



## 1913 TARİHLİ İDARE-İ HUSUSİYE-İ VİLÂYÂT TALİMÂTNÂMESİNE GÖRE VİLÂYET BÜTÇELERİNİN YASALAŞMASI

THE ENACTMENT OF PROVINCIAL BUDGETS ACCORDING TO THE REGULATION OF SPECIAL PROVINCIAL ADMINISTRATION DATED 1913

**Sadık Fatih TORUN**

Dr., Ankara Üniversitesi, Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi, Tarih Bölümü, sadikfatih@gmail.com

**Öz**

Tanzimat Fermanın ilânı mali ve idari merkezîyetçi politikaları temel alan bir yönetim anlayışını beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda merkezî yönetimde maliye nezaretinin kurulması, taşrada ise iltizam usulünün kaldırılarak vergilerin herkesin gelirine göre alınması yönündeki karar neticesinde her sancağa muhassılların görevlendirilmesi mali yapının dönüşümünü hızlandırarak gelir ve giderlerin daha sistemli tutulmasını gerekli kılmıştır. Bu nedenle gerek merkezde gerekse vilâyetlerde günümüz bütçelerine benzer bütçe kanunları hazırlanmaya başlamıştır. Ancak 1913 yılına kadar vilâyetlerde hazırlanan bütçelerin mali özerkliği bulunmamaktaydı. Bu tarihte yürürlüğe giren vilâyet kanununun vilâyetlere tanıdığı mali özerklik neticesinde merkezî bütçeden bağımsız vilâyet bütçeleri hazırlanmıştır. 1913 yılında yürürlüğe konulan elli maddelik bir talimatla bu bütçelerin nasıl kanunlaşacağı, gelir ve giderlerin nasıl yönetileceği, bütçe kesin hesabının ne şekilde oluşturulacağı ve bütün bu mali işlemlerden sorumlu muhasebe müdürünün görev tanımları açıklanmıştır. Bu talimat vilâyet bütçeleriyle ilgili yapılan çalışmalarda bugüne kadar yer almamaktadır. Makale konudaki boşluğu gidererek alana katkıda bulunmayı hedeflemektedir.

**Abstract**

The proclamation of the Tanzimat brought with it a sense of government based on fiscal and administrative centralist policies. In this context, the establishment of financial supervision in the central government and the removal of iltizam appointment of muhassil to every sandjak in villages following the decision to place tax levy according to income and property accelerated the transformation of the financial structure and necessitated the management of income and expenses in a more systematic way. For this reason, budget laws, similar to today's budget, was prepared by central administration and provinces. However, until 1913, the budget prepared in the provinces had no financial autonomy. Independent provincial budget was prepared as a result of the fiscal autonomy granted to the provinces by the provincial law which entered into force on this date. With a 50-article regulation put into effect in 1913, how these budgets would be enacted, how the proceeds and expenses would be managed, how the final account of the budget would be formed and the duties of the accountant responsible for all these financial transactions are explained. This regulation has not been referred to in the previous studies on provincial budgets. This study aims to fill this gap.

### Makale Bilgisi

Gönderildiği tarih: 1 Şubat 2018

Kabul edildiği tarih: 9 Mart 2018

Yayınlanma tarihi: 27 Haziran 2018

### Article Info

Date submitted: 1 February 2018

Date accepted: 9 March 2018

Date published: 27 June 2018

### Anahtar sözcükler

Vilâyet; Bütçe; İl Özel İdaresi; Talimat

### Keywords

Province; Budget; Province Special Administration; Regulation

DOI: 10.33171/dtcjournal.2018.58.1.4

1839 yılında Tanzimat Fermanı'nın ilânı ile birlikte Osmanlı İmparatorluğu mali, idari, askeri, eğitim ve sağlık alanları başta olmak üzere birçok konuda önemli değişikliklerin yapıldığı bir döneme girmiştir. Bu dönemde özellikle mali yapıdaki dönüşüm neticesinde devlet gelirlerinin artırılabileceği ve mali yapıdaki bu düzelmenin başta idari olmak üzere bütün alanları etkileyerek, devleti eski gücüne kavuşturacağı inancı hâkimdi. Bu çerçevede III. Selim ve özellikle II. Mahmut döneminde başlayan reform çalışmaları hız kazanmış mali ve idari merkezîyetçiliği esas alan bir yapılanmaya gidilmiştir. Yeni yapılanma için gerekli olan hukuki alt yapı ise Meclis-i Vâlâ'da hazırlanan nizamnâme ve talimâtnâmelerle oluşturulmaya çalışılmıştır. Özellikle Tanzimat'ın ilânından sonra bu kanunlaştırma hareketleri hız kazanmış günümüz mevzuatına yakın sayılabilecek kanunlar yürürlüğe girmiştir.

Modern mali yapının olmazsa olmazı bütçe kanunları da bundan nasibini almış, gerek merkez, gerekse vilâyet bütçelerini düzenleyen bir dizi mevzuatın yürürlüğe girmesiyle günümüze yakın bütçe kanunları hazırlanmaya başlanmıştır.

Bu çalışmada yine bu amaca uygun olarak hazırlanan 1913 yılında yürürlüğe giren “İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanunu Muvakkatı”ndan (Düstur 187-216; Reyhan 129-154; Taştan 77-98) sonra yürürlüğe giren ve bu kanunun yönetmeliği sayılabilecek “İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi” konu edilecektir<sup>1</sup>.

Tamamı beş bölüm ve elli maddeden oluşan bu talimât daha önce Osmanlı mali yapısı, bütçeleri ve vilâyet bütçelerini konu alan çalışmalarda yer almamıştır. Bu alanda yapılan çalışmalarda dikkatlerden kaçan veya ulaşılamadığı için değerlendirilemeyen talimat, makalenin konusunu oluşturmaktadır.

Bu yönetmelikte vilâyet bütçesinin kanunlaşma aşamaları, gelirlerin toplanmasındaki yöntemler ve uyulması gereken prosedürler, giderlerin neler olduğu, harcamaların gerçekleşmesindeki yöntem ve uyulması gereken kurallar, bütçenin kesin hesabının oluşturulması ve muhasebe müdürünün yetki ve sorumlulukları ayrıntılarıyla belirlenmiştir.

Bu talimâtnâmenin ayrıntılarını vermeden önce Tanzimat’ın uygulanması neticesinde merkez ve taşra mali yapısının geçirdiği dönüşümü ele almakta yarar görüyoruz. Şöyle ki, bu çalışmanın konusu olan talimâtnâmenin yürürlüğe girdiği tarih olan 1913 yılı vilâyet bütçeleri için yeni bir dönemdir. 1913 yılındaki vilâyet kanununa kadar Tanzimat sonrası yapılan düzenlemelerde vilâyetlerin idari ve mali özerkliği bulunmamaktaydı. Bu nedenle 1913 öncesi dönemde merkez ve taşra mali yapısının birbirinden ayrı tutmak neredeyse imkânsızdı (Akkuş 264-265). Bu tarihle birlikte vilâyetlerin yerel hizmetler bakımından idari özerkliğe kavuşması mali özerkliği de beraberinde getirdi. Artık vilâyetlerin kendi gelirini ve giderini tutmasıyla birlikte merkezi bütçeden bağımsız bütçeler oluşturuluyordu.

Tanzimat Fermanı’nın mali alanda öngördüğü en önemli değişiklik iltizam usulünün kaldırılarak vergilerin herkesin gelinine göre eşit alınacak olmasıydı. Bu karar önce merkeze yakın ve hükümetin denetiminde olan yerlerde uygulamaya konuldu (Çadırcı 133). Uygulama alanı dışında kalan yerler hazine-i amire defterdarlığına bağlı, uygulama kapsamında olan yerler maliye nezaretine bağlıydı

<sup>1</sup>Bu çalışmanın konusunu oluşturan “İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi, Dersaadet, 1329” Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphanesi’nde 73002925 yer numarasıyla kayıtlıdır. Ayrıca Atatürk Üniversitesi Seyfettin Özege Kütüphanesi 5935 yer numarasında bulunan bu belgenin T.B.M.M. Kütüphanesi’ndeki nüshasından yararlanılmıştır.

(Akyıldız 56). İltizam usulünün kaldırılmasıyla beraber devlet gelirlerinin toplanması görevi mültezimlerden alınarak, yerine merkezi hükümet tarafından sancaklara atanan *muhassıl-ı emvâl* adı verilen memurlara verildi. Bu memurlara yardımcı olmak üzere yanlarına iki kâtip ve güvenliklerinin sağlanması için zaptiye askeri verilecekti. Muhassıllar ilk iş olarak kâtipleriyle beraber bir nüfus tespiti yaparak vergi mükelleflerini belirlemeye çalışacaklardı (Efe 25-28). Bununla birlikte mali görevi vergi toplamak olan muhassıllara bu görevlerinde ve diğer idari konularda yardımcı olmak üzere atandıkları sancak bölgesinde *muhassıllık meclisleri* kurulacaktı. Bu meclisin üyeleri muhassıl, emlak ve nüfus kâtipleri, müftü, hâkim, zaptiye askeri ve bölge ileri gelenlerinden gerekli şartları taşımaları şartıyla seçilen dört üyeden oluşacaktı. Ayrıca bölgenin durumuna göre gayri Müslim toplulukların temsilcileri de bu meclisin üyesi olabiliyordu. Bu meclisler belirli bir çalışma esasına göre haftanın belirli günleri toplanarak başta vergi konusu olmak üzere Tanzimat'ın öngördüğü konuları yürürlükteki mevzuatlar çerçevesinde müzakere edip karara bağlayacaktı.

1840-1842 yılları arasında yürürlükte kalan muhassıllık sisteminden istenilen sonuçlar alınmadığı kısa süre içerisinde belli oldu. Bu uygulamadan gelir artışı bekleyen devlet adamları tam tersi bir sonuçla karşılaştı ve iltizam usulüne geri dönme kararı alındı. Dönemin Maliye nazırı bu dönemde gelirlerin ne kadar olduğunun doğru dürüst tespitinin bile yapılamadığını belirtmiştir (Mustafa Nuri Paşa 289). Aynı şekilde Tevfik Güran 1840-1841 bütçesinin detaylarını verdiği çalışmasında gelirlerinin giderleri karşılamadığını bütçenin yaklaşık 5 milyon kuruş açık verdiğini tespit etmiştir (Güran 19).

Muhassıllık uygulamasından istediği sonucu alamayan hükümet 1842 yılında taşra idari yapısında yeni bir düzenlemeye giderek sancak ve köy arasına ilk defa *kaza* idari birimini kurdu. Her kazaya ise o bölgede seçilen bir müdürü atadı. Taşra idaresindeki bu değişiklik doğrudan mali yapıyı ilgilendiriyordu. Çünkü kaza müdürüne yüklenen mali görev muhassıllarınkiyle aynıydı. Muhassıllık meclisleri ise isim değiştirerek *küçük meclis* adını aldı. Ancak bu meclislerin görevleri aynı kaldı.

1842-1849 yılları arasında taşra idari ve mali yapısı bu şekilde devam ettikten sonra 1849 yılında taşra idaresini düzenleyen yeni bir talimatname yürürlüğe girdi (*Eyalet Meclisleri Talimatnamesi; Gülhane Hattı Hümayunu ve Onu Takiben Neşr Olunan Talimat ve Nizamnameleri İçeren Matbu Kitap* 56-81). Bu talimata göre imparatorluk toprakları eyalet, sancak, kaza ve köy şeklinde idari birimlere

ayrılıyor, küçük meclisler *sancak meclisi*, büyük meclisler *eyalet meclisi* adını alarak aynı görevleri yerine getirmeye devam ediyordu.

Bu talimatnamenin beşinci bölümü mali konulara ayrılmıştı. Bu bölümde öncelikle Tanzimat'ın getirdiği mali kurallar hatırlatılıyor ve meclislerden bu kurallara uymayanları cezalandırması gerektiği belirtiliyordu. Ayrıca defterdarlar tarafından hazine gelirlerinin nerelere ait olduğunu ve miktarını gösteren icmâl defterleri meclise sunulacaktı. Bu defterlere göre tahsili yapılmayan gelirler saptanacak ve zamanında toplanmayan gelirler için gerekli işlemler başlatılacaktı. Hazine gelirlerinin mal sandığına yatırıldığına ilişkin kayıtlar ilgili deftere kayıt edildikten sonra meclis başkanı tarafından imzalanacaktı.

Bu talimatnamenin en dikkat çekici özelliklerinden biri valilerin mali konulardaki yetkilerinin kısıtlanarak bu görevin merkezden atanan defterdarlara veriliyor olmasıydı. Bu talimatname ile eyaletlerde valinin yetkilileri merkezden atanan eyalet meclis başkanları ve defterdarlar ile kısıtlanıyordu.

Görüleceği üzere Tanzimat'ın ilânından sonra etkisini artıran merkeziyetçilik politikaları çerçevesinde yerel idarecilerin mali konulardaki yetkileri önce muhassıl, daha sonra kaza müdürü ve sonrasında defterdarların merkezden atanması suretiyle kısıtlanmak istenmiştir. Buradaki temel amaç yerel idarecilerin keyfi uygulamaları neticesinde ağır bir yük altında kalan vergi mükelleflerini biraz olsun rahatlatmaktır. Bu sayede vergilerin daha düzenli toplanarak hazineye ulaştırılması sağlanacaktı. Ancak bütün bu çabalardan istenilen netice tam manada alınamadığı için sık sık yeni düzenlemeler yapılmıştır.

1849-1852 yılları arasındaki süreçte eyalet meclislerine tanınan olağanüstü yetki vali ve meclis başkanları arasında güç savaşına dönüşerek taşrada süre gelen karışıklığı daha içinden çıkılmaz duruma getirmişti. Eyaletlerde vali tabiri caizse eli kolu bağlı yapılanları izlemekle yetiniyordu. Bu düzenleme de can ve mal güvenliğinin sağlanarak vergilerin zamanında eksiksiz toplanıp zamanında hazineye ulaştırılmasını sağlayamadı.

Bu dönemdeki uygulamalardan da istenilen sonuç alınamayınca önce 1852 (Torun 87-88) yılında ve sonrasında 1858 (Vülât-ı İzam ve Mutasarrıfın-ı Kiram ile Kaimakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimât; Düstur 352-365) yılındaki taşra idaresi düzenlemeleriyle valilerin yetkileri artırıldı. Mali işlerden sorumlu olarak vilâyet ve sancaklara, vali ve mutasarrıflarla birlikte görev yapacak birer muhasebeci, kaza kaymakamlarının yanına da birer mal kâtibi atanıyordu.

Gelirlerin tahsili ve gerekli harcamaların yapılması mülki amirler tarafından, bu işlemlerin kayıt altına alınması ise muhasebeci ve mal kâtipleri tarafından yapılacaktı. Yeni düzenlemede maliye memurları kayıtçı pozisyonunda olduğu izlenimini vermekteydi (Şener 46).

1864 (Düstur 517-554; Seyitdanlıoğlu, *Yerel Yönetim Metinleri III* 67-81) ve 1871 (Düstur 635-651; Seyitdanlıoğlu, *Yerel Yönetim Metinleri VI* 9-103; Seyitdanlıoğlu, *Yerel Yönetim Metinleri VII* 89-99) vilâyet kanunlarının yürürlüğe girmesiyle muhasebecilik kaldırılarak tekrar defterdarlık sistemine geri dönüldü. 1864 vilâyet nizamnamesi ile vilâyet idare meclislerinin yanına sadece vilâyetin yol yapımı onarımı, yeni yapılacak kamu binaları ve benzeri konuların görüşüldüğü ve yerel temsilcilerden oluşan vilâyet umum meclisleri kuruldu. İl özel idarelerinin çekirdeğini bu meclisler oluşturmuştur.

1864 ve 1871 tarihli vilâyet kanunlarında taşra mali yapısı için daha önce maliye alanında çıkarılan nizamnameye atıfta bulunulmuştur.

Taşra mali yapısını düzenleyen 1861 tarihli umur-u maliye-ye dair bu nizamname (Düstur 4-25) ile köylerden başlayarak vilâyete kadar gelirlerinin ne şekilde toplanacağı, toplanan gelirlerin bir üst idari birime nasıl aktarılacağı, bu işlerden kimlerin sorumlu olacağı düzenlenmiştir. Buna göre köylerde gelirlerin toplanmasından ve kazalara aktarılmasından muhtarlar sorumluydu. Kazalarda ise devlet gelirlerinin toplanmasından kaymakam sorumlu olacak, mal müdürü ise gerekli mali kayıtları tutacaktı. Ancak mal müdürü de kaymakam gibi devlet gelirlerinin hazineye ulaşımına kadar geçen süreçten sorumluydu. Sancaklarda ise mutasarrıflar devlet gelirlerinin toplanmasından birinci derecede sorumluydu. Muhasebeciler ise yine mali iş ve işlemlerin hesabını tutacak ve bunlardan sorumlu olacaktı. Vilâyetlerde ise en yüksek maliye memuru defterdardı. Vilâyetlerde devlet gelirlerinin toplanması ve harcanması valinin sorumluluğundaydı. Defterdar ise vilâyetin en yüksek maliye memuru olup, devlet gelirlerin ve harcamalarının kayıtlarını kontrol etmesi bakımından doğrudan hazineye karşı da sorumluluğu bulunmaktaydı. Bu itibarla vali ve defterdar arasında bir denetim mekanizması kurulmuştu. (Düstur 4-25).

Taşra mali teşkilatını açıklayan bu talimattan da görüleceği üzere devlet gelirlerinin toplanması, korunması ve harcanmasından birinci derecede sorumluluk mülki amirlere aitti. Ancak mülki amirlerin mahiyetinde görev yapan maliye memurları her türlü mali işleri kayıt altına alarak mülki idarecileri denetler vaziyetteydiler. Bu şekilde kurulan mekanizma ile idarecilerin keyfi uygulamaların

önüne geçmek isteyen devlet adamları gelirlerin zamanında ve eksiksiz toplanarak güvenli bir şekilde hazineye ulaştırılmasını hedefliyordu.

Tanzimat sonrası taşra mali yapısı genel hatlarıyla bu şekilde düzenlenirken maliye merkez teşkilatındaki yapısal dönüşüm neticesinde modern anlamda bütçe kanunları yapılmaya başlanmıştır. Buna göre, 1838 yılında Maliye Nezareti'nin kurulması Klâsik dönem mali sisteminde değişiminin en büyük sinyaliydi. Bu nezaretin kurulmasıyla beraber Hazine-i Amire ve Mansure Hazinesi birleştirildi. Böylece devlet gelirleri tek bir yerde toplanarak, harcamalar yine bu tek merkezden yapılacaktı. Bu şekilde hazinede birlik prensibi çerçevesinde gelir ve giderlerin önceden tahmini olarak belirlenmesi esasına dayanan bütçeler oluşturulmaya başlandı.

Osmanlı klâsik düzeninde modern anlamda bir bütçe uygulaması yoktu. Ancak Osmanlı Devleti'nin her zaman muntazam bir hesap düzeni olmuştur (Çakır 55). Bu dönemde bütçelerin en tipik özelliği geleceğe yönelik bir tahmin sistemini içermeyen devletin mali faaliyetlerinin sonuçlarını yansıtan bir dönem sonu kesin hesap cetveli şeklindeydi. Bütçeler sadece merkezi yönetimin belirli gelir ve gider kalemlerinden oluşuyordu. Merkezde toplanan gelirlerden mahalli giderler düşülür onun için devletin genel gelirleri ve masrafları tam olarak bilinmez sadece safi hâsıla toplamı ve merkezde yapılan masraflar belli olurdu (Öner 102-104). Klâsik dönemdeki bütçelerin bir diğer özelliği gelirlerde güneş yılı (365 gün), giderlerde ise ay yılının (354 gün) esas alınmasıydı. İki farklı hesaplama ise aradaki 11 günlük fark nedeniyle karışıklıklara sebep olmaktaydı (Falay 68).

Takvim farklılıkları nedeniyle modern manada İlk Osmanlı bütçesinin ne zaman oluşturulduğu konusunda farklı tarihler verilmektedir. Buna göre Velay 1863-1864 yılında ilk Osmanlı bütçesinin oluşturulduğunu belirterek, çalışmasında bütçe gelir ve giderlerini detaylı şekilde vermiştir (Velay 104-113). M. Belin'e göre sultan Abdülaziz'in sadrazama devlet paralarının nerelere kullanıldığının ve vergi yükümlülüklerinin neler olduğunun gösterilmesi amacıyla bir gelir-gider cetveli tutulması yönünde verdiği talimat ile 1861 yılında oluşturulan bütçe ilk modern bütçedir (Belin 482-483).

Bu konuda genel olarak 1850, 1863-1864 ve 1864-1865 mali yıllarına ait bütçeler ilk Osmanlı bütçesi olduğuna dair görüşler bulunmaktadır (Şener 71). Ancak bu bütçelerde de bir bütçe hakkından söz edemeyiz. Fakat söz konusu bütçeler Tanzimat öncesi dönemlerde hazırlanan bütçelere göre daha ayrıntılı ve bütçe hakkının Osmanlı Devlet'indeki ilk emareleridir (Çiçek ve Dikmen 89).

Tanzimat döneminde bütçelerin hazırlaması ve uygulama görevi Meclis-i Vâlâ'ya aitti. Maliye nezaretinde hazırlanan bütçeler önce hükümete sunulur oradan Meclis-i Vâlâ'ya sevk edilerek bütçe taslağı görüşülürdü. Burada görüşülen bütçe taslağına son şekli meclis-i mahsusta verilerek padişahın onayına sunulurdu. İki nüsha şeklinde onaylanan bütçenin biri padişahta bir diğeri Meclis-i Vâlâ'da kalırdı (Güran 8). Ancak önceden tahmin ve tahsis esasına ayanılarak Tanzimat'tan 1855 yılına kadar hazırlanan bütçeler belirli bir hukuki düzenleme çerçevesinde yapılmıyordu (Öner 302). Bu tarihte bir bütçe nizamnamesi hazırlanarak yürürlüğe girdi. Bu nizamnameye göre, her yıl devletin gelir ve giderlerinin gösteren bir muvazene defteri düzenlenerek yıl içindeki mali işler buna göre yapılacaktı. Devletin giderleri iki kısma ayrılıyordu. Birinci kısımda her kamu kurumunun yapacağı masraflar ayrı ayrı belirlenecekti. İkinci kısımda maliye nezareti tarafından yapılacak faiz ödemeleri gibi harcamalar yer alacaktı. Gelirler de yine doğrudan tahsili yapılan gelirler ve dolaylı yoldan tahsil edilenler şeklinde ikiye ayrılıyordu. Maliye nezareti tarafından hazırlanan muvazene defteri Mart ayından iki ay önce Babıali'ye sunulacak, Babıali ise gerekli incelemeleri yaptıktan sonra bu defteri müzakere edilmesi için Meclisi Vâlâ'ya sevk edecekti. Burada hangi kurumun gelir ve gideri görüşülecekse o kurumun yetkilileri müzakerelere katılacaktı. Sonra her biri için gelir ve giderler oylanarak bütçe padişahın onayına sunulurdu. Onay işleminden sonra Maliye Nezareti ilgili kurumların tahsisatını verecekti. Her bir daire kendi içinde değişiklik yapmak istediği ödenek aktarımını padişahın onayını almak kaydıyla harcayabilecekti. Bütçeye ilişkin kesin hesaplar bir sonraki sene sunulacak ve muhasebe maliye memuru tarafından incelenecekti (Düstur 70-73; Bayır 27-31). Bu bütçe nizamnamesi ile batı tarzında bir bütçe uygulaması getirilmek istense de bütçenin sadece padişah tarafından onaylanması nedeniyle bir bütçe hakkından söz edilemezdi.

Bu bütçe nizamnamesinden sonra 1874 yılında yeni bir bütçe nizamnamesi yürürlüğe koyulmuştur. Genel hatlarıyla bir önceki nizamnameden pek farkı olmayan bu yeni nizamname ile bütçe hazırlama görevi maliye alanında uzmanlardan oluşan bir bütçe komisyonuna bırakılıyor, bütçe sonuçları inceleme görevi ise Divan-ı Muhasebât'a veriliyordu (Şener 75-76).

Ancak her iki nizamname ile oluşturulan bütçelerde daha öncede bahsedildiği gibi bir bütçe hakkı bulunmuyordu. Osmanlı İmparatorluğu'nda bugünkü anlamda bütçe hakkını ilk defa kabul eden ve kesin hesap düzenleyen 1876 Kanun-u

Esasi'dir. Ancak bilindiği üzere 1877 yılında Meclis'in süresiz olarak kapatılması neticesinde bütçe kanunları meclisin onayına sunulamamıştır.

Tanzimat sonrası merkezi yapıdaki gelişmeler neticesinde hazırlanan bütçe kanunlarına paralel olarak vilâyetlerde de gelir gider hesapları tutulmaya başlanarak, merkezden gönderilen muvazene defterlerine bunlar kayıt edilmiştir. Bu iş ve işlemlerin hukuki temelini oluşturması bakımından ise, vilâyetlerin gelir ve giderlerinin hangi kalemlerden oluştuğunu, harcamaların ne şekilde yapılacağı ve bütün bu mali kayıtların tutulduğu muvazene defterlerinin nasıl kullanılacağını belirten talimatlar yayınlanmıştır. Bu talimatlardan birisi vilâyetlerin masraflarının hangi kalemlerden oluştuğunu, harcama yapılırken ödeneklerin aktarımında uyulması gereken kuralları ve hazineden vilâyetlere gönderilen muvazene defterlerinin vilâyet muhasebecileri tarafından bağlı sancak ve kazalara iletilmesindeki işlemleri ayrıntılarıyla gösteren ve 1871 yılında yürürlüğe giren Vilâyet Mesârifât-ı Umumiyesi Hakkındaki talimattır (Düstur 74-78) .

Vilâyetlerde toplanan gelirler ve yapılan harcamaların kayıtları idari birimler arasında silsile yoluyla oluşturularak vilâyetin nihai bütçesi oluşturuluyordu. Önce her bir kazada gelir ve giderleri gösteren hesap cetveli oluşturuluyor ve bağlı bulunduğu sancağa gönderiliyordu. Sancak merkezlerinde ise kazalardan gelen hesap cetvelleri toplanarak oluşturulan yeni hesap cetveli bağlı bulunulan vilâyet merkezine gönderilirdi. Burada ise sancaklardan gelen cetveller bir araya getirilerek vilâyetin toplam gelir ve gideri belirlenerek oluşturulan muvazene defteri tanzim ediliyordu (Kılıç 196). Bu dönemde vilâyetlerin gelirleri doğrudan alınan vergiler ve asker-i bedelleri, dolaylı yoldan alınan aşar, ağnam, canavar, tapu, varaka-ı sahihe ve tezakir, kontrato, harc-ı vesaik ve rüsum-ı mütenevvia vergileri ve harçları ile emlak-ı miri, orman ve hâsılat-ı müteferrika gelirlerinden oluşmaktadır (Karsandık 246-247). Giderler ise dâhiliye, maliye, şeriyye, adliye, maarif ve nafia olarak gruplandırılıyordu (Kılıç 197).

Vilâyetlerde gelir ve giderlerin detaylı bir şekilde tutulduğu muvazene defterlerini birer vilâyet bütçesi şeklinde değerlendirmek doğru bir yaklaşım olmakla birlikte, henüz vilâyetlerin mali özerkliğinin bulunmadığını unutmamak gerekir. İlk defa vilâyet özel idarelerinin bazı hizmetlerinde özerklik tanıyan ve dolayısıyla onlara birer tüzel kişilik kazandıran hükümler yukarıda belirttiğimiz gibi 1876 Kanun-i Esasi'de olmakla birlikte, uygulama imkânı bulamadığından bu hükümlerin uygulanması 1913 yılında yürürlüğe giren geçici vilâyet kanunuyla



olmuştur. Bu kanun bugünkü il özel idarelerinin temelini oluşturmaktadır (Öncel 112).

1876 Kanunu Esasi'sinin 108. maddesinde vilâyetlerin idaresi yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkesine göre düzenleneceği hükmü bulunuyordu. Bu madde uyarınca vilâyet yönetimin düzenlenmesi İkinci Meşrutiyet'in ilanından sonra tekrar gündeme gelmiş ve bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Ancak Balkan Savaşları nedeniyle geçici kanun olarak 1913 yılında İdare-i Umumiyye-i Vilayat Kanunu Muvakkati yürürlüğe girebilmiştir. Bu kanunun iki önemli özelliği vardır. Birinci olarak vilâyet umum meclislerinin tüzel kişilik kazanarak karar organı olması, ikincisi ise umum meclislerinin üyelerinden seçilerek oluşturulan vilâyet encümeninin yerel işlerde bu meclisin yetkilerini belirleyecek olmasıdır (Reyhan 131).

Bu vilâyet kanununun birinci kısmı, taşra idari taksimatın ne şekilde olduğu, vilâyet valilerinin ve memurlarının, liva mutasarrıfları ve memurlarının, kaza kaymakamları ve memurlarının görevleri, vilâyet idari meclislerinin yapısı ve görevleri ve vilâyetlerin genel idaresini ilgilendiren hükümleri içermektedir. Bu kanunun ikinci kısmı vilâyetlerin özel idaresini ilgilendirmektedir. Bu bölümün ilk dört maddesinde vilâyet hususi idaresi açıklanmaktadır. Buna göre vilâyet özel idaresi vilâyetteki taşınır taşınmaz bütün mallara sahip ve kanunun belirttiği sorumlulukları olan tüzel bir kişiliktir. Vilâyetin bütün işlerini yürüten ve temsil eden ve menfaatlerini koruyan vilâyet organları vali, vilâyet umum meclisi ve vilâyet encümenidir. Vilâyetin bütün iş ve işlemlerinin yürütülmesinden vali sorumludur. Vilâyet memurları yürürlükte olan devlet memurların yargılanması hakkındaki kanuna göre yargılanacaklardı.

Vilâyet hususi idaresi bu şekilde açıklandıktan sonra vilâyetin mahalli görevleri bir sonraki bölümde ayrıntılarıyla açıklanmıştır. Bu göre Nafia Nezareti'nin görev alanların giren kısımlar dışında vilâyet içerisindeki yollar ve sancak, kaza ve nahiyeler arasındaki yolların yapımı, onarımı ve bakımı il özel idaresine aitti. İlin bütçe imkânların elverdiği ölçüde bataklıkların ve nehirlerin ıslahını yapmak, vilâyetlerde işletmeye verilecek otobüs ve minibüs için gerekli işlemleri yapmak, aydınlatma işi, tramvay taşımacılığı gibi işleri ihale etmek, vilâyet numune çiftliklerinin kurulması, tarım, hayvancılık ve ormancılık gibi konularda çalışmalar yapmak, vilâyetin ağaçlandırılması konusunda gerekenleri yapmak, vilâyette tasarrufu sağlayacak kredi sandıklarının kurulmasına ruhsat vermek, vilâyet ihtiyacına uygun sanayi okullarını açılması, hastaneler, bimarhaneler, darülaceze

gibi kuruluşların yapılması ile ilgili çalışmalar yürütmek vilâyet hususi idaresinin diğer görevlerinden bazılarıydı.

1913 tarihli *İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kanunu*'nun 79 ila 86. maddeleri vilâyet bütçesini düzenlemektedir. Buna göre vilâyet bütçesi adi ve olağanüstü bütçe olarak ikiye ayrılmıştır.

*Adi bütçenin gelirleri;*

- Eğitim ve ihtiyaç sahiplerine yardım için aşar ve vergiye eklenen miktarlar,
- Yol ve köprü bedelleri, kurbanlık vergisi
- Genel bütçeden vilâyetler için ayrılan pay,
- Vilâyete ait taşınır ve taşınmaz mallardan elde edilen hasılat,
- Vilâyette köprü, iskele, kayık ve benzeri işletmelerin ihale edilmesinden elde edilen gelirler,

-Vilâyette işletmeye verilecek otobüs, tramvay, minübüs ve otomobil gibi nakliye şirketlerinden ve sanayi kuruluşlarından yıllık olarak alınacak muayene gelirleri ile bunlardan alınacak imtiyazname ve ruhsatname harçlarından elde edilen gelirler,

-Numune çiftlik ve tarlaları, çiftçilik mektepleri, damızlık hayvanlar ve zirai alet depoları, sanayi ve mektep dergileri, ticaret sergiler ve panayırlardan elde edilen gelirler,

-Vilâyet tarafından tesis edilen ve işletilen okullardan elde edilen gelirler,

-Vilâyet matbaa ve gazete gelirleri, vilâyette bulunan yeraltı kaynaklarından elde edilen gelirler,

-Vilâyete hibe veya miras yoluyla intikal eden gelirlerden oluşmaktadır.

*Olağanüstü gelirler ise;*

-Olağanüstü masrafların karşılanması için kanunlara uygun olarak yıllık toplanacak vergilerin artırımından elde edilen gelirler,

-Borçlanma gelirleri,

-Olağanüstü masraflar için genel bütçeden ayrılacak miktar,

-Vilâyete hibe ve vasiyet yoluyla verilen bağışlar ve

-Adi bütçenin fazla gelirlerinden gerektiğinde ayrılacak miktarlardan oluşmaktadır.

*Adi bütçenin masrafları;*

-Vilâyet memurlarının maaşları ve özel hizmetlerin masrafları,

-Vilâyet gelirlerinin tahsilat masrafları,

-Yollar ve köprülerin sürekli masrafları, tamir giderleri,

-Kamu binalarının bakım onarım masrafları,

-Vilâyetteki okullarda görev yapan öğretmenlerin maaşları ve okulların inşaat, bakım ve onarım masrafları,

-Sanayi ve ziraat okul idarelerinin maaşları ve okul binalarının inşaat ve bakım masrafları,

-Vilâyetin gelir getiren emlak ve binalarının vergileri, masrafları ve sigorta bedelleri,

-Sağlık ve hayır kurumlarının masrafları,

-Vadesi gelmiş borçlanma ödemeleri,

-Vilâyet matbaa ve gazete masrafları,

-Meclis-i umumi ve vilâyet encümeninin kırtasiye ve tefrişat masrafları ile vilâyet encümeni maaşları ve vilâyet umum meclisi üyelerinin harcırah ve yevmiyeleri,

-Vilâyet umum meclisi azalarının seçim masrafları,

-Bunların dışında vilâyetin kanunlarda belirtilen hizmetlerinden oluşacak masraflardan oluşmaktadır.

Olağanüstü bütçenin masraf kısmı ise vilâyetin hizmetlerine ait her türlü inşaat ve yeni tesislerin masrafları ve adi bütçe masrafları dışında oluşacak geçici masraflardan oluşmaktadır.

Vilâyet bütçelerin gelir ve gider kalemleri 1913 tarihli kanununda bu şekilde belirlenmiştir. Yukarıdaki açıklamalardan görüldüğü üzere 1913 vilâyet kanunu il özel idarelerine mali alanda özerklik getirmiştir. Buna göre vilâyetler ekonomik, toplumsal ve sosyal konularda çeşitli programlar hazırlayıp bu doğrultuda bağımsız kararlar alabilecekti (Çavdar 7).

1913 tarihli vilâyet kanununda herhangi bir atıfta bulunulmamasına rağmen aşağıda vereceğimiz vilâyet il özel idareleri talimatı bu kanunun bütçe kısmını tamamlar niteliktedir. 1913 vilâyet kanununda bütçe kalemleri belirtilirken çalışmamızın konusunu oluşturan talimat vilâyet bütçelerinin yasalaşma sürecini açıklamaktadır.

3 Nisan 1913 (21 Mart 1329) tarihinde yayımlanan bu talimatın açıklama kısmında vilâyet gelirlerinin ve giderlerinin 1329 senesi Mart ayı başlangıcından itibaren genel bütçeden ayrılarak mahalline terk edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bununla birlikte bu tarihten itibaren her vilâyette oluşturulan vilâyet umum meclislerin vilâyet bütçesi hazırlaması gerektiği ve vilâyetlerde il özel idareleri muhasebecilikleri kuruluncaya kadar gelirlerin hazinece toplanarak, vilâyet adına açılacak banka hesabına yatırılması istenmiştir. Vilâyet hizmetlerinin yürütülmesi için yapılacak masraflar ise bir önceki senenin genel bütçesinden vilâyet için ayrılan kısım yine vilâyet için açılan hesaptan karşılanacaktı. Vilâyet muhasebecilikleri için gerekli her türlü gider de vilâyet bütçesine eklenecekti. Bu talimat hükümleri maliye ve dâhiliye nezareti tarafından yürütülecekti.

### **Vilâyet Bütçenin Kanunlaşma Süreci ve Onayı**

Bu kanun il özel idarelerinin bir yıl içresinde tahmini bütçe gelirlerini ve bütçe giderlerinin nasıl geçkeleşeceğini açıklamaktadır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi 2*).

Vilâyet bütçesi 12 aylık olarak hesaplanacaktı. Bu süre Mart başından Şubat sonuna kadardı. Bu süre içinde tahsil olunan gelirler ve giderler o yıl bütçesine mahsup edilir. Bu müddette kullanılmayan gelirler ve tahsili yapılamayan gelirler bir sonraki senenin bütçesinin aynı kalemlerine devir olacaktı (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi 2*).

Şubat ayının sonuna kadar yapılan harcamalardan mahsubu yapılmamış olanlar bir sonraki senenin Nisan sonuna kadar ilgili bütçe hesabında mahsuplaştırılacaktı açıklamaktadır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi 2*).

İl özel idarelerinin vilâyetteki hizmetlerini yürütmekle görevli daireler her sene kendi masraflarına ait bütçelerini hazırlayarak bütçe içeriği ve gerekçelerini içeren raporları Mayıs başında vilâyetin muhasebe müdürlüğüne verecekti. Muhasebe müdürü söz konusu bütçeleri inceledikten sonra kendi dairesinin giderlerini ve vilâyet gelirlerini ilave ederek vilâyet bütçesini oluşturacaktı açıklamaktadır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi 2*).

Bu şekilde hazırlanan bütçeye ilgili kanun maddeleri, gerekçeli raporlar ve bütçe kalemlerini içeren cetvelleri eklenerek muhasebe müdürü tarafından Haziranın birinci günü valiye sunulacaktı. Valinin onayından sonra önce vilâyet encümeni onayına sunulan bütçe encümen meclisinin onayından bir ay sonra Temmuzun birinden önce il genel meclisine gönderilecekti (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 2).

Vilâyet bütçesinde belirlenen miktara bir ek bütçe yapılacaksa veya Hazine tarafından bütçede bir açık tespit edilmişse bütçe Eylül ayının birinci gününden önce dâhiliye nezaretine gönderilecekti. Bu gibi durumlarda vilâyet umum meclisinin toplantı zamanı ve müzakere edilecek konular ona göre belirlenecekti. Herhangi bir ilavesi ve açığı bulunmayan bütçeler Aralık sonuna kadar dâhiliye nezaretine gönderilecekti açıklamaktadır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 2).

Vilâyet umum meclisinde kabul edilen ve dâhiliye nezaretine gönderilen bütçe padişahın onayından sonra kesinlik kazanacaktı (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 3).

Vilâyet umum meclisinde bütçe kabul edilmeyip fesih edildiği durumlarda yeni bütçe yılı başlamış ise bir önceki senenin bütçesi yeni bütçenin kabulüne kadar yürürlükte kalacaktı. Aynı şekilde mecliste kabul edilip dahiliye nezareti tarafından padişaha onay için arz edilen bütçe Martın birinci gününe kadar onaylanıp vilâyete tebliğ edilmezse bir önceki yılın bütçesinin yürürlüğü geçici olarak devam edecekti. (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 3).

Bütçe fasılları arasındaki ödenek aktarımı vilâyet umum meclisi kararı ve padişahın onayı ile yürürlüğe girecekti. Muhasebe müdürü bu aktarımları mevzuatlar çerçevesinde hazırlayıp valiye sunar, vali tarafından onaylandıktan sonra ise vilâyet encümeni kararıyla icra edilecekti. (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 3).

Vilâyet bütçesinde bulunup içeriği değişmeden gereksiz olduğu kesinleşmiş bir işe aktarılan ödeneye *tahsisat-ı manzume* denirdi. Bütçenin oluşturulma ve onaylanma zamanında kesin karar verilmeyen yeni ihtiyaçların ortaya çıkması sonucunda verilen tahsisata *olağanüstü ödenek* denir. Her iki ödenegin mutlaka bir kanuna dayanması, gelirlere karşılığı olması, vilâyet umum meclisi ve padişah tarafından onaylanması gerekiyordu. Bütçede gelir toplama sırasındaki masraflar ve mahkeme masrafları gibi hizmetler için ayrılan değişken giderler vilâyet

muhasebecisin teklifi, valinin onayı ve vilâyet encümeni tarafından verilen karar üzerine fazla gelirler veya bütçenin diğer fasıllarındaki yönetim giderlerinden karşılığı bulunmak şartıyla artırılabilir. (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 3).

### **Gelirlerin Yönetimi**

İl özel idaresi kanunuyla vilâyet bütçesinde belirlenen gelirlerden başka vilâyet hesabına hiçbir gelir kayıt edilemez ve tahsil edilemezdi. (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 3).

Her türlü vergi oranının belirlenmesi, toplanması ve takibi işlemleri için belirlenen yöntemler ilgili mevzuata göre yapılacaktır. (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 4).

İl özel idare bütçesiyle verilen izin dışında hiçbir ad altında vergi tahsil edilemeyecekti. Bu bütçe kanununa aykırı hareket ederek vilâyet hesabına doğrudan veya dolaylı olarak vergi toplama emri verenler, fiilen vergi tahsilatı yapanlar ve topladıkları tahsilatı gizleyenler ceza kanunun ilgili hükümleri çerçevesinde cezalandırılacaktı. Ayrıca bütçe kanunun belirttiği miktarın üzerinde vergi toplayanlar hakkında yine ceza kanunun ilgili maddeleri uyarınca cezai işlem yapılacaktı (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 4).

Devletin genel bütçesine dâhil olan ve hazinece toplanan vergilerin vilâyete ait ekleri asılları ile beraber maliyece incelenerek vilâyet hesabına tahsil olunacaktı. Yollar ve köprülerden elde edilecek gelir için gerekli inceleme nüfus idarelerinin yardımıyla vilâyet muhasebe müdürlüğü tarafından yapılacak ve maliye tahsildarı tarafından tahsil edilmek üzere her sene başından on beş gün önce mal sandıklarına verilecekti (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 4).

Bir önceki maddede belirtilen gelirler dışında vilâyetin özel gelirleri vilâyetçe belirlenecek özel yöntemlerle toplanacaktı (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 4).

Toplanan bütün hasılat gayr-i safi olarak gelir kayıt edilecek, tahsilat, idare ve diğer masraflar masraf bütçesinin ilgili tertiplerinden harcanacak ve mahsup edilecekti (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 4).

Mal sandıklarınca vilâyet hesabına aktarılan vergi gelirleri her ay tahsilat oranında ayrılacaktı. Şöyle ki vergi toplama ve mahkeme masrafları gibi tahsilata ait masraflar ve gecikme faizi gibi fazla hasılat vilâyet bütçesine ayrılmayacaktı (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 4).

Sınai ve ziraat okulları ve numune tarlaları gibi kurumların ürünlerinin bu kurumlarca kullanılan kısımlarının bedelleri ilgili belediyece belirlenerek gelir yazılmak üzere gider bütçesindeki ilgili bölümden usulünce mahsup edilecekti (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 4).

Vilâyetin gelirlerinin tahsili, teslimi ve ödeme işlemleri o ildeki ziraat bankası şubelerince ziraat bankası olmayan yerlerde mal sandıklarınca yapılacaktır. İl özel idaresi muhasebe müdürü ve çalışanları toplanan gelirlere kendilerinde tutamazlar. Vilâyet gelirleri ziraat bankası veya mal sandıklarında durduğu sürece faize tabi olmayacaktı (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 4).

14. madde de belirtildiği üzere mal sandıklarına yatırılan vilâyet gelirleri on beş günde o bölgedeki ziraat bankasına teslim edilecek ve karşılığında iki nüsha makbuz alınacaktır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 4).

Her kaza mal sandığı bir ay içinde vilâyet bütçesine ait gelirlerini hangi tarihlerde kaç kuruş teslim ettiğinin çeşitlerini gösterir cetvelleriyle beraber ay sonunda ziraat bankası yetkilisine iki nüsha halinde tasdik ettirecekti. Bir nüshasını kendine alarak saklayacak, diğer nüshayı ise kaza merkezinde bulunan vilâyet muhasebe memuruna, yoksa kazanın en büyük mülki amirine onaylattıracaktı (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 5).

Vilâyetin özel araçlarıyla tahsil olunan gelirler de il özel idare muhasebe müdürü veya memuru tarafından doğrudan ziraat bankalarına teslim edilecek ve ziraat bankasınca iki nüsha düzenlenen makbuzlardan biri tahsilatı teslim edene diğeri akşamdan akşama muhasebe müdürlüğüne verilmek üzere saklanacaktı (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 5).

Her kaza merkezindeki muhasebe memuru vilâyetin özel yöntemleriyle tahsil olunan vergiyi her ayın sonunda düzenlediği açıklayıcı cetvelleriyle beraber doğrudan vilâyet merkezindeki vilâyet muhasebe müdürlüğüne gösterecektir. Vilâyet merkezlerinde tahsil olunan vergiler için yine bu şekilde vilâyet merkez muhasebecisi tarafından cetveller düzenlenecek ve kazalardan gelen cetvellerle birleştirilecektir (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 5).

### **Giderlerin Yönetimi**

Valiler bütçede belirtilen ödenek dışında harcama yapamayacaklar ve taahhütlerde bulunmayacaklar ve tahsis edilen ödeneği hiçbir gelirle artıramayacaklardı (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 5).

Vilâyet bütçesi hesabına bir masraf yazımı vali veya ikinci derecede vekil tayin edeceği bir memur tarafından yapılacaktır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 5).

Giderler için yapılacak her inceleme belgeyle gösterilecek ve bu belgenin cinsi hazinedeki emsaline göre olacaktır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 6).

Vilâyet bütçesi harcamaları için her türlü ödeme işlemi muhasebe müdürlüğü tarafından verilen ödeme emri çerçevesinde buradan verilecek ödeme çekleri aracılığıyla ziraat bankası tarafından yapılacaktır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 6).

Muhasebe müdürü veya maiyetindeki memur kendisine sunulan harcama evrakını mevzuata uygunluk açısından inceleyecektir. Evraklar uygunsa ve harcama için gerekli ödenek var ise imzalayarak ita amirine gönderecektir. İta amiri tarafından imzalanan evrak muhasebeye ulaştığında hak sahibi adına ziraat bankası üzerine bir çek düzenlenir. Hak sahibine ödeme çekini aldığına dair imza atılacak ve muhasebe müdürü ödeme emrini inceleme evraklarıyla beraber kendinde saklayacaktır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 6).

Ödeme çekleri sahibine nakit olarak ödenmesi gereken miktar için gerekli evrak düzenlenecek ve muhasebe müdürü veya muhasebe memuru tarafından resmi mühürlerle onaylanacaktır. Çekin bedelini alacak kişi de ödeme çekini imzalayacaktır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 6).

Maaşlardan kesilecek emeklilik ve açıkta olma durumundaki aidatlar ve diğer hacizli tutar ile il özel idarelerine ihale karşılığı iş yapan mütahitlerden alınan teminat paraları gibi tutarlar muhasebe müdürü veya memurunun tutacağı isim defterlerinde kayıt altına alınacaktır. Açılacak emanet hesaplarına bu kesintiler, hacizli tutarlar ve teminat paraları yatırılacaktır. Kesintilerden kalan miktar için hak sahibine bir ödeme emri verilerek maaşların ve diğer ödemelerin alınması bu şekilde sağlanacaktır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 6).

Emeklilik aidatları ve hazineye ait diğer kesintilerden oluşan gelirler muhasebe müdürü veya memuru tarafından verilecek talimat üzerine bir emanet hesabına gelir kayıt edilecektir. Bu gelirin bir aylık tutarı takip eden ayın ilk haftasında muhasebe müdürü veya memuru tarafından düzenlenecek iki nüsha cetvelle ve bir resmi yazı yazılması suretiyle ödeme emrine eklenecektir. Daha sonra o bölgedeki mal sandığına bu ödeme emri ve resmi yazının bir nüshası teslim (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 6).



Mahkemeler ve icra daireleri tarafından maaşlardan yapılan kesintilerde de aynı şekilde açılacak emanet hesaplarında toplanacaktı. Bu kesintilere ait ödeme çekleri ait olunan icra dairesine teslim edilecekti (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 7).

Ziraat bankası bu şekilde kendisine verilen çekleri, öncesinde tebliğ edilmiş havalelere göre çekte imzası bulunan hak sahibine ödeyecekti (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 7).

Karşılığı bulunmayan çekler havalesi bulunsa bile ziraat bankası tarafından ödenmeyecekti. Karşılıksız çekler banka tarafından ret edilir ve ret gerekçeleri hak sahibine gösterilir. Bu gibi durumlarda başka bir yerin ziraat bankası veya mal sandığından bu çekin ödenmesi talep edilmeyecekti (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 7).

Ziraat bankasınca bir ay içinde ödemesi yapılan çeklerin numarası ve ödeme tarihlerini gösteren cetveller hazırlanarak, ertesi ayın birinci haftası içinde muhasebe müdürü veya memuruna sunulacaktır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 7).

Vilâyete bağlı sancak ve kazalardaki muhasebe memurları bir ay içinde gerçekleşen harcamanın tutarını bütçedeki fasıllarıyla beraber gösteren bir cetvel oluşturur. Buna bankadan alınan ödeme çeklerini de ekleyerek iki nüsha bordro oluşturarak ertesi ayın on beşinde vilâyet merkez muhasebe müdürüne gönderir. Muhasebe müdürü bu bordronun bir nüshasını onayladıktan sonra ilgili sancak veya kazaya geri verecektir. Muhasebe müdürü bu şekilde toplanan cetvelleri toplayarak vilâyetin bir aylık harcamasını gösteren tek bir toplam çizelgeye dönüştürür. Bu cetveli vilâyet encümenine sunar. Vilâyet encümeni bu cetvel üzerinde gerekli incelemeleri yapar ve onaylar. Onaydan sonra vilâyetin bir aylık harcamasını gösteren bu cetveller muhasebe müdürlüğünde saklanacaktı (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 7).

Çekler Şubat sonuna kadar ödenmek zorundadır. Bir sene içinde verilen çeklerin Şubat sonuna kadar ödemesi yapılmayanlar buldukları ziraat bankasının Şubat sonunda vereceği ödeme listelerinden anlaşılır. Bu gibi durumlarda vilâyet muhasebesi ödenmemiş çeklerin numarası ve tarihlerini gösterir bir liste hazırlar ve gelecek sene hak sahiplerinin müracaatları durumunda yenileme için vilâyete sunar. Hak sahipleri iki sene içinde müracaatları durumunda

kendilerine tekrar yeni tarihli ödeme çeki verilecekti (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 7).

Merkez kaza da dâhil olmak üzere vilâyete bağlı kazalarda memur istihdamı, bir iş için verilen taahhütler veya bir sipariş için yapılacak harcamalar mutlaka bir havalenamelerle vilâyete bildirilir. Bu havalenameler ilgili dairelerde görüşüldükten sonra muhasebe müdürlüğüne gönderilir. Burada gerekli işlemler yapıldıktan sonra vali veya vekiline imzalatılır. Bu havalenameler üç nüsha şeklinde düzenlenir. Birinci nüsha harcamanın yapılacağı bütçe fasılları ve maddeleriyle, kime ne şekilde ödeme yapılacağı da belirtilerek vilâyet ziraat bankası müdürü tarafından mühürlenir. İkinci nüshasında sadece ödenek miktarı ve nerde ne zaman ödeme yapılacağı yazılarak yine vilâyet ziraat bankası müdürü tarafından mühürlenecektir. Üçüncü nüsha ise vilâyet merkez muhasebe müdürlüğünde kalacaktır. Vilâyet merkez kazasına ait ödenek havalelerinin birinci nüshası vilâyet muhasebesinde, ikinci nüshası vilâyet merkezi ziraat bankasında kalacaktır. Bağlı kazaların ödeme havalelerinin iki nüshası merkez muhasebe müdürlüğü tarafından ilgili kaza muhasebe memurluğuna gönderilir. Muhasebe memuru nüshanın birini kendinde alacak diğerini kazanın ziraat bankasına verecektir (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 8).

Bir kazaya havale olunan ödeneğin diğer bir kazaya aktarımı gerekirse veya ödeneğin tamamının kullanımına gerek kalmadığı durumlarda kaza muhasebe memuru bir ödenek indirim pusulası düzenler ve kazada bulunan ziraat bankasına verir. Ziraat bankası da aynı şekilde iki nüsha ödenek indirim pusulası düzenler nüshanın aslını muhasebe memuruna verir. Muhasebe memuru bu pusulayı ait olduğu fasıl ve maddeyi belirterek vilâyet muhasebe müdürüne gönderecekti (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 8).

Ziraat bankasının sorumlu olduğu işler ziraat bankası bulunmayan yerlerde mal sandıkları tarafından yerine getirilecektir (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 8).

### **Bütçenin kesin hesabı**

Kesin hesapta bir mali yıl içinde yapılan işlemlerin bütünü ve bütçeye ait gelir ve gider fasılları ve maddeleriyle gösterilecekti (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 8).

Kesin hesap cetvellerinde gösterilecek gelirler aşağıdaki gibi açıklanacaktır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 9).

- 1-Gelirlerin tahminleri
- 2-Gerçekleşme oranı
- 3-Taahsilat
- 4-Gelecek seneye kalan tahsilat

Giderler her fasıl ve madde için aşağıdaki gibi açıklanacaktır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 9)

- 1-Başlangıç ödeneği
- 2-İl özel idareye tahakkuk eden borçlar
- 3-Mali yıl içinde tahakkuk ettiği halde ödeme emri çıkarılmayıp bir sonraki seneye kalan borçlar.
- 4-Hesap dönemi sonunda iptal olunan ödenekler.
- 5-Gelecek seneye aktarılan ödenekler

Her vali adı ve fevkalade gelir ve gider bütçelerinin kesin hesaplarını muhasebe müdürüne iki nüsha hazırlatır. Gelecek senenin bütçesiyle birlikte bu kesin hesapları vilâyet encümenine incelettikten sonra vilâyet umum meclisine sunar. Bir mali yılın kesin hesabının Haziran başına kadar meclise sunulması gerekir. Meclisin onayından sonra bir nüshası dahiliye nezaretine gönderilir.

### **Vilâyet muhasebe müdürleri**

Vilâyet muhasebe müdürleri vilâyet il özel idaresinin taşınır taşınmaz bütün mallarının muhasebe sorumlusudur. Vilâyet encümenine kanıtlayıcı belgelerle göreviyle ilgili hesap vermek zorundadır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 9).

İdare hesabı bir mali yıl içinde vilâyet ve bağlı sancak ve kazalarda meydana gelen mali işlemlerin tümüdür. Muhasebe müdürü vilâyete bağlı yerlerde görev yapan muhasebe memurlarının mali işlemler neticesinde hazırladıkları hesap cetvellerini ve kanıtlayıcı belgeleri toplamaktan sorumludur. Bu belgeleri incelemek ve eksik tahsilat veya usulsüz harcama tespitinde gerekli idari işlemleri yapmak ve takip etmek yine muhasebe müdürünün görevlerindedir (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 9).

İdare hesabı bağı olduğu seneyi takip eden senenin Mayıs ayı başında vilâyet encümenine verilir. Mali yıl içinde muhasebe müdürü değişirse eski ve yeni müdürler kendi dönemlerine ait mali toplamları ayrı ayrı gösterir cetveller düzenleyip ve idare hesabına ekleyeceklerdi (*İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimâtnâmesi* 10).

Muhasebe müdürlerinde görev değişimi olduğu zaman halef selef arasında devir teslim yapılır. Bu devirde vilâyet encümeni tarafından onaylanmış idare hesaplarıyla ilgili kanıtlayıcı belgeler incelendikten sonra mühürlü zarflar içinde teslim edilir. Fakat henüz onaylanmamış idare hesabına bağı her türlü belge halef muhasebe müdürü tarafından incelendikten sonra teslim edilir. İnceleme sırasında görülen eksiklikleri gösteren bir cetvel düzenlenerek halef selef müdürlere imzalatılır ve bu cetvel devir cetveline eklenecektir (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 10).

Muhasebe müdür ve memurlarından talep edilecek teminat aynı derecedeki hazine muhasiplerinden alınan tutarın yarısı kadar olacaktır (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 10).

Muhasipler zimmetinde kalan para vilâyet yararına faize tabidir. Bu zimmet hakkında ne gibi bir işlem yapılacağı ve tahsili için gerekli işlemler valiye aittir (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 10).

Zimmetin kısmı veya tamamen affedilmesine valinin teklifi üzerine vilâyet meclisinde karar verilir. Bu kararın yürürlüğe girmesi için önce dâhiliye nezaretinin sonra padişahın onayı gereklidir. Usulsüz harcama veya eksik tahsilattan dolayı tazminat cezası alan muhasipler, bu cezayı ödedikten sonra tekrar vali adına yetki kullanmaya devam edebileceklerdir (*İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi* 10).

### **Sonuç**

Bu çalışmada 1913 yılında vilâyetlerin mali özerkliğini kazanmasıyla birlikte oluşturulan vilâyet bütçe kanunlarının ne şekilde hazırlanacağını ayrıntılarıyla açıklayan beş bölüm ve elli maddeden oluşan *İdare-i Hususiye-i Vilâyet Talimat*'ı açıklanmıştır. Talimatın ilk bölümünde İl özel idarelerinin vilâyetteki hizmetlerini yürüten birimlerin masraflarına ait bütçelerini hazırlayarak bütçe içeriği ve gerekçelerini içeren raporları Mayıs başında vilâyetin muhasebe müdürlüğüne vermesinden başlayarak padişahın onayına kadarki süreçte vilâyet bütçelerinin kanunlaşma aşamaları ayrıntılarıyla konu edilmiştir. İkinci bölümde gelirlerin toplanmasındaki kurallar ve toplanan gelirlerin yönetiminde uygulanacak usul ve

esaslar, üçüncü bölümde ise harcama prosedürleri ele alınmıştır. Bir sonraki bölümde bütçe kesin hesap cetvellerinin oluşturulması, son bölümde ise bütün bu iş ve işlemlerden sorumlu muhasebe müdürünün görev, yetki ve sorumlukları ele alınmıştır.

Bu talimat daha önce Osmanlı mali yapısı merkez ve vilâyet bütçelerini konu alan çalışmalarda yer almamaktadır. Son yıllarda vilâyetlerin umum meclisleri görüşmeleri ve vilâyet bütçelerini konu alan çalışmalarda bir artış vardır (Kaya 143-150; Demir 59-86; Karayaman 117-140; Öztel 204-227; İğdi 145-156; Tunalı 127-140). Biz de buradan hareketle bundan sonra bu alandaki çalışmalara kaynaklık edebilecek ve vilâyet bütçeleriyle ilgili içerdiği bilgiler açısından önemi kayda değer bu talimatı vermeye çalıştık.

### **KAYNAKÇA**

Akkuş, Yakup. *Osmanlı Taşra Maliyesinde Reform: Merkez-Taşra Arasındaki Mali İlişkiler ve Vilâyet Bütçeleri 1864-1913*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2011.

Akyıldız, Ali. *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*. Ankara: İletişim, 2004.

Bayır, Ahmet. *Bütçe Mevzuatında ve Bütçelerde Gelişmeler (Osmanlıdan Cumhuriyete)*. Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, 1993.

Belin, M. *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Tarihi (Kaynak Yazarlara Göre Türkiye'nin Ekonomik Tarihi Üzerine Denemeler)*. Çev. Oğuz Ceylan. Ankara: Gündoğan, 1999.

Çadırcı, Musa. "Tanzimat'ın Uygulanması ve Karşılaşılan Güçlükler (1840-1856)" *Tanzimat Değişim Süresinde Osmanlı İmparatorluğu*. Ed. Halil İnalçık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, Ankara: Phoenix, 2006. 133-141.

Çakır, Coşkun. *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi*. İstanbul: Küre, 2001.

Çavdar, Tevfik. "1329 (1913) İdare-i Vilâyet Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri." *Amme İdaresi Dergisi* 16 (1983): 3-22.

Çiçek, Hüseyin Güçlü ve Süleyman Dikmen. "Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi." *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi* (2015): 83-98.

Demir, Gönül Türkan. "Tarihsel Süreçte Vilâyet Meclis-i Umumileri Ve Çankırı Örneği Üzerine Bir Değerlendirme." *Çankırı Karatekin Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi* 4 (2014): 59 – 86.

- Efe, Ayla. *Muhassıllık Teşkilatı*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002.
- Eyalet Meclisleri Talimatnamesi, Gülhane Hattı Hümayunu ve Onu Takiben Neşr Olunan Talimat ve Nizamnameleri İçeren Matbu Kitap. Divanı Hümayun no: 82. 56-81.
- Falay, Nihat. *Maliye Tarihi (Ders Notları)*. İstanbul: Filiz, 2000.
- Güran, Tevfik. *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1989.
- İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunu Muvakkatı, Düstur II. Tertip, c.5, 187-216.
- İdare-i Vilâyet Kanunu. Düstur I. Tertip c.1, Matbaa-ı Amire, 1289 (1871). 635-651.
- İdare-i Hususiye-i Vilâyât Talimâtname'si. Dersaadet, 1329.
- İğdi, Özlem Gülenç. "Ankara Vilâyeti Umum Meclisi'nin 1869 Yılı Kararları." *Musa Çadircı'ya Armağan Yazılar*. Ed. Bekir Koç, Selda Kılıç ve Tülay. Ercoşkun. Ankara: Bilgin Kültür Sanat, 2015. 145-156.
- Karayaman Mehmet. "Kütahya Vilâyet Hususi İdaresi'nin 1915-1920 Arası Faaliyetleri." *OTAM* 36 (2014): 117-140.
- Karsandık, Özlem. "Tanzimat Dönemi Osmanlı Vilâyet Bütçelerinde Gelir Kalemleri: Adana Örneği". *Musa Çadircı'ya Armağan Yazılar*. Ed. Bekir Koç, Selda Kılıç ve Tülay. Ercoşkun. Ankara: Bilgin Kültür Sanat, 2015. 240-247.
- Kaya, Mehmet. "Vilâyet Hususi İdare Bütçeleri Üzerine Bir İnceleme: İstanbul Vilâyeti 1336 /Mart 1920-Şubat 1921) Mali Yılı Hususi İdare Bütçesi." *History Studies* 5.3 (2013):143-150,
- Kılıç, Selda Kaya. "Tanzimat Sonrası Osmanlı Vilâyet Bütçeleri." *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Araştırmaları Dergisi* XX.31 (2000):193-207.
- Mustafa Nuri Paşa. *Netayic-ül Vukuat Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi*. c. III-IV. Sadeleştiren. Neşet Çağatay. Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1992.
- Öncel, Yenal S. *Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul: Filiz,1992.
- Öner, Erdoğan. *Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Dönemi'nde Mali İdare*. Ankara: Maliye Bakanlığı, 2001.

- Öznel, Muharrem. "Osmanlı Devleti'nde Sosyo-Ekonomik Yapısıyla Ön Plana Çıkan Vilâyetler ve Sancakların Kamu Maliyesindeki Yeri ve Önemi (1325-1327/1909-1912)." *Maliye Dergisi* 160 (2011): 204-227.
- Reyhan, Cenk. "1913 Tarihli Vilâyet Genel İdaresi Geçici Kanunu." *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 9.1 (2000): 129-154.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet. "Yerel Yönetim Metinleri III; Tuna Vilâyet Nizamnamesi." *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 5.2 (1996): 67-81.
- . "Yerel Yönetim Metinleri VI, 1871 Vilâyet Nizamnamesi ve Getirdikleri." *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 5.5 (1996): 89-103
- . "Yerel Yönetim Metinleri VII, 1871 Vilâyet Nizamnamesi ve Getirdikleri." *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 5.5 (1996): 89-99.
- Şener, Abdüllatif. *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi*. İstanbul: İşaret, 1990.
- Taştan, Yüksel. "Osmanlı Devlet'inde 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunu Muvakkat ile Vilâyet Yönetimin Yeniden Yapılandırılması." *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi* 2.2 (2016): 77-98.
- Tunalı, Ayten Can. "Aydın Vilâyet Meclisinin 1909 Kararları." *Tarih Araştırmaları Dergisi* XXVI.42 (2007): 127-140.
- Torun, Sadık F. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de Sancak Yönetimi 1840-1921*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2012.
- Umur-u Maliyeye Dair Nizamname. Düstur 1.Tertip, Cild-i Sani,1289. 4-25.
- Velay, A. Du. *Türkiye Mali Tarihi*. Ankara: Maliye Bakanlığı,1978.
- Vilâyet Mesârifât-ı Umumiyesi Hakkındaki Talimat, Düstur 1. Tertip, Cilt 2. 74-78.
- Vilâyet Nizamnamesi (1864). Düstur, Defa-i Saniye, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1282. 517-554.
- Vülât-ı İzam ve Mutasarrıfın-ı Kiram ile Kaimakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimât. Düstur, I.Tertip, Evâhir-i Şaban 1279. 52-365.