

Etkinlikler - Voyvoda Caddesi Toplantıları 2000-2001

Kapitülasyonların Osmanlı İktisadi Modernleşmesi Üzerindeki Etkileri Prof. Dr. Ali Akyıldız

Başlıktan da anlaşılacağı gibi, bu tebliğde kapitülasyonların Osmanlı İktisadi modernleşmesi üzerindeki olumsuz etkileri ve devletin bunları kaldırma veya etkilerini azaltma yönünde aldığı tedbirler üzerinde durulacaktır. Bu yapılırken kapitülasyonların tarihi gelişimine temas edilmeyecektir. Çünkü bu, ele alınan konunun boyutunu aşar ve esas üzerinde durulması gereken konular gölgede bırakır. Ancak gene de kapitülasyonun bir tanımını yapmakta yarar var. Kapitülasyon, en genel anlamıyla bir devletin başka bir devlet tüccarlarına ticarî, adli ve iktisadî birtakım ayrıcalıklar sağlaması olarak tanımlanabilir.

Bilindiği üzere Osmanlı iktisadî zihniyetinin en temel prensiplerinden birisi ülkede eşya ve emtia sıkıntısının çekilmesini önlemek ve bu amaca yönelik olarak da ihracatı sınırlamaktır. Aslında kapitülasyonlar, bu klasik stratejiyi benimsemiş olan iktisadî zihniyetle çatışmaz, hatta onu destekler. Bu sayede ülkeye giren mallar artar ve Osmanlı devlet adamlarının korkulu rüyası olan kıtlık sorununa çözüm bulunur. Fakat XIX. yüzyıldan itibaren artık Osmanlı klasik iktisadî paradigması değişmeye başlar. Böylece kapitülasyonlar da farklı bir açıdan değerlendirmeye tabi tutulur ve bunlar, Tanzimatçı Osmanlı bürokratlarının gözünde iktisadî modernleşmenin önündeki en ciddi engel olarak görülür. XIX. yüzyılın özellikle ikinci yarısından itibaren Osmanlı ülkesinde faaliyete geçen bazı yabancı şirketler, ve özellikle de sigorta şirketleri halka büyük zararlar verirler. Özellikle, Avrupa'daki bir sigorta şirketinin acentesi olmadıkları halde, onların isimlerini kullanarak Osmanlı ülkesinde faaliyet yapan ve halktan prim toplayan sigorta şirketleri çok önemli bir sorun olarak karşımıza çıkar. 1890'lı yılların başında ülkede on beş sigorta şirketi veya acentesi faaliyet gösterirken, yedi-sekiz yıl içinde bu sayı kırk dörde yükselir. Vatandaşlardan sigorta primi toplayan bu şirketler, hasar oluştuğunda çeşitli gerekçeler göstererek, sigortalıya ödeme yapmazlar. Devletin bu kuruluşları denetim altına alma çabaları da, aşağıda izah edeceğimiz gibi, kapitülasyonlara aykırı olduğu gerekçesiyle sonuçsuz kalır. Yabancı sigorta şirketlerinin halka verdiği zarar, yabancı gazetelere bile yansır ve Viyana'da çıkan bir gazete sigorta şirketlerinin birer "çekirge sürüsü gibi Şark'a müstevli" oldukları şeklinde değerlendirmeler yapar. Bu durum İstanbul Ticaret Odasını da rahatsız eder ve Oda yetkilileri yabancı sigorta şirketlerinden içtüzüklerini ve temsilcisi oldukları sigorta şirketinden almış oldukları vekâletnameleri ibraz etmelerini ister. Ancak yabancı sigorta şirketleri Ticaret Odası'na bu konuda cevap vermeye bile tenezzül etmezler. Avrupa'daki bazı şirketlerin temsilcisi olan sigorta şirketleri de sigortalıya tazminat ödememek için işi yokuşa sürerler: şirket içtüzüğüne dayanarak, anlaşmazlık halinde davanın ancak Paris, Londra veya Avrupa'nın başka bir yerinde açılabileceğini; dava kazanıldığında da paranın şirket merkezinin bulunduğu ülkedeki bankaya yatırılması gerektiğini ifade ederler. Bu türlü bahaneler ileri sürerek tazminata hak kazananlara ödeme yapmazlar.

Bu şirketler, kapitülasyonları bahane ederek, hiçbir malî sorumluluk altına girmeden ve devlete vergi ödemediği Osmanlı ticaret hayatına katılırlar. Bu durum yerli üreticileri ve zanaatkarların hâlini daha da kötüleştirir. Zira zaten sermaye, bilgi, ticarî vizyon ve yetmişmiş elemanlarından Avrupalı şirketlerle

rekabet edecek gücü olmayan yerli zanaatkar ve tüccarların, faaliyet gösterebilmek için ayrıca devlete vergi vermeleri ve devletin koyduğu bazı kurallara uymaları gerekiyordu. Bu ise rekabet şartlarını daha da ağırlaştırıyordu. Yani yerli üreticinin rekabet şansı kapitülasyonlar nedeniyle neredeyse sıfıra inmekteydi. Öte yandan kapitülasyonlar, devlet olmanın en önemli göstergelerinden birisi olan kendine mahsus bir iktisadî siyaset belirlenmesinin önündeki en büyük engel olduğu gibi, reform süreci boyunca, yabancı devletler tarafından ülkenin iç işlerine karşılık amacıyla bir müdahale aracı olarak da kullanıldılar. Bu müdahalenin en somut örneği, devletin yabancı şirketleri denetim altına alma sürecinde yaşanır.

Devlet, her şeye rağmen bir yandan yerli müteşebbisleri teşvik edici bazı tedbirler alırken, bir yandan da yabancı şirketleri denetlemek ve iktisadî faaliyetlerini kontrol altına almak adına bazı girişimlerde bulunur. Ülkede yatırım yapmak isteyen yerli ve yabancı yatırımcılara, fabrika kurmak üzere yurt dışından getirecekleri âlet, edevat ve makineleri gümrük vergisinden muaf tutmak, fabrikaların kurulacağı devlete ait arazileri ücretsiz olarak vermek ve devlete ait arazilerde bulunan bazı hammadde kaynaklarından ücretsiz yararlanmalarını sağlamak gibi teşvikler sağlanır. Şirket kurma mevzuatı yemden düzenlenir ve maden şirketlerinin kurulması kolaylaştırılır. İhracatı teşvik için de yurt dışına çıkarılacak deri ürünlerinden gümrük vergisi alınmaz. Bundan amaç yerli ürünlerin *emtia-i ecnebiyyeye rekabet edebilmesiydi*. Ancak bu noktada, ithal yasakları koymak veya ithalatı yüksek oranda vergilendirmek, yerli sanayiye ucuz hammadde sağlayabilmek için hammaddelere ihraç yasağı koymak veya yüksek oranda vergilendirmek gibi yerli sanayi gerçekten koruyucu tedbirleri alıp hayata geçiremedi. Bunun nedeni ise, sık sık tekrarlandığı gibi, kapitülasyonlardı.

Kapitülasyonlar ve Devletin Yabancı Şirketleri Denetim Altına Alma Çabaları

Osmanlı Devleti, mahkemelerini yetkili merci olarak kabul etmeyen, devlete vergi ödemeyen ve devlet denetimini reddeden yabancı şirketlerle kendi vatandaşları arasında sorun çıktığında, kapitülasyonlar yüzünden vatandaşlarının haklarını koruyacak tedbirleri alamıyordu. Birçoğu kendi ülkelerinde de tescil edilmemiş olan şirketlere, herhangi bir denetim ve yaptırım uygulayamıyordu. Bu yüzden özellikle XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, kapitülasyonların doğurduğu iktisadî sonuçlar tartışılmaya başlandı. İktisadî bağımsızlıkla siyasi bağımsızlık arasındaki yakın ve doğrudan ilişkiyi burada izah etmeye gerek yok. Burada ele alınan süreç ise bu ilişkiyi açık ve çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır.

Osmanlı tarihinde kapitülasyonlara karşı ilk ciddi tavır 1713'te sadrazam olan Ali Paşa tarafından alındı. Ali Paşa, bu imtiyazların Osmanlı padişahlarınınca tek taraflı olarak verildiğini ve dolayısıyla hukukî alt yapılarının son derece zayıf olduğunu gördü. Yani sonuçta tahta geçen bir padişahın, söz konusu imtiyazları vermek istememesi durumunda Avrupalı devletlerin elinde teamüllerin dışında her hangi bir hukukî dayanak noktası yoktu.

Ali Paşa'nın bu konuya dikkat çekmiş olma sı, Fransız elçisi Marquis de Bonnac'ın uyanmasına neden oldu. Hatta elçinin, "Bu adam [Ali Paşa] iki üç yıl daha kalsaydı belki de kapitülasyonları kaybedecektik. Kapitülasyonların hukuksal temeli o denli zayıftır ki bunların devamı için boyuna uğraşmak gerekir. Benim amacım kapitülasyonların yenilenmesi ve pe-kıştirilmesidir" şeklindeki sözleri bu hukukî altyapı zayıflığına işaret eder. Ali Paşa'nın Pe-tervadin'de şehit düşmesi neticesinde bu girişim, 1740'ta Fransa'ya daha da geniş imtiyazların verilmesiyle sonuçlanır. 1740 kapitülasyonlarının önemi, bu imtiyazların artık tek taraflı verilen imtiyazlardan olmaktan çıkarak, çift taraflı ticarî anlaşmalar haline getirilmiş olmalarıdır. Fransızlara tanınan bu ayrıcalıklar daha sonra diğer Avrupa devletlerine de verildi.

Kapitülasyonların Osmanlı iktisadî modernleşmesi üzerinde yarattığı ciddi olumsuzluklara dikkat çeken diğer bir devlet adamı da, Tanzimat döneminin önemli simalarından Âli Paşa'dır. Kırım savaşıdan sonra toplanan Paris Kongresi'nde Osmanlı Devletini temsil eden Âli Paşa, "Hem bize reform yapmamız için baskı yapıyorsunuz, hem de kapitülasyonlarla önümüzü kesiyorsunuz" diyerek haklı bir itirazda bulunur. Görüşleri haklı bulunarak konunun Paris Anlaşması'ndan sonra İstanbul'da toplanması kararlaştırılan İstanbul Konferan-sı'nda ele alınması esası benimsendiye de, söz konusu konferans gerçekleştirilemeyince bu hususta bir ilerleme sağlanamaz.

Kapitülasyonlarda bir değişiklik yapılmadan atılacak iktisadî adımların beyhüde olacağını bilen Âli Paşa, 7 Temmuz 1867'de sefaretlere kapitülasyonlar hakkında bir muhtıra göndere- rek, kapitülasyon hükümlerini anlaşmalara aykırı yorumladıklarını ve kapitülasyonlara dayanmayan imtiyaz iddialarının reddedileceğini bildirdi. Ayrıca yabancıların buldukları ülkenin kanunlarına uyma zorunluluğu yönündeki milletler arası hukuk kuralını sefirlerle hatırlattı. Bu muhtıranın en temel argümanı, gerek iktisadî, gerek siyasi anlamda Osmanlı'nın atmış olduğu adımların, kapitülasyonlara aykırı olduğu gerekçesiyle sefaretler tarafından en- gellenmesiydi. Âli Paşa, söz konusu muhtıra ile bu engelleri aşmaya çalışırsa da, bu girişimden de bir sonuç alınamaz.

II. Abdülhamid döneminde yabancı şirketleri denetim altına alabilmek için bazı girişimlerde bulunuldu. Bu amaçla 1886 tarihinde Ticaret Müsteşarlığı tarafından bir nizamname hazırlandı. Söz konusu denetim hakkının kullanılabilmesine meşruyet sağlayabilmek için Avrupa ülkelerinden ve Amerika'dan örnekler getirildi. Nizamnameye göre yabancı bir şirketin Osmanlı ülkesinde faaliyet gösterebilmesi için kendi ülkesinin konsolosluğundan alınmış bir güven mektubu getirmesi ve Osmanlı makamlarından ruhsat alması gerekiyordu. Şirket içtüzüğü izinsiz olarak değiştirilemez, şirketin faaliyet alanı da izinsiz genişletilemezdi. Şirketlerin faaliyetleri Ticaret Odaları tarafından oluşturulan komisyonlar tarafından sürekli denetlenecek ve nizamnameye aykırı davranan şirketler cezalandırılacaktı. Bu nizamname kamuoyuna yayımlanmadığına göre büyük bir ihtimalle yürürlüğe konulamamıştır.

Bundan yaklaşık bir yıl sonra, 7 Aralık 1887'de Sultan II. Abdülhamid'in iradesiyle bir nizamname yayımlandı. Nizamname, yabancı şirketlerin hükümetin izni olmaksızın Osmanlı ülkesinde şube veya acente açmaya-cağı, şirketlerin resmî muameleler için Osmanlı ülkesinde bir ikametgâh göstermesi gerektiği, aleyhindeki kesinleşmiş bir kararı uygulamaktan kaçınan şirketin kapatılacağı gibi maddeleri içeriyordu. Bu nizamname de İstanbul'daki yabancı ülke sefirlerinin itirazıyla karşılaştı ve kabul edilmedi. Sefaretlerin itiraz nedeni, hükümetten izin alma şartının *kapitülasyonlarla temin edilen serbest-i ticaret esa sına* aykırı olduğuydu.

II. Abdülhamid,- birincisinin başarısızlığa uğraması üzerine 25 Mart 1906 tarihli irade ile ikinci bir nizamname daha yayımladı. Bunu gündeme getiren kurum ise hakkı yenen ve zarara uğrayan insanları başvurduğu mahkemelerin bağlı olduğu Adliye Nezaretiydi. Nizamnameye göre, Osmanlı topraklarında faaliyet gösteren şirketlerin, temsilcisi, acentesi veya şubesi oldukları şirketten aldıkları bir vekaletnameyi yetkili mercilere ibra etmeleri gerekmektedir. Ayrıca kuruluş yerini, ismini, uyruğunu, sermaye miktarını ve Osmanlı kanunlarına uyacağına dair bir dilekçeyi Ticaret Nezaretine verecekti. Nizamnamenin en önemli maddelerinden birisi hiç şüphesiz ki herhangi bir ihtilaf hâlinde Osmanlı mahkemelerinin yetkili merci olarak kabul edilmesiydi. Ülkede bir kangren halini almış olan sigorta şirketleri konusu da nizamnamede ayrıntılı bir şekilde yer aldı. Fakat hazırlanan bu nizamname de kapitülasyonlara aykırı olduğu gerekçesiyle sefaretler tarafından kabul edilmedi.

II. Meşrutiyet hükümetleri de fırsat buldukça kapitülasyonları gündeme getirdiler. Nitekim, Avusturya-Macaristan ile imzalanan 1909 protokolü ve İtalya'yla imzalanan Lozan Barış Antlaşması'nda da bu yönde görüşler ileri sürüldü. İttihatçılar Birinci Dünya Savaşı'nın puslu atmosferi içerisinde kapitülasyonların kaldırılmasını ciddi olarak ele aldılar. Bu konu ile ilgili kararın esaslarını belirlemek üzere, 1914 Eylül'ü başlarında Adliye Nazırı Pirî-za-de İbrahim Bey'in başkanlığında bir komisyon kuruldu. 8 Eylül 1914'te Prens Said Halim Paşa başkanlığında toplanan hükümet, komisyonun kapitülasyonların lağvedilmesi yönündeki kararını kabul ve aynı gün bu karar ilân etti. Böylece Osmanlı ülkesinde oturan yabancılar hakkında devletler arası hukuk kurallarının uygulanacağı, halen tatbik edilen ve kapitülasyon ismi verilen mali, iktisadi, adli ve idari bütün imtiyazların, onlardan doğan bütün ayrıcalık ve hakların lağvedildiği kamuoyuna duyuruldu.

Karar, 9 Eylül 1914'te bir nota ile İstanbul'daki sefaretlere bildirildi. Büyük devletler, kapitülasyonların ikili anlaşmalara dayandığını ve dolayısıyla tek taraflı olarak kaldırılmayacağını belirterek elçilikleri vasıtasıyla bir takım tepkiler gösterirlerse de, o sırada yaşanan kargaşa arasında bu pek etkili olmaz. Dolayısıyla İttihatçıların yarattıkları fiilî durum başarılı olur. Hükümet 1 Ekim'de kararı yürürlüğe koyar. Kapitülasyonların kaldırılmasının ardından Osmanlı kanunlarında eski anlaşmalardan kaynaklanan hükümler de yeniden gözden geçirilir. Çıkarılan bazı geçici kanunlarla kapitülasyonların kaldırılmasının yarattığı yasal boşluğun doldurulması hedeflenir. 15 Ekim 1914'te, Osmanlı kanun ve nizamlarında eski anlaşmalardan ve kapitülasyonlardan doğan bütün hükümlerin geçersiz olduğu ilân edilir.

8 Mart 1915 tarihli geçici bir kanunla, Osmanlı ülkesindeki yabancıların durumu ele alınır. Bununla, yabancılar ülkede emniyet ve asayişli ilgilendiren bütün kanun ve nizamların kapsamına alınarak ülke içindeki faaliyetlerinin denetlenebilmesine ve sınırlandırılabilmesine imkân tanınır. Ayrıca Osmanlı uyruklular dan alınan vergilerin aynen yabancılardan da alınması kararlaştırılır. Bu, öteden beri zikredilen ve yerli üretici ile yabancı şirketler arasındaki haksız rekabeti önlemeye yönelik önemli bir gelişmeydi.

Yabancı şirketlerin denetim altına alınabilmesi için yapılan ikinci girişimin de başarısızlığa uğraması üzerine, konu yaklaşık sekiz sene ele alınmaz. Ancak problemler artarak devam eder. Kapitülasyonların kaldırılmasından sonra, sıra bunlardan yararlanan ve imtiyazların arkasına sığınmış halkı ve ülkeyi zarara uğratan yabancı şirketlere gelir. Bâbîâlî'de özel bir komisyon oluşturulur ve yaptığı çalışmalar neticesinde 13 Aralık 1914 tarihinde çıkarılan geçici bir kanunla yabancı şirketlerin denetim altına alınmasına imkân tanınır. Bu kanun da yabancı anonim ve sigorta şirketlerini ayrı ayrı ele alır.

Nizamnameye göre, Osmanlı ülkesinde faaliyet göstermek isteyen yabancı bir şirket, ismini, kuruluş yerini, uyruğunu, sermaye miktarını ve Osmanlı kanunlarına uyacağına dair bir dilekçeyi Ticaret Nezareti'ne bildirmeye mecburdu. Ayrıca, ülkesinin kanunlarına uygun kurulduğuna ve faaliyette bulunduğunu gösteren kendi hükümetince verilmiş resmî bir belgeyi ibraz etmek zorundaydı. Şirketler Osmanlı kanun ve nizamlarına tabi olacaktı. Kanunun on beşinci maddesine göre, esas faaliyet alanı Osmanlı ülkesi olan yabancı anonim şirketler, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içerisinde bir *Osmanlı anonim şirketine* dönüşecekti. Aksi durumda idare merkezleri kapatılacaktı.

Yabancı sigorta şirketlerinin denetimi Ticaret Nezareti'ne verildi. Buna karşılık her şirketin belli bir senelik harcı, malî durumlarını belirten belgeleri ve genel kurulca onaylanmış yıllık bilançolarını nezarete vermesi gerekiyordu. Şirketlerle iş yapan Osmanlı vatandaşlarının haklarının korunabilmesi için şirketler belli bir parayı bir bankada bloke edecekti. Ayrıca sigorta şirketlerinin halka ödemeleri gereken ve büyük sorunlara neden olan sigorta tazminatlarının ödeme yerleri ile ilgili sorun da çözümlendi. Sigorta bedelleri, şirketin şube veya acentesinin bulunduğu yerlerde ödenecekti.

Yine çıkarılan geçici bir kanunla öteden beri yerli şirketlerin ve hükümetin şikâyetlerine konu olan yabancı şirketlerin gelir vergisi vermemeleri sorunu da çözüme kavuşturuldu. Kanunla, Osmanlı ülkesinde ticari faaliyet gösteren bütün şahıs ve şirketler, her hangi bir ayırım gözetilmeksizin gelir vergisi ödemekle yükümlü tutuldular.

Bu kanunların uygulanma süreci de biraz sancılı oldu. Şirketler bu şartları yerine getirmemek için her yolu denediler. Sigorta şirketleri de bunlar arasındaydı. Bunların önemli bir kısmı yükümlülüklerini yerine getirmeyince, hükümet bunların isimlerini kamuoyuna duyurdu. Nitekim *İktisadiyat Mecmuası* 'nda Ticaret Nezareti'nden yetki belgesi almamış olan elli beş sigorta şirketinin ismi ilân edildi. Bunlar arasında İngiliz, Alman, Fransız, Norveç, İtalyan, Amerikan, Rus, İskoç, İsviçre ve Macar şirketleri vardı. Görüldüğü gibi Birinci Dünya Savaşı 'nın hemen öncesindeki kargaşa ortamı içerisinde bir oldu-bitti ile kapitülasyonlar kaldırılarak hükümetin şirketler üzerinde kurmak istediği denetim, yine aynı kargaşa nedeniyle pek başarıyla uygulanamadı. Kanunun çıkmasının üzerinden neredeyse iki yıl geçmesine rağmen, sigorta şirketleri hâlâ denetim altına alınmadığı gibi bunların faaliyetlerine de engel olunamadı.

Said Halim Paşa hükümeti 23 Mart 1916'da çıkardığı başka bir geçici kanunla, yabancı şirketlere Türkçe kullanma zorunluluğu getirdi. Yabancı imtiyazlı şirketler, zorunlu haller, teknik yazışmalar ve yabancı kuruluşlarla yazışmalar dışında Türkçe kullanmakla yükümlü kıldılar. Bu kanunla Türkçe kullanımı mecburî tutularak hem Osmanlı vatandaşlarına yeni bir istihdam alanı yaratılması, hem de bu çalışanlar vasıtasıyla söz konusu yabancı şirketlerin içeriden denetlenmesi amaçlanmıştı.

Lozan Antlaşması ile kapitülasyonlar kaldırıldı

Osmanlı Devleti Birinci Dünya Savaşı'ndan yenik çıktı. Galip devletler, imzalanan Sevr Antlaşması ile kapitülasyonların, İttihat ve Terakki'nin 9 Eylül 1914 tarihli deklarasyonundan önceki konumlarına geri dönülmesi ve o ana kadar yararlanamayan devletlere de teşmil edilmeleri konusunda İstanbul hükümetini ikna ettiler. Ancak Ankara hükümeti bu kararı tanımadı. Öte yandan 16 Mart 1921'de Sovyet Rusya ile imzalanan Moskova Antlaşması ile ülkenin egemenlik haklarını sınırlandırdığı gerekçesiyle kapitülasyonların kaldırılması esasî benimsendi.

Millî Mücadele'den sonra Lozan'da toplanan konferansta Avrupa devletleri kapitülasyonların devam etmesi için diretilerse de, bunu kabul etmeyen Türk heyeti konferansı terk etti. Daha sonra toplanan ikinci Lozan Konferansı'nda Türk hükümetinin bu konuda taviz vermeyeceğini anlayan Batılı devletler geri adım attılar ve 24 Temmuz 1923'te imzalanan Lozan Anlaşması ile kapitülasyonlar kaldırıldı.

Bu anlatılardan da anlaşılacağı üzere, Osmanlı Devleti'nin XIX. yüzyıl boyunca ve XX. yüzyıl başlarında kendi millî çıkarları için ileriye doğru atmış olduğu her adım İstanbul'daki Avrupalı devlet elçilerinin itirazlarıyla karşılaşmıştır. İtirazların dayanak noktası her zaman kapitülasyonlardı. Bu engel bir türlü aşılamadığı için, ülkede sermaye birikimini sağlamaya yönelik olarak kurulan yeni ticarî ve iktisadî müesseseler bundan büyük zararlar görmüş ve Osmanlı iktisadî modernleşmesi gecikmiştir. Yeni cumhuriyet ise iktisadî gelişiminin önünde büyük bir engel olarak duran ve iktisadî ve siyasî bağımsızlığına büyük bir sekte vuran kapitülasyon belasından Lozan Anlaşması ile kurtuldu. Böylece Millî Mücadele'nin parolası olan tam bağımsızlık prensibi, iktisadî bağımsızlık ile perçinlenir. Lozan'daki bu kazanımın ne kadar büyük olduğunu, yukarıda anlatılan süreç çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır.