

Hüseyin Güçlü ÇİÇEK<sup>1</sup> Zühal CERİT<sup>2</sup> 

1. Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF, Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalı, Isparta

2. Öğr., Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Bölümü, Isparta

# 1924-1926 Erken Dönem Cumhuriyet Dönemi Bütçelerinin İçerik Analizi Yöntemi ile Değerlendirilmesi\*

## Özet

Bu çalışmada 1927 Muhasebe-i Umumiye Kanunu öncesinin üç çarpıcı yılı olan erken dönem Cumhuriyet bütçelerinin (1924-1926) ve bütçe süreçlerinin dönemin koşulları dikkate alınarak incelenmesi ve araştırılması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda birincil kaynak olarak tespit ve tetkik edilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Cerideleri içerik analizi yöntemi ile ele alınmıştır. Çalışma sonucunda bütçelerin, dönemin sosyo-ekonomik şartlarını açık bir şekilde yansıttığı ve mali düzenin sağlanmasında etkin bir araç olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca 1926 mali yıl bütçesinin, zor koşullara rağmen denk bağlanması dikkat çekicidir. Bu dönemde bağımsız mali politikaların, sağlam maliye ve denk bütçe anlayışının hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. Diğer taraftan tam anlamıyla bir bütçe hakkı kullanımının olduğunu söylemek zordur. Nitekim bütçelerin yasama aşamasında denklik ve şeffaflık gibi bazı temel bütçe prensiplerine uygun hareket edilirken diğer bazı bütçe ilkelerine (yıllık olma, önceden izin alma gibi) ise aykırı uygulamaların olduğu gözlenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Erken Dönem Cumhuriyet Bütçeleri (1924-1926), Bütçe Hakkı, Denk Bütçe, Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Cerideleri.

**JEL Sınıflama Kodları:** H60, H61

## Evaluation of 1924-1926 Early Republican Period Budgets by Content Analysis Method Abstract

### Abstract

In this study, it is aimed to examine and investigate the early Republican budgets (1924-1926) and budget processes in the three striking years before the Accounting-i General Law of 1927, by taking into account the conditions of the period. For this purpose, the Documents of the Grand National Assembly of Türkiye, which were identified and audited as the primary source, are examined by the method of content analysis. As a result of the study, it is understood that, budgets clearly reflect the socio-economic conditions of the period and are used as an effective tool in ensuring financial order. It is also noteworthy that the 1926 fiscal year budget was balanced despite the difficult conditions. During this period, it is aimed to implement independent financial policies. On the other hand, it is difficult to say that there is a full use of power of the purse. As a matter of fact, it has been determined that while some basic budget principles such as equivalence and transparency are acted in accordance with the legislative phase of budgets, there are practices contrary to some other budget principles (such as annual, prior authorization).

**Keywords:** Early Republic Budgets of Türkiye (1924-1926), Power of Purse, Balanced Budget, Diary (Report) of Turkish Grand National Assembly.

**JEL Codes:** H60, H61

\* Bu makale, Prof. Dr. Hüseyin Güçlü ÇİÇEK danışmanlığında hazırlanmakta olan "Cumhuriyet Dönemi Bütçelerinin (1924-1926) İçerik Analizi Yöntemi ile Değerlendirilmesi" isimli Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı yüksek lisans tez çalışmasından türetilmiştir.

## Giriş

Toplumsal refahın sağlanması için adil ve verimli gelir toplamanın yanı sıra elde edilen gelirleri doğru ve amacına uygun olarak kullanmak gerekir. Diğer taraftan “dile kolay” olan bu önermenin hayata geçirilmesi hiç de basit değildir. Sadece hükümetlerin iyi niyetleri ve çalışkan bürokrasi ideal bir bütçenin gerçekleştirilmesinde yeterli olmayabilir. Tecrübelerle oluşturulan temel bütçe ilkeleri arzu edilen bütçeye ulaşmada önemli rol oynar. Geçmiş iktisadi, mali ve siyasi olaylar bütçe ilkelerini şekillendirir. Bu bağlamda çalışmada Türk bütçe hayatında önemli dönüm noktaları olduğu değerlendirilen erken dönem Cumhuriyet bütçeleri ele alınmıştır.

Bütçe kurumu esas olarak Cumhuriyet yönetimi ile birlikte ülkemizde devlet idaresinin en etkin ve değerli aracı haline gelmiştir. Gerek I. Meclis dönemi gerekse 1924 Anayasasından sonra inşa edilen Cumhuriyet döneminde “bütçenin denkliliği” prensibine olağanüstü bir uyum sağlamaya dikkat edilmiştir (Fevzioğlu, 1994:2). Türkiye, Tanzimat döneminden başlayan ilginin bir sonucu olarak bütçe sistemi ve maliye teşkilatını Fransa’dan esinlenerek oluşturmuş ve giderek ülke koşullarına daha uyumlu bir modele dönüştürmüştür (Kuyucak, 1952:309). Cumhuriyet dönemi öncesinde; savaşlar, devrimler ve ekonomik zorluklarla geçen dönem, pekçok kırılma noktası oluşturmuştur. Ekim 1923’te HF (Halk Fırkası) II. TBMM seçimlerini kazanmış ve tek bir parti olarak yönetimi ele almıştır. Yeni Hükümet ve Meclis, savaşlardan yorulan ülkenin ağır şartları, ekonomik yoksulluğu, bütçe yetersizliği, devralınan dış borçlar ve nüfus düşüklüğü gibi nedenlerle oldukça büyük bir yük üstlenmiştir. Cumhuriyet Hükümeti 1924-1926 döneminde denk bir bütçeye ulaşmayı hedeflemiş ve 1926 yılında, 18 yıllık açık bütçe döneminin ardından ilk denk bütçeye ulaşmıştır. Bu dönemde borçlanmaya istikrarlı olarak karşı çıkmıştır. Dolayısıyla toplumsal yapının iktisadi,

siyasi ve sosyal istikâmeti hakkında bilgi edinmek ve ihtiyaçlarını belirlemek, dönemin olağan ve olağan üstü şartlarını ele almak, yönetimin görüş, faaliyet ve tutumlarını açıklamak için bütçeleri incelemek gerekmektedir. Bu kapsamda dönemin meclis yönetiminin, tutanakları eksiksiz bir şekilde kayıt altına almış olması çalışmanın tamamlanmasında kolaylaştırıcı olmuştur.

Çalışmada içerik analizi yöntemi kullanılarak bütçe görüşme tutanakları analiz edilmiş, günümüzde basımı bulunmayan kaynaklar ve yürürlükte olmayan mevzuattan yararlanılarak dönemin bütçesi çok boyutlu olarak ele alınmıştır. İlgili tutanaklar günümüz Türkçesi ile anlaşılır hali getirilmeye çalışılmıştır. Cümle ve kelimelerin günümüz Türkçesi ile karşılıklarının bulunması için, başta Türk Dil Kurumu olmak üzere, pek çok sözlükten<sup>1</sup> yararlanılmıştır.

Çalışmada Cumhuriyetin ilk üç yıl bütçeleri dört aşamada incelenmiştir. Birinci kısımda; dönemin bütçelerini etkileyen sosyo-ekonomik koşullar ve meclis yapısı ele alınmıştır. İkinci kısımda; 1924-1926 dönemi bütçe süreci; stenograflar<sup>2</sup> tarafından titizlikle kayıt altına alınan Zabıt Cerideleri, dönemin mevzuatı ve günümüzde basımı bulunmayan kitaplardan yararlanılarak açıklanmıştır. Üçüncü kısımda; 1924-1926 dönemi bütçelerinin genel özellikleri mali yönetim ve bütçe anlayışı çerçevesinde ortaya konulmuştur. Dördüncü kısımda parlamenterlerin bütçe hakkında yönelik tutumları yansıtılmıştır.

## 1. Cumhuriyetin İlk Yıllarında (1924-1926) Sosyo-Ekonomik Durum ve Meclis Yapısı

Devlet bütçeleri, toplumun birlikte yaşamak mecburiyetinden doğan kurumlardır. Bu bağlamda

<sup>1</sup> <https://sozluk.gov.tr/>, <https://www.luggat.com/>, <https://www.kamusiturki.com/>, <http://www.lugatim.com/>

<sup>2</sup> İşittiği veya okuduğu sözleri stenografi işaretlerini kullanarak konuşma hızıyla yazan kimse. Esasen “Steno” kullanılan daktilonun markasıydı. Bunu kullanarak toplanı zabıt ve ceridelerini yazanlara ise “stenograf” dene gelmiştir.

toplumun sosyo-ekonomik yapılarının anlaşılması önem taşımaktadır. 1900'lü yılların başında çalkantılı bir ortamın varlığı, devlet maliyesinin en önemli aracı olan bütçelerin oluşumunda etkin bir rol üstlenmiştir.

### 1.1. Cumhuriyet Öncesi Sosyo-Ekonomik Durum

Osmanlı Devleti'nde 1908-1922 dönemi savaşlar, ihtilaller, darbe ve ayaklanmaların yaşandığı yıllardır (Boratav, 1995:13). A.H. Başar, 1923 yılının nisan ayında Türkiye İktisat Mecmuasında yayınladığı bir yazısında, Cumhuriyetin ilk yıllarının sosyoekonomik yapısından “çıplak, harap ve yorgun bir memleketin evladiyiz” şeklinde bahsetmiştir (Koraltürk, 1997:39). Osmanlı Devleti'nin son yıllarının sosyo-ekonomik yapısını, öteden beri var olan ekonomik ve sosyal düzensizlik, devamlı ve önemli boyutlara ulaşan bütçe açıkları, dış borçlanmaların ödeme gücünü aşması, kapitülasyonlar, dış sermayeye verilen imtiyazlar ve bunların bir sonucu olarak dışa bağımlı bir ekonomi ve 1910 sonrası başlayan savaşların şekillendirdiği anlaşılmaktadır. Bu dönem ile ilgili Türkiye İktisat Mecmuası; su, elektrik, telefon, tramvay ve rıhtımın baştan sona yabancıların yönetiminde olduğunu ve bütün gelirlere hakim olarak zorunlu ihtiyaçları çok yüksek tutarlarla fiyatlandırdıklarına dikkat çekmiştir (1997:45).

### 1.2. Cumhuriyetin İlk Yıllarında (1924-1926) Sosyo-Ekonomik Durum

Cumhuriyetin ilk yıllarında toplumsal düşünce yapısı, kalkınmayı zorlaştırıcı bir etken olarak görülmektedir. Köylü sınıfının düşünce tarzı “tevekkül, kadercilik, azla yetinen ve refah düzeyini artırma düşüncesinden yoksunluk” olarak tanımlanmıştır (Sarc, 1970:2). Tek partili yönetim döneminde özellikle devlet sanayisine ve demir yolu yapımına önem verilerek iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek için çaba sarf edilmiştir (Sayar, 1954:56). Boratav'ın deyimi ile bu dönem, “açık

ekonomi koşullarında yeniden inşa” (Boratav, 1995:28), Ş. S. Aydemir'in ifadesine göre ise “yarı sömürge ekonomisinde milli ekonomiye yöneliştir” (Aydemir, 1966:337).

Dönemin coğrafi koşulları nedeniyle, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da oldukça arka planda kalan çiftçi, ulaşım sıkıntılarından dolayı sadece tüketeceği kadar ve yakın çevrenin isteğine göre üretim yapmıştır. Dolayısıyla tarımsal üretim kapalı ekonomi durumuna gelmiştir (Yaşa, 1980:11). Gelişmemiş ve geri kalmış sanayi yapısı için Hükümet, sanayiyi geliştirmeyi hedeflemiştir (TBMMZC, 1340/1924f:399). Cumhuriyetin kurulması ile Düyunu Umumiye'nin bazı devlet gelirlerini toplaması, egemenlik temeline ters düştüğü gerekçesiyle bu kurum kaldırılmıştır. Diğer taraftan Lozan'da İmparatorluk borçlarının, Osmanlı'dan ayrılan topraklar içinden indirilen miktarın kalan kısmını yeni Cumhuriyet üstlenmiştir (Sarc, 1970:7-8). Yeni Hükümet, ilk borçlanmasını 1933 yılında fabrika inşası ile gerçekleştirmiştir. Düyunu Umumiye borçları ise 1932 yılında devralınmıştır (TOBB, 2002:8). Dolayısıyla 1924-1926 döneminde bütçe görüşmelerinden de anlaşıldığı üzere borçlanmaya başvurulmadığı gibi karşı çıkıldığını söylemek mümkündür.

### 1.3. Meclisin Yapısı

Birinci Meclisin o dönemdeki düzeni, Lozan görüşmelerinin aksamasına neden olmuş ve anlaşma metninin onaylanmayacağı tedirginliği oluşturmuştur. 1923 Nisanı'nın ilk günlerinde ise TBMM seçimlerinin yenilenmesi karara bağlanmıştır (Tunçay, 1981:49-50). İkinci TBMM 11 Ağustos 1923 tarihinde toplanmıştır (Afetinan, 1973:89-93). Seçimlerde sadece İkinci Gruba dahil olan üyelerin değil, eski İttihat ve Terakkinin önemli isimlerinin de ayrıca dahil olmamaları için çalışılmış ve bu plan ile yürütülen seçimler ARMHC (Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti) ve HF (Halk Fırkası) tarafında olumlu bir sonuç doğurmuştur (Tunçay, 1981:55-56).

Seçim sonuçlarına göre seçilenlerin hepsi (birkaç adet bağımsız milletvekilleri dışında) ARMHC/HF tarafında gerçekleşmiştir. Bağımsız milletvekilleri ise ilerleyen sürelerde (sadece muhalif olarak kalan Gümüşhane milletvekili Zeki Kadirbeyoğlu hariç) HF'na dâhil olmuşlardır. Buna rağmen bir buçuk yıl gibi bir sürede uyumlu bir meclis yapısı sağlanamamış ve Meclis içerisinde karşılıklı çekişmeler yaşanmıştır. Seçimlerden sonra tek partili bir yasama meclisi parlamentodaki sayı üstünlüğünü yakalamış olduğundan, Meclis görevlerini gerçekleştirmiştir. Buna karşılık Yeni Meclisin neredeyse tümünün I. Grup üyelerinden oluşması hususu, Meclis'te karşılıklı çekişmelerin olmayacağı şeklinde düşünülmemelidir (Tunçay, 1981:55-57; Aydemir, 1966b:236; TBMMZC, 1340/1924c:345; Tekin ve Çiftçi, 2007:67-68).

Asli kurucu iktidar, devleti kuran, hukuki ve siyasal yapıyı bir araya getiren bağımsız kurucu iktidardır. Ancak, tarihi ve sosyolojik etkilerle ve ideolojik prensiplerle bağlı, pozitif hukukun iç hukuk açısından ilk referansı olan bu türden kurucu iktidar yeni bir devlet kurulması ile veya mevcut devletin yabancı istilasına uğraması durumunda ya da bir rejimin dayanağı olan Anayasa'nın köklü bir değişiklik ile kaldırılması durumunda (Türkiye'de 1921, 1923, 1924'de ve 1960 yıllarında yaşandığı gibi) meydana gelmektedir (Kubalı, 1971:96-97). Dolayısıyla İkinci Meclis, kurucu bir Meclis halini almıştır (İba, 2021:56). Anayasa ile ülkenin içinde bulunduğu durum ve dönemin şartları dikkate alınarak Meclis Hükümeti ve parlamenter sistemin bazı temel özelliklerini kapsayan bir sistem kurulmuştur. Dolayısıyla Anayasa, karma bir rejim ileri sürmüştür (Anayurt, 1997:689-690; Kubalı, 1971:373). 1924 Anayasası, 1921 Anayasası ile ilk Meclisin temel ilkelerinden ilham almış ve dolayısıyla tek meclis, kuvvetler birliği ve meclisin üstünlüğü gibi esaslara dayanmıştır. Kuvvetler birliği ilkesi 1924 Anayasası'nın en önemli ilkesi olmakla birlikte 1921 Anayasası'ndaki gibi katı bir biçim izlememiş, daha yumuşak bir nitelikte

“gevşek” bir şekilde oluşturulmuştur (Anayurt, 1997:681-682). Bu yönüyle Meclis, millet adına egemenlik hakkına sahip olup; Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu Meclis içinden çıkmaktadır (Afetinan, 1969:34).

Tek bir partinin hâkim olduğu bu süreçte Hükümet, bazı etki araçları ile Meclisi yönlendirme olanağı bulmuştur. Bakanların Meclis görüşmelerine iştirak etmesi, Başbakanın partisi üzerindeki saygınlığı ve etkili söylemleri, Cumhurbaşkanı'nın ise resmi günler dışında meclis görüşmelerine katılmasında Anayasa'nın bir yasak getirmemesi, iktidar partisine mensup parlamenterleri psikolojik olarak etkilemiş ve parlamentoyu yönlendiren etki araçlarından olmuştur (Anayurt, 1997:677). Mecliste önergelerin oya sunulmasından önce ise, başkan Mustafa Kemal'in açıklamaları ile, önergenin kabul edilmesi ya da edilmemesi konusunda Meclisi yönlendirdiği belirtilmiştir (Atay, 1969:362). Parlamenterlerin meslek dağılımına bakıldığında ise başta askerler olmak üzere yönetici ve hukukçular etrafında toplandığı görülmektedir (Öztürk, 1993:816).

## 2. 1924-1926 Dönemi Bütçe Süreci

Bütçeyi hazırlayan Hükümet teşkilatları ile birlikte Meclise sunulan bütçenin yasalama sürecinde izlediği yollar bütçe hakkının önemli yapı taşlarını oluştururlar. Türk devlet geleneğinin hafızasında önemli bir yer tutan Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Cerideleri, söz konusu yapı taşlarının ortaya konmasında en hayati kaynaklardır. Bu kapsamda TBMM'nin resmi internet sayfasında yer alan Kütüphane ve Arşiv Hizmetleri Başkanlığı'nın yayınlamış olduğu “Bütçe Görüşme Tutanakları” 20/02/1340 (1924)-22/05/1926 dönemi incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

Bütçenin hazırlanmasında başlıca usul Bütçenin; Anayasa ve ilgili mevzuat çerçevesinde Hükümet tarafından hazırlanmaktadır (Erçin, 1938:37). Bu anlayış diğer ülkelerde de benzer şekilde

uygulanmaktadır (Erçin, 1938:32-33; Sayar, 1954:91; Sürgit, 1957:184). Bütçeyi hazırlama sorumluluğu hükümet teşkilatı içerisinde Maliye Bakanının görevidir (Erçin, 1938:33). Bütçe süreci, mali yılın başından önce Maliye Bakanlığı'nın diğer idarelerden gelir ve gider tahminlerini bildirmeleri yönündeki talebiyle başlamaktadır. Aynı zamanda muhasebe müdürlüklerine tebligat gerçekleştirmekte ve bu müdürlüğün bağlı olduğu idarenin arzu ettiği en yüksek ödenek miktarını sınırlayabilmektedir. Bu şekilde ilk tahminler, fiilen muhasebe müdürleri ve çeşitli bakanlıkların üstlerinden birlikte bir çaba verilerek hazırlanmaktadır (Martin, 1952:62). Bakanlıklardan gelen evrak, Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğüne ayrıntılı olarak incelenmektedir. Maliye Bakanlığı diğer bakanlıklara ödenek hakkında tavsiyeler sunarak onlarla uygun bir karara varmaya çalışmaktadır. Elemelerin sonucu, Maliye Bakanının kendisine verilir. Bakan ise Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne danışarak hangi tekliflerin Bakanlar Kurulu'na sunacağına karar verir. Gelir tahminleri konusunda Gelirler Umum Müdürlüğü görevli memurlara daima yardımda bulunur. Müdürlük tahminlerin hazırlanmasında bütçe dairesi görevi görmektedir (Martin, 1952:62-63). Bakanlık bütçelerinin hazırlanmasından sonra Bakanlar Kurulu, her bakanlığa bütçenin rakamsal toplamından paylaşım istediği ödeneği belirleyerek Bakanlık bütçelerini hazırlar ve sonunda Bütçe Kanun Tasarısını Genel Kurula sunmaktadır (TBMMZC, 1340/1924a:174-175).

Genel Kurula sunulan genel bütçe tasarısı Meclisin ilgili komisyonuna (Bütçe Komisyonu) gönderilir (Martin, 1952:64). Bütçe Komisyonu, Bütçe Kanun Tasarısının rakamları ve esaslarını ayrıntılı olarak komisyonda görüşmektedir. Burada giderler ve gelirler tahmin edilmektedir (TBMMZC, 1340/1924a:175). Bu komisyon, bir bakanlığın kendisi için talep ettiği tutarın altında bir ödenek belirleyebileceği gibi (TBMMZC, 1340/1924a:180), Hükümetin teklif ettiği tutardan fazla bir ödenekte

de karar kılabilir (TBMMZC, 1340/1924a:181). Bütçe komisyonu, Maliye Bakanı ile yardımcılarının katıldığı oturumlar gerçekleştirir ve hayli uzun bir zaman sonra görüşlerini Meclis Genel Kuruluna bildirir (Martin, 1952:64). Sonrasında komisyon tarafından tahmin edilen gelirler/giderler ve bütçe ile ilgili kabul edilen esaslar genel sınırları ile açıklanarak bütçenin hangi nedenlerden dolayı kabul edildiği Bütçe Komisyonu tarafından Meclise bildirilmektedir (TBMMZC, 1340/1924a:174-183; TBMMZC, 1926a:123-133). Rakamları kararlaştırılan bütçenin Heyeti Celile'ye sunulması ile gider bölümünün cetvelleri Heyeti Celile'ye bölüm bölüm basılarak dağıtılmaktadır. Bu rakamların ayrıntıları ve toplamları ise Heyeti Celile tarafından anlaşılmaktadır (TBMMZC, 1340/1924a: 175). Genel Kurulda bütçe tasarısı "Muvazene-i Umumiye Kanun Layihası ve Muvazene-i Maliye Encümeni Mazbatası" adı ile görüşmelere başlanmaktadır. Maliye Vekili ise Mecliste bütçe sunuş konuşmasını gerçekleştirmektedir (TBMMZC, 1924a: 166-174).

Milletvekilleri, Genel Kurula sunulan bütçeyi rakamların kılavuzluğu itibarıyla incelemektedir (TBMMZC, 1340/1924d:413). Genel kurulda söz alan milletvekillerine birer birer söz hakkı verilmekte, vekiller bütçe hakkında görüşlerini bildirmektedir (TBMMZC, 1340/1924b:252). Bütçede milletvekilleri tarafından yapılacak bir zam teklifi 50 imzalı önerge (takrir) ile yapılmaktadır (TBMMZC, 1926b:158; Afetinan, 1969:230-231). Değişiklik isteyen taraf Maliye Bakanı ise teklif vermesi gerekmektedir (TBMMZC, 1925a:10). Meclis görüşmelerinden en önemlisi bütçe üzerinde yoğunlaşır. Her bakanlığın ve her dairenin bütçesi geldikçe ilgili bakanı, yaptıklarının hesabını vermek ve yapacaklarını iletme üzere uzun bir konuşma yapar ve bu şekilde Genel Kurulda (Heyeti Umumiye) Hükümetin izlemek istediği düşünce açıklanır (TBMMZC, 1340/1924c:348). Genel Kurulda görüşmenin yeterli olduğuna karar verildikten sonra maddelere geçilmektedir

(TBMMZC, 1340/1924c:362). Bütçe tasarısının maddeleri Genel Kurulda ayrı ayrı oya sunulurken el kaldırma usulü ile kabul edilmektedir (TBMMZC, 1340/1924e:471-485). Sürecin sonunda Bütçe Kanunu tümüyle oya sunulmaktadır. Kabul edenler beyaz, etmeyenler ise kırmızı oy pusulası vererek Bütçe Kanununu kabul/ret etmektedir (TBMMZC, 1341/1925c:133). Meclisin bütçeyi incelemesi ve onaylaması, milli hakimiyet ilkesinin uygulamasının en güçlü göstergesidir (Afetinan, 1988:229).

1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 21. Maddesi gereğince "Meclis, görüşmelerini içtüzük hükümlerine göre yapar" (1924 Anayasası, 21. Madde). 1924 Anayasasında günümüzde olduğu gibi Cumhurbaşkanının uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere on gün içerisinde gerekçesi ile birlikte Meclise geri gönderme yetkisi vardır. Ancak Bütçe Kanunu Anayasa ile bu hüküm dışında tutulmuştur (1924 Anayasası, Madde 35). Türkiye'de yasama ve yürütme erklerinin Mecliste toplanması ilkesi benimsenmiştir. Dolayısıyla yürütme kuvveti üzerinde baskı kurmak amacıyla Meclisin bütçeyi reddetmesi mümkün değildir. Türkiye'de bütçenin reddi ise (1965 yılına kadar) hiç gerçekleşmemiştir (Sur, 1946:183).

### 3. 1924-1926 Dönemi Bütçelerinin Genel Özellikleri

Her ülkenin bütçe sistemi, o ülkenin siyasi yapısına göre kurulmakta ve işlemektedir (Kuyucak, 1952:309). Meşrutiyet Dönemi'nde verilen bütçe açıkları nedeniyle I. Dünya Savaşı'nın sonlarında güven veren bir bütçe dahi kalmamıştır (Kuyucak, 1952:27). 1924-1926 döneminde bütçe açıklarını kapatmak ve bütçeye dengeli bir düzen kazandırmak Mustafa Kemal'in yol göstericiliğinde Meclisin mali siyasetteki en önemli hedefi olarak belirlenmiştir. Yönetim, açık bir bütçe ile hareket etmeyi "cebi delik bir adamın vaziyetine düşmek" olarak nitelendirmiştir (TBMMZC, 1341/1925a:6). Bu doğrultuda 1926 yılında ilk denk bütçe oluşturulmuştur (TBMMZC, 1926a: 124).

Bu dönem bütçelerinde, koşullar elverişli olmadığı için verilen ödeneklerden en yüksek fayda sağlanmasına önem verilmiştir (TBMMZC, 1924a:176). Cumhuriyet döneminde, bütçede tahmin ve denkliliği tutturmaya önemli ölçüde dikkat edilmiş ve özen gösterilmiştir (Sayar, 1954:58). İyi bir bütçe hazırlamanın en hassas noktası gelir ve gider tahminlerinin en doğru şekilde yapılmasıdır (Sur, 1946:143). Gelecek bir bütçe yılı hakkında tahmin yapılırken en önemli noktalardan biri önceki yıllardan sağlanan kesin sonuçlardır (Fevzioğlu, 1950:20). 1924-1926 yılları arasında gelir bütçesi hazırlanırken gelir tahminleri bir önceki yıl gerçekleşmiş tahsilatlara göre yapılmıştır (TBMMZC, 1340/1924a:170; TBMMZC, 1341/1925a:11; TBMMZC, 1926a:132). İlgili dönemde Türkiye'de gelir tahminlerinde kullanılan yöntem, doğrudan doğruya takdir yöntemidir (Sur, 1946:145). Gider bütçesi ise yürürlükte olan kaynaklardan elde edilen gelirlerin en son kayıtlarına göre gerçek miktar esas alınarak düzenlenmiştir (TBMMZC, 1926a:124).

1924-1926 döneminde bütçe açıklarının başlıca nedenleri 1924 yılında ülke ekonomisini geliştirmek ve ülkenin imarı ve refahı düşünülerek yapılan giderlerdir. Bütçe komisyonu, bütçe titiz bir şekilde hesaplanmış olsa da gider bütçesinde % 5 oranında bir tasarruf yapılmasının mümkün olduğu düşüncesi ile gerçekte denklik olabileceğini belirtmiştir (TBMMZC, 1340/1924a:175). 1925 yılında 27 milyon liralık açığın en temel nedenleri; seferberlik nedeniyle bütçe yaklaşık 10 milyon lira artırılmış ve ayrı ayrı kabul edilen bazı kanunlar gereğince açık bu tutara ulaşmıştır (TBMMZC, 1341/1925a:6). 1926 yılında ise bütçe denk bir şekilde oluşturulmuştur.

#### 3.1. 1924 Yılı Bütçesi

Devlet gelirlerinin/giderlerinin öncesinde bir bütçe kanunu ile belirlenmeden avans kanunları ile idare edilmesi usulü 1923 yılında da devam etmiştir. 1923 yılında Şubat ve Nisan ayları sırası ile 311



ve 331 sayılı kanunlarla iki adet avans kanunu çıkarılmıştır (Çoker, 1994:628). Y.Akçura, 1923 yılı Avans Kanunlarında, giderlerin nereye gittiğinin görüldüğü fakat gelir kaynakları gösterilmediği için Maliye Bakanlığını bir “emme basma tulumbaya” benzetmiş ve “tulumbanın suyunun nereye gittiğinin görüldüğünü ancak tulumbanın suyunu nereden aldığına görülmeyişini” belirterek bu kanunu “yarım-sakat bir kanun” olarak nitelendirmiştir. Meclise gelen 1924 yılı bütçesinin ise tam bir bütçe olduğuna dikkat çekmiştir (TBMMZC, 1340/1924c:344).

1924 yılı bütçesi Cumhuriyetin ilk bütçesidir. Kurtuluş savaşından sonra başarı ile taçlandırılan ilk barış bütçesidir (TBMMZC, 1340/1924a:166). 1924 yılı bütçesi normal koşullarda en geç 28 Şubat 1924 tarihinde (mali yıl başlamadan önce 1 Mart) kanunlaşması hedeflenirken 20 Nisan 1924 tarihinde kanun şeklini alabilmiştir. Bu nedenle aradaki iki birer aylık dönem için avans kanunu<sup>3</sup> çıkarılması uygun görülmüştür (Yüksel, 2010:311). 1924 yılı Mart ayına özel geçici bütçe tasarısı Mart ayına geçilmeden görüşülmüş (TBMMZC, 1340/1924d:401) ve 1924 yılı Mart ayı için geçici bütçe kanunu tasarısı Muvazene-i Maliye Encümenine verilmiştir (TBMMZC, 1340/1924c:328).

1924 yılı bütçesi Genel Kurula yılın son günlerinde gelmiştir. Bütçe Kanunu görüşmelerinin tamamlanması ve yayımlanması gerektiği zamanda Komisyon tarafından Meclise sunulmuştur. 1924 yılı bütçe kanun tasarısını Bakanlar Kurulu (Fethi Bey) 20 Kasım’da Meclise sunmuştur. O günlerde ise Bütçe Komisyonu 1923 yılı son 6 aylık avans dağıtımı ile uğraştığı için bütçe incelemelerine belirli bir süre zaman ayıramamıştır. Dolayısıyla Komisyon tarafından bütçenin Meclise sunulmasında gecikmeler yaşanmıştır (TBMMZC, 1340/1924a:174).

<sup>3</sup> 1340 Mart ayına mahsus muvakkat (geçici) Bütçe Kanunu (Kanun No: 425, Kabul Tarihi: 27/02/1340, Cilt:2) ve 1340 Nisan ayına mahsus muvakkat Bütçe Kanunu (Kanun No:457, Kabul Tarihi: 30/03/1340, Cilt: 2).

1924 mali yıl bütçesi, 8 buçuk milyon bir açıklıkla hazırlanmıştır. İlk barış bütçesi, açıklık ve denk bir şekilde sunulmak istense de 1923 yılında bütçede tahmin edilen gelirlerden daha fazla tahsil edilmesi nedeniyle 1924 yılında da fazla gelir elde edileceği düşünüldüğünden gelir miktarı düşük tutularak açık bir bütçe tahmini yapılmıştır (TBMMZC, 1340/1924a:166). İhtiyaçların büyüklüğü, bütçenin yetersizliği, ihtiyaçları karşılaması gereken ödenek miktarının az olması ve harcamaların muazzam büyüklüğü onu karşılama gücünden alıkoymuştur. Dolayısıyla 1924 mali yıl bütçesi, Genel Kurulda “delik büyük, yama küçük” şeklinde tabir edilmiştir (TBMMZC, 1340/1924b:253). Bütçe komisyonu, bütçe özenli bir şekilde hesaplanmış olsa da % 5 oranında bir bütçe tasarrufu kullanılmasının mümkün olduğu düşüncesi ile gerçekte denklik olabileceğini belirtmiştir (TBMMZC, 1340/1924a:175). Bütçe Komisyonu, 1924 mali yıl bütçesinde gerçekte bir açıklık olmadığına işaret etmiştir (TBMMZC, 1340/1924d:408).<sup>4</sup> Açık bütçeyi dönemin Hükümeti, Bütçe Komisyonu ve milletvekilleri olumsuz karşılamamıştır. TBMMZC’ e (1340/1924d:407) göre bütçe hazırlanırken olağanüstü bir bütçe yapılarak göz boyanmak istenmemiş, gerçeklerin şeffaf bir şekilde gösterilmesi hedeflenmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni Hükümetin ruznamesinde<sup>5</sup> yapılacak pek çok iş birikmiştir. Bu nedenle Bütçe Kanununda kanun koyan, kaldıran ve aynı amacı taşıyan hüküm ve maddeler yer almaktadır. Hükmü sürekli olan bazı madde ve kanunlar hükmü bir yıl olan 1924 mali yılı Bütçe Kanununa eklenmiştir. İdarelerin teşkilat kanunları olmadığı için bütçe bir teşkilat kanunu niteliği de taşımıştır (TBMMZC, 1340/1924d:405; TBMMZC, 1340/1924c:340-341). Dolayısıyla Bütçe Kanunu

<sup>4</sup> Ali Cenani Bey, “Türk Cumhuriyetinin ilk bütçesinde açık yoktur. 1340 (1924) senesine kemali emniyet ve itimatla girebilirsiniz” diyerek sözünü bitirmektedir (TBMMZC, 1924d:408).

<sup>5</sup> Meclis çalışma günlüğü günlük olayların yazıldığı defter, toplantılarda görülecek konuların bütünü.

kendi ayrıcalıkları ve özel yetki sınırlarının dışına çıkmıştır (TBMMZC, 1340/1924c:341). Bu durum Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilmiş ve Bütçe Kanununun bir Bütçe Kanunundan daha çok Mecelle<sup>6</sup> şeklini aldığı itiraf edilmiştir (TBMMZC, 1340/1924d:404-405). 1925 yılında da Bütçe Kanununun, genel hükümlerine ters düşen pekçok yönünün olduğu görülmektedir. 1925 yılı bütçesinde diğer kanun hükümlerini kaldıran hatırı sayılır fıkra olduğu görülmektedir (TBMMZC, 1341/1925b:54). 1909 yılından itibaren her bütçe kanununda bu şekilde hükmü bir yılı geçen bir madde bulunmaktadır ve aynı hüküm ve nitelikteki maddeler Bütçe Kanununda kesintisiz birbirini izlemektedir (TBMMZC, 1341/1925b:54).

1924 yılı Bütçe kanun tasarısının 8-10 yıl önce yapılan bütçelerin gelir ve gider bölümlerine benzediği anlaşılmaktadır (TBMMZC, 1340/1924c:330). Bütçenin gelir kısmının görüşmelerinde de uzun yıllar devam eden vergilendirme eleştirileri (“gayri fenni, adaletsiz, zalim vergiler ve Orta Çağdan kalma” şeklinde ifade edilmiştir) yer almıştır (TBMMZC, 1340/1924c:330). 1924 yılında müskirat inhisarına (içki imtiyazı) 5 milyon gelir konulması, aşardan daha önce alınmayacağı kararlaştırılan %2,5 oranın tekrar eklenmesi ve tuz resmine zam yapılması bütçedeki açığı en aza indirmek ve gelir elde etmek için yapılan düzenlemelerdendir (TBMMZC, 1340/1924c:340).

1924 yılında ülkenin yolları oldukça bozuk veya yok niteliğindedir. Yolların yapılması ve iyileştirilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir (TBMMZC, 1340/1924b:253). Dolayısıyla tek parti yönetiminin bütçe ile gerçekleştirdiği faaliyetlerden ilki mali yılın başında (1 Mart 1924) demiryolu yapımıdır. 3 Mart 1924'te ise demiryolu siyaseti kanunlaşmıştır

<sup>6</sup> 1. Kitap, dergi, mecmua, risale (Alverdi, 2006:1970), 2. Fıkıh hükümleriyle bu konudaki türlü içtihadı bir araya getiren, Tanzimat'tan sonra hazırlanmış olan, yasa yerine kullanılan eser. 3. 1869-1879 dönemi yürürlükteki Osmanlı Anayasası (Karaağaç, 2008:594).

(CHP, 1938:X). 1924 mali yıl bütçesi ile hükümet iktisat ve bayındırlık işlerini sağlamaştırmakla birlikte ihracat ve ithalat arasındaki olumsuz farkı en aza indirmeyi bir amaç edinmiştir (TBMMZC, 1340/1924a:171).

### 3.2. 1925 Yılı Bütçesi

1925 yılı mali yıl bütçe görüşmelerinde bir önceki yılda (1924) olduğu gibi uzun müzakereler yaşanmamıştır. Halkın sosyal, psikolojik ve iktisadi durumu, ülkenin içinde bulunduğu koşullar, memurların yaşamlarındaki zorluklar gibi olumsuzluklara değinilmemiştir.

1925 bütçesi 1 Ekim'de Meclise sunulmuş ve ilgili komisyona gönderilen bütçenin müzakeresi esnasında İsmet Paşa Hükümeti değişmiş ve onun yerine Fethi Bey Hükümeti gelmiştir. Fethi Bey Hükümeti programını ve beyannamesini okuyarak bir önceki Hükümete ait olan bütçenin geri alınmayacağını belirtmiştir. Bütçe görüşmelerine başladığında tekrar Fethi Bey Hükümeti değişmiş ve İsmet Paşa Hükümeti gelmiştir. Yaşanan olaylar ve verilen tekliflerin toplamı ile ortaya çıkan durum bir telafi gerektirmiştir (TBMMZC, 1341/1925a:7). Dolayısıyla 1925 yılı bütçesinin ilk konusu bazı bakanlıklarda ödenek indirimi ve ödeneklerin kaldırılması hakkında olmuştur (TBMMZC, 1341/1925a:3). İndirim, 27 milyon liralık bir açığın 17 milyonunu kaldırmak yönünde gerçekleşmiştir (TBMMZC, 1341/1925a:6). Bu nedenle 1925 mali yıl bütçesinde önemli oranda ödenek indirimi söz konusudur (TBMMZC, 1341/1925a:4-6). Bütçede indirim yapılmasının en temel gerekçeleri, açık bir bütçe ile halkın karşısına çıkılması, Devletin mali şeref ve itibari için kusur sayıldığından, buna izin vermeyecek bir tedbir düşünülmesi ve en zararsız önlemin ödenek indirimi olduğuna karar verilmesidir (TBMMZC, 1341/1925a:6). Açığın en önemli nedeni ise, bütçenin komisyonda incelendiği sırada Hükümetin değişmesi olarak görülmüştür. Hükümet, kararlı bir şekilde bütçeyi geri almamış fakat önceden verilen bütçenin



rakamlarını şişirmiştir. Milletvekilleri ise elli imzalı önergelerle söz konusu bütçe açığını 27 milyon seviyesine getirmiştir (TBMMZC, 1341/1925a:8). Bunun yanında Mecliste, Komisyon ve Hükümetin bütçe ile ilgilenmediği yönündeki düşünceleri sürülmüştür (TBMMZC, 1341/1925a:7). Bütçe açığı konusunda 1925 yılının ilk yarısına gelindiğinde, bütçe harcamalarında güçlü tedbirler alınmadan bu açıkların aşılamayacağı kanaatine varılmıştır. Bunun üzerine çalışmalar yapılarak bazı tedbirler alınmıştır. Özellikle harcamaların denetime bağlanması, hazine birliğinin yakalanması, düzenli olarak ödemelerin yapılması ve gelir kaynaklarının yeni baştan tertibi gibi mali düzeni elde etme yolunda tedbirler arka arkaya uygulamaya girmiştir (Coşar, 1995:247). Cumhuriyetin o döneminin en büyük açığına sahip 1925 yılı bütçesi büyük oranda istikrarlı bir Hükümet düzeni olmamasından etkilenmiştir.

1925 yılında henüz çok yıllık bütçeleme (3 yıllık) mevcut değildir. Bunun en önemli nedeni ise önceki yılların (1921-1924) bütçe kayıtlarının ve kesin hesaplarının olmamasından kaynaklanmaktadır. Çok yıllık bütçeleme, Halis Turgut Bey tarafından çözüm olarak önerilmiştir.

Bütçeler, birtakım usul ve kanunlara dayanmalıdır. Bütçe incelemeleri bilimsel uzmanlığa ve bilimsel esaslara göre yürütülmelidir. Ancak Cumhuriyet Hükümeti 1925 yılında henüz yerleşme ve kurulma aşamasında olması sebebiyle bütçeyi, bilimsel esaslara destekleyememiştir (TBMMZC, 1341/1925a:8).<sup>7</sup>

Her yıl bütçe görüşmelerinden önce Maliye Bakanının Bütçe Sunuş konuşması yapması

<sup>7</sup> 1925 yılı bütçe görüşmelerinde Halis Turgut Bey çok yıllık bütçeleme esasına değinerek, önemini vurgulamış ve bu bütçe yöntemini çözüm olarak sunmuştur. Fakat ülkemizde Cumhuriyetin ilk yıllarına rastlayan 1923 ve 1924 bütçesi ve önceki dönem bütçelerinin bulunmadığını ve kesin hesapların yapılmadığını “1924 bulanabilirse, 1923 bulunamaz, 1923 bulunursa 1922 bulunamaz.” şeklinde ifade ederek, 1921-1923 yıllarında genel ve mali durum çeşitli sahnelere konu olduğu için maalesef bilimin gösterdiği bu usullerin kullanılmadığına dikkat çekmiştir (TBMMZC, 1925a:8).

bir usuldür. Fakat 1925 yılı bütçe tutanaklarında Maliye Bakanının Bütçe politikasını arz etme konusunda bu usulü terk etmesi dikkat çekmektedir. Bütçe görüşmelerinde ilk sırayı kollayan Maliye Bakanının Bütçe sunuş konuşması yerine 1925 yılında 51. Madde'nin görüşülmesiyle başlanmıştır.<sup>8</sup>

1924 yılı bütçe kanununun 40. Maddesinde “Bütçe Kanunu’nu yürütmeye İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) görevlidir” ibaresi yer almıştır.<sup>9</sup> 1924 yılında durum bu şekilde bir istisna teşkil etse de 1925 yılında Bütçe Kanununun<sup>10</sup> yürütme yetkisi 65. Madde ile “Bütçe Kanununu yürütmeye Maliye Bakanı yetkilidir” şeklinde değiştirilmiştir<sup>11</sup> (TBMMZC, 1341/1925c:132). 1926 yılında da bu değişiklik hükmü uygulanmaya devam edilmiştir.<sup>12</sup>

### 3.3. 1926 Yılı Bütçesi

1924 ve 1925 yılı mali yıl bütçeleri açık bir şekilde Meclise sunulmuştur. 1926 mali yıl bütçesini diğer bütçelerden ayıran en önemli özellik, Türkiye’de ilk kez denk bir şekilde hazırlanarak (17-18 senelik yasama hayatı dâhil) Meclise sunulması ve kabul edilmesidir.<sup>13</sup> 1926 mali yılı bütçesi, 1925 mