

Osmanlı Dış Ticaretinde Kapitülasyonlar

Levent ÖZKARDEŞ *

Kurtuluş Savaşı'nda kazanılan askeri zafere karşın, askeri zaferi perçinlemek adına ekonomik alanda zaferi sağlamak, siyasi alanda büyük mücadeleleri gerekli kılmıştır. Verilen mücadelenin esas noktasını ise, Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasında önemli rol oynayan "kapitülasyonlar" oluşturmuştur.

Peki Osmanlı İmparatorluğu tarafından verilen bu "kapitülasyonlar"ın kökeni nedir, nereden gelmiştir?

"Kapitülasyon" kavramının Lâtince "sözleşme yapma" anlamındaki "capitulare" kelimesinden geldiği tahmin edilmek ve dolayısıyla "kapitülasyon" kavramının özünde bir sözleşme (iki taraflılık) yattığı düşünülmeyle birlikte; sözlük anlamıyla "kapitülasyon" kısaca, bir ülkenin vatandaşlarının zararına olacak şekilde yabancılara verilen adli, ticari ve idari ayrıcalıklar olarak adlandırılmaktadır.

Osmanlı'da "Muahedat-ı Atika", "Uhud-ı Atika" veya "İmtiyazat-ı Atika" şeklinde de adlandırılan kapitülasyonların kökeni, ilk sınırlı ticari imtiyazların Cenevizliler'e verildiği Orhan Bey dönemine kadar gitmektedir. Nitekim İstanbul'un fethinden sonra Fatih Sultan Mehmet tarafından

* Gümrük ve Ticaret Müfettişi

"Ceneviz" ve "Venedik"lilere tek taraflı ticarî imtiyazlar tanınarak uygulamaya devam edilmiştir.

Hristiyan birliğinin oluşmasına engel olmak ve coğrafi keşiflerin ardından Akdeniz ticaretini geliştirmek isteyen Kanuni Sultan Süleyman tarafından 1535 yılında Fransa ile yapılan kapitülasyon antlaşması ile daha geniş kapsamlı kapitülasyonlar verilmiş; bu antlaşma ile ilk olarak, verilen imtiyazlar tek taraflı olmanın dışına çıkarılmış ve bir kısım karşılıklılık da öngörülmüştür. Buna göre, Fransız tacirlerin, Osmanlı topraklarında Türklerin verdiği kadar vergi ödeyerek ticaret yapabilmesi, Türklerin de Fransa'da aynı haklardan yararlanabilmesi kararlaştırılmıştır. Bununla birlikte, söz konusu kapitülasyonların devamı için antlaşmanın her padişah ile yenilenmesi gerekmiştir. Nitekim söz konusu antlaşma; II. Selim ile 1569'da, III. Murat ile 1581'de, III. Mehmet ile 1597'de, I. Ahmet ile 1604'de ve IV. Mehmet ile de 1673'te yenilenmiştir.

Bahse konu dönemde, tacirlerin malları üzerinden alınacak vergiler ile ilgili olarak; Osmanlı Devleti topraklarından transit olarak geçirilen mallardan alınan % 3'lük vergi 1604'te yapılan antlaşma ile kaldırılmış; ithalat ve ihracat üzerinden alınan gümrük vergileri ise 16'ncı yüzyıla kadar % 5 olarak uygulandığı halde, 1673'te yapılan antlaşmayla bu oran % 3'e indirilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde sürekli kapitülasyon haklarının tanınması ise, I. Mahmut tarafından 1740 yılında Fransızlar ile yapılan antlaşmayla başlamış; buna göre tamamen iç vergi uygulaması niteliğindeki "*baç*", "*ihtisabiye*", "*kalemiye*", "*ruhsatiye*" gibi kimi vergi, resim ve harçlar kapitülasyonlardan yararlanan yabancı tacirler için tamamen kaldırılmıştır. Böylece, verilen kapitülasyonlar, I. Mahmut'tan sonra gelecek tüm padişahları da bağlamıştır.

Osmanlı dış ticaretinde uygulanan kapitülasyonlar 1838 yılına kadar, "Yed-i Vahit" adı verilen bir uygulama ile yürütülmüştür. Buna göre; devlet bir malın herhangi bir yöredeki dış ticaretini özellikle de ihracatını bir özel kişinin tekeline bırakabilmekte; ayrıca, belirli hammaddelerin veya gıda maddelerinin darlığının çekildiği yıllarda, malların ihracatını yasaklayabilmekte; savaş dönemlerinde ise, maliyeye ek gelir sağlanması amacıyla dış ticarete olağanüstü vergiler getirilebilmektedir.

1838 yılında ise, Mısır Valisi Mehmet Ali Paşa'nın isyan etmesi ve Osmanlı ordularının Mehmet Ali Paşa'nın orduları karşısında yenilgiye uğraması nedeniyle Osmanlı İmparatorluğu, kurtuluşu İngiltere'den yardım istemekte bulmuş ve toprak bütünlüğünü sağlamasına karşılık olarak Balta Limanı Antlaşması ile İngiltere'ye iktisadi ödünler vermek zorunda kalmıştır. İmzalanan anlaşma ile; Osmanlı dış ticaretinde uygulanan tekeller düzeni (Yed-i Vahit) kaldırılmış, aynı zamanda olağanüstü vergiler ve sınırlamalar uygulama hakkından da vazgeçilmiştir. Böylece, Osmanlı İmparatorluğu mali bunalım dönemlerinde başvurduğu önemli bir gelir kaynağını kaybetmiş, zorunlu kalınan hallerde ise borçlanmanın yolu açılmıştır. Bununla birlikte antlaşma daha sonra diğer devletlerle de yapılarak kapsam genişletilmiştir.

Balta Limanı Antlaşması ile Osmanlı aleyhine getirilen bir başka düzenleme de gümrük vergi oranlarına ilişkindir. Anlaşmanın imzalandığı 1838 yılına kadar hem ithalat hem de ihracatta uygulanan %3'lük vergi oranı, Antlaşma ile ihracatta %12'ye ithalatta ise %5'e çıkarılmış, iç gümrük vergisi yerli tüccarlar için kara taşımacılığında 1874, deniz taşımacılığında 1890 yıllarına kadar devam ederken, yabancı tüccarlar ise bu uygulamanın dışında bırakılmışlardır.

1860-61 mali bunalımı ve Lübnan siyasi bunalımı sırasında ise, 1838 yılında imzalanan Ticaret Anlaşması yerine 1861 yılında imzalanan yeni bir Ticaret Anlaşması ile bu oranlar yeniden belirlenmiştir. Buna göre; Osmanlı Devletinde ihracattan alınan gümrük vergileri %12'den %8'e indirilmiş, ayrıca % 1'e inene kadar da her yıl bir puan indirilmesi kararlaştırılmış ve bu oran Birinci Dünya Savaşı'na kadar bu seviyede kalmıştır. Buna karşın, Osmanlı Devletinin çabaları ile de ithalattan alınan vergiler 1861'de % 5'den % 8'e; hasılatın bir kısmının Düyun-u Umumiye kuruluşuna verilmesi koşuluyla 1905'de % 8'den % 11'e (Aradaki % 3'lük farkın Düyun-u Umumiye İdaresi tarafından toplanması şartı ile.) çıkarılmıştır. Fransa'da 1880'li yıllarda değer üzerinden alınan %24 oranındaki gümrük vergisi oranının 1892 yılında % 69'a çıkarılmış olması dikkate alındığında, Osmanlı Devleti'nin zorlukla elde ettiği bu oransal artışın bile uluslararası rekabette ne kadar yetersiz olduğu açıkça görülebilmektedir.

İmzalanan Serbest Ticaret Anlaşması ile Osmanlı Devleti kendi gümrük vergilerini Avrupa devletleri ile birlikte saptamayı kabul etmiş,

dolayısıyla bağımsız bir dış ticaret politikası izleme hakkından vazgeçmiştir. Böylece, Antlaşma ile yabancı tüccarlar, Osmanlı ticaretinde önemli bir ayrıcalık elde etmiş ve avantajlı duruma gelmiş, dolayısıyla da yabancı ülkeler Osmanlı ile olan ticaretlerini artırma eğilimine girmişlerdir. 19'uncu yüzyıl boyunca Osmanlı İmparatorluğu'nun sık sık toprak ve nüfus kaybına uğramış olduğu göz önüne alındığında, dış ticaretin anılan dönemde seyrini net bir şekilde ortaya koymak pek mümkün bulunmamaktadır. Ancak, istatistiksel çalışmaların incelenmesinde, 1830-1913 yılları arası dönemde, yabancı ülke mallarına tamamen açık hale gelen Osmanlı'nın dış ticaret hacminde büyük artış olduğunu; ancak bu hacimsel artışın büyük çoğunlukla dış ticaret açığı vermek suretiyle Osmanlı Devleti'nin aleyhinde geliştiğini söylemek mümkündür.

Ancak, yabancı tüccarların yerli tüccarlara karşı olan avantajlarının sadece anlaşma ile sağlanan vergi hadlerine ilişkin avantajlar olduğunu söylemek de çok doğru değildir. Nitekim, 1830'lu yıllarda Avrupa ülkeleri Sanayi Devrimi'ni tamamlamış ve yüksek verimlilikte çalışan makineler kullanmaya başlamışlarken, Osmanlı ekonomisi halen geleneksel el zanaatları ve tarıma dayalı bir üretim sistemine sahip olmaktan ileri gidememiştir. Bu durum; özellikle anlaşma sonrası dönemde, Osmanlı iç pazarlarının tüketime yönelik ithal sanayi ürünleri tarafından istila edilmesi, ithal mallarının rekabeti karşısında el zanaatlarına dayalı yerli üretimin ise gerilemesi sonucunu doğurmuş; dolayısıyla da ülkenin dışa bağımlılığı sürekli artma eğiliminde olmuştur. Osmanlı Devleti'nin 1914 yılı dış ticaret bileşenleri incelendiğinde bu durum açıkça ortaya çıkmaktadır.

Osmanlı Devleti'nin 1914 Yılı Dış Ticaret Bileşenleri

<i>İthalat Bileşenleri</i>		<i>İhracat Bileşenleri</i>	
Sanayi Ürünleri	% 59,4	Tahıllar	% 45,0
Tahıllar	% 25,0	Hammaddeler	% 38,4
Hammaddeler	% 7,0	Bazı Mamul Maddeler	% 13,0
Diğer Maddeler	% 8,6	Diğer Maddeler	% 3,6

Osmanlı İmparatorluğu'nun bağımsız bir gümrük politikası uygulanmasını engelleyen kapitülasyonlar, ülkenin iktisadi gelişmesini önleyen en önemli etmenlerin başında gelmiştir. Ancak, antlaşmanın getirdiği kapitülasyonların olumsuz etkilerine maruz kalmasına rağmen Osmanlı Devleti kapitülasyonları kaldırmayı uzun süre başaramamış; bu fırsat ancak Birinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte dış ticaretin kesilmesi, ithalatın hemen hemen tamamen durması, dolayısıyla dış iktisadi ve siyasal ilişkilerin kesintiye uğramasıyla ortaya çıkmıştır. Birinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte Osmanlı Devleti, 8 Eylül 1914 tarihinde tek taraflı bir nota yayınlayarak, kapitülasyonları 1 Ekim 1914'ten itibaren kaldırdığını ilân etmiş ve bunu derhal uygulamaya sokmuştur. Antlaşmalara dayanan bir düzenin tek taraflı bir işlemle ortadan kaldırılamayacağı savıyla Osman Devleti ilgili ülkelerin sert protestolarıyla karşılaşmış; ancak, bu sayede savaşın getirdiği olağanüstü koşullarda daha bağımsız bir dış ticaret politikası izleyebilmiştir. Alınan bu karar ile birlikte; ad valorem % 11 olarak uygulanan gümrük vergisi oranı önce % 15'e yükseltilmiş, 1915 yılının Mayıs ayında ise bu oran % 30'a çıkarılmıştır.

Yeni ve bağımsız dış ticaret politikası çerçevesinde, daha önce Sir Grawford adında bir İngiliz'e hazırlanmış olan ve geliştirilmek istenilen endüstrileri korumak için her tarife pozisyonundaki malın ithalatında miktar başına maktu bir vergi koyan spesifik olarak adlandırılabilir bir gümrük tarifesi 1916 yılının Eylül ayından itibaren yürürlüğe sokularak, belirli dallarda yerli üretimi korumayı amaçlayan yeni gümrük rejimi uygulanmaya başlanmıştır.

Bununla birlikte; savaş süresince ithal mallarının fiyatlarında meydana gelen büyük artışlar ve Osmanlı kağıt parasının döviz karşısındaki değerinde meydana gelen ciddi kayıpların yarattığı olumsuz etkileri telafi amacıyla 1918 yılına kadar çıkarılan çeşitli gümrük kanunları ile 1916 yılında belirlenen söz konusu maktu vergi miktarları artırılma yoluna gidilmiştir. Bununla birlikte 1916 yılı tarifeleri cari fiyatlara göre ortalama olarak % 18 oranında bir ad valorem vergiye eş değerde gümrük vergisi tahsilatı sağlarken, daha sonra 1918 yılına kadar çıkarılan kanunlarla belirlenen vergi oranları ile sağlanan vergi tahsilatı, ithal mallarının fiyatlarında meydana gelen büyük artışlar ve Osmanlı kağıt parasının döviz karşısındaki değerinde meydana gelen ciddi kayıplar nedeniyle ancak % 5, % 6 oranında bir ad valorem vergiye eş değerde gümrük vergisi tahsilatı sağlayabilmiştir. Ancak; Mondros Antlaşmasının imzalanmasının ardından işgal kuvvetlerinin talimatı doğrultusunda, İstanbul Hükümeti

tarafından 1918 yılına kadar çıkarılan söz konusu kanunlar yürürlükten kaldırılmış ve 1916 yılı tarifelerine dönülmüştür.

İstanbul Hükümetinin yukarıda belirtilen düzenlemelerine karşın, Ankara'da toplanan Büyük Millet Meclisi ilk kanunlarından biri olan 1920 yılının Temmuz ayında çıkarmış olduğu 8 numaralı Kanun ile, spesifik vergi değerlerini 5 kat artırarak 1916 tarifelerini kendi egemenliği altında yeniden yürürlüğe koymuştur. Ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılması ile birlikte aynı topraklar üzerinde iki ayrı yönetimin oluşmuş olması ve İstanbul Hükümetinin işgal altındayken gümrüklerle ilgili aldığı kararların Ankara Hükümetinin kontrolündeki gümrüklerde tereddüte yol açması karşısında, 1921 yılı Kasım ayında çıkarılan 165 sayılı Kanun ile İstanbul Hükümetinin anılan kararları "mülga" sayılarak geçersiz hale getirilmiştir.

1921 yılında çıkarılan 122 sayılı Yasa ile de, savaş ortamında gerekli görülmeyen bazı tüketim mallarının ithalatı yasaklanmış, başka bazı mallar için ise katsayı yeniden 3 kat artırılarak 1916 değerlerinin 15 katına çıkarılmıştır. Kurtuluş Savaşı'nın kazanılması ve iktisadi hayatta normal koşullara dönmeye başlanılmasının ardından, daha önce ithalatı tamamen yasaklanmış bulunan mal grupları üzerindeki yasak kaldırılmış ve bu mallar ile birlikte daha önce vergi değeri 15 kata çıkarılmış olan mallara uygulanan vergi değeri 1916 tarifesine göre 12 misli olarak belirlenmiştir. Ayrıca, 27 mal grubu için ise, 1916 tarifesine göre 9 misli gümrük vergisi belirlenmiş; böylece, 1916 tarifesine göre daha yüksek bir vergi oranı sağlanmıştır.

Ancak; Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasının ardından askeri savaş yerini bir bakıma siyasi savaşa bırakmış, savaş meydanını ise Lozan Konferansı oluşturmuştur. Kurtuluş Savaşı'nda Türkiye'nin karşısında yer alan devletler, bu defa Lozan Konferansı'nda Türkiye'nin karşısında yerlerini alarak, askeri savaş ile elde edemediklerini masa başında elde etmek için yoğun çaba harcamışlar; nitekim 20 Kasım 1922'de İsviçre'nin Lozan kentinde başlayan, İsmet Paşa'nın Türk heyeti başkanı olarak yer aldığı Lozan Barış görüşmeleri sürecinde, görüşmelere katılan anılan ülkelerin temsilcileri, kapitülasyonlara ayrı bir isim bularak uygulamaya devam etme arayışı içine girmişler; böylece görüşmeler, Türk-Yunan Sınırı, Boğazlar, Musul sorunu olarak sayabileceğimiz siyasi anlaşmazlıklar ile birlikte, kapitülasyonların ne olacağı üzerine ortaya çıkan iktisadi anlaşmazlık nedeniyle 4 Şubat 1923'te kesintiye uğramıştır.

Lozan Kongresi 1923 yılı nisan ayında yeniden başlamış ve 24 Temmuz 1924 tarihinde taraflar arasında Lozan Antlaşması imzalanmış;

ayrıca imzalanan Antlaşma 340, 341, 342 ve 343 numaralı kanunlarla TBMM tarafından onaylanarak 24 Ağustos 1924 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece; Lozan Antlaşması'nın I. Bölümü 28'inci maddesinde yer alan "*Yüksek âkit taraflar, Türkiye'de kapitülasyonların bütün nokta-i nazarlardan tamamen ilgasını herbiri; kendisine taallûku cihetinden kabul ettiklerini beyan ederler.*" hükmü ile kapitülasyonlar tamamen kaldırılmıştır. Bununla birlikte; Lozan Antlaşması'na ek olarak hazırlanan "Ticaret Mukavelesi Antlaşması" ile de; yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti, 24.08.1929 tarihine kadar sözleşmeye taraf ülkeler olan Britanya, Fransa, İtalya, Japonya, Bulgaristan, Romanya ve Yugoslavya'ya 1916 yılında Osmanlı döneminde belirlenen gümrük tarifesinin 12 katına yükseltileen oranları bazı mallarda 1916 tarifesinin 9 katına indirmeyi ve yürürlükteki oranları beş yıl değiştirmemeyi taahhüt etmiş, bu nedenle de beş yıl süre ile gümrük tarifeleri üzerinde herhangi bir değişiklik yapılamamıştır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti bu antlaşma ile aynı zamanda, anılan dönem için belirli istisnalar dışında "yurda mal sokmaya ve yurttan mal çıkartmaya ilişkin yasakları kaldırma ve bunları yeniden koymama" yükümlülüğü altına girmiştir.

Sonuç olarak; Türkiye Cumhuriyeti Devleti, bazı unsurları ertelenmiş olsa da, Lozan Antlaşması ile kapitülasyon yükünü omuzlarından atarak tam bağımsızlığın olmazsa olmazı olan iktisadi bağımsızlığını uluslararası camiada kanıtlamış, yoluna tam bağımsız bir ülke olarak devam etmiştir.

Kaynakça:

1. Şevket PAMUK, Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme
2. Şevket PAMUK, 100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914
3. Yahya S. TEZEL, Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi
4. Turhan ATAN, Maliye Dergisi
5. Yüksel ÜLKEN, Atatürk ve İktisat
6. Nesrin YILDIRIM, Atatürk'ün İktisadi Egemenlik İlkesinin Kalkınma Politikaları
7. Korkut BORATAV, Türkiye'de Devletçilik