi için de geçerli olduğunu görüyo-

ruz. Daha geniş bir açıdan baktığımızda da, dış borç sürecini dünyaya ekonomik sistemiyle etkileşim çerçevesinde ele almanın önemi ortaya çıkıyor.

Uzun bir entellektüel birikimin sonucu olan bu kitabın oluşumunda anamayacak kadar çok meslektaşına ve dosta teşekkür borçluyum. Yine de, tez hocalarım Lance Taylor'a, Tosun Arıcanlı'ya ve Peter Temin'e öncelikle teşekkür etmek isterim. Bu süreç içinde, dostlarım Françoise Carre'nin, Stephen Herzenberg'in ve Nurhan İsvan'ın gerek duygusal, gerek düşünsel destekleri de benim için çok önemliydi. Tezin temiz ve duru tercümesi için Kemal Doğan'a ve inanılmaz bir etkinlikle yayına hazırlanışı için de Ağaçkakan Yayınları'na minnettarım. Basımı yapan ve yayan İletişim Yayınları'na da teşekkür borçluyum.

Bu kitabı annem Mübeccel Kıray'a ve babam İbrahim Kıray'a ithaf ediyorum. Tez çalışmalarım sürecindeki desteklerinden, kitabın yayına hazırlanmasındaki yardımlarına kadar onlara çok şey borçluyum. Fakat, her şeyden önce onların entellektüel birikimindeki önemleri yadsınamaz. Bir hikâyeye özetlemeye çalışayım.

1960'lı yıllarda ilkokuldaydım. Öğretmen Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünü anlatırken son padişahların müsrifliğini, vurdumduymazlığını dile getirmek için olacak, "Padişahlar sarayın havuzlarındaki balıklara altın para atarlardı," demişti. Ben eve döndüğümde büyük bir öğünçle o gün öğrendiklerimi aktardığımda annem "hadi canım sen de" deyip, oturup bana şimdi ancak hayal meyal hatırladığım bir insanlık ve toplum tarihi anlatmıştı. Babam da 7 yaşındaki bir çocuğun anlaması için gerekli tercüme üstlenmişti. Padişahın altın paraları ve tarımsal artık ürün ikilemiyle başlayan entellektüel etkileşimimiz sürüp gidiyor. Ve ben 30 yıl sonra dönüp baktığımda, hayretle hâlâ o altın paralara ve artık ürüne ne olduğunu anlamaya çalıştığımı fark ediyorum.

EMİNE KIRAY

GİRİŞ

Osmanlı İmparatorluğu'nun 1854-1914 dönemindeki dış borçları karmaşık bir seyir izlemiştir. Dış borç sözleşmelerinden ilk ikisi Kırım Savaşı sırasında, 1854 ve 1855'te imzalandı. Bu çalışmanın odak noktasını oluşturan 1854-1875 döneminde, ortalama emisyon kuru yüzde 59 (itibari değerin yüzde 41 altında) olan ve efektif faiz oranı yüzde 101¹ dolayında kalan toplam 15 adet tahvil çıkarılmıştır. Tahvil satışlarından elde edilen gelir, esas olarak, bütçe açıklarının kapatılması, iç borçların dış borçlara dönüştürülmesi ve eski borçların ödenmesinde kullanıldı.

Osmanlı Devleti, 1875'e değin 220 milyon sterlin (İngiliz lirası) borçlanarak, yalnızca 116 milyon sterlin elde etmiş durumdaydı. Borç yükü hızla artmıştı. 1860'ların başında dış borç ödemelerinin getirdiği mali yükümlülükler toplam devlet harcamalarının yüzde 10'unu oluşturuyordu; bu

1 Yabancı devlet tahvillerini itibari değerinin altında satışa sunarak yatırımcıları özendirmek olağan bir uygulamaydı. Osmanlı Hükümeti tahvillerin itibari değerini borçlanıyor, böylece bu kredilerin efektif faiz oranı yükseliyordu. Osmanlı Hükümeti'nin, tahvil satışından eline geçen gerçek miktarsa, banker kuruluşlara ödenen komisyon ve ücretlerden ötürü daha da azalıyordu.

rakam 1860'lar sonunda yüzde 33, 1874'te yüzde 57'ydi. Bu yükün yıllık ihracat gelirlerine oranları ise, sırasıyla, yüzde 15, yüzde 40 ve yüzde 66'ydi.

Osmanlı Devleti 1875'te borçlarını ödeyemeyeceğini açıkladı. Uzun görüşmelerden sonra tahvil sahibi ülkelerin (İngiltere, Fransa, Almanya, İtalya, Avusturya-Macaristan ve Hollanda) temsilcileri resmen Düyun-ı Umumiye İdaresi'ni kurdular. Düyun-ı Umumiye İdaresi'nin idare meclisi, alacaklı devletlerin, Osmanlı Bankası'nın ve Galata bankerlerinin temsilcilerinden oluşuyordu. Borçların ödenmesi amacıyla, imparatorluğun gelirlerinin yaklaşık yüzde 20'sinin yönetimi ve toplanması bütünüyle Düyun-ı Umumiye'ye devredildi. Buna karşılık, borçlar yaklaşık olarak tahvillerin emisyon değerine, faiz oranı da yüzde 1-1,25'e indirildi.

1886-1914 arasında itibari değeri toplam 93 milyon sterlin, emisyon değeri 77 milyon sterlin olan 26 dış borç sözleşmesi daha yapıldı; bu borçların efektif faiz oranları ortalama yüzde 5,5'ti. Dördü dışında bunların tümü Düyun-ı Umumiye'nin yönetimindeydi.

Elde edilen gelirler, esas olarak, eski borçların konsolide edilmesinde, dönüştürülmesinde ve geri ödenmesinde, ayrıca demiryolları inşaatının finansmanında kullanıldı.

Düyun-ı Umumiye resmen 1928'de feshedildi. 1854-1914 dönemindeki Osmanlı borçlarının son ödemesi 1954'te, borçlanma sürecinin başlamasından tam yüz yıl sonra, Türkiye Cumhuriyeti tarafından yapıldı (Owen, s. 100-5; Pamuk, 1984, s. 52-78, Suvla).

İleriki bölümlerde Osmanlı İmparatorluğu'nun dış borçları daha kapsamlı tarihsel güçler bağlamında ve Türkiye'nin ekonomik gelişmesinde bir dönem olarak analiz edilecektir. Dış borçlanmaya yolaçan, dış borçlanmayla birlikte ortaya çıkan ve dış borçlanmanın yolaçtığı toplumsal ve ekonomik yapısal değişimler üzerinde durulacaktır.

18. ve 19. yüzyılların en önemli ekonomik süreci, dünyanın çeşitli bölgelerinin, Batı Avrupa merkezli kapitalist dünya ekonomik sisteminde bütünleşmesiydi. Bu dünya sistemi, Fernand Braudel'in "uzun" 16. yüzyıl olarak nitelediği 1450-1640 döneminde doğmuş, genişleyerek, çevresindeki ülkeleri içine almıştır. Bu gelişmeden ilk etkilenen bölgeler Kuzey ve Güney Amerika, Doğu ve Güney Avrupa oldu. Dünyanın öteki bölgelerinin bu sistemin içinde yer alması, ancak 19. yüzyılda, sanayi devriminden ve buharlı geminin gelişiminden sonra gerçekleşti.

Salt ekonomik düzeyde, bütünleşmenin anlamı, dünya pazarı için üretim yapılmasıdır. Bütünleşme, 19. yüzyılda, Avrupa dışındaki bölgelerde, hammadde ve gıda maddeleri üreterek, bunların sanayi Avrupasına ihracını sağladı ve o bölgelerde Avrupa'nın sanayi mallarına pazar yaratarak, bunların üretim yapısının ve siyasal yapının dönüşmesini zorunlu hale getirdi. Bu, kendi kendine yeten toplumları, kaderleri büyük ölçüde dünya ekonomisine bağlı toplumlara dönüştüren bir süreçti. Bu değişimin katalizörü, kimi durumda Avrupa emeğiyle birlikte, Avrupa sermayesiydi.

Bütünleşmenin yolları fazla olmamakla birlikte, dünyanın farklı bölgeleri bu süreci farklı bir biçimde yaşadı (örneğin, Kuzey Amerika ile Güney Amerika). Bu farklılıklar esas olarak mevcut toplumsal yapılardan ve bu yapıların dünya ekonomisinin güçleriyle olan etkileşiminden kaynaklanıyordu.

Kapitalist dünya sisteminin oluşum sürecinden önce kendisi son derece gelişmiş bir dünya imparatorluğu olan Osmanlı İmparatorluğu'nun durumuyla özellikle ilginçtir.²

2 "Dünya imparatorluğu" terimini Immanuel Wallerstein kullanıyor. Bu terim, ekonomik fazlalığı çoğunlukla lüks tüketim biçiminde masseden ve üretken yatırımı engelleyen arsız bir bürokrasinin geliştiği bir sosyo-ekonomik örgütlenmeyi ifade etmektedir. Bu ortamda üretimin genişlemesi sınırlıdır; bürokrasi, esnekliği oldukça zayıf bir üretimin yalnızca denetimini ve bölüşümünü sağlayabilmektedir (Örneğin, Wallerstein, 1974).

Osmanlı ekonomisi bürokratik kurullarla düzenleniyor ve denetleniyordu. İmparatorluğun ekonomik fazlası tarımsaldı.³ Ekonomik fazla, resmî olarak devlete ait olan toprakları kullanım hakkına sahip, az çok kendine yeten, geçimlik tarım yapan köylüler tarafından yaratılıyordu. Bu fazlaya bir lord-bürokratlar⁴ (tumar sahipleri) hiyerarşisince toplanan vergiler aracılığıyla el konuyor ve toplam vergi gelirlerinin önemli bir bölümü (yüzde 50-60) İstanbul'daki merkezî bürokrasiye aktarılıyordu. Ekonomi ve mal akımı, pazar mekanizması yerine, loncalar, ticaret ruhsatları, sabit fiyatlar vb. aracılığıyla bir devlet politikası biçiminde düzenleniyordu.

19. yüzyıldaki olayların akışını temelden etkileyen değişimler aslında 16. yüzyıl sonu ile 17. yüzyıl başında ortaya çıktı. Bu dönemde ticaret yollarının Afrika'yı dolanan yeni bir yola kayması sonucunda Osmanlı İmparatorluğu Doğu ile Avrupa arasındaki lüks madde ticaretindeki rolünü yitirmekle kalmadı, aynı zamanda temel mallar ticaretine de başladı. Avrupa'nın gıda maddeleri (esas olarak tahıl) ve hammadde (pamuk, yün, ham ipek, boya maddeleri, daha sonra da madenler, vb.) talebindeki artışın yanısıra, Avrupa'nın ucuz imalat malları arzındaki artış, diğer iç ve uluslararası olaylarla birlikte imparatorluğun toplumsal ve ekonomik yapısını büyük ölçüde sarstı. Gitgide Avrupa ticaret sermayesinin denetimine giren Avrupa'yla ticaret, yerel zanaatla-

3 Ekonomik fazlayı, toplam üretimin, üreticilerin (köylülerin) kendilerine ayırdıklarından artan kısmı olarak tanımlıyorum. "Gerekli ürün" diyebileceğimiz bu fazla, yalnızca maddî geçim düzeyine değil, aynı zamanda, vergilendirme yapısı aracılığıyla resmileşen ve geleneksel olarak benimsenen (ve bu nedenle değişken olan) bir düzeye göre tanımlanan bir miktardır. Bu fazla, üretim düzeyindeki bir artış (üretim düzeyiyle orantılı biçimde el konulduğu ölçüde) ya da gerekli ürün miktarındaki düşüş sonucunda artabilir. Veriler, 18. ve 19. yüzyıllarda ekonomik fazlanın, tarımsal üretimdeki artıştan çok, gerekli ürün miktarında zoraki azalma sonucunda, yasadışı vergilendirme aracılığıyla artmış olduğunu düşündürmektedir (Bkz. Örneğin Stavrianos, s. 34-35).

4 ("Lord-bürokrat") terimini Mübessel Kıray kullanıyor (Bkz. Kıray, 1974).

rı yoketmeye ve temel mallar ihracatını hızlandırmaya başladı. Pazar için üretimle birlikte katı kurallara dayalı Osmanlı ekonomisi, sistemi bütünüyle sarsan bir bunalıma girdi. 18. yüzyıl sonlarında, bu gelişmenin sonucunda merkezî otorite zayıfladı, buna bağlı olarak da vergi gelirleri azaldı.

Merkezî bürokrasi açısından 19. yüzyıl bir reform ve yeni dünya ekonomisine uyum sağlama dönemi idi. Reformlar, değişimin yönünü denetleme, ekonomik fazlanın denetimini yeniden merkezileştirme ve imparatorluğun Avrupa'yla ilişkilerini daha eşit koşullarda sürdürmesini sağlayacak yeni bir siyasal ve ekonomik mekanizma oluşturma çabasını yansıtıyordu. Ancak, sorun, yeterli vergi geliri olmaksızın bu merkezileştirme reformlarının nasıl gerçekleştirileceği idi. Bu sorunun, kısmen Avrupalılarca verilen yanıtı, yeni oluşmakta olan Avrupa borsalarına borçlanmaktı. Böylece, Avrupa ticaret sermayesinden sonra, imparatorluğa Avrupa finans sermayesi de giriyordu.

Dış borçlanma, kapitalist dünya ekonomisiyle bütünleşmeyi hızlandırdı. İlk olarak, dış borçlanmayla birlikte, sermaye mallarından çok tüketim mallarından oluşan ithalat arttı; böylece, ithalatla rekabet eden sektörlerin çöküşü hızlandı. İkinci olarak, dış borçlanma, ekonomi üzerinde, bu borçların ödenmesi için ihracatın artırılması yönünde bir baskı yarattı; böylece, ihraç edilebilir temel mallarda uzmanlaşma süreci hızlandı. Ve, son olarak, merkezî bürokrasi, dış borçlanmayla sağlanan fonları “Batılılaşma” reformlarını başlatmada kullandı; böylece, siyasal kurumların yapısını, bütünleşme sürecine uyacak ve bu süreci denetleyecek biçimde değiştirdi.

Ancak, bir bütün olarak bakıldığında, üretim düzeyindeki artış, bütçe fazlası yaratmak üzere vergi gelirlerinin merkezileştirilmesi ya da borçların ödenmesi amacıyla net ihracatın artırılması açısından gerekli değişiklikler, yüksek fa-

iz oranıyla yapılan borçlanmayı karşılayacak kadar hızlı gerçekleşemedi. Sonuç, borçların ödenemeyeceğinin açıklanması ve Düyun-ı Umumiye İdaresi'nin kurulması oldu. Avrupalıların denetiminde yarı-resmî bir kuruluş olan Düyun-ı Umumiye, hem Avrupalılara güven verecek hem de Osmanlı İmparatorluğu'na, Avrupa ticaret ve finans sermayesinin ardından sanayi sermayesinin akışı için kişisel ve kurumsal kanallar sağlayacaktı. Dolaysız yabancı yatırımlarsa, temel malların ihracatını ve imalat mallarının ithalatını kolaylaştırarak bütünleşme sürecini yagınlaştıracaktı.

Kısmen Avrupa devletleri arasındaki yoğun uluslararası rekabet, kısmen de merkezi bürokrasinin dış borçlanmayla gerçekleştirdiği reformlar sayesinde, Osmanlı İmparatorluğu ne bir sömürge oldu ne de pamuk ya da şeker gibi, tek bir ürün yetiştirilmesine dayalı bir ekonomi ortaya çıktı. Yabancıların üretim sürecine doğrudan girmemesi, bir yandan, üretim ilişkilerinde ve teknolojik dönüşümde görece yavaş bir değişime yol açarken, bir yandan da, Osmanlı İmparatorluğu'nun, 20. yüzyıl başında, örneğin Latin Amerika'nın olduğundan daha özerk olmasına yol açtı. Bununla birlikte, 20. yüzyıl başlarına gelindiğinde, Osmanlı ekonomisi köklü bir değişime uğramıştı ve dünya ekonomik sistemi içinde yer almaya hazırdı.

Yukarıda özetlenen gelişme ileriki bölümlerin geniş bir çerçevesini oluşturmaktadır. İkinci Bölüm'de, Osmanlı İmparatorluğu'na borç veren devletler, borçlanmanın miktarı ve fon akışıyla ilgili bilgi verilmektedir. Devletin Mali Bunalımı'nı konu alan kısımda, (Üçüncü ve Dördüncü Bölüm) Avrupa'dan borç almaya başlama nedenleri incelenmektedir. Üçüncü Bölüm'de, Osmanlı klasik siyasal örgütlenmesinin stilize bir tanımlaması yapılmakta, ayrıca, 17. ve 18. yüzyıllarda yaşanan siyasal gerginlikler ve sistemin yeni koşullara uyarlanması ele alınmaktadır. Dördüncü Bölüm

bu analizi 19. yüzyıla genişletmekte, Avrupa'yla ticaret artışının yolaçtığı toplumsal ve ekonomik eğilimleri ve devletin, dış borçlanmayla sonuçlanan, değişim sürecini denetleme ve yönlendirme çabalarını incelemektedir.

Osmanlı tarihi literatürü açısından bakıldığında Üçüncü ve Dördüncü Bölümler, genellikle birbirinden kopuk tarihsel olaylar olarak görülen, Avrupa'yla ticaret, ayanların türeyişi, merkezî otoritenin ve vergi gelirlerinin gerileyişi, 19. yüzyıl reformları ve dış borçlanmaya ilişkin bölük pörçük bilgilerin ve analizlerin yeniden biçimlendirilmesi ve birleştirilmesi çabasıdır.

Ekonomik literatür açısından bakıldığında da bu bölümler borç süreçlerinin analizini geliştirme çabasıdır. Ekonomik literatürde rasyonel dış borçlanmanın üç genel türü olduğu kabul edilmektedir. Bunlardan biri, fonları ve borçtan doğan dış ticaret açığını kullanarak yatırımları ve dolayısıyla gelecekteki ulusal geliri artırmaktır.⁵ Ülke, ek yatırımların alışılacağı kazanç oranından daha yüksek faiz maliyetiyle borçlanmadığı sürece, kazançlı durumda olacak ve sıkıntıya düşmeden borcunu ödeyebilecektir. Ülkenin ikinci tür borçlanması, gelecekteki tüketim pahasına mevcut tüketimi artırarak, ekonominin emme yeteneğini hızlandırmaktır.⁶ Gelecekte ülke, örneğin yeni doğal kaynakların keşfi dolayısıyla esaslı bir büyüme bekliyorsa, borcunu ödemekte zorluk çekmeyecektir. Bir ülkenin üçüncü tür borçlanması ise, dalgalanan ulusal gelir düzeyine karşın ekonominin emme yeteneğini stabilize etmektir. Ancak, bu, gelir azalması

5 Yatırım etkinliğinin artışı birçok farklı mekanizma aracılığıyla sağlanabilir: Tasarruf ya da kambiyo açığını kapatarak, doğrudan sermaye malları ithal ederek ya da tüketim malları ithal ederek ve sermaye mallarının üretimi için ülke içindeki üretim faktörlerini serbest bırakarak vb.

6 Ülke içindeki tasarruflar ve yatırımın marjinal verimliliği faiz oranına duyarlı olduğu ölçüde sermaye girişleri hem yatırımı, hem tüketimi artıracaktır. Ülke içindeki tasarruflarla yabancı tasarrufların denkliliği ölçüsünde de, alınan krediler yalnızca o sıradaki tüketime gider.

nın gerçekten de geçici olduğu ölçüde ekonomik açıdan rasyonel olabilir.

Bu kategoriler açısından ele alındığında, Üçüncü ve Dördüncü Bölüm'de sunulan analizler, Osmanlı İmparatorluğu'nun, gelecekteki büyüme hızında herhangi bir artış beklemeksizin, mevcut tüketimi artırmak üzere borçlandığını göstermektedir. Öte yandan bu kategoriler, borç sürecinin bir yönünün aydınlatılmasına katkıda bulunurken, bu sürecin temel özelliğini karanlığa gömmektedir. Devletin Mali Bunalımı başlıklı bu bölümde temel olarak Osmanlı Devleti'nin, gelişmekte olan ayanlar ile devlet arasındaki sınıf çatışmasında gereksindiği finansmanı sağlamak üzere borçlandığı savunulmaktadır. Âyanlar, Avrupa'yla artan ticarettten yararlanarak ekonomik ve siyasal güç kazanmış ve devlet mekanizmasını ayakta tutan ekonomik fazlanın gitgide artan bir bölümünü denetlemeye başlamışlardı. Devlet, ekonomik fazlanın ayana kaptırdığı bölümünü geri alabilmek için dış borçlanmaya yöneldi. Vergi gelirlerinin artacağını ve borçlarını ödeyebileceğini umarak borçlandı. Daha sonra ortaya çıkan borç ödeyememe sorunları, alınan borçların tüketim amaçlı olduğu gerçeğini ortaya koyduğu gibi, sınıf çatışmasının da belli bir sonucunu yansıtıyordu.

Yaklaşık 250 yıllık bir süreyi kapsayan bu analizin ardından, 19. Yüzyılda Borç Koşulları başlıklı kısım (Beşinci ve Altıncı Bölüm) 1860-1870 dönemine yoğunlaşmaktadır. Bu bölümde yeralan en önemli veri, İngiliz Ticaret Heyeti'nden (British Board of Trade) Lord Hobart ile Mr. Foster tarafından hazırlanan ve 1862'de İngiltere Parlamentosu'na sunulan "Türkiye'nin Mali Durumu Üzerine Rapor" başlıklı belgedir. Osmanlı Devleti'nin mali durumunu incelemek üzere resmî bir İngiliz heyetinin çalışması sonucunda hazırlanmış olan bu raporda, uzun vadede büyümeye ve kısa vadede istikrara yönelik kapsamlı reformlar tavsiye edilmekteydi. Bu

raporun olumlu etkisi ve daha sonra gerçekleştirilen reformlar dışarıdan kredi akışını hızlandırdı; böylece, bu heyetin hazırladığı rapor IMF'nin "yeşil ışık" işlevini andıran bir işlevi yerine getirmiş oldu. Beşinci Bölüm, heyetin reformları neden tavsiye ettiğini anlamak amacıyla klasik ekonomi kuramı bağlamında sözkonusu raporu analiz etmektedir. Altıncı Bölüm ise Osmanlı Devleti'nin gerçekleştirdiği ve gerçekleştiremediği reformları ele almakta ve bu heyetin çalışmasının hem kısa dönem mali, hem uzun dönem yapısal sonuçlarını analiz etmektedir.

19. yüzyıl Osmanlı-Avrupa ilişkilerini konu alan literatür, özellikle imparatorluğun dış borçlarına ilişkin olarak birbirine karşıt iki görüşe ayrılmışa benzemektedir. Bazı yazarlar, Avrupalı tüccarları, bankaları ve öteki girişimcileri kâr hırsıyla gözüdünmüş dalavereciler, Avrupa hükümetlerini bunların uluslararası ajanları, Osmanlıları da bunların zavallı kurbanı olarak (örneğin, bkz. Yerasimos), bazıları da, Osmanlı Devleti'ni açgözlü, fırsatçı ve dalavereci, Avrupalılarıyla ülke için elinden geleni yapmaya çalışan kişiler olarak, betimlemektedir (örneğin, bkz. Hershlag). Diğer bazı yazarlar her iki olumsuz görüşü de desteklemektedirler (örneğin, bkz. Blaisdell ya da Jenks). Ekonomiye ağırlık veren 19. Yüzyılda Borç Koşulları başlıklı kısım, hem raporun çerçevesinde, borç vermede resmî Avrupa mantığını, hem de giriştiği reformlarda ifadesini bulan, Osmanlı Devleti'nin dış borçlanmadaki mantığını anlamaya çalışmaktadır. Aynı zamanda da, bu kısım, klasik ekonomi kuramının, siyasetle ve mevcut toplumsal ve ekonomik yapılarla nasıl etkileşerek, sürmekte olan bir değişim sürecine yeni bir yön verdiğini anlama çabasıdadır.

Ekonomi literatürü açısından, Lord Hobart ve Mr. Foster'ın üstlendiği misyon, hem IMF'nin, hem Dünya Bankası'nın yürüttükleri misyonların 19. yüzyıldaki karşılığıydı.

20. yüzyılda, ödemeler dengesi sorunuyla karşılaşan ülkeler için IMF'nin uyulmasını istediği koşullar genellikle mali daralma, devalüasyon ve parasal daralmadır. Proje ve yapısal uyum kredileri veren Dünya Bankası ise, genellikle, piyasanın düzenleyici mekanizmasının işletilmesi (fiyatların yerine oturması, ticaretin ve para piyasalarının serbestleşmesi, faktör hareketlerinin desteklenmesi vb.), bütçe reformu ve hükümetin yatırım önceliklerinin yeniden düzenlenmesiyle, kalkınmayı desteklemeyi tercih eder. Her iki kurumun da kalkınma sorunlarına piyasa çözümleri önerme konusundaki eğilimi oldukça yüksektir. 19. Yüzyılda Borç Koşulları başlıklı kısım, klasik ekonomi kuramının istikrar ve büyüme paketinin temelde günümüzdeki neoklasik kuramdan farklı olmadığını göstermektedir. Bu kısım ayrıca, Lord Hobart ve Mr. Foster'ın raporunda özellikle yatırım ve büyümenin artacağı yolundaki iyimserliğin temelsiz olduğunu göstermektedir. Klasik ekonomik politika tavsiyeleri 19. yüzyıl Osmanlı-Avrupa ilişkileri bağlamında uygulandığında, beklenmedik sonuçlar doğurmuş, yatırım ve büyümeyi sürdüremeyen, parçaları arasında bağlantısı kopmuş bir ekonomik yapı yaratmıştır.

Yapısal Değişim, Borç ve İflas başlıklı kısım (Yedinci ve Sekizinci Bölüm), daha önceki bölümleri toparlayarak borçlanma sürecinin bir parçası olarak ortaya çıkan ekonomik yapıları analiz etmektedir. Yedinci Bölüm, borçların ödene memesinin ekonomik nedenlerini analiz etmekte ve bunun sonuçlarını incelemektedir. Bu kısım, imparatorluğun klasik örgütlenmesinde, Avrupa'yla artan ticarete uyum sağlaması için gerçekleştirilen uyarlamalarla ve bunun sonucunda Avrupa devletlerinin baskısı, bu baskıya Osmanlı Devleti'nin gösterdiği tepkiyle, imparatorluğun borçlarını ödemek için gerekli dış ticaret ve bütçe fazlasını sağlamasının neden mümkün olmadığını göstermektedir. Bu bölüm,

borçların ödenememesinin temelde bir hükümlanlık ve idare edememe bunalımı olduğunu savunmaktadır. Devlet, vergi gelirlerini düzenli olarak toplayamadığı gibi, dış borçlanmayla birlikte ortaya çıkan ekonomik yapılar ve sınıf ilişkileri, yatırımı, büyümeyi ve dolayısıyla borç ödemeyi sürdürmeyecek bir sistem yaratmıştı.

Sekizinci Bölüm, borçlanma sürecinin bir parçası olarak doğan ekonomik yapıların nasıl daha fazla borçlanmaya, borçların ödenememesine ve az gelişmişliğe yolaçtığını göstererek savunulan genel görüşleri özetlemektedir. Esas olarak, imparatorluk ekonomik fazlasını askerî malzeme ve lüks mallar karşılığında ihraç ediyordu. Ekonomide etkili rol oynayanları, sermaye birikimi ve üretim verimliliğini artırmaya yönelen özendirici bir güdü yoktu. Bu nedenle, iç değişimin hızı düştü ve hantal, az gelişmiş bir ekonomi ortaya çıktı.

Son bölümde, Osmanlı İmparatorluğu'nun dış borçlanması, bütünleşme sürecinin bir aşaması olarak değerlendirilmekte ve hem 19. hem 20. yüzyılda borçlanma süreçlerinin daha iyi anlaşılması için bazı araştırma yöntemleri önerilmektedir.

Veri temini sorunu bu çabaları önemli ölçüde sınırlandırmaktadır ve en önemlisi de ulusal gelir hesaplamalarına ilişkin veri yokluğudur. Suvla (1966), Tezel (1972) ve Pamuk'un (1984) verdiği rakamlar, dış borçlanma sürecine ilişkin kapsamlı bir fikir vermektedir. Bu araştırma, büyük ölçüde, Pamuk'un (1984) Avrupa ve Osmanlı arşivlerinden elde ettiği rakamları karşılaştırarak yaptığı dış ödemeler dengesi tahminlerine ve İstanbul Darphanesi'nden aldığı verilere dayanmaktadır. Shaw (1975, 1978) Osmanlı arşivlerinden yararlanarak 19. yüzyıl Osmanlı bütçe tahminlerini yayınlamış bulunmaktadır. Ancak, bu rakamlar, planlanan harcamaları ve öngörülen gelirleri yansıtmaktadır. Bu nedenle, mümkün olduğu yerlerde bunlara, başta İngiliz El-

çiliği raporları ve İngiliz “Parliamentary Papers” olmak üzere o dönem yazarlarının tahmin ve görüşleri, ayrıca Osmanlı Bankası’nın o dönemki yetkililerinden Du Velay’nin yazıları eklendi.

Bu arada, 19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu’nun küçülme-
mekte olduğu da unutulmamalıdır. İmparatorluk 1280’deki beylikten başlayarak 1683’e değin sürekli genişledi ve bu tarihten sonra da gerilemeye başladı. Çeşitli eyaletlerin önce özerkliğini, sonra da bağımsızlığını tanıdı. Gelir açısından olduğu kadar toprak açısından da büyük kayıplar, 1878 Berlin ve 1912 Bükreş antlaşmaları sonucunda, 19. ve 20. yüzyılda oldu.⁷

17. ve 18. yüzyıllardaki toplumsal ve ekonomik değişimler açısından, başta imparatorluğun ana gövdesini oluşturan Anadolu, Trakya, Suriye, Irak ve tüm Avrupa eyaletleri temel alındı; ancak, yalnızca vergi ödeyen özerk Eflak, Boğdan, Erdel ve Kırım dışarda bırakıldı. 19. yüzyılın ikinci yarısına ilişkin analizler, araştırmaya dahil edilen Avrupa eyaletlerinden yalnızca Makedonya ve Trakya’yı kapsamaktadır.

7 Pamuk’un verdiği dış ödemeler dengesi rakamları, 1830-1913 döneminin tümünde Mısır, Libya ve Sırbistan’ı dışarda bırakmakta ve bunların yaptığı vergi ödemelerini para transferi olarak göstermektedir. Aynı şekilde, 1856’dan sonra Eflak, 1877’den sonra Bosna-Hersek, Karadağ ve Bulgaristan, 1907’den sonra Makedonya dışarda bırakılmıştır (Pamuk, 1984, s. 22).

İKİNCİ BÖLÜM
BORÇLAR: 1854-1914

19. yüzyıl Avrupa'da bir uluslararası borç verme dönemi idi. Ticaret bankaları ve yatırım büroları gibi uzmanlaşmış mali kurumların kurulması ve büyümesi dış yatırımları eskisinden daha kolay ve daha az riskli hale getirirken, dışarıda yatırım yapmaya hevesli bir orta sınıfın birikmiş tasarrufları da yabancı ülkelere yönelik kredilerin genişlemesi için gerekli fonları sağlıyordu.

Toplam yabancı yatırımların miktarları ve zamanına ilişkin tahminler değişmekle birlikte Woodruff, Avrupa'nın uzun dönemli dış yatırımları toplamının 1855'e gelindiğinde 720 milyon sterlin olduğunu hesaplamaktadır. Bu rakam 1855 ile 1885 arasında 2080 milyon sterlin, 1885 ile 1914 arasında 7420 milyon sterlin olmak üzere 1914'e değin toplam 9500 milyon sterlinlik bir artış gösterdi. (Woodruff, s. 150-5) 1914'de yatırımların yüzde 5'i Okyanusya'da, yüzde 16'sı Asya'da, yüzde 9'u Afrika'da, yüzde 19'u Latin Amerika'da, yüzde 27'si Avrupa'daydı. (Osmanlı İmparatorluğu'ndaki yatırımlar dahil) (Woodruff s. 154-5). Bu tahminler doğrusa, 1855 ile 1885 arasındaki tüm dış yatırımların yaklaşık

yüzde 10'u, Avrupa'daki dış yatırımların yüzde 12-13 kadarı ve 1914'teki toplam dış yatırım miktarının yüzde 3-4'ü Osmanlı İmparatorluğu'na yapılmış durumdaydı.¹

1914'te uzun dönemli dış yatırımlar toplamının yüzde 43 kadarının kaynaklandığı İngiltere, dönemin en büyük uluslararası banka faizcisiydi. Credit Mobilier'nin kuruluşuyla birlikte, 1852'den sonra Fransa önemli banka faizcileri arasına girdi. Her ne kadar Fransa-Prusya Savaşı dolayısıyla 1870 ile 1878 arasında bu konumu sarsılmakla birlikte, 1914'te Fransa, toplam dış yatırımların yüzde 20'sini sağlamaktaydı. 1870'den sonra Deutsche Bank'ın kuruluşuyla birlikte Almanya'nın yabancı ülkelere yönelik kredilerinde hızlı bir artış gözlemlendi. Toplam içindeki payı 1914'te yüzde 13'ü buldu. ABD, Belçika, Hollanda ve İsviçre de öteki bankacı-faizci ülkelerdi (Kindleberger, 1984, s. 221-30, 205-8; Woodruff, s. 154-5).

İngiltere, başından itibaren Osmanlı İmparatorluğu'na borç veren en önemli bankacı-faizcidir. Örneğin, 1854 ile 1862 arasındaki 23 milyon sterlin tutarındaki toplam dış borcun yüzde 90'ı Londra'da, yüzde 10'u Paris'te satılan tahvillerden sağlanmıştı. Ancak, zamanla, Fransa, Osmanlı İmparatorluğu'na en fazla borç veren ülke durumuna geldi. 1854 ile 1865 arasında satılan toplam 44 milyon sterlin tutarındaki tahvillerin yüzde 52'si Londra'da, yüzde 48'iyse Paris'te satılmıştı. 1869'a gelindiğindeyse Fransa'nın pa-

1 Osmanlı İmparatorluğu için yapılan hesaplamalar zorunlu olarak yuvarlak, ama toparlayıcıdır. Rakamlar, Pamuk'un ve Tezel'in tahminlerine dayanmaktadır ve (Woodruff'un tahminleri gibi) yeni borçların itibari değerinden anapara ödemelerinin çıkarılması, ilgili her dönemdeki dolaysız dış yatırımdan doğan net fon akımının eklenmesiyle elde edilmişlerdir. Platt, 19. yüzyıl dış yatırımlarına ilişkin geleneksel tahminlerin, belki de iki ya da üç misli abartılı olduğunu öne sürmektedir. Ancak, Platt'ın savı, kısmen tahvillerin itibari ve emisyon değerleri arasındaki farktan kaynaklandığı için, bu fiili sermaye akımı açısından Osmanlı İmparatorluğu'nun payının nasıl etkileneceği açık değildir (Bkz. Platt, 1984).

yı yüzde 66'ya çıkarken, İngiltere'nin payı yüzde 34'e düştü. 1870'te piyasaya giren Almanya da sonunda İngiltere'nin yerini alarak ikinciliğe yükseldi. 1881'de, ödenmemiş tahvillerin yüzde 34'ü Fransa, yüzde 33'ü İngiltere ve yüzde 7,5'i Almanya'nın elindeydi.² 1914'e gelindiğinde ödenmemiş tahvillerin yüzde 53'ü Fransa, yüzde 21'i Almanya ve yüzde 14'ü İngiltere'nin elindeydi (Pamuk, 1984, s. 71-73).

Osmanlı İmparatorluğu istikrazlarından satın almak çok çekiciydi. Örneğin, İngiltere'de, yıllık ortalama faiz oranı yüzde 3,5-4,5 dolayında ve Fransa'da bu oran daha düşük iken, Ortadoğu kentlerinde en kıymetli kâğıtların yıllık faiz oranları yüzde 11-20 arasındaydı. Elde edecekleri ürüne karşılık borçlanan köylülerin aylık yüzde 5-6 oranında faiz ödemesiye sık rastlanan bir durumdu (Landes, s. 57, Issawi, 1980, s. 341-3). Osmanlı istikrazları başka bakımlardan da çekiciydi. Uluslararası ticaretin büyümesi, iletişim bağları ve kanallarının oluşmasına yolaçmıştı. Osmanlı bankerler, hükümete borç vermek üzere Avrupa mali piyasalarından çoktandır borç almaktaydılar. Bu işlemde aracının ortadan kaldırılması kârı artıracaktı. Devlet yetersiz vergi gelirlerine dayanarak maliyeti yüksek bir reform programını başlatmıştı. Sürekli mali kaynaklara gereksinim duyuyordu. Dahası Avrupa hükümetleri bu reformları destekliyordu ve bu da güven yaratıyordu. Osmanlı Devleti'ne borç vermek, yüksek kâr elde etmenin en az riskli yöntemiydi. Tahvil satışını taahhüt edenler açısından, devlet borçlarının reklamını yapmak kolaydı; tahvillerin satışı pek az risk taşıyordu ve alınan komisyonlarla ve fiyatlarda oynamak suretiyle kolay kazanç sağlanabiliyordu (Owen, s. 101; Jenks, s. 263-80). Reform çabalarını çok yakından gözleyen diplomatlar açınsındansa dış borçlanma işleri, rakipleriyle yarışabilecek-

2 Geriye kalan ülkeler, Avusturya (yüzde 6), Hollanda (yüzde 5,3), Belçika (yüzde 5), İtalya (yüzde 4,15) ve Osmanlı İmparatorluğu (yüzde 5,6) idi.