

150. Yılında Baltalimanı Ticaret Antlaşması*

Bundan 150 yıl önce 1838 yılının 16 Ağustos günü, Sadrazam Reşit Paşa'nın Boğaziçi'nde Baltalimanı'ndaki konağında, Reşit Paşa ile İngiliz elçisi Ponsonby iki devlet arasında yeni bir ticaret antlaşması imzalıyorlardı. Bu antlaşmayı aynı yıl Fransa ile, daha sonra da diğer Avrupa devletleriyle imzalanan ve benzeri koşullar içeren diğerleri izleyecektir.

Baltalimanı Antlaşması'nın getirdiği düzenlemelerin bir bölümü, Osmanlı Devleti'nin dış ticarete uyguladığı tekel düzeni ile özel sınırlamalara ve ek vergilere ilişkindi. 1838 öncesinde uygulanan ve Yed-i Vâhid olarak adlandırılan düzende, devlet bir malın herhangi bir yöredeki dış ticaretini bir özel kişinin tekeline bırakabiliyordu. Ayrıca, belirli hammaddelerin ya da gıda maddelerinin darlığının çekildiği yıllarda, malların ihracatını yasaklayabiliyordu. Özellikle savaş dönemlerinde, maliyeye ek gelir sağlamak ama-

Bu yazı daha önce şu kaynakta yayımlanmıştır:

*150. Yılında Baltalimanı Ticaret Antlaşması", *Tarih ve Toplum*, Sayı 60, 1988, s. 38-41.

cıyla dış ticarete olağanüstü vergiler uygulanabiliyordu. Baltalimanı Antlaşması ile dış ticaretteki tekeller düzeni kaldırılıyor ve Osmanlı Devleti dış ticarete olağanüstü vergiler ya da sınırlamalar uygulama hakkından vazgeçiyordu.

Bu düzenlemelerle Osmanlı ekonomisinin dış ticarete açılması kolaylaştırılmış oluyordu. Ayrıca Osmanlı Devleti de özellikle mali bunalım dönemlerinde başvurduğu önemli bir ek gelir kaynağını kaybediyordu. Nitekim, bir sonraki savaş döneminde, yani Kırım Savaşı sırasında, Osmanlı maliyesi dış ticaretten ek gümrük vergileri toplayamayacak ve Avrupa para borsalarında borçlanma yolu açılacaktır.

Baltalimanı Antlaşması'nın getirdiği düzenlemelerin bir diğer bölümü ise gümrük vergilerinin düzeylerine ilişkindi. 1838 öncesinde Osmanlı Devleti hem ithalat hem de ihracat üzerinden yüzde 3 oranında gümrük vergisi almaktaydı. Ayrıca, yerli ve yabancı tüccarlar mallarını imparatorluk içinde bir bölgeden diğerine taşırlarken yüzde 8 düzeyinde bir iç gümrük vergisi ödemek zorundaydılar. Baltalimanı Antlaşması ihracata uygulanan vergileri yüzde 12'ye çıkarıyor, ithalattan alınan vergiyi ise yüzde 5 olarak saptıyordu. Ayrıca, yerli tüccarlar iç gümrükleri ödemeye devam ederken, yabancı tüccarlar bu uygulamanın dışında bırakılıyordu. Böylece yabancı tüccarlar yerli tüccarlar karşısında önemli bir ayrıcalık elde etmiş oluyorlardı.¹

Kısa vadedeki sonuçları açısından ele alındığında, dış ticaret üzerindeki tekelleri ve diğer engelleri ortadan kaldıran düzenlemelerin gümrük vergilerine ilişkin düzenlemelerden daha önemli olduğu söylenebilir. Tekellerin ve devlet müdahalelerinin kaldırılmasından sonra Osmanlı hammaddelerinin ihracatında önemli artışlar görüldü.

Daha uzun vadede ise gümrük vergilerinin düzeylerine ilişkin düzenlemeler önem kazandı. Gerçi Baltalimanı Antlaşması gümrük vergilerini daha önceki düzeylerinden aşağılara çekmiyordu ama bu tür bir antlaşmayı imzalayarak Osmanlı Devleti kendi gümrük vergilerinin düzeylerini Avrupa devletleriyle birlikte saptamayı bir ilke olarak kabul ediyor ve böylece bağımsız bir dış ticaret izleyebilme hakkından vazgeçiyordu.

Antlaşma imzalandıktan sonra, Avrupa devletleri gümrük vergilerini daha da düşük düzeylere indirerek elverişli koşulların oluşmasını beklediler. 1860-61 yıllarındaki mali bunalım ve Lübnan siyasal bunalımı sırasında Osmanlı Devleti ithalattan alınan gümrük vergilerini yüzde 12'den yüzde 1'e indiren değişiklik maddesini imzalamak zorunda kaldı.

Birinci Dünya Savaşı'na kadarki dönemde ihracattan alınan vergiler yüzde 1 düzeyinde kalmıştır. İthalattan alınan vergiler ise Osmanlı yönetiminin çabaları sonucunda bir miktar artırıldı, 1861'de yüzde 5'ten yüzde 8'e, 1905'te yüzde 11'e ve 1908'de yüzde 15'e çıkarıldı. Osmanlı Devleti 1838 Antlaşması'nı ancak Birinci Dünya Savaşı başladıktan sonra bir kenara itebilecek ve ancak savaşın getirdiği olağanüstü koşullarda daha bağımsız bir dış ticaret politikası izleyebilecekti.

Osmanlı yönetimi niçin böyle bir antlaşmayı imzalamıştı? Sadrazam Reşit Paşa ve daha sonraları Tanzimat reformlarını başlatacak diğer yöneticiler serbest ticaretin yararlarına mı inanıyorlardı, yoksa İngiltere'nin oyununa mı gelmişlerdi? Dış baskılara karşı niçin direnememişlerdi? Bu sorulara yanıt verebilmek için, antlaşmanın imzalandığı dönemin koşullarını uzun dönemli bir bakış açısıyla değerlendirmek gerekiyor.

19. yüzyılın başlarında dünyadaki iktisadi, siyasal ve askeri güç dengeleri hızlı bir değişme göstermişti. Sanayi Devrimi'ni tamamlayan İngiltere, giriştiği bir dizi savaş sonucunda Fransa'yı yenerek dünya pazarlarında rakipsiz duruma gelmişti. Ancak, Sanayi Devrimi'ni henüz tamamlamamış diğer Avrupa ülkeleri korumacı önlemlerle İngiltere'nin kendi pazarlarına girmesini engelliyorlardı. İşte bu koşullarda İngiliz ticaret ve sanayi sermayesi Avrupa dışındaki alanlara yöneldi. 1820'lerden 1840'lara kadarki dönemde Güney Amerika'dan Çin'e kadar pek çok bölgede mümkünse yerel iktidarlarla anlaşarak, gerektiğinde de silah zoruyla pek çok serbest ticaret antlaşması imzalandı.

İngiltere'nin Osmanlı ülkesiyle olan ticareti de 1820'lerden itibaren hızla büyümekteydi. Ancak, İngiliz tüccarlar Osmanlı Devleti'nin müdahalelerinden ve koyduğu engellerden şikâyet ediyor,

ticareti uzun dönemli bir yasal çerçeveye bağlamak istiyorlardı. Yeni dünya koşullarında Osmanlı yönetiminin İngiliz baskılarına karşı direnmesi oldukça zordu. İngiliz diplomasisi Osmanlı yönetiminin zayıf bir anını beklemekteydi.

İngiliz diplomasisinin beklediği fırsat Mısır valisi Mehmed Ali Paşa'nın isyanıyla ortaya çıktı. Mehmed Ali Paşa Mısır'da dış ticareti devlet tekeline almış, elde ettiği gelirleri sanayileşmeye ve askeri harcamalara yöneltmişti. Dış ticaretteki tekeller İngiltere'nin Mısır'daki çıkarlarına darbe vurmuştu. Öte yandan Mehmed Ali Paşa Osmanlı ordularını Nizip ve Kütahya'da iki ağır yenilgiye uğratmış, Osmanlı saltanatını tehdit eder duruma gelmişti.

Mehmed Ali Paşa tehlikesi Rusya'nın artan nüfuzu ile birleşince, Osmanlı yönetimi kurtuluşu İngiltere'ye yaklaşmakta buldu. Umulan, İngiltere'ye sunulan iktisadi ödünler karşılığında İngiltere'nin siyasal ve askeri desteğini almak, imparatorluğun toprak bütünlüğünü korumasını sağlamaktı.

Baltalimanı Antlaşması işte bu koşullar altında imzalandı. Antlaşmayı Osmanlı devlet adamlarının bir gaflet anında imzaladıkları bir belge olarak yorumlamak veya Osmanlı yöneticilerinin bu serbest ticaret antlaşmasının uzun dönemli sonuçları konusunda iyimser beklentiler içinde olduklarını ileri sürmek güçtür.

Baltalimanı Antlaşması'nın iktisadi sonuçları imzalandığından bu yana tartışma konusu olmuştur. 19. yüzyılın ortalarına gelindiğinde, hacmi giderek büyüyen ithal mallarının rekabeti karşısında, pek çok yerli ve Avrupalı gözlemci Şam, Halep, Diyarbakır, Amasya, Bursa ve İstanbul gibi merkezlerde, özellikle iplik eğirme ve kumaş dokuma gibi faaliyetlerde el tezgâhlarının gerilemekte olduğunu anlatıyorlardı. Küçük imalathane sahiplerinin ve lonca çalışanlarının ithal mallarının yarattığı rekabetten şikâyetleri 19. yüzyıl boyunca sürdü.

Baltalimanı Antlaşması'nın el tezgâhları üzerinde yarattığı gerileme ve yıkım, 20. yüzyılda da sık sık tartışıldı. Örneğin, bu konuda en çok anılan çalışmalardan birinde, 1940 yılında Tanzimat'ın yüzüncü yılı vesilesiyle hazırlanan bir kitapta yazdığı makalede, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi öğretim üyelerinden Celal

Ömer Sarc Avrupalı gezginlerin ve diplomatların 19. yüzyıl ortalarında yaptıkları gözlemlere dayanarak 1838 Ticaret Antlaşması'nın Osmanlı sanayiini nasıl çökerttiğini aktarıyordu.²

Baltalimanı Antlaşması'nın 1960'ların ve 1970'lerin yoğun tartışma ortamında yeniden gündeme gelmesinde Doğan Avcioğlu'nun görüş ve yorumlarının önemli rolü olmuştur. Geniş yankılar uyandıran *Türkiye'nin Düzeni* başlıklı kitabında Avcioğlu, Celal Ömer Sarc'ın derlediği gerileme ve yıkıma ilişkin gözlemleri özetleyerek sunuyor ve Baltalimanı Antlaşması'nın Osmanlı sanayiinin çökmesine yol açtığını belirtiyordu. Avcioğlu'na göre, böylece, "ekonomi kendi yolunda devam edebilse mümkün görünen gelişme engellenmiş" oluyordu. Burada açık olarak söylenmesi bile ima edilen, Baltalimanı Antlaşması'nın kapitalist sanayileşmeye geçişi engellemiş olmasıdır. Bu nedenle de Avcioğlu, 1838 Antlaşması'nı Türkiye'nin idam fermanı olarak nitelendiriyordu.³

Avcioğlu'nun bu görüşleri daha sonraları pek çok yazar tarafından tekrarlandığı ve genel kabul görmeye başladığı için, hem Avcioğlu'nun hem de daha sonraları onun görüşlerine tepki olarak geliştirilen yorumların üzerinde durmak yararlı olacak.

Birinci olarak, 19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda dış ticaretin hızla genişlediği ve iç pazarları istila eden ithal mallarının rekabeti karşısında, zanaatlara dayalı yerli üretimin önemli gerilemeler gösterdiği doğrudur. Nitekim eldeki bilgiler 19. yüzyılda örneğin Anadolu'nun dış ticaret hacminin yaklaşık 15 kat arttığına işaret etmektedir. Daha da çarpıcı bir örnek verelim: Avrupa'dan ithal edilen pamuklu tekstil ürünlerinin hacmi 1820'den 1914'e kadar yaklaşık 100 kat artış göstermiştir.⁴ Ancak, ithalatın gösterdiği hızlı büyümeyi tümüyle masa başında imzalanan bir antlaşmaya bağlamak hatalı olur. Sanayi Devrimi'ni tamamlamış Avrupa ile el tezgâhlarına dayalı Osmanlı ekonomileri arasındaki büyük farklılıklar ortadadır. Nitekim, Avrupa'dan mamul mallar ithalatı Baltalimanı Antlaşması'ndan çok önce, 1820'lerden itibaren hızla büyümeye başlamıştı.

İkinci olarak, Avcioğlu Osmanlı zanaatlerinin tümüyle yıkılıp silindiği izlenimini vermektedir. Oysa son yıllarda yapılan araştır-

malar yerli imalat faaliyetlerinin önemli bir direnme gösterdiklerine işaret ediyor. Yine ithal mallarının rekabetinin en güçlü olduğu pamuklu tekstil dalından örnekler verecek olursak, yüzyılın ortalarındaki önemli gerilemeden sonra yerli iplik eğirmeciliği silinmiş, ancak yerli kumaş dokumacılığı varlığını sürdürebilmiştir. Yerli dokumacılar ucuz ve daha nitelikli olan ithal malı ipliği kullanmaya başlamışlar; ancak İngiliz sanayiinin üretmediği türden kumaşları piyasaya sürerek, bu tür kumaşlar için beğeniler yaratmaya ve talebi körüklemeye çalışarak varlıklarını sürdürmüşlerdir.⁵

En ileri teknolojiyi, yüksek emek verimliliğini sağlayan makineleri kullanan Avrupa sanayii karşısındaki bu direnişin ancak Osmanlı emekçilerinin düşük ücretleri kabul etmeleri sayesinde sürdürülebildiğini de belirtmek gerekiyor. Bir başka deyişle, 19. yüzyılın ortalarından itibaren İngiliz sanayiindeki işçi ücretleri artarken, Anadolu'daki geleneksel el tezgâhlarında çalışanlar düşük ücretlerle yetinmek zorunda kalmışlardır. Bugün az gelişmişliğin önemli bir boyutu olarak kabul edilen, düşük ücrete dayalı emek yoğun üretim dallarındaki uzmanlaşmanın kökenlerini 19. yüzyıldaki bu tür gelişmelerde bulmak mümkündür.

Avcıoğlu'nun Baltalimanı Antlaşması'na ilişkin yorumları içinde en sorunlu olanı, Osmanlı ekonomisinin var olan gelişme çizgisinin engellendiğini belirtmesi ve dinamik bir Osmanlı sanayiinin bu antlaşma nedeniyle kapitalizme geçemediği izlenimini vermesidir. Oysa, 19. yüzyıl başlarında Anadolu ve Suriye'deki mamul mallar üretimi incelendiğinde, üretimin geleneksel loncalar çevresinde örgütlendiği, küçük ve orta ölçekli atölyelerde geleneksel el tezgâhlarının kullanıldığı ve bu işletmelerdeki sermaye birikiminin sınırlı kaldığı görülüyor. İthal mallarının rekabeti karşısında hem gerileyen, hem de direnen bu yapıların bir Sanayi Devrimi eşiğinde olduklarını söylemek mümkün değildir. Bu nedenle Türkiye'nin az gelişmişliğinin kökenlerini 19. yüzyılın öncesinde aramak gerekiyor.

Avcıoğlu'nun Baltalimanı Antlaşması'na ilişkin yorumlarının tarihçiler arasında haklı tepkilere ve eleştirilere yol açması kaçınılmazdı. Ancak bu tepkilerin bir bölümünün, Avcıoğlu ve onu izle-

yen yazarları eleştirmeye çalışırken öbür yana savrulduklarını, 19. yüzyıldaki gerileme ve yıkımı tümüyle reddeden çizgilere ulaştıklarını görüyoruz.

Örneğin 1983 yılında yayımlanan bir yazısında Orhan Kurmuş, Baltalimanı Antlaşması'nın sonuçları hakkında çok az şey bildiğini, antlaşmanın zanaatlerde gerilemeye yol açtığı görüşünün henüz kanıtlanamamış bir tez olmaktan öteye geçemeyeceğini ve eldeki verilerin böyle bir tezi kanıtlayabilmek için yeterli olmadığını savunuyordu.⁶

Kurmuş, Baltalimanı Antlaşması'nın kendi başına dış ticarete ve özellikle de ithalatta büyük bir sıçramaya yol açtığını ileri süren yorumları eleştirmekte haklıdır. Ancak, antlaşmanın sonuçlarını Kurmuş'un talep ettiği biçimde ölçmek de mümkün değildir. Bu tür hesaplamalar için gereken ayrıntılı bilgiler yalnızca bu antlaşma için değil, hiçbir antlaşma için bulunamayacaktır. Bu durumda ampirik olarak kanıtlanamadığı sürece, antlaşmanın hiçbir etkisi olmadığını savunmak ya da zanaatlerin gerilemediğini ileri sürmek yanıltıcı olur. Baltalimanı Antlaşması'nın ithalatı ne kadar artırdığı saptanamasa bile, 19. yüzyıl boyunca dış ticaret hacminin ne kadar arttığını yaklaşık olarak tahmin edebiliyoruz. Bu noktadan çıkarak ithalattaki artışın yol açtığı gerilemenin boyutları hakkında da ayrıntılı bir tabloya varmak mümkündür.

Avcioğlu ve onu izleyen yazarların yorumlarına karşı gelişen tepkilerin bir diğer örneğini de Amerikalı araştırmacı Donald Quataert vermektedir. 19. yüzyıl Anadolu toplumsal ve iktisadi tarihi üzerine çeşitli makaleleri ve bir kitabı Türkçeye çevrilmiş olan Quataert, son yıllarda yaptığı çalışmalarda Anadolu zanaatlerinin tümüyle yıkılmadığını, önemli bir bölümünün yeni koşullara uyum sağlamaya çalışarak Birinci Dünya Savaşı'na kadar direnebildiğini, hatta bazılarının belirli bir canlılık gösterdiğini vurguluyor.⁷ Bu bulgular Avcioğlu türü bir yorumun basit ve tek yanlı bir tablo çizdiğini göstermesi bakımından önemlidir. Quataert lonca çalışanlarının sessiz sedasız teslim olmadıklarını, varlıklarını sürdürebilmek için uzun ve zorlu bir mücadele verdiklerini vurgulamakta haklıdır. Ancak bu vurgu, diğer tarafa savrularak, tezgâhların ge-

rileme ve yıkımı sürecini ve bu direnişin toplumsal ve iktisadi maliyetlerini gözardı etme tehlikesini de beraberinde getirmektedir.

Avcıoğlu'nun Baltalimanı Antlaşması'na ilişkin yorumuna yöneltile eleştirilerin bir bölümü de son yıllarda liberal veya neo-liberal görüşleri savunan kesimlerden gelmekte. Bu yazarlar, Baltalimanı Antlaşması'nın getirdiği düzenlemeleri Osmanlı ekonomisini bürokratların müdahalelerinden kurtaran, piyasa düzenine ve kapitalist mantığa geçişi sağlayan önlemler olarak görmek eğilimindedir. Böylece serbest ticaret ilkelerinin Osmanlı ekonomisine büyüme ve dinamizm getirdiği, kapitalistleşme ve çağdaş ekonomiye geçiş sürecini başlattığı savunuluyor.

Doğan Avcıoğlu'nun 1960'larda yaptığı yorumlar o dönemde Türkiye'nin gündeminde olan Ortak Pazar olgusuyla yakından ilgiliydi. Avcıoğlu, Baltalimanı Antlaşması'nın sonuçları konusunda bazı kestirme yargılara ulaşırken herhalde, Ortak Pazar karşısında nasıl bir tavır alınması gerektiğini de düşünüyordu. Benzeri biçimde, bugün ekonomide liberalizmi savunanların da, Baltalimanı Antlaşması'nın sonuçlarını kendi görmek istedikleri doğrultuda ve tarihsel olgulardan epey uzak bir biçimde yorumladıkları söylenebilir.

Sonuç olarak, Baltalimanı Ticaret Antlaşması 18. yüzyılın sonlarından itibaren dünya ölçeğinde değişmeye başlayan iktisadi, siyasal ve askeri dengelerin ve Osmanlı Devleti ile İngiltere arasındaki eşitsiz ilişkilerin sonucunu yansıtmaktadır. Antlaşmanın kendi başına Osmanlı sanayiini yıktığını ileri sürmek yanıltıcı olur. Kaldı ki gerileyen ya da yıkılan yapıların geleneksel zanaatlara dayandığını, kapitalizme geçiş sürecinde olmadıklarını da biliyoruz.

Ancak uzun vadeli olarak bakıldığında, bu eşit olmayan antlaşmanın Osmanlı hükümetlerinin bağımsız dış ticaret politikaları izleyebilme seçeneğini ortadan kaldırdığını da görüyoruz. 1830'lar da değil, ama 19. yüzyılın sonlarına doğru, Anadolu'da ve imparatorluğun diğer bölgelerinde fabrika düzeyine dayalı kapitalist sanayi kurma girişimleri başladığında, gümrükleri yükseltmek mümkün olmayacak ve biraz da bu nedenle, sanayileşme girişimleri açık ekonomi koşullarında çok yavaş ve cılız olarak ilerleyecektir.

Lozan barış görüşmelerinde bile, Avrupa devletleri Cumhuriyet hükümetlerinin kendi dış ticaret politikalarını saptayabilme hakkına karşı çıkacak ve Cumhuriyet hükümetleri ancak 1929 yılından itibaren bu seçeneğe kavuşabileceklerdir.

Konunun şimdiye kadar tarihçiler arasında yeterince ilgi toplanmayan bir başka boyutu daha var. Baltalimanı Antlaşması'nın olumsuz etkilerinden söz ederken, yalnızca mamul mallar üretimini değil, tarımsal üreticileri de dikkate almak gerekiyor. 1890'lardan itibaren Anadolu Demiryolu'nun Eskişehir, Ankara ve Konya yörelerine ulaşmasıyla birlikte, İç Anadolu bölgesi ürettiği fazla buğdayı İstanbul'a yollayabilecek duruma gelmişti. Ancak, hem ulaştırma hem de üretim maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle, İç Anadolu buğdayı İstanbul piyasasında ithal malı buğday ve unla rekabet edemiyordu. Oysa, aynı yıllarda benzeri sorunlarla karşı karşıya olan Avrupa devletleri kendi hububat üreticileri için korumacı önlemlere başvurabiliyorlardı. Baltalimanı Antlaşması'nın belirlediği açık ekonomi koşullarının da etkisiyle, Osmanlı hükümetleri benzeri önlemlere yönelememiş ve İstanbul, Birinci Dünya Savaşı'na kadar ithal malı buğday tüketmeye devam etmiştir. Bugünkü sınırları içindeki Türkiye, ancak 1930'lu yıllarda ve korumacı politikalar izleyebilme olanağına kavuştuktan sonra, buğdayda kendi kendine yeterli duruma gelebilecektir.