

Bütçe devresinin kapanması ve bütçe hesapları bakımından Türkiyedeki sistemle başlıca garp memleketlerindeki sistemlerin mukayesesi.

Doç. Dr. Bedî Necmettin Feyzioğlu

§ I — BÜTÇE DEVRESİNİN KAPANMASINA MÜTEALLİK SİSTEMLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Nazarî bakımdan olduğu gibi, tatbikat itibarile de, bütçe devresinin kapanmasına dair sistemlerine göre, memleketleri eksersiz ve jestiyon usullerini kabul eden iki ana gurup etrafında toplamak umumiyetle kabul edilen bir usuldür.

Bu guruplamaya nazaran bizim bu yazıda üzerinde duracağımız memleketlerden Fransa ve Belçika eksersiz sistemini temsil etmek üzere bir tarafta, İngiltere, Amerika, Türkiye ve İtalya jestiyon sistemine dahil memleketler olarak diğer tarafta yer almaktadırlar. Şu kadar ki, her guruba dahil memleketlerdeki tatbikat arasında bazı farklar olduğu gibi, mütezat guruplara mensup bulunan memleketler arasında da bazı benzerlikler mevcuttur. Bu itibarla mukayeseyi evvelâ gurupların içerisinde ve müteakiben bu karşılıklı iki gurup arasında yapmak muvafık olacaktır.

I — Eksersiz sistemini kabul eden memleketlerdeki tatbikatın mukayesesi.

A — *Benzeyen tarafları.*

Fransa ve Belçikadaki eksersiz usullerine dair evvelâ şu ciheti kaydedelim ki, iki tarafta da tamamlayıcı süreler mütemediyen bir kısaltmaya tâbi tutulmaktadırlar.

Fransadaki gayri mahdut eksersiz sistemi çoktan tarihe karıştığı gibi, Belçikada da, istiklâlini takibeden ilk yıllarda, yani Devletin kuruluşundan beri mahdut süreli eksersiz usulü tatbik olunmuştur. İlaveten Fransada 1822, 1899 ve hususile 1934 yıllarında [1], Belçikada ise 1936 ilâ 1939 senelerinde [2] tamamlayıcı müddetler kısaltılmıştır. Ancak menşedeki durumun tamamen aksine olarak Fransa bu kısaltmada esas bakımından daha ileri gitmiştir. Binnetice, hem mütemmim müddetlerin uzunluğu, hem esasa müteallik daha başka hususlarda iki memleketteki sistemler arasında önemli farklar belirmiştir.

B — *Ayrılan cihetleri.*

Sistemlerin esasına müteallik fark olarak şu hususu kaydetmek gerektir. Fransada eksersiz usulü gelirler hakkında artık câri değildir. Halbuki Belçikada gelirler için de halen 3 aylık bir tafsilât mütemmim müddeti vardır [3].

Giderler hususunda da Fransız sistemi daha yumuşatılmış durumdadır. Öyle ki, bir defa tahminî ödeneklere istinaden yapılan giderler, tamamen jestiyon usulüne tâbi tutulduktan başka giderin ita emrine bağlanmasına imkân veren asıl tamamlayıcı süre sırf materiel giderlerine hasredilmiştir. Personel giderleri ise ita emirlerinin malî yıl içerisinde tanzim edilmiş olması şartı ile ancak 40 günlük bir tediye mütemmim müddetinden istifade edebilmektedir [4].

Halbuki Belçikada giderlerin nev'i bakımından bir tefrik gözetilmeden 31 Marta kadar olan 3 aylık tamamlayıcı süreden hepsi faydalanırlar. Ancak 31 Martta eksersiz kapanacağı için, daireler o eksersize maledilecek ita emirlerinin Sayıştaya ibrazını 15 Martta durdururlar. Bu vaziyette fiilen mütemmim müddet 2,5 ay etmektedir. Sayıştay da kendisindeki bütün ita emirlerini en geç 25 Marta kadar dairelere iade eder [5].

Bundan başka, mahsup müddetleri itibarile de, Fransız ve Belçika sistemleri arasında fark vardır.

[1] Leotard (André): Le décret du 31 mai 1862 et la réforme de la comptabilité publique, tez, Paris 1935, sy. 95.

Allix (E.): Traité..., 6 ncı bası, sy. 383-384.

Giraut (Arthur): Manuel de légis. Fin., 2. bası, Paris 1938, sy. 286-288.

Bisson (André): Finances publiques françaises, I, Budget et Trésor, Contrôle, Paris, 1943, Sy. 6.

[2] Mirimonde: Communication sur la réforme de la comptabilité, belge, An. Fin. P. ö. 1, Sy. 166-167.

[3] Lefébure: Le contrôle de l'exécution de budget en Belgique, An. Fin. P. No. X, Sy. 148-149;

[4] Bisson: a. g. e., Sy. 6; Trotabas: Précis..., 10. tabı, Sy. 63.

[5] Lefébure: a. g. Konferans, An. F. P. No. X, Sy. 151.

Bu müddetler Fransada 30 Nisana ve asıl Mayısı kadar devam etmektedir [6]. Belçikada ise, mahsup ita emirlerinin Sayıştaya ibrazı için 1 Mayısı ve hesapların kapanması bakımından 15 Mayısı kadardır [7].

Bu son nokta üzerinde bir an için durulursa görülür ki, Fransada eksersiz usulü, esas bakımından Belçikadakinden daha yumuşak ve mütemmim müddetler de ekseriyeti itibarile, daha kısa olduğu halde mevzuata nazaran Belçikada 15 gün daha evvel yapılmaktadır. Tatbikatta da Belçikada hesapların tanzimi ve Kesin Hesap Kanununun onanması Fransaya nazaran daha sür'atli cereyan etmektedir. Maamafih bu sür'at hiçbir vakit iyi işleyen jestiyon sistemine sahip memleketlerdeki kadar değildir.

II — Jestiyon sistemini kabul eden memleketlerdeki uygulamanın mukayesesi.

A — Benzeyen tarafları.

Jestiyon usulünü kabul eden memleketlerin hepsinde halihazır tatbikattaki müşterek olan vasıf bu sistemin gelirler hususunda mutlak olmasına mukabil giderler hususunda hiçbir yerde mutlak şekli ile mevcut bulunmamasıdır. Mutlak jestiyon usulünden vaki inhiraflardır ki, bu guruba dahil memleketler arasındaki farkları husule getirmektedir.

B — Ayrılan tarafları.

Bir masrafın çâri yıl hesabına maledilmesi için kabul edilen kaideye nazaran, Türkiye ile İtalya bir tarafta, İngiltere ile Amerika diğer tarafta yer almaktadırlar [8].

Gerçekten, Türkiye ve İtalyada bir masrafın cari yıl bütçesi hesabına maledilebilmesi için ita emrine raptedilmiş olması kâfidir. İta emrine bağlandığı halde henüz bilfiil tediye edilmemiş bulunan giderler, iki memlekette de birer emanet hesabına alınarak oradan tediye olunurlar [9].

Halbuki İngilterede olsun, Amerikada bulunsun [10], bütçe gider kesin

[6] Trötabas: a. g. e., 10. tabı, Sy. 63; Bisson: a. g. e., Sy: 6-7:

[7] Lefébure: a. g. Konferans, An. F. P. No. X, Sy. 151:

[8] Budgetary Structure and classification of Government Accounts, U. N., New York, 1951, Sy. 626.

[9] Allix: a. g. e., Traité, Sy. 34; Jéze: a. g. e., Sy. 201; a. e. Budgetary Structure, Sy. 67.

[10] a. g. Budgetary Structure, Sy. 26.

hesaplarına (Appropriation Accounts) bir meblâğın masraf olarak kaydedilebilmesi için, ona müteallik ita emrinin veya çekin tanzim edilmiş olması kâfi gelmez. Bu ita emrinin veya çekin filhakika ödenmiş bulunması da gerektir. Şu kadar ki, bu esas İngiltere için sırf Appropriation Account'lar (gider kesin hesapları) hakkında varittir. Zira o memlekette Exchequer Account (Hazine Hesabı), giderler bakımından sırf tediye emirleri «order of credit» üzerine Fon Konsolideden çekilen paraları göstermektedir [11].

İtalyan ve Türk muhasebe sisteminin hususiyeti, bir de yıllık jestiyon hesabında sadece malî yıl zarfında tahsil olunan gelirleri ve tediye olunan giderleri göstermekle iktifa etmeyip, aynı zamanda bu müddet zarfında Devletin aktif ve pasifinde yer almış ve fakat tahsil ve tediyesi ikmal olunmamış muameleleri de irae etmesindedir [12]. İki memlekette de gelirler bakımından tarhiyat, giderler cihetinden taahhüdât kayıtlarının tutulması bu imkânı vermektedir. Bu sayede, Türk ve İtalyan sistemleri yıllık jestiyon usulüne rağmen malî yılın hak ve mükellefiyetlerini de (malî bütçe anlayışı dahilinde) göstermek imkânı bulunduğu aşikâr misallerini ibraz etmektedirler. Prof. Adams'ın mutedil Accrual sistemi diye tavsiye ettiği [13] tertibe de gayet yakın bulunmaktadır.

Şu kadar ki, İtalyan sistemi, 9 Aralık 1928 tarihli kanunla ilk şeklinden ve binnetice örnek teşkil ettiği Türk sisteminden ayrılmıştır. Bu tadilden sonraki ve halen devam eden şekline göre, İtalyada, malî yıl sonuna, yani 30 Hazirana kadar tahakkuk etmiş gelir ve giderlerin tahsil ve tediyesi 31 Temmuz'a kadar eski yıl namına yapılmaktadır. Ancak 31 Temmuzdan sonradır ki, hesaplar kapanmakta ve bakiyeler emanet hesabına naklolunmaktadır [14].

İtalyan sisteminin aldığı bu yeni veçhe, bazı müelliflerce (ezcümle Allix tarafından) o kadar önemli addedilmiştir ki, İtalyanın ondan evvel haiz olduğu mutlak jestiyon usulünün bu tadilatı müteakip bir mütemim devre ile uzatıldığı ifade olunmuştur. Başka bir deyişle, halen İtalyan sisteminin jestiyon ve eksersiz arasında yer aldığı iddia olunmaktadır.

[11] Bakınız: Feyzioğlu (B. N.): İngilterede bütçe hesapları ve bütçe devresinin kapanması sistemi, Siyasal Bilgiler F. Dergisi, Cilt VI, No. 1-2, Sy. 16-19.

[12] Allix: a. g. Traité, 6 ncı bası, Sy. 34; a. g. Budgetary Structure, Sy. 66-67.

[13] Adams (Henry Carter): The science of Finance, New York 1898, Sy. 208-209.

[14] Allix: a. g. e. (Traité), 6 ncı bası, Sy. 35; a. g. Budgetary Structure, Sy. 66.

III — Jestiyon ve eksersiz sistemi guruplarına dahil memleketler arasında mukayese.

A — Benzer tarafları.

Yukarıdaki izahlardan da belireceği üzere, nazari bakımdan mutezat gözükten bu sistemler; tatbikatta birbirine pek yaklaşmış ve adeta muhtelit bir usule doğru tahavvül etmişlerdir.

Gerçekten eksersiz sistemini kabul eden memleketler tamamlayıcı süreyi mütemadiyen kısaltmışlar, jestiyon usulüne mensup bulunanlar ise bütçe senesinin bitmesine rağmen muayyen bir mahsup müddetinden faydalanmadan hesapları yürütmenin imkânsız bulunduğunu görmüşlerdir. Öyle ki bazı memleketlerdeki sistemlerin hangi guruba dahil edilecekleri hususunda tereddüt ve ihtilâflar bile husule gelmektedir. Meselâ, Romanyada 1929 tarihli kanunla kabul edilen usul için, bunu vaz'edenler jestiyon dedikleri halde, Allix bunun eksersiz sistemi olduğunu iddia etmektedir. Allix'e göre [15] «Vakia Romanyada malî yıl 1 Ocaktan 31 Aralığa kadar devam etmekte ve hesaplar da yıl sonunda kapanmaktadır. Fakat 1 Kasımdan itibaren cari malî senê namına mal ve hizmet taahhüt etmek yasaktır. Bu vaziyette Romanyada da eksersizin iki unsuru mevcut bulunmaktadır. Birinci malî yıldır ki bu (fiilen) (1 Ocaktan 1 Kasıma kadar) 10 aya indirilmiştir. İkincisi, hizmetlerin ifası ve bedellerinin tediyesi için kabul edilen 2 aylık mütemmim devre'dir». Allix'in bu istidlâlinde mübalâğa bulunduğunda şüphe yoktur. Masraf taahhüdünün, hattâ ita emri tanziminin malî yılın hitamından evvel durdurulması usulü eksersiz sistemini kabul eden memleketlerde dahi vardır. Meselâ bizzat Fransada bir materiel gideri ancak 15 Aralığa kadar taahhüt olunabilmektedir [16]. Bu vaziyette Fransada malî yılın 15 Aralıkta sona erdiğini ve mütemmim devrenin de bu tarihte başladığını iddia etmek biraz ifrâta kaçmak demek olur. Nitekim Allix dahi 1935-36 yıllarına ait ders notlarında, («Répétition écrites» lerinde) Traité'sindeki görüşünü tekrardan vazgeçmiştir.

Bununla beraber şu hususun kabul ve teslimi icabeder ki, bugünkü tatbikatta artık hemen her tarafta eksersiz ve jestiyonun müsterek ve muhtelit bir sistemi caridir. Memleketler, sadece bu usullerden birine veya diğerine daha fazla temayül etmelerine göre, isim almaktadır. Bu temayül istikametlerinin bařkalđı ise karşılıklı iki guruba mensup memleketler

[15] Allix: a. g. e. (Traité), 6 nci bası, Sy. 35.

[16] Trotabas: a. g. e., 10. bası, Sy. 63; Bisson: a. g. e., Sy: 6-7:

arasında bilhassa netice bakımından önemli bazı farkların el'an devam etmesini mucip olmaktadır.

B — *Ayrılan cihazları.*

Eksersiz ve jestiyon sistemlerine ait tatbikat, bilhassa Fransa ve İngilteredeki misaller ele alınarak çok eskiden beri uzun uzun mukayese edilmiştir. Hususile Adams'ın [17], Allix'in [18] ve Stourm'un [19] eserlerinde bu karşılaştırmalar etraflıca yapılmıştır.

Denilebilir ki, hemen hepsinin vardıkları kanaat şudur: İngiliz ve Fransız devlet muhasebeleri, sür'atli netice alınmakla dakik ve sahih olmak arasında bir tercih ve tefriki irae etmektedir. Onlara göre, Fransız usulü malî yılın hak ve mükellefiyetlerinin tamamını ifadeye çalışmakta fakat çok karışık bulunmaktadır. Adams'ın bir İngiliz mecmuasından naklen yazdığına nazaran [20], «Fransız usulü pek çok şey söylemekte, fakat hiçbir şey anlaşılmamaktadır. Halbuki, İngiliz Maliye Nazırı umumî vaziyete dair her yıl kaba bir halk hesabı vermekte ve bu genişçe tenkit olunmakta, onun icaplarına göre de hareket edilmektedir... Milletın çok dakik ve kesin hususlara dair bilgi edinmesi istenirse, tamamiyle muvafakiyetsizliğe müncer olunmaktadır.»

Vakıa Adams'ın eserinin neşrindenberi Fransız usulünde hayli değişiklikler yapılmış ve basitliğe, sür'ate kavuşması için epeyce islâh olunmuştur. Buna rağmen bugün dahi Fransada bütçe tatbikatının neticelerinin öğrenilmesi İngilteredeki sür'ate erişebilmiş olmaktan uzaktır.

* * *

Muhtelif memleketlerdeki tatbikatın buraya kadar yapılan kısa mukayeselerinden bütçe devresinin kapanmasına dair sistemler hususunda, nazari tahlillerdeki mütalealar da [21] göz önünde tutularak şu muvakkat neticeye varılabilir :

Eksersiz ve jestiyon tefriki artık klâsik mâna ve ehemmiyetini kaybetmiştir. Maksat, malî yıl zarfında tevellüt eden hak ve borçlara dair gerekli bilgileri de muhtevi olduğu halde basitlikten uzaklaşmadan bütçe senesi muamelelerine dair sür'atle bilgi edinmektir. Bu netice istihsal edildiği nisbette kabul olunan sistem elverişli demektir.

[17] Adams: a. g. e., Sy. 201 - 205.

[18] Allix: a. g. e. (Traité), 6 ncı bası, Sy. 33 - 34.

[19] Stourm: a. g. e., 5 inci tabı, 131 - 134.

[20] Adams: a. g. e., Sy. 204.

[21] Bakımız: Feyzioğlu (B. N.): Modern maliyede bütçe hesapları mesecesi, Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt IX, 1952, Sayı 3 - 4, Sy. 339 - 341.

Ŗu kadar ki bu netice bütçe devresinin kapanmasına müteallik usule tâbi bulunduğu kadar, tanzim edilen yıllık hesapların nev'ine, şekline ve muhtevasına da bağlıdır. O halde muhtelif memleketlerdeki tatbikata dair kesin bir fikre vasıl olabilmek için bütçe hesaplarının mukayesesinin de yapılması gerekir.

Ŗ II — MUHTELİF MEMLEKETLERDE BÜTÇE DEVRESİNİ KAPATAN HESAPLARIN MUKAYESESİ

Bu bakımdan yapılacak bir guruplama, bütçe devresinin kapanmasına müteallik olarak ifa edilenden farklı bulunacaktır. Öyle ki, bu defa Türkiye, jestiyon sistemini uyguladığı halde Fransa ve Belçikaya iltihak ile bir tarafta, İngiltere ise diğer tarafta yer alacaktır [22]. Maamafih, böylece yine Kontinantal Avrupa ile İngiltere arasında mevcut ananevi tefrike ittiba edilmiş olacaktır.

Filhakika, bütçe devresini kapatan hesaplar, Türkiye, Fransa ve Belçikada hemen aynıdır. Her üç memlekette de *Saymanların idare hesaplarından başka sırasile, gider ve gelir kesin hesapları ile Hazine genel hesabı* mevcuttur. Bu hesapların muhtevası da esas itibarile birbirine benzer durumdadır.

Bu umumî müşabehete rağmen her nevi hesap bakımından bu üç memleket arasında bazı önemli farklar da yok değildir. Binaenaleyh bu cihetleri tebarüz ettirmek üzere, mukayeseleri hesap nevileri itibarile yapmak faydalı olacaktır. Kontinantal Avrupa memleketleri gurubu içinde yapılacak bu karşılaştırmayı müteakip te, İngilteredeki bütçe hesaplarının bu gurubun hesaplarile mukayesesine geçilebilecektir.

I — Kontinantal Avrupa memleketlerindeki bütçe hesaplarının mukayesesini.

A — *İdare hesaplarının mukayesesini.*

a) *Benzeyen tarafları.*

Saymanların idare hesapları Türkiyede olsun eksersiz usulünü uygulayan memleketlerde bulunsun, mutlaka jestiyon itibarile tutulur. Bu

[22] Amerika ile İtalyanın bütçe hesaplarını etraflıca incelemek fırsatını bulamadığımız için, bu mukayeseye ithal etmemeği daha muvafık gördük.

jestiyon, normal tertibinde, seneliktir. Saymanın vazifesi daha kısa müddetle devam ettiği takdirde o müddetten ibarettir. Muhteva itibariyle idare hesapları her üç memlekette de saymanın idaresine mevdu kasa ve portföyün mali sene başındaki vaziyetini, sene zarfındaki kıymet hareketlerini, ve sene sonundaki durumunu gösterecek şekilde tertiplenmiştir. Bu hesaplar, üç memlekette de isbat edici belgeler ile birlikte Sayıştayın kazaî kontroluna arz edilmektedir [23].

Bu esas noktalar itibarile mevcut müşahebete rağmen, Türkiye, Fransa ve Belçikadaki idare hesaplarına dair hükümlerde usule müteallik bazı farklar da mevcuttur.

b) *Ayrırcı tarafları.*

İdare hesaplarının tevdi müddetleri üç memlekette de başkadır. Türkiyede mali yıl sonundan itibaren 7 ay içinde verilmesi gerektiği halde, Fransada bu müddet 6 ay, Belçikada ise sadece iki aydır [24].

Türkiye ve Fransada müddetlerin uzun tutulmasının başlıca sebebi bu iki memlekette idare hesaplarının Sayıştaya sunulmadan evvel, Maliye Bakanlıklarında bir ön incelenmeye tâbi bulunmasıdır.

B — *Bakanların gider kesin hesaplarının mukayesesi.*

a) *Ayrırcı tarafları.*

Bu konuda, Türkiyedeki jestiyon sistemi ile Fransa ve Belçikadaki eksersiz sistemleri tesirlerini ve farklarını hesaplar üzerinde de gösterirler.

Gerçekten, Türkiyede giden kesin hesapları sadece mali yılın muamelesini irae ettikleri halde, Fransa ve Belçikada, kesin hesaplar mali yıla ilâveten mütemmim müddetler zarfında yani bütün hesap devresi, eksersiz seyrince ifa olunan bilûmum gelir ve gider işlemlerini ihtiva ederler. Ancak Belçikadaki durum bakımından mazi sigasının kullanılması icabetmektedir. Zira Magain'in kaydettiğine göre [25], Bakanlar tarafından temini icabeden matbu kesin hesaplar, 1914 - 18 harbindenberi tanzim ve takdim olunmamaktadır. Şümulüne müteallik farktan başka, Bakanların gider kesin hesaplarının Türkiye ve Fransadaki tevdi müddetleri arasında

[23] Bakınız: Sinave, a. g. e., Sy. 157.

[24] M. U. K. mad. 122, Stourm: a. g. e., Sy. 548; Allix: a. g. e. (Traité), 6 ncı tabı, Sy. 413.

Deroy: a. a. rép., 3 cre. Sy. 293; Sinave: a. g. e., Sy: 145:

[25] Baumgartner: a. g. Rép. écr. Sy. 209.

[26] Magain: a. g. e., Tome I, Sy. 381 - 382.

da ufak ayrılık vardır. Türkiyede bu müddet 9 ay olduğu halde, Fransada 10 aydır [27].

İki sistem arasındaki önemli bir fark da şudur. Türkiyede bir gider ita emrine bağlandıktan sonra o sene bütçesinin ödeneğine mahsup edildiği halde, Fransada bu mahsubun yapılabilmesi için o giderin bütçe yılı içinde veya tamamlayıcı süre zarfında bilfiil ödenmesi şarttır. Bu vaziyette emanet hesabı usulünün bir bakıma tamamlayıcı tediye süresinden daha şümulü bir netice aldığı söylenebilecektir. Nihayet son bir fark olarak Fransada bir kısım ödeneklerin ertesi seneye devri mümkün olduğu halde, Türkiyede bu usulün mülga bulunduğunu kaydedelim.

b). *Benzeyen cihetleri.*

Şümul ve tevdi müddeti bakımından mevcut farklılara rağmen Türkiye ve Fransadaki gider kesin hesapları yekdiğerine pek benzeyen kalemleri ihtiva ederler. Gerçekten, bu hesaplar iki memlekette de bir taraftan ödenekleri, diğer taraftan ifa olunan masrafları, yıl sonunda kalan bakiyeyi ve nihayet iptali icabeden ödenek artığını gösterirler.

c — *Gelir Kesin Hesaplarının mukayesesi.*

Gelir Kesin Hesapları Türkiyede olsun. Fransada bulunsun, ayrıca neşredilmeyip, Hazine Genel Hesabında yer almak üzere, Maliye Bakanlıklarınca tanzim olunurlar.

Fransada, gelirler hususunda jestiyon usulü cari bulunduğu halde. Gelir kesin hesabının eksersiz itibarile tanzim edildiği ifade olunmaktadır. Bu ciheti kaydeden Fransız müellifleri izahını yapmamaktadırlar [28]. Bu hususun temininin, ancak şöylece mümkün olabileceği düşünölmektedir: Gelir tahakkuk bakiyeleri malî yıl sonunda ertesi seneye devredilmekle beraber bunların tafsilâtı cari yılından ayrı kayıtlarda takip edilmek ve eksersizin kapanma zamanına kadar bu bakiyeden yapılan tahsilât bütçe yılı içinde yapılan ilâve olunmak lâzımdır. Filhakika Fransada, sayman hesaplarında ve onlara istinaden Maliye Bakanlığı Genel Muhasebe Müdürlüğünde vücade getirilen kayıtlarda bu tefrik gözetildiği için, gelir kesin hesabını eksersiz itibarile tanzim etmek mümkün olmaktadır. Maamafih, Maliye genel hesabına dahil «Bütçeler hesabı» içindeki «âmme gelirleri» hesabı jestiyon itibariledir.

[27] M. U. K. mad: 101; Deroy: a. g. Rép. écr. Sy: 294 - 296.

[28] Bakınız: Allix: a. g. e. (Traité), 6 ncı bası, Sy. 405; Baumgartner: a. g. rép. écr. Sy. 209; Deroy: a. g. rép. écr. Sy. 294.

D — *Hazine Genel Hesaplarının mukayesesi.*

Türkiye ve Fransadaki sistemler, saymanların idare hesapları bakımından yekdiğerine müşabih, (iki tarafta da jestiyon) Bakanların kesin hesapları itibarile mutezat (Türkiyede jestiyon, Fransada eksersiz) ve fakat Hazine genel hesapları itibariyle ikisi ortasındadır.

Gerçekten Fransada Hazine genel hesapları (onların verdikleri isimle Maliye İdaresinin genel hesabı) bütçe muamelelerini hem eksersiz ve hem jestiyon itibariyle gösterecek şekilde tanzim olunmaktadır. Genel hesap bu tefriki bilhassa sayman ve bakan hesapları meyanındaki irtibatı tesis ve bunların tatbik ve mukayesesini kolaylaştırmak gayesile yapmaktadır. Maamafih Fransız Hazine genel hesabı, bu suretle jestiyon hesabı mahiyetinde olan kısmı ilâ Türk sistemine yaklaşmakta eksersiz hesabı vasfını arzeden kısmı ile ondan uzaklaşmaktadır.

a) *Benzer tarafları.*

aa — *Umumiyetle.*

Türkiye, Fransa ve Belçikadaki Hazine Genel Hesapları, bütçenin gelir ve gider muamelelerine ve sair maliye servislerine dair en toplu malûmatı ihtiva eden başlıca dökümanlardır. Bazı istatistikî bilgileri de muhtevi bulunmalarına rağmen bu dökümanların sarîh vasfı klâsik mahiyette olmaktadır. Başka bir deyişle, nazari sahadaki tefrike göre, Hazine Genel Hesapları da, siyaset hesaplarından ziyade mes'uliyet hesapları gurubuna dahildir [29]. Modern Maliye görüşlerinin hâkim bulunduğu memleketlerde dahi (meselâ İngilterede) siyaset hesaplarına müteallik dökümanların Hazine Genel Hesaplarının dışında tutulmasına adeta itina olunmaktadır. Müstenidatının ve gayelerinin başka olması itibarile, bu tertip tercih edilmektedir.

Bu umumî müşabehetten başka Hazine Genel Hesabına giren hesaplar bakımından da Türk ve Fransız sistemleri arasında benzerlikler vardır [30].

[29] Bakınız: Feyzioğlu (B. N.): a. g. m.: »Modern maliyede bütçe hesapları meselesi, A. H. F. D., Cilt IX, Sayı 3-4, Sy. 308-310.

[30] Belçikadaki Hazine genel hesabına Devlet genel hesabı, maliyenin senelik hesabı, veya maliye genel hesabı gibi üç muhtelif isim verilmektedir. Bu hesap Fransadakine ziyadesile müşabihtir. Bu itibarla ona dair özel izahata nadiren gidilmiştir. Tafsilât hususunda bakınız: Magain: a. g. e., Sy. 369-380; Sınave: a. g. e., Sy: 157 ve müteakip.

bb — *Genel Hesaba dahil hesaplar itibarile.*

Fransız Maliye Genel Hesabı topluluğunda en mühim hesap «senenin muamelelerinin hesabı»dır. Bu hesap sadece mali yılın başından sonuna kadar (1 Ocak ilâ 31 Aralık) ifa olunan muameleleri kaydeder. Bu işlemlerin cari seneye veya daha önceki eksersize taallük etmelerine nazaran tefrik olunması hesabın, jestiyon hesabı vasfına hanel getirmez. Sene başı ve sonundaki Hazine vaziyetleri de bu hesapta gösterildiği için jestiyon hesabının gerektirdiği esas şartları haizdir.

Bizde tanzim olunan Hazine Genel Hesabında, Fransız tertibindeki bu «Senenin muameleleri hesabına» ancak birkaç hesap bir arada tekabül etmektedir. Gerçekten bu hesap, bizim Hazine Genel Hesabımızdaki, «Hazine Genel Mizanından» başka «İl ve kurumların bütçedeki çeşitleri itibarile gelirlerini ve Bakanlıklar itibarile giderlerini gösteren 8 ve 10 No. lu cetvellerdeki malûmatı ihtiva etmektedir [31]. Zira Fransada, bir mali yıl zarfında yapılan bilûmum varidat ve masraf muamelelerine ilâveten gelir ve giderlerin bütçedeki neveleri ve sayman kategorileri itibariyle taksim ve tefriki dahi senenin muameleleri hesabı» dahilinde ifa olunmaktadır. Gelir ve giderlerin bu tarzdaki taksimi iki memlekette de Sayıştayın tetkiklerini büyük nisbette kolaylaştırmaktadır.

b) *Ayrılan tarafları.*

Türk ve Fransız sistemleri arasındaki ilk fark Hazine Genel Hesaplarının tevdi müddetine mütealliktir.

Türkiyede bu hesap mali yılın sonundan itibaren M. U. K. na göre (mad. 101) 17 ay zarfında Sayıştay ile B. M. M. ne sunulmak lâzım gelirken, Fransada 7 ay içinde neşredilmesi gerekir [32].

Bizde kabul olunan müddetin pek uzun olduğu muhakkaktır. Nitekim tatbikatta, hesaplar daha evvel neşrolunabilmektedir. Fransadaki müddet sür'atli netice istihsali için, kanun hükmü olarak, gayet uygundur. Şu kadar ki, bu yeni müddetin vaz'ından biraz sonra harp gelmiş ve fakat ondanberi de (1950) yılına kadar) Fransada yeni bir Genel Hesap neşrolunmamıştır [33]. Binaenaleyh Fransızların bu tertibi yine gevşek tuttuklarını ifade etmek zarureti vardır. Hazine Genel Hesabına dahil hesaplar bakımından iki memleketteki sistemler arasındaki fark başlıca şu noktalarda toplanabilir:

[31] D. M. G. Y. mad. 129.

[32] 25 Haziran 1934 kanunu, mad. 9.

[33] Trotabas: a. g. e., 10 neu tabı, Sy. 129; Laufenburger: a. g. Fin. Compa. Sy: 69.

Fransada Bütçeler hesabı birisi cari yılda başlayıp devam eden, diğeri o senede kapanan iki eksersize ait vaziyetleri cari yıl için muvakkat, diğeri için kesin neticeler halinde ifade eder. Türkiyede muameleleri menşeleri olan senelere göre tefrik etmek bahis mevzuu olmadığı için böyle bir bütçeler hesabı da yoktur.

Fransada âmme gelirleri ve giderleri hesapları da, Hazine Genel hesabında, bu bütçeler hesabı meyanında yer almaktadır. Bizde ise Gelir Kesin hesabı ile, Bakanlıklar Kesin Hesapları, senenin gelir ve giderlerini irae eden müstakil hesaplar olarak, aynen Hazine Genel Hesabına dahil bulunmaktadırlar. Fransada da ayrıca Gelir ve Gider Kesin Hesapları tanzim edildiği halde Hazine Genel Hesabı dahilinde gelir ve giderler için yeniden hesap vücade getirilmesi, Kesin Hesapların eksersiz itibarile tanzim edilmelerine mukabil diğer hesapların Hazine Genel Hesabının umumî karakteri icabı olarak, jestiyon itibariyle tanzimi lüzumundan ileri gelmektedir.

Nihayet Fransada mevcut olduğu halde, Hazine muameleleri için Türkiyede ayrı bir hesap tanzim edilmediğini, ve her iki memlekette Hazine hesaplarının sair bir takım özel hesapları ihtiva ettiğini kaydedelim.

II — İngilteredeki bütçe hesapları ile Kontinantal memleketlerdeki hesapların karşılaştırılması.

A — Hesapların envarı itibariyle.

Kontinantal Avrupa memleketleri meyanında üzerinde tahsisen durduğumuz Türkiye, Fransa ve Belçikadaki hesaplara kıyasla, İngilteredeki bütçe hesaplarının ilk nazarda tamamen değişik bir manzara arzettiği intibai hasıl olur.

Filhakika ilk üç memlekette bazı farklara rağmen bütçe hesapları olarak başlıca saymanların idare hesapları, Bakanların Kesin Hesapları ve Hazine Genel Hesabı mevcut olduğu halde, İngilterede bu hesaplardan hiçbirisi görülmez. Bunlara karşılık Birleşik Krallıkta Hazine Hesabı (Exchequer Account), Hazine Genel Hesabı (Finance Accounts) ve Gider Kesin Hesaplarına (Appropriation Accounts) rastlanır. Şu kadar ki tahlil ve mukayese biraz daha ileri götürülünce arada bazı benzerliklerin mevcudiyeti müşahede olunur.

Filhakika, İngilterede asıl hususiyeti haiz olan Hazine — Exchequer — hesabıdır. Zira bu hesap ne bütçenin hak ve mükellefiyetlerini, ne fiilli

tediyat ve tahsilâtı göstermekte sadece Hazineye hesaben giren ve çıkan paraları kaydetmektedir [34].

İngiliz sisteminin ikinci hususiyeti Appropriation Accounts'ın birer kesin hesap olduğu kadar, saymanların idare hesaplarına da tekabül etmesindedir. Bu durum ise o memlekette ita âmirligi ile saymanlık vazifelerinin yekdiğerinden ayrılmamasından ileri gelmektedir [35]. Şu kadar ki, İngilteredeki bu hesaplar da netice itibarile, bütçe ödenekleri ile karşılıklı olarak malî sene zarfında tahsil ve tediye olunan mebaligi göstermektedir. Bu bakımdan İngiliz sisteminin diğer memleketlere nazaran farkı, bütçe kesin hesaplarının sadece tahsil ve tediye muamelelerini göstermekle iktifa edip tarhiyat ve tahakkuka dair hiçbir fikir vermemesidir.

B — *Tanzim ve neşrindeki sür'at itibarile.*

İngilteredeki sistemin en mühim farklarından birisi de, bu memlekette bütçe hesaplarının bahis mevzuu ettiğimiz Avrupa memleketlerine nazaran kıyas kabul etmeyecek bir sür'atle tanzim ve neşrolunmasındadır.

Gerçekten İngilterede Exchequer hesabının neticeleri daha bütçe yılı bittiği gün ilân edildiği gibi, Finance Accounts yani Hazine Genel Hesabı ile gider kesin hesapları (Appropriation Accounts) da 9-10 ay içinde kontrol ve murakabe edilmiş olarak neşredilmektedir [36].

Kanunî hükümler itibarile mukayese edildiğinde diğer memleketlerdeki müddetlerin İngilteredekinden pek fazla uzun olmadığı, hattâ bazı hesaplar için daha kısa bulunduğu görülür.

Gerçekten, meselâ Fransada Hazine Genel Hesabının malî yıl sonundan itibaren 7 ay, Belçikada 6 ay [37] zarfında neşredilmesi, Bakan Kesin Hesaplarının da Türkiyede 9, Fransada 10 ay zarfında tanzimi icabetmektedir. Sadece Türkiyede Hazine Genel Hesabının tanzimine müteallik müddet kanunen pek uzun tutulmuştur (17 ay).

Bununla beraber, kanunî müddetleri İngilteredekine müsavi, hattâ ondan daha kısa olan hesaplar dahi bu memleketlerde hemen hiçbir zaman vaktinde tanzim, tevdi ve neşredilememektedir.

Fransada ve Belçikada eksersiz sisteminin bulunmasını bu neticenin tahassülünün bir sebebi addetmeye de bizce imkân yoktur. Zira tamam-

[34] Bakınız: Feyzioğlu (B. N.): a. g. m.: İngilterede bütçe hesapları ve bütçe devresinin kapanması sistemi, S. B. F. Dergisi, Cilt VI, No. 1-2, Sy: 16-19.

[35] Bakınız: Aynı makale, Sy. 13-16.

[36] Bakınız: Aynı makale, Sy. 27-37.

[37] Magain: a. g. e., Sy. 369-370.

layıcı süreler ve mahsup müddetleri o memleketlerde 3-4 ayı geçmektedir. Kaldı ki İngilterede de 3 aylık bir mahsup müddeti vardır.

Türkiyedeki durum ise mevzuat muvacehesinde diğerlerinden daha yavaştır. Memleketimizde jestiyon sistemi mevcut olduğu halde hesapların nihaî kapanması hususunda 16 ay gibi pek uzun bir mahsup müddeti kabul edilmiştir. Bizce sistemimizin en önemli aksak noktalarından birisi budur. Ancak bu nokta aksaklık zincirinin sadece bir halkasıdır. Onun önünde ve arkasındaki bir seri halka daha tamire, islâha ve takviyeye muhtaçtır. Fransa ve Belçikadaki durum için de aynı mütaleada bulunulabilir.

Mevzuat ve nazariyat muvacehesindeki eksikler düzeltilse acaba neticenin muvaffakiyetinden mutlaka emin olunabilecek midir? İngiltereye nazaran bütün bu memleketlerin zaafını ve geri kalmasını mucip olan müşterek kusurun, eldeki kanun ve nizam hükümlerini bir türlü tatbik edememekte toplandığını çekinmeden ifade etmek lâzımdır. Bütçe hesapları ve bütçe devresinin kapanması mevzuunda da durum aynıdır. Buna rağmen islâh ve takviye gayretinden daima bir fayda beklenebilir. Bu itibarla bilhassa memleketimizdeki duruma taallük etmek üzere düşündüğümüz bir seri tedbir gelecek yazımızda belirtilmeğe çalışılacaktır.
