

OSMANLI DEVLETİ'NDE BÜTÇENİN VE BÜTÇE HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ*

HISTORICAL EVOLUTION OF BUDGET AND POWER OF PURSE IN THE OTTOMAN STATE

Hüseyin Güçlü ÇİÇEK

Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, İSPARTA, (huseyincicek@sdu.edu.tr)

Süleyman DİKMEN

Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, İSPARTA, (suleymandikmen@sdu.edu.tr)

ÖZ

Çalışmada Osmanlı Devleti'nde bütçe ve bütçe hakkının tarihsel gelişiminin incelenmesi ve araştırılması amaçlanmıştır. Modern anlamda bütçe hakkının elde edilmesi açısından Osmanlı Devleti, geç kalmış bir ülkedir. Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarında bütçeye dair gelişmeler olmakla birlikte bütçe hakkı açısından yasal bir adım atılmamıştır. Tanzimat öncesi dönemde devlete ait gelir ve giderlerin yer aldığı defterler bulunmakla birlikte günümüzdeki anlamıyla bir bütçe anlayışı gelişmemiş; bütçe konusunda geleneksel usuller kullanılmaya devam edilmiştir.

Bütçe hakkının parlamentonun yetkisine geçmesi büyük zorluklar sonucu ancak 19. yüzyılda gerçekleşebilmiştir. Bütçe hakkı, Birinci Meşrutiyet döneminde hazırlanan 1876 Anayasası ile kazanılmış ve anayasada vergilerin kanuniliği, vergilerin ve bütçelerin yıllık olması, gelir ve giderlerin bölümler halinde onaylanması ilkeleri ve kesin hesap kanunu ile Sayıştay denetimi düzenlenmiştir. Fakat söz konusu hükümlerin uygulanması yaşanan tarihi olaylar nedeniyle ancak 1908 yılında II. Meşrutiyet döneminde gerçekleşebilmiştir. Sonuç olarak, Osmanlı Devleti'nde bütçe hakkının elde edilmesinde ihtilaller ve inkılaplardan ziyade aydın, bürokrat ve siyasetçilerin etkin rolü dikkat çekmektedir.

Anahtar Sözcükler: Bütçe, Bütçe hakkı, Bütçe tarihi, Osmanlı Bütçe Tarihi

ABSTRACT

In the study it is intended to research and analyse the historical evolution of budget and power of purse in the Ottoman State. In terms of contemporary definition of the power of purse, the Ottoman State has been a latecomer. In the foundation period of the Ottoman State although there were some developments about budget, no legal step was taken in terms of the power of purse. Despite some state records of public income and expenses that were kept in the ex-Tanzimat period, a modern budget perception did not develop and traditional methods were used for budgets.

The delegation of the power of purse authority to the parliament was hardly realised in the 19th century with troubles. The power of purse was attained with the 1876 Constitution prepared in the First Constitutionalist Period and in the Constitution, the principles of the legality of taxes, the annualization of taxes and budgets, and the approval of incomes and expenses by divisions and the Law of Settlement and the supervision of the Court of Accounts were enacted. However the application of the aforementioned provisions was only realised at the 2nd Constitutional Period in 1908 due to some historical events. Consequently, in terms of this attainment, rather than the revolutions and reforms the active roles of intellectuals, bureaucrats and politicians were remarkable in the Ottoman State.

Keywords: Budget, Power of purse, History of budget, Ottoman Budget History

* Bu çalışma, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda hazırlanan ve Süleyman Demirel Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi tarafından 3489-YL1-13 No'lu yüksek lisans projesi ile desteklenen "Tarihsel Süreç İçerisinde Bütçe Hakkının Gelişimi" adlı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

1. Giriş

Tarihteki mali olayları inceleyen maliye tarihinin geçmişi, insanlık tarihi kadar eskidir. İkel toplumlardaki grup liderlerinin sahip olduğu gelirler, zamanla hazinelere ve günümüz bütçelerine dönüşmüştür.

Tarihsel süreç içerisinde modern bütçelerin oluşturulması mutlakiyet rejimlerinden demokratik parlamenter rejimlere geçişle birlikte gerçekleşmiştir. Halkın kendine ilişkin kararları alma gücüne zamanla sahip olması, kamu gelir ve giderlerinin türü ve miktarını belirleme hakkı olan bütçe hakkının da halkın eline geçmesini sağlamıştır. Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne geçişle birlikte padişahın elinde bulunan bütçe hakkı parlamentonun dolayısıyla halkın eline geçmiştir.

Osmanlı Devleti modern anlamda hem bütçe hakkı hem de bütçe uygulamaları açısından köklü bir mali tarihe sahip olmayan ülkelerden birisidir. Devletin gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı belgeler açısından 16. yüzyılın başlarına kadar gitmek mümkünse de günümüzdeki anlamıyla bir bütçeden özellikle bütçe hakkından bahsetmek güçtür. Modern bütçe hakkının elde edilişi için 19. yüzyılı beklemek gerekmiştir. Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyılda ortaya çıkan bütçe hakkı İngiltere'de 13. Fransa'da 14. yüzyılda, Amerika Birleşik Devletleri'nde ise 18. yüzyılda elde edilmiştir. Bu ülkelerdeki bütçe hakkı yaşanan savaşların ve yapılan ihtilallerin ürünüdür.

Bu çalışmada Osmanlı Devleti'nde bütçe hakkının elde ediliş süreci irdelenmektedir. Çalışma öncelikle İstanbul'un fethine kadar olan dönemde bütçe ve bütçe hakkına yönelik gelişmeler incelenmektedir. Sonrasında Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile birlikte bütçe ve bütçe hakkında yaşanan değişim ve dönüşüm ele alınmaktadır.

2. Osmanlı Devleti'nin Kuruluşundan İstanbul'un Fethine Kadar Olan Dönemde Bütçe Hakkı

Bu dönemde bütçe hakkı bir yana devlete ait gelir ve giderlerin yer aldığı bir belgeden de söz etmek çok mümkün değildir. Osmanlı Devleti'nin kuruluş yılı olan 1299 yılından İstanbul'un fethine (1453) kadar olan süreçte yaşanan mali olaylar şu şekilde seyir izlemiştir.

Devletin kuruluş yıllarında dahi mali işlere büyük önem verilmiştir. "Mülk askerle, asker para ile para mamuriyyet ile mamuriyyet siyaset ile siyaset ise adalet ile vücud ve beka bulur." (Sayın, 2000: 5) sözünü devlet adamları sözlü bir kanun olarak kabul etmişlerdir.

Osmanlı Devleti'nin ilk padişahı olan Osman Gazi (1299-1326) oğlu Orhan Gazi'ye devletin dayanması gereken mali sistem konusunda bir nasihatinde şöyle demiştir; "hiçbir işe gereğinden fazla para harcamamaya bilhassa özen göster, devlet hazinesini dolu tutmaya gayret etmelisin, devlet gelirlerini artırıcı önlemlere başvurmalısın." Osman Gazi'nin bu sözleri İmparatorluğun ilk yıllarından itibaren devlet maliyesine verdiği önemi, tutumlu davranılması, gereksiz harcamalar yapılmaması gerektiğini göstermektedir (Ataç, vd., 2006: 113).

Osman Gazi, döneminde halktan ilk vergi uygulaması olan Pazar Resmî'ni (bac) almıştır. "Her kim pazarda satış yapıp para kazanırsa bunun iki akçasını versin, satamazsa hiçbir şey vermesin ve bu kuralı kim bozarsa Allah Teâlâ da onun dinini ve dünyasını bozsun" ifadesi söz konusu "resim"de yer almıştır¹ (Maliye Bakanlığı, 2008: 1).

Orhan Gazi döneminde (1326-1359) vezir Alaettin Paşa'nın başkanlığındaki tanzimat heyeti tarafından ilk devlet teşkilatı kurulmuş, gelirlerin tarh ve tahsil yöntemleri, giderlerin ödenme usulleri, fazla gelirlerin merkeze gönderilmesi hususundaki kurallar düzenlenmiştir (Sayar, 1956: 31). Bu düzenlemeler devletin daha ilk yıllardan itibaren mali düzene verdiği önemin göstergesidir.

I. Murat döneminde (1359-1389) devletin merkez ve eyalet teşkilatları tamamlanmıştır ve Çandarlı Kara Halil Hayrettin Paşa tarafından Devlet Hazinesi ve Mali Teşkilat kurulmuştur (Maliye Bakanlığı, 2008:1). Osmanlı devletinde ilk maliye teşkilatı I. Murad zamanında oluşturulmuştur. Sınırlardaki genişleme ve ihtiyaçların artması gibi sebeplerle gelir ve giderlerin miktar ve türü de artmıştır. Devletin kemâle erdiği XVI. yüzyıldan itibaren müesseseler de en olgun ve fonksiyonel oldukları hale ulaşmıştır (Öz, Ünal ve Unan, 2012: 26).

Yıldırım Bayezid döneminde (1389-1402) Sırbistan, Eflak, Boğdan ve Bizans'ın maktu vergileri yükseltilmiştir. Maktu vergi uygulamalarına I. Mehmed (1413-1421) ve II. Murad (1421-1451) dönemlerinde de devam edilmiştir. Ayrıca ilk mahkeme harçları ve harp tazminatı da Bayezid Döneminde uygulanmaya başlanmıştır. II. Murad döneminde ise ilk vergi affı gerçekleştirilmiş ve Düzmece Mustafa İsyânında kendisine yardım eden Cenevizlilerin 27.000 düka altın değerindeki vergilerini affetmiştir (Varcan ve Çakır, 2000: 86-93).

3. İstanbul'un Fethinden Tanzimat'a Kadar Olan Dönemde Bütçe Hakkı

Tanzimat dönemine kadar Osmanlı'da gelir ve giderlerin kaydedildiği defterler mevcut olmakla birlikte günümüzdeki anlamıyla bir bütçe anlayışı gelişmemiştir. Bütçe konusunda İslami esasların egemen olduğu usuller kullanılmaya devam edilmiştir. Tahsis-i varidat usulünün geçerli olduğu bu dönemde, gelirler ayrıca toplanmış ve giderlere tahsis edilmiştir. Bu dönemde, şeriat hükümlerinin geçerli olduğu mali mizan, bir bütçe niteliğinden ziyade bir plan niteliğindedir. Şer-i ve örf-i vergilerden oluşan kamu gelirleri bütçenin temelini oluşturmuş, harcama miktarını ise kamu gelirleri tayin etmiştir (Siverekli Demircan, 2005: 61).

Günümüze kadar Latin harfleriyle yayımlanmış bütçelerin hemen hepsi 365 günlük güneş yılı esas alınarak hazırlanmıştır. Fakat bu dönemdeki bütçeler, hicri yıl (ay yılı) esas alınarak hazırlanmıştır (Tabakoğlu, 2005: 184).

¹ Osmanlı Devleti'nin ilk vergisi olan Pazar Resmî'nin nasıl alındığı konusu Nihal Atsız'ın 1949'da yayınladığı 15. asır Osmanlı tarihçisi Aşıkpaşazade'nin eserinde geçer ve şöyle hikâye edilmiştir (Bardağcı, 2003):
"Kütahya'dan adamın biri kalkıp geldi. 'Bu pazarın vergisini bana satın' dedi. Halk, 'Osman Han'a git' diye cevap verdi. Adam, Han'a gidip sözünü söyledi. Osman Gazi 'Vergi nedir?' diye sordu. Adam 'Pazara ne gelirse, ben ondan para alırım' diye cevap verdi. Osman Gazi, bu defa 'Senin gelenlerden alacağın mı var ki para istersin?' diye sordu. Adam 'Han'ım, vergi almak töredir: vergi bütün memleketlerde vardır ve padişahlar vergi alırlar' cevabını verdi. Osman Gazi sordu: 'Tanrı mı buyurdu, yoksa bu töreyi beyler kendileri mi koydular?'. Adam yine 'Töredir Han'ım! Taa ezelden kalmıştır' dedi. Osman Gazi 'Bir kişinin kazandığı şey başkasının olur mu? Kendisinin olur. Ben onun malına ne kattım ki ondan para isteyeyim? Bre adam, var git! Artık bana bu sözü söyleme, yoksa sana ziyanim dokunur!' diye hiddetlendi. Bunun üzerine halk araya girdi ve Osman Gazi'ye 'Han'ım!' dedi. 'Bu pazarda bir nesnecik verilmesi âdettir! Osman Gazi bunun üzerine 'Mademki öyle diyorsunuz, bundan böyle bir yük getirip satan iki akçe versin, satamayan bir şey vermesin. Koyduğum bu kanunu her kim bozarsa, Allah da onun dinini ve dünyasını bozsun' buyurdu..."

Bütçe hazırlanış tekniği açısından iki dönem göze çarpmaktadır. Birinci dönem 15 ve 16. yüzyıllarda "birbirini izleyen iki nevrüz (21 Mart) arasındaki bir güneş yılı" (Tabakoğlu, 1985: 185) dikkate alınarak hazırlanan bütçeler ve ikinci dönem de 17. ve 18. yüzyıllarda, "ay yılı bütçeler" (Tabakoğlu, 1985: 181) olarak hazırlanmıştır.

- Ay ve Güneş yılı esas alınarak hazırlanan ve Klâsik dönem bütçeleri olarak tanımlanan bütçelerde, geleceği yönlendirecek öneriler yer almamıştır.
- Bütçeler bir mali yıl içinde merkezi idarenin yapmış olduğu gelir ve gider gruplarını göstermiştir. Gelir ve giderlerin düzenlenme sisteminde önce gelirler kaydedilmiş ve daha sonra giderler gelirlerden çıkartılarak fazlalıklar belirtilmiştir.
- 16. yüzyıldaki bütçelerde, gelir ve giderlerin düzenlenmesi defterdarlıklara göre hazırlanmışken, 17. yüzyıl sonrası hazırlanan bütçeler maliye kalemlerine göre hazırlanmıştır.
- Bütçeler bürolardan gelen bilgilerin Baş Muhasebede değerlendirilmesi sonucunda hazırlanmıştır (Nakiboğlu, 2012: 2).

Bu özellikleri taşıyan bütçeler Osmanlı İmparatorluğu'nda klasik dönem bütçeleri olarak tanımlanmışlardır. Klasik dönem bütçeleri genelde bir hesap özeti şeklinde olup, İmparatorluğun gelir ve gider rakamlarını gösteren bütçeler gibi kabul edilmiş ve değişen mali yapıya göre de şekillenmiştir.

Tanzimat'a kadar Osmanlılarda modern anlamda bir bütçeden söz edilemez. Yapılacak giderleri tespit ve bunları karşılayacak gelirlerin tayini ile tahsiline izin ve onay gerektiği için modern bir bütçe söz konusu değildir. Tanzimat'a kadar hazinenin gelir ve giderlerini gösteren muhtasar tablolar gerçek bir bütçe olmayıp, o yıl fiilen hazineye giren ve çıkan tutarlarla tahsil edilip harcanan tutarların muhasebe defterlerinden çıkarılan hulasalarından (özet, fezleke) ibaret olmasından dolayı son envanter ya da kesin hesap niteliğindedir (Sahillioğlu, 1967: 79-80). Bu belgeler her ne kadar modern anlamda bütçe değillerse de devletin gelir ve giderlerini gösterdikleri için, bütçe diye anılmaktadır. Zaten Osmanlılar da bunlara bütçe değil; İcmâl-i Vâridat ve Masârifât-ı Hazine-i Âmire veya Muhâsebe-i Vâridat ve Masârif-i Hazine-i Âmire demişlerdir. Bu belgeler devletin yalnız nakit gelir-giderlerini içermekteydi. Ayrıca 16. ve 17. yüzyıllarda dünyada bütçe terimi zaten bilinmiyordu (Sahillioğlu, 1985: 416; Şahin, 2013: 856-857).

Ömer Lütfi Barkan ve Halil Sahillioğlu'nun yapmış olduğu çalışmalara göre elimizdeki ilk Osmanlı bütçesi 11.3.1524-10.3.1525 tarihleri için düzenlenmiştir². Tarih itibarıyla ikinci sırada 1527-1528 bütçesi³, üçüncü sırada 1547-1548 bütçesi⁴, dördüncü sırada 1567-1568 bütçesi⁵, beşinci ve altıncı sırada ise 1660-1661 bütçesi⁶ ve 1669-1670 yıllarına ait bütçe⁷ yer almaktadır. Barkan ve Sahillioğlu'nun öncü çalışmalarını 1980'li yıllardan itibaren Ahmet Tabakoğlu, Yavuz Cezar ve Tefvik Güran'ın eserleri takip etmiştir (Genç ve Özvar, 2006b: 7). Son yıllarda ise Mehmet Genç ve Erol Özvar'ın Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi adına yaptıkları "Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler 1-2" isimli çalışma kapsamında 16.-18. yüzyıllara ait toplam 11

2 1524-1525 bütçesi için bakınız: (Sahillioğlu, 1985).

3 1527-1528 bütçesi için bakınız: (Barkan, 1955c).

4 1547-1548 bütçesi için bakınız: (Barkan, 1960a).

5 1567-1568 bütçesi için bakınız: (Barkan, 1960b).

6 1660-1661 bütçesi için bakınız: (Barkan, 1955a).

7 1669-1670 bütçesi için bakınız: (Barkan, 1955b).

Osmanlı bütçesi incelenmiştir (Genç ve Özvar, 2006a, 2006b). Bu çalışma ile birlikte elimizdeki ilk Osmanlı bütçesinin tarihi de değişmiştir. II. Bayezid dönemine ait 1509-1510 tarihli bütçe⁸ bu çalışma kapsamında yayımlanmıştır.

16. yüzyıl sonu ve 17. yüzyıl bütçeleri, Osmanlı Devleti'nin uzun, masraflı ve yıpratıcı savaşların altındaki durumunu göstermektedir. Osmanlı-Venedik Savaşları ve Kandiye Kuşatması, Osmanlı maliyesini olumsuz yönde etkilemiştir. Özellikle ordunun maaş ödemeleri olan mevacibler Osmanlı Devleti'ni oldukça zor durumda bırakmıştır (Eser, 1982: 187).

Bu dönemde bütçe niteliği taşımamakla beraber gelir ve giderlerin yer aldığı cetveller de bulunmaktadır. Bu cetveller içerisinde en önemlisi Tarhuncu Ahmet Paşa bütçesidir (1654). Bütçe hakkı açısından düşünüldüğünde tam anlamıyla bütçe olarak nitelendirilemeyecek olan Tarhuncu Ahmet Paşa bütçesi çeşitli kaynaklarda ilk Osmanlı bütçesi olarak kabul edilmiştir. Bu bütçe basit bir gelir defteri şeklindedir ve bütçe tasarısı, Tarhuncu Ahmet Paşa tarafından hazırlanıp Padişah IV. Mehmet'e sunulmuştur (Kulaksız, 2012). Tarhuncu Ahmet Paşa bütçesinin yanında Ayni Ali Efendi'nin gider cetveli (1609), Eyyubi Efendi cetveli (1660) de bütçe benzeri belgelerdir (Pelin, 1944: 19; Giray, 2010: 147).

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı mali sisteminde günümüzdekine benzer bir bütçe uygulamasının olmadığı görülmektedir. Çünkü (Ataç, vd., 2006: 115);

- Mutlakliyetin hâkim olduğu Osmanlı Devleti'nde ulusal egemenlik ve denetim üzerine kurulmuş bir bütçe sistemi yoktur.
- Mevcut örnekler sadece padişah haslarının normal gelirleri ile merkezi devlet yönetimine ait bazı giderleri içeren gelir ve gider hesapları niteliğindedir.
- Bu belgeler bir tür hesap pusulası veya kesin hesap cetveli niteliğindedir.
- Hesap pusulası ve cetveller kendi aralarında bir seri oluşturmazlar.
- Bütçe dönemi olarak, gelirlerde güneş yılı (365 gün), giderlerde ise ay yılı (354) esas alınmıştır. 11 günlük fark nedeniyle her 33 yılda bir giderlerin gelir açısından karşılıksız kalması sorunu (sıvı yılı) ve mali kriz ile karışıklık ortaya çıkmaktaydı.

4. Tanzimat Döneminden Cumhuriyetin İlanına Kadar Olan Dönemde Bütçe Hakkı

Tanzimat döneminde bütçeye ilişkin önemli gelişmeleri tarihsel perspektiften ele almak gerekirse (Öner, 2009: 6);

- Osmanlı İmparatorluğunda modern anlamda merkezi idare bütçesi (genel bütçe) hazırlanmasına ilişkin esasları belirleyen ilk düzenleme, 1855 tarihli "Hazine-i Celile'nin Muvazene Defterinin Suret-i Tanzimine Dair Nizamname" ile yapılmıştır.
- Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda hazırlanan ilk bütçe, 1863-1864 mali yılı bütçesi olmuştur.

⁸ 1509-1510 bütçesi için bakınız: (Genç ve Özvar, 2006b).

- Bütçe uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesabın düzenlenmesi zorunluluğunu öngören ilk düzenleme, 1874 tarihli "Devlet-i Âliyenin Bütçe Nizamnamesi" ile yapılmıştır.
- Buna karşılık, bugünkü anlamda bütçe hakkını ilk defa kabul eden ve kesin hesabı düzenleyen kanun, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'dir.
- Kanun-ı Esasi'ye uygun olarak Osmanlı Parlamentosu (Osmanlı Meclis-i Mebusanı) tarafından kabul edilen ilk bütçe kanunu, 1877 mali yılı Muvazene-i Umumiye Kanunu'dur.
- Hazırlanması, onaylanması ve uygulaması ile bütçe hakkının gerçek anlamıyla uygulandığı ilk bütçe, İkinci Meşrutiyet döneminde kabul edilen 1909 yılı bütçesi olmuştur.

Tanzimat dönemi ve sonrasında bütçe hakkına ilişkin tarihsel gelişmeleri, Tanzimat Fermanı, 1855 Nizamnamesi ve Meşrutiyet dönemi kapsamında ele almak mümkündür.

4.1. Tanzimat Fermanı

Tanzimat Fermanı ile birlikte bütçe anlayışında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Fermarda bütçe kelimesi yer almamakla birlikte bütçe fikri ortaya konulmuş ve bütçenin yapılması gerektiği açık ve kesin olarak şu şekilde belirtilmiştir⁹ (Velidedeoğlu, 1989):

"Verginin belirlenmesi konusuna gelince; her devletin topraklarını korumak üzere askere ve orduya ve bunlar için gerekli şeylere gereksinimi vardır; bu ise para ile sağlanabilir; para dahi uyrukların vergisiyle elde edildiği için vergi konusunun da iyi bir biçimde düzenlenmesi çok önemlidir. Gerçi eski dönemlerde 'Geliri satılmış olan' 'Yetki vahit' (vergi tekeli) belâsından ülkemiz halkı hamdolsun kurtulmuş ise de yıkıcı uygulamalardan biri olan ve hiçbir zaman yararlı sonucu görülmeyen iltizam (yani götürü bir para karşılığında bir yerin gelirini toplama ile görevlendirme) yönteminin zararlı uygulaması şimdi de sürmekte, bu ise ülkenin siyaset ve maliye işlerini bir tek adamın keyfine ve belki de ezici pençesine bırakmak anlamına gelmektedir. Eğer, 'vergi toplama yetkisi' verilen o kişi, doğuştan yüce bir adam değilse, hemen kendi çıkarına bakıp bütün işi gücü haksızlık ve kıyım olur; bu nedenle, bundan böyle ülke halkından herkesin mal varlığına ve ödeme gücüne göre uygun bir vergi belirlenerek, bundan fazlasının kimseden alınmaması ve yüce devletimizin karada ve denizdeki askerî giderleriyle öteki harcamalarının da gereken yasalarla saptanıp belirlenerek ona göre ödenmesi gereklidir."

Bu düzenleme gereğince devletin gider bütçesinin yapılması askeri ve sivil giderlerin bütçe kanunu ve diğer ilgili mali kanunlarla miktarlarının önceden belirlenip sınırlandırılması, beyan ve onaylanması sağlanacaktır¹⁰ (Giray, 2010: 149).

9 Tanzimat Fermanı'nın tam metnini ilk defa tam anlamıyla günümüz Türkçesine uyarlayan Ord. Prof. Dr. Hıfzı Veldet Velidedeoğlu'dur. İlgili metnin ayrıntılı şekli için bkznz: (Cumhuriyet Arşivi, 2014).

10 Tanzimat Fermanı ile birlikte bütçeye ilişkin önemli gelişmelerin yanında bütçeyle yakından ilişkili olan vergiye dair de önemli bilgiler yer almaktadır. Ferman Türk mali tarihinde yer alan ilk vergisel düzenlemedir. Verginin konulması ve toplanması konusunda esaslar getiren ferman, tamamen keyfi ölçülere göre icra edilen ve ülkenin iktisadi hayatının yıkılmasına neden olan iltizam usulünün değiştirilmesini, hiç kimseden ödeme gücünü aşan ölçüde vergi alınmamasını ve bütün devlet giderlerinin bir kanunla belirlenmesini öngörmüştür. Vergi konusunda fermanın en önemli niteliği, vergide adaletin sağlanacağını ve herkesten ödeme gücüne göre vergi alınacağını belirtmesidir. Bu, devletin tebaa nazarında kaybettiği güveni ve saygıyı kazanma çabasıdır. Fakat fermanın yukarıdaki hükmünden çıkarılabilecek en önemli sonuç ise, padişahın, tek taraflı iradesiyle vergilendirme gücünü sınırlandırmış olmasıdır (Öz, 2004).

Tanzimat döneminin mali reformları arasında en köklü ve en önemlisi olarak sayılan bu fikir aşamasının uygulamaya konulması kolay olmamıştır. Çünkü bütçenin hazırlık, inceleme, onay, uygulama ve denetleme aşamalarının nasıl yapılacağını gösteren bir prosedür, yürütücü bir uzman kadro, araç ve gereçler yetersizdi (Varcan ve Çakır, 2000: 127).

Günümüzdeki anlamıyla bir bütçenin varlığı konusunda Osmanlı Devleti'nde ilk bütçenin hangi yıl yapıldığı tartışmalıdır. Hicri, miladi ve rumi takvimlerin birbirine karışması nedeniyle farklı yıllardaki bütçeler ilk Osmanlı bütçesi olarak kabul edilmiştir. Genel olarak ilk Osmanlı bütçesinin 1850 yılı bütçesi, 1863-1864 yılı bütçesi ve 1864-1865 yılı bütçesi olduğuna dair farklı görüşler bulunmaktadır (Şener, 1990: 71). Söz konusu bütçeler, Tanzimat öncesi dönemdeki bütçelere nazaran daha ayrıntılıdır ve bütçe hakkının Osmanlı Devleti'ndeki ilk emareleridir.

Tanzimat dönemi mali yapısı açısından önemli olan bir gelişme Maliye Nezareti'nin (Maliye Bakanlığı) kurulmasıdır. Maliye Nezareti'nin kurulması ve tüm mali işleri kontrol eden bir kuruluş haline dönüşmesiyle birlik ilkesine uygun bütçelerin hazırlanması mümkün hale gelmiştir (Güran, 1989: 7). Bu gelişmelerden sonra Osmanlı Devleti'nde düzenli bütçeler hazırlanmaya başlanmıştır. Verilerin gerçekliği konusunda şüpheler bulunmakla birlikte Yavuz Cezar'a göre 1841-1842 yılı için devletin gelirleri 396.265.500 kuruş, giderleri ise 472.074.000 kuruştur. Enver Ziya Karal'a göre 1846'da gelir yaklaşık olarak 647.000.000, gider ise 627.000.000 kuruştur. Ubicini'nin 1855'de yaptığı çalışmada yer alan rakamlara göre ise gelirler 167.610.000 frank, giderler ise 159.252.000 franktır (Çakır, 2001: 57).

Bütçelerin hazırlanması ve uygulanması ile görevli kurum Meclis-i Vala'dır. Her yıl mali yılbaşı olan Mart ayında maliye nazırının hazırladığı bütçe taslağı, Bab-ı Ali'ye (Sadrazam Sarayı) takdim edilir ve bu taslak Meclis-i Vala'da görüşülerek bir mazbata hazırlanırdı. Daha sonra Meclis-i Mahsus'da bütçe taslağı ve Meclis-i Vala mazbatası görüşülerek bütçenin son şekli verilirdi. Bu son şekliyle bütçe iki nüsha halinde Sultan'a arz edilir ve onaylandıktan sonra bir nüsha sultanda diğer nüsha ise Meclis-i Vala'da kalırdı (Güran, 1989: 8).

4.2. 1855 Bütçe Nizamnamesi

Bütçeyle ilgili ilk nizamname¹¹ 1855 yılına aittir. Toplam 13 maddeden oluşmaktadır ve 1874 yılında yenilenmiştir. Toplam 16 maddeden oluşan 1874 yılına ait nizamname ise ilk örneğine nispeten daha ayrıntılıdır ve uygulamaya yöneliktir (Çakır, 2001: 61).

Osmanlı Devleti'nde bütçenin hazırlanmasından sistematik olarak söz eden ilk yazılı metin olan Bütçe Nizamnamesinin (Gürsoy, 1980: 85) başlığında bütçe kelimesi yer almamakta ve bütçe kelimesi yerine "Muvazene Defteri" tabiri kullanılmaktadır. Bu nizamnameye göre (Şener, 1990: 74-75);

- Her yıl devletin tüm gelirleri ve giderleri belirlenecek, padişahın onayı ile bir yıllık genel mali idarede bu muvazene esas olacaktır (md.1).
- Devlet giderleri sınıflandırılacaktır (md.2).
- Gelirler doğrudan doğruya tahsil edilenler ve dolaylı olarak tahsil edilenler olarak ikiye ayrılmaktadır (md.3).

¹¹ Nizamname kelimesinin günümüzdeki karşılığı tüzük, yasa, yönetmeliktir.

- Bütçe her mali yılın ilk ayı olan marttan iki ay önce Maliye Nezareti (Maliye Bakanlığı) tarafından hazırlanarak Bab-ı Ali'ye sunulacaktır. Özellikle gelir tahminlerinde otomatik usule yer verilmiştir. Belli ve kesin olmayan gelirler geçmiş üç yılın hasılat ortalamaları alınarak tespit edilecektir. Giderlerin tahmini otomatik usule bağlanmamış olmakla birlikte geçmiş yıla ait giderler de bütçede gösterilecektir (md.4).
- Bab-ı Aliye gelen bütçe tasarısı Meclis-i Tanzimat'a verilecek, burada Meclis-i Vala'yı Ahkâm-ı Adliye'den de birkaç kişi ile birleşerek ve ayrıca hangi nezaret ve dairenin bütçesi görülüyorsa o nezaret veya dairenin nazır ve memuruyla birlikte görüşülecektir. Bütçe tasarısı Meclis-i Umumi'de görüşülecek ve tüm görüşmeler mali yılbaşından bir hafta önce bitirilecektir (md.5).
- Meclis-i Umumi'de her bir dairenin ödeneği ayrı ayrı görüşülerek çoğunluk oyu ile kabul edildikten sonra, bütçenin tümü hakkında da çoğunluk oyuna başvurulacaktır (md.6).
- Meclis-i Umumi'de kabul edilen bütçenin altına bir mazbata eklenip tüm üyeler tarafından mühürlenerek padişahın onayına sunulacak, sonuna padişahın hattı hümayununun eklenmesiyle yürürlüğe girecektir (md.7).
- Her bir daire o yılın bütçesinde ne tahsis edilmişse onu almaya izinli olup ödenek aktarımı için padişahın emir ve fermanına ihtiyaç olacaktır (md.10,11).
- Hususi bir irade vuku bulmadıkça, hiçbir daireye diğer bir dairenin ödeneğinden bir şey verilmeyecek, bunu arz ve istemeye de hiçbir daire memuru yetkili olmayacaktır (md.12).
- Hazine-i Hassadan başka her bir nezaret ve daire, ödeneği karşılığında o yıl gerçekleşen giderlerini gösterir bir defteri, yani kesin hesap sonuçlarını, ertesi sene içinde sunacak ve bu hesaplar Meclis-i Muhasebe-i Maliye tarafından incelenecektir (md.13).
- "Devlet-i Âliye'nin Bütçe Nizamnamesi" adı altında çıkarılan 1874 nizamnamesi ile başta kesin hesap olmak üzere bazı yeni esaslar getirilmiştir. Yeni getirilen esaslara göre (Öner, 2009: 25-26);
 - Muvazene defteri tasarısının Meclis-i Tanzimat yerine memurlar arasından ve dışarıdan uzman kişilerden oluşan bütçe komisyonunda görüşüldükten sonra Heyet-i Vükela'ya (Bakanlar Kurulu'na) ve padişaha sunulması esası benimsenmiştir.
 - Bütçe uygulama sonuçlarını Meclis-i Muhasebe-i Maliye yerine Divan-ı Muhasebat'ın (Sayıştay'ın) denetlemesi öngörülmüştür.
 - Kesin hesabın hazırlanma esasları düzenlenmiştir. Buna göre her daire yıllık harcamalarını gösteren kesin hesabını ayrıntılı olarak düzenleyip, süresinde Maliye Hazine-i Celile'sine gönderecektir. Kesin hesabın şekli ve içeriği yılbaşında yapılan tahmin bütçesinin şekil ve içeriğine uygun olacak, farklılık varsa açıklama yapılacaktır. Dairelerden gönderilen kesin hesap defterleri geldikçe Divan-ı Muhasebat'a gönderilir ve Maliye Nezareti'nin kesin hesap defterleri ile Hazineye dâhil olan bir yıllık genel gelir ile o yıl zarfında tahakkuk eden ve beliren fazlalar, noksanlar ve nedenleri defterde düzenlenerek Divan-ı Muhasebat'a gönderilir. Bu defterler Divan-ı Muhasebatta ayrı ayrı incelenir ve giderlerin ayrıntılısı belgelerle karşılaştırılıp gerektiğinde her dairenin muhasebecisi ve Varidat-ı Umumiye

Muhasebecisi ve diğer görevliler çağrılarak her türlü inceleme ve soruştırma yapıldıktan sonra yılbaşında düzenlenen Muvazene-i Umumiye (bütçe) ekine uygun biçimde bir defter yapılıp gerekli açıklamayı ihtiva eden bir mazbata ile birlikte Bab-ı Aliye sunulur.

- Divan-ı Muhasebat tarafından düzenlenen mazbata ile Muhasebe-i Kat'ı Umumi Defteri (Genel Kesin Hesap Defteri), Bütçe Komisyonu'nda ve Meclis-i Vükelada incelenip onaylandıktan sonra padişahın iradesi gereğince, yılbaşında yapılan Muvazene-i Umumiye'de (bütçede) olduğu gibi, ilan olunur. Ayrıca Hazinece mahsup bilgileri ve kayıtları yapılmak üzere Maliye Nezaretine gönderilir.

1855 Nizamnamesi ile 1874 Nizamnamesi bir arada değerlendirildiğinde 1855 Nizamnamesi'nde yer alan Meclis-i Tanzimat ve Meclis-i Umumi'nin yerini Bütçe Komisyonu ve Meclis-i Vükela aldığı görölmektedir.

Tanzimat döneminde tahmin, sınırlama, denkleştirme ve onaylama esaslarına dayanan batı anlayışına uygun bütçe fikrinin doğup yerleşmesine rağmen bütçe hakkının millet temsilcilerine verilmesi noktasında kayda değer bir gelişme yaşanmamıştır. Hem Tanzimat Meclisi hem de Meclis-i Umumi'de halk tarafından seğilmiş kişiler bulunmamaktaydı (Varcan ve Çakır, 2000: 129). Bütçeyi inceleyen heyetler devletin ileri gelen mensupları ve bazı bankerlerden oluşmaktaydı. Ayrıca bu komisyona üye olan İstanbul Bankası ve mali kurum temsilcileri içinde yabancılar da bulunmaktaydı (Giray, 2010: 151).

Nizamnameler ile devlet bütçesinin ana çerçevesi çizilmiş, bütçenin hazırlanması, görüşölüp onaylanması ve denetlenmesi açısından faydalı bir düzen oluşturulmuşsa da bu esasların uygulama aşamasına geğirilmediği görölmektedir. Çünkü hem Müslimler ve gayri Müslimler arasındaki eşitlik prensiplerinin tahakkuk ettirilmemiş olmasını bahane eden Rusların baskısı hem de ülkenin sosyal yapısında önemli iyileştirmeler yapılmaması nedeniyle ortaya çıkan iç huzursuzluklar nizamnamenin uygulanmasını geciktirmiştir (Varcan ve Çakır, 2000: 130).

4.3. Birinci Meşrutiyet Döneminde Bütçe Hakkı

Kanun-i Esasi'nin Giriş kısmında belirtildiği üzere hazırlık çalışmalarına II. Abdülhamid'in izniyle, 7 Ekim 1876'da başlanmıştır. Kanuni Esasi taslağını hazırlamak üzere, Midhat Paşa başkanlığında 28 kişiden oluşan bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyonun aldığı ilk kararlardan biri, Mebuslar Meclisi ile Ayan Meclisi'nden oluşacak bir "Meclisi Umumi" kurulması olmuřtur¹².

23 Aralık 1876 tarihinde kabul edilen ve Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası olan Kanun-i Esasi toplam 119 maddeden oluşmaktadır. Kanun-i Esasi toplum veya onun seğtiği kişiler tarafından bağımsız bir yasama organı veya bir Kurucu Meclis tarafından düzenlenerek kabul edilmemiştir. Hükümdar tarafından kendisine ait hükümler hakkının yine kendisinin istediği şekilde düzenlenmesi ve sınırlanması amacıyla yayınlanan Kanun-i Esasi'nin bu hususta objektif bazı kuralların konulmasını sağlayan tek taraflı bir tasarruf, bir ferman niteliğindedir (Öner, 2005: 364). Bu ferman ile birlikte Osmanlı Devleti'nde bütçe hakkı da yasal temeller üzerine oturtulmuştur.

Kanun-i Esasi'nin günümüz Türkçesine uyarlanmış mali hükümleri ile vergi hakkı ve bütçe hakkı açısından önemleri şu şekildedir (Sezer, 2004):

¹² Kanuni Esasi'nin kurduğu meclis, 19 Mart 1877'de açılmıştır. Mecliste 69 Müslüman ve 46 Müslüman olmayan mebus bulunmaktaydı. Ancak meclisin ömrü kısa olmuştur. 13 şubat 1878'de, Abdülhamid, Kanuni Esasi'ye dayanarak, Meclis-i Umumi'yi tatil etmiştir.

Devlet gelirleri ile ilgili maddeler:

Madde 20. Kararlaştırılmış vergiler, özel düzenlemelerine uygun olarak, tüm yurttaşlar arasında, herkesin parasal gücü ölçüsünde belirlenir ve paylaşılır.

Madde 24. Özel mülkü zorla elden alma, zorla çalıştırma ve maddî zarar verme (çıkar kaybı) yasaktır. Ancak, savaş sırasında usulüne uygun olarak belirlenecek vergiler ve yaratılacak durumlar, bu hükmün dışındadır.

Madde 25. Bir yasaya dayanmadıkça, vergi, resim veya diğer adlar altında hiç kimseden para alınmaz.

Madde 96. Devlet vergilerinin hiçbiri, bir yasa ile saptanmadıkça konulamaz, dağıtılamaz ve tahsil edilemez.”

Madde 97. Devlet’in bütçesi, gelir ve giderleri yaklaşık olarak içeren yasadır. Devlet vergilerinin konulması, dağıtılması ve tahsil işlemleri, bu yasaya dayanmak zorundadır.

Yukarıda belirttiğimiz 25. 96. ve 97. maddelerde vergi, resim ve benzeri mali yükümlülüklerin konulabilmesi tahsil edilebilmesi ve dağıtılabilmesi için yasal bir dayanağın olması gerektiği belirtilmiştir. Bir başka deyişle bu madde hükümleri ile birlikte “kanunilik ilkesi” vurgulanmıştır. 20. maddede ise herkesin mali gücüne göre vergi vermesi gerektiği dile getirilmiş, tüm yurttaşlar ve herkes kavramları ile “genellik ilkesi”ne, parasal gücü ölçüsünde kavramı ile de “adalet ilkesine” ve “eşitlik ilkesine” işaret edilmiştir. Fakat 24. maddenin bu ilkelere istisna getirdiği görülmektedir.

Bütçelemeye ilişkin maddeler:

Madde 64. Heyet-i Âyan, Heyet-i Mebusan tarafından kendisine gönderilen yasaları ve bütçe tasarılarını inceleyerek, eğer bunlarda esasen din işlerine, Padişah Hazretleri’nin yüce hak ve özgürlüklerine, Kanun-ı Esasi hükümlerine, Devlet’in ülkesinin bütünlüğüne, ülkenin iç güvenliğine, yurdun savunma ve korunma nedenlerine ve genel ahlâka zarar verebilecek bir unsur görürse, görüşünü de ekleyerek ya kesin biçimde reddeder veya değiştirilip düzeltilmek üzere Heyet-i Mebusan’a geri gönderir. Kabul ettiği tasarıları ise onaylayarak, Sadaret makamına sunar; Heyet’e sunulan dilekçeleri de inceleyerek, gerek gördüğü durumlarda eklediği görüşü ile birlikte Sadaret makamına sunar.

Madde 98. Bütçe yani Genel Denge Yasası, Meclis-i Umumi’de madde madde görüşülür ve kabul edilir. Tahmin edilen gelir ve gider kalemlerini bir araya getirmek üzere, Bütçe Yasası’na bağlı olan cetveller, önceki yasalarla saptanan örneklerine uygun olarak kısımlar, bölümler ve birden çok maddelere ayrılmış olup, bunların görüşülmesi dahi bölüm bölüm yapılır.

Madde 99. Kabul edilen Bütçe Yasası, ilgili olduğu yıl süresince uygulama aşamasına konulmak üzere, Meclis-i Umumi’nin açılışından hemen sonra, Heyet-i Mebusan’a sunulur.

Madde 100. Bir özel yasa ile belirlenmedikçe, Devlet mallarından bütçe dışında harcama yapılamaz.

Madde 101. Meclis-i Umumi’nin toplantı halinde bulunmadığı durumlarda, olağanüstü zorunlu nedenlerden dolayı bütçe dışında harcama yapılması gerekirse, sorumluluğu Heyet-i Vükela’ya ait olmak ve Meclis-i Umumi’nin açılışından hemen sonra bu konudaki yasa tasarısı

Meclis-i Umumiye sunulmak koşuluyla, o giderin karşılanması için gereken tutar Padişah Hazretleri'nin onayına sunulur, izin verilmesi sonucu ortaya çıkacak buyruk üzerine, gereken parasal kaynak sağlanır ve harcanır.

Madde 102. *Bütçe Yasası'nın geçerliliği, bir yıla özgüdür; o yılın dışında geçerli olamaz. Ancak, bazı olağanüstü durumlardan dolayı, Heyet-i Mebusan'ın Bütçe Yasası'nı kararlaştırmaksızın feshedildiği durumlarda; geçerliliği bir yılı aşmamak üzere, bir kararnâme ile Heyet-i Vükelâ, Padişah buyruğu aracılığıyla, geğmiş yılın bütçe hükümlerinin geçerliliğini Heyet-i Mebusan'ın gelecek toplantısına kadar uzatır.¹³*

Meşrutiyet döneminde bütçe sürecinin nasıl işlemesi gerektiği Kanun-i Esasi'nin 64. 97. 98. 99. 100. 101. ve 102. maddelerinde belirtilmiştir. Bu madde hükümlerine göre bütçe yapma hakkı Meclis-i Mebusan ve Heyet-i Ayan'a aittir. 102. maddeden de anlaşılacağı üzere padişaha ise bütçeyi onaylama ve önceki bütçenin bir yıl daha uygulanması yetkisi verilmiştir. Ayrıca 98. ve 102. maddelerde bütçenin "yıllık olma ilkesi" ile "gelir ve giderlerin bölümler itibariyle onaylanması ilkesi" tespit edilmiştir.

Bütçe kesin hesaplarına ilişkin maddeler:

"Madde 103. Kesin Hesap Yasası, ilgili olduğu yılın gelirlerinden oluşan tutar ile yine o yılın harcamalarından ortaya çıkan giderlerin geręek miktarını içerir; bunun biçimi ve kısımları dahi, Bütçe Yasası'na tamamen uygun olacaktır.

Madde 104. Kesin Hesap Yasa tasarısı, ilgili olduğu yılın bitiminden itibaren en çok dört yıl sonra Meclis-i Umumiye sunulur."

103. ve 104. maddelerde Kesin Hesap Yasası'nın tanımı yapılmış ve Meclis-i Umumiye'ye ilgili yılın bitiminden itibaren dört yıl gibi uzun bir süre tanındığı belirtilmiştir. Sürenin bu kadar uzun olmasının sebebi olarak dönemin şartlarını gösterebiliriz.

Sayıştay'a ilişkin maddeler:

"Madde 105. Devlet mallarının edinilmesi ve harcanmasıyla görevli olanların hesaplarını kontrol etme ve dairelerce düzenlenen yıllık hesapları gözden geçirerek inceleme özetleri ve görüşlerinin sonucunu her yıl özel bir önerge ile Heyet-i Mebusan'a sunmak üzere, bir Divân-ı Muhasebat oluşturulacaktır. Bu Divân, her üç ayda bir kez, maliye durumuna ait önergeyi Riyaset-i Vükelâ aracılığıyla Padişah Hazretleri'ne de sunar.

Madde 106. Divân-ı Muhasebatın üyeleri on iki kişiden oluşacak ve her bir üye, görevden alınmasının gereği Heyet-i Mebusan'ın çoğunluğu tarafından onaylanmadıkça görevlerinde yaşam boyu kalmak üzere, Padişah buyruğu ile atanacaklardır.

Madde 107. Divân-ı Muhasebat üyelerinin nitelik ve görevlerinin ayrıntıları, yerine getirilme biçimi, görev yerlerinin değiştirilmesi, yükselmeleri, emeklilikleri ve hükümlerinin verilmesi özel bir yasa ile saptanacaktır."

13 29 Ocak 1914 tarihinde Kanun-i Esasi'nin 102. maddesi şu şekilde değişikliğe uğramıştır: "Bütçe Yasasının geçerliliği, bir yıla özgüdür. O yılın dışında geçerli olamaz ve bu hüküm erteleme ve tatil ile çiğnenemez. Ancak, Heyet-i Mebusan bütçeyi kararlaştırmaksızın feshedildiği takdirde, ..."

105. ve 107. maddeler arasında ise dönemin Sayıştay'ı olarak nitelendirebileceğimiz Divân-ı Muhasebat düzenlenmiştir. Bu maddelerde Sayıştay'ın genel yapısı ve görevleri, üyelerinin nitelikleri, görevleri ve üyelere ilişkin diğer hususlar yer almaktadır.

Kanun-i Esasi ile vergi ve bütçe hakkı kısmen de olsa Mebusan ve Ayan Meclislerinden oluşan yasama organına tanınmıştır (Sayar, 1956: 51). Kanun-i Esasi'de kanuni dayanağı olmaksızın kimseden vergi, resim adı altında para tahsil edilemeyeceği, devlet gelir ve giderlerinin her yıl Muvazen-i Umumiye Kanunu ile tasdik edildikten sonra icra edileceği ve vergilerin tahsiline bütçe kanunu ile her yıl yeniden mezuniyet verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak bu esaslar, 1908'de II. Meşrutiyet'in ilanına kadar fiilen uygulanamamış, vergiler padişahların iradeleriyle toplanmaya ve padişahın uygun gördüğü yerlere harcanmaya devam edilmiştir (Şahin, 2013: 862).

Kanun-ı Esasi'de yer alan bütçe hakkı ve uygulaması şöyle özetlenebilir: Seçimle gelen meclisler halk adına karar alıp kanunları yapacaktır. Bütçe tasarısı hükümetçe hazırlanarak meclise sunulacak ve meclis de ayrıntılı bir incelemeden sonra değiştirecek ya da aynen muhafaza ederek onaylayacaktır. Bütçe kanunu maddeler halinde, ekli gelir ve gider cetvelleri ise bölümler halinde Meclis'in onayına sunulurken kesinleşecektir. Özel bir kanunla belirtilmediği sürece devlet hazinesinden ayrıca para harcanamayacak, Divan-ı Muhasebat kurularak yapılan harcamalar meclis tarafından kontrol edilecektir. Bütçede gelir ve giderlerin kontrolü için hükümet üstü bir kurum görev yapacaktır. Meclis toplantı halinde bulunmadığında ortaya çıkabilecek durumlarda bütçe dışı harcamalar için hükümete harcama yetkisi verilebilecektir (Şahin, 2013: 863).

Bu anayasa ile bütçe hakkı getirilmiş ve ilkeleri düzenlemiş olmakla beraber, bütçe hakkını zayıflatabilecek bir takım hükümler de taşımıştır. Anayasaya göre meclis hükümetin bütçe tasarısını reddettiği takdirde padişah duruma el koyarak meclisi feshedebilecekti. Süresi bitmiş eski bütçelerin uygulanma süresi bir yıl daha uzatılabilecek ve padişah kararname çıkararak kendini meclisin yerine koyabilecekti (Öner, 2005: 405).

II. Meşrutiyet'e kadar, bütçe ve harcamalar üzerinde idarenin ve Meclis-i Mebusan'ın denetim yetkisi bulunmamaktaydı. Bütçe, Maliye Nâzırı tarafından hazırlanmakta ve uygulanma safhasında Maliye Nazırının, gerekli önlemleri alma bakımından hiçbir gücü yoktu. Her nâzır kendi bütçesinin yegâne ita amiri olup, aldığı tahsisatı hangi alanlara harcayacağını bildirme mecburiyeti bulunmamaktaydı. Bütçe fasılları arasında isteğe bağlı aktarmalar da yapılabilmekteydi. Bu durum, Meclis'in harcamaları tasdik ettiği alanlar haricinde ve bütçede tahmin edilmiş miktardan daha fazla harcama yapabilmesi sonucunu doğurmuştur (Maliye Bakanlığı, 2003: IV).

1876 Anayasası metin olarak modern anlamda bir bütçe sistemi yapılmasına uygundur. İlk bütçe de anayasal esaslar uyarınca kabul edilmiştir. Ancak bu ilk Anayasa'nın yürürlüğe girmesi ile ortadan kaldırılması neredeyse bir olmuştur. Kanun-u Esasi resmen yürürlükten kaldırılmamış; ancak dönemin padişahı II. Abdülhamit tarafından yürürlüğü ertelenmiştir ve bu durum 30 yıl devam etmiştir. Sonuç olarak, 1908 yılında İkinci Meşrutiyet'in ilan edilmesine kadar, 1876 Anayasası'nın diğer hükümleri gibi bütçeye ilişkin hükümler de siyasi ve hukuki bakımdan resmen yürürlükte olsa bile fiili olarak yürürlüğe girememiştir. Dolayısıyla, bütçe hukuki yapısını 1876 Anayasası ile kazanmakla birlikte o yıllarda tam bir uygulama imkânı bulamamıştır (Tural, 1987: 32).

4.4. İkinci Meşrutiyet Döneminde Bütçe Hakkı

Modern anlamda ilk bütçeler II. Meşrutiyet döneminde hazırlanmaya başlanmakla birlikte, hazırlanan bütçelerden hangisinin modern anlamda bütçe olduğu konusunda farklı görüşler vardır (Akar, 1999: 566). 1845 yılına ait bütçe modern bütçenin özelliklerini taşımaktadır; fakat günümüzdeki anlamıyla bir bütçe hakkından söz etmek mümkün değildir. Meclis-i Mebusan'ın anayasaya ve bütçe hakkına uygun olarak kabul ettiği ilk bütçe 1909-1910 bütçesidir (Maliye Bakanlığı, 2000: IV). 1909 yılı bütçesi, sistematığı ve muhteviyatı itibarıyla, daha sonraki yıllar ve Cumhuriyet dönemi bütçelerine temel oluşturan örnek bütçe olmuştur. 1909 Bütçe Kanunu ile getirilen yenilikler, 1910 yılında kabul edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile devamlı hale getirilmiştir. Bir bütçe reformu olan bu düzenlemeler sonucunda bütçeler ilk olarak genellik ve birlik ilkelerine uygun olarak hazırlanmaya başlanmış, maliye nazırları tüm devlet gelir ve giderlerinin hâkimi olma imkânını elde etmiştir (Öner, 2007: IV).

Bu bütçe anlayışına kadar yıl içinde veya sonunda bütçe ve harcamalar üzerinde Meclis-i Mebusan'ın denetim yetkisi yoktu. Bütçe Maliye Nazırlığı tarafından hazırlanmakta; nazırın bütçeyle ilgili tedbirleri alma veya diğer nezaretlerin uygulamalarına müdahale etme yetkisi yoktu. Her nazır kendi bütçesinin tek ita amiri olup, fasıllar arasında keyfi veya gereksiz aktarmalara gidebiliyordu. Bu durum bütçelerde öngörülen tahsilatlardan daha fazla harcamaların yapılmasına neden olmuştur (Öznel, 2009: 27).

Maliye Bakanlığına bağlı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, "Osmanlı Bütçeleri (1909-1918)" 2000 yılında bir çalışma yayınlamıştır¹⁴. Bu çalışmada II. Meşrutiyet dönemi bütçelerine ilişkin kayda değer bilgiler yer almaktadır. Söz konusu bütçelerin dikkat çekici maddelerinde (Maliye Bakanlığı, 2000: V):

- Devlet hizmetlerinin gerektirdiği ödenekler ile gelirlerin tahmini miktarları gösterilmekte; gelirlerin tahsili için idareye yetki verilmektedir.
- Müteakip maddelerde kanunsuz olarak hiçbir şekilde vergi toplanamayacağı ve gelir elde edilemeyeceği,
- Her türlü gelir ve devlet hazinesine ait hasılatın Maliye tarafından toplanabileceği, diğer dairelerin böyle bir yetkiyi hiçbir şekilde kullanamayacağı,
- Yıl içinde elde edilecek gelirlerin ancak o yıl giderlerinin karşılanmasında kullanılabilmesi,
- Mali yılın Mart ayının birinde başlayıp Şubat ayının sonunda nihayete ereceği ve harcamalar için mali işlemlerin ve belgelerin tamamlanması bakımından en çok iki aylık bir süre verilebileceği,
- Dairelerin kendilerine verilen tahsisattan fazla harcama yapamayacakları,
- Bütçenin fasılları arasında aktarmanın kanunla yapılacağı, maddeler arasındaki aktarmanın ise Maliye Nezareti'nin olumlu görüşüne bağlı olduğu belirtilmektedir.

¹⁴ Bu çalışmada 1909-1918 dönemine ait yedi adet (1909, 1910, 1911, 1914, 1915, 1916 ve 1918 bütçesi) bütçe kanununun madde metinleri, ödenek, gelir ve diğer cetvellerine yer verilmiştir.

II. Meşrutiyet dönemi bütçelerinin madde metinleri, cetvelleri ve muhtevalarının günümüz bütçelerine büyük bir benzerlik gösterdiği görülmektedir (Maliye Bakanlığı, 2000: VI). Ayrıca dönemin bütçe süreci de günümüze oldukça yakındır¹⁵. Bütçelerin hazırlanmasında dikkat edilmesi gereken noktalardan birisi de bütçelerin denk olması gereğidir. İlgili yıldaki gelir ve gider tutarlarının birbirine eşit olması anlamına gelen denk bütçe ilkesinin ilgili mali yılın sonunda gerçekleşmesi önemlidir (Öznel, 2009: 30). Denk bütçe ilkesinin ve diğer bütçe ilkelerinin uygulamasını peş peşe çıkan Trablusgarp, Balkan ve I. Dünya Savaşları engellemiştir. Osmanlı imparatorluğunun kanunlaşan en son bütçesi ise 1918 yılı bütçesi olmuştur (Öner, 2007: IV).

5. Sonuç

İngiltere’de 13. yüzyılda, Fransa’da 14. yüzyılda, ABD’de 18. yüzyılda temelleri atılan bütçe hakkının Osmanlı Devleti’nde gün ışığına çıkışı 19. yüzyılı bulmuştur. Dolayısıyla Osmanlı Devleti’nde bütçe hakkı diğer ülkelere nazaran daha geç ve yavaş elde edilmiştir.

Osmanlı Devleti’nin kuruluş yıllarından 19. yüzyıla kadar bütçe hakkı adına pek çok gelişme yaşanmıştır. 15. yüzyıla kadar bütçe hakkından çok vergiye ilişkin gelişmeler yaşanmıştır. İstanbul’un fethinden Tanzimat dönemine kadar olan süreçte ise modern anlamda bütçeler bulunmamakla birlikte bütçe tarihi açısından önemli adımlar atılmış, devletin gelir ve giderlerinin yer aldığı belgeler düzenlenmeye başlanmıştır.

Tanzimat döneminde mali, idari, siyasi ve askeri pek çok yeni gelişme meydana gelmiştir. Fakat Tanzimat Fermanı’nda bütçe hakkına ilişkin hiçbir hükme yer verilmemiş, Ferman sonrasında 1855 yılında Bütçe Nizamnamesi hazırlanmıştır. Nizamname’de bütçeye ilişkin önemli hükümler getirilmiş olmakla birlikte bütçeyi hazırlama ve onaylama yetkisi halk temsilcilerinden oluşan bir meclis yerine, tayinle oluşturulan meclise verilmiştir.

1876 yılında kabul edilen Kanuni Esasi ile birlikte Osmanlı Devleti’nde bütçe hakkı ilk kez yasal temellere oturtulmuştur. 1876 Anayasası’nda vergilerin halktan ödeme güçlerine göre ve kanuna dayanılarak alınacağı düzenlenmiştir. Böylece vergi ve bütçe hakkına ilişkin hükümler Anayasa’da yer almıştır.

Osmanlı Devleti’nde modern anlamdaki ilk bütçe 20. yüzyılın ilk çeyreğinde hazırlanmıştır. 1909 yılı bütçesine kadar yapılmış olan bütçelerde bütçe hakkının unsurları kademeli olarak elde edilmiştir. 16. yüzyılın ilk yıllarından itibaren Osmanlı Devleti’nde ilk bütçe kayıtları tutulmaya başlanmış, 19. yüzyılda günümüzdekine benzer gelir ve gider kayıtlarının yer aldığı defterler düzenlenmiştir. Bütçe hakkının tam anlamıyla hazırlanması, onaylanması ve uygulanması 1909 bütçesi ile gerçekleşebilmiştir. Ayrıca bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin esasları gösteren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu da 1910 yılında yürürlüğe girmiş daha sonra 1927 yılında revize edilmiştir.

Osmanlı Devleti’nde bütçe hakkının gelişimi İngiltere, Fransa ve ABD’de olduğu gibi dünya çapında ses getiren olaylar sonucunda değil; aydın, bürokrat ve siyasetçilerin girişimleriyle elde edildiği görülmektedir. Ayrıca Osmanlı Devleti döneminde özellikle 1876 Anayasası’nda önemli gelişmeler yaşansa da meydana gelen savaşlar nedeniyle bütçelerin uygulanması gecikmiş; çağdaş anlamda bütçe hakkının ve modern bütçe kurumlarının yerleşmesi ve gelişmesi, cumhuriyetin ilanından sonra gerçekleşebilmiştir.

15 II. Meşrutiyet dönemi bütçe süresine ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: (Öznel, 2009: 32-33).

Kaynakça

- Akar, ř. K. (1999). Osmanlı Maliyesinde Bütçe Uygulaması. Ankara: Osmanlı, C.3: İktisat, Yeni Türkiye Yayınları, 565-570.
- Ataç, E., vd. (2006). Devlet Bütçesi. (Engin Ataç ve Tayfun Moğol, Editör), Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1686; Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 873.
- Bardakçı, M. (19.10.2003). Unakıtan'a şükredelim, Biz Gerdekten Bile Vergi Alırdık. Hürriyet Gazetesi. <http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/haber.aspx?id=178026>
- Barkan, Ö. L. (1955a). 1070-1071 (1660-1661) Tarihli Osmanlı Bütçesi ve Bir Mukayese. İktisat Fakültesi Mecmuası, 17(1-4), 304-347.
- Barkan, Ö. L. (1955b). 1079-1080 (1669-1670) Mali Yılına Ait Bir Osmanlı Bütçesi ve Ek'leri. İktisat Fakültesi Mecmuası, 17(1-4), 225-303.
- Barkan, Ö. L. (1955c). 933-934 (1527-1528) Mali yılına Ait Bir Bütçe Örneği. İktisat Fakültesi Mecmuası, 15(1-4).
- Barkan, Ö. L. (1960a). 954-955 (1547-1548) Mali Yılına Ait Bir Osmanlı Bütçesi. İktisat Fakültesi Mecmuası, 19(1-4), 219-276.
- Barkan, Ö. L. (1960b). 974-975 (1567-1568) Mali Yılına Ait Bir Osmanlı Bütçesi. İktisat Fakültesi Mecmuası, 19(1-4), 277-332.
- Cumhuriyet Arşivi. (2014). Tanzimat Fermanı. <http://www.cumhuriyetarsivi.com/katalog/192/sayfa/1989/6/10/13.xhtml> (02.02.2014)
- Çakır, C. (2001). Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi. İstanbul: Küre Yayınları.
- Eser, U. (1982). Osmanlı İmparatorluğu Bütçeleri: Bir İnceleme. Ekonomik Yaklaşım, 3(7), 169-194.
- Genç, M. ve Özvar, E. (2006a). Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler 1. İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Genç, M. ve Özvar, E. (2006b). Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler 2. İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Giray, F. (2010). Maliye Tarihi (Gözden Geçirilmiş 3. Baskı.). Bursa: Ezgi Yayınları.
- Güran, T. (1989). Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları, (1841-1861). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Gürsoy, B. (1980). Kamusal Maliye-Bütçe. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 436.
- Kulaksız, C. (2012). Osmanlı'nın ve Cumhuriyet'in İlk Bütçeleri Üzerine. Hakimiyet-i Milliye. <http://hakimiyetimilliye.org/2012/04/osmanlinin-ve-cumhuriyetin-ilk-butceleri-uzerine-cevat-kulaksiz/> (10.03.2014).
- Maliye Bakanlığı. (2000). Osmanlı Bütçeleri (1909-1918). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2000/358.
- Maliye Bakanlığı. (2003). 1917 Yılı Osmanlı Bütçesi. Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2003/363.
- Maliye Bakanlığı. (2008). 1920'den 2007'ye Maliye Bakanlığı Albümü. Maliye Tarihçesi. Maliye Tarihçesi. <http://www.maliye.gov.tr/Tarihce/BakanlikTarihcesi.pdf>(09.03.2014).
- Nakiboğlu, A. (2012). 20.Yüzyıla Girerken Osmanlı Bütçeleri: Bir Karşılaştırma. Akademik Bakış Dergisi, 31, 1-18.
- Öner, E. (2005). Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare (2. Baskı.). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2005/369.
- Öner, E. (2007). Osmanlı Bütçeleri (1864, 1869, 1877, 1880, 1897) Osmanlı Muvazene Defterleri. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2007/372.

- Öner, E. (2009). Osmanlı Devleti 1912 Yılı Hazine Genel Hesabi ve Kesin Hesap Kanunu Tasarısı. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2009/398.
- Öz, E. (2004). Tarihi Perspektiften Osmanlı'da Vergi. *Mevzuat Dergisi*, 84(7).
- Öz, M., Ünal, M. A. ve Unan, F. (2012). Osmanlı Merkez ve Taşra Teşkilatı. (Ahmet Nezih Turan ve Mehmet Öz, Editör). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2708; Açık Öğretim Fakültesi Yayını No: 1671.
- Öznel, M. (2009). II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Maliyesi. İstanbul: Kitabevi.
- Pelin, İ. F. (1944). Finans İlimi-Bütçe, Cilt: 1-Fasikül: 1. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 227, İktisat Fakültesi No: 22.
- Sahillioğlu, H. (1967). Sıvış Yılı Buhranları. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 27(1-2), 75–111.
- Sahillioğlu, H. (1985). 1524-1525 Osmanlı Bütçesi. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 41(1-4), 415–449.
- Sayar, N. (1956). Amme Maliyesi-Devlet Bütçesi Prensipleri ve Tatbikatı (II. Baskı.). İstanbul: T.C. Maarif Vekaleti İstanbul Yüksek Ekonomi ve Ticaret Okulu Yayınları Sayı:34/126.
- Sayın, A. V. (2000). Tarih-i Mali: Kuruluşundan Kanuni Döneminin Sonuna Kadar Osmanlı Maliye Tarihi (1299-1566). Ankara: Maliye Bakanlığı. Araştırma, Planlama, ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2000/356.
- Sezer, A. (2004). Ulusal-üstü Belgeler ve Önceki Anayasalarla Karşılaştırmalı & Gerekçeli & Açıklamalı 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve İlgili Mevzuat. İstanbul: Beta Yayınları.
- Sivrekli Demircan, E. (2005). Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Kamu Mali Yönetiminde Türk Bütçe Sistemi ve Analitik Bütçe Sistemine Geçiş. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 25, 60–69.
- Şahin, H. (2013). Osmanlı Bütçe Sisteminin Tekâmülü, 1839–1922. *International Journal of Social Science*, 6(2), 853–868.
- Şener, Abdülatif (1990). Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi. İstanbul: Bilimsel Araştırma Dizisi:6, İşaret Yayınları.
- Tabakoğlu, A. (1985). Gerileme Dönemine Girerken Osmanlı Maliyesi. İstanbul: Dergah Yayınları.
- Tabakoğlu, A. (2005). İktisat Tarihi: Toplu Makaleler 1. İstanbul: Kitabevi.
- Tural, A. (1987). Türk Bütçe Sistemi. Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yay. No: 1987-289, Başbakanlık Basımevi.
- Varcan, N. ve Çakır, T. (2000). Maliye Tarihi. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Velidedeoğlu, H. V. (12.06.1989). 1789 Devrimi İlkelerinin Osmanlı'daki Yansımaları. *Cumhuriyet*, s. 15. <http://www.cumhuriyetarsivi.com/katalog/192/sayfa/1989/6/10/13.xhtml>. (Erişim Tarihi: 10.4.2014).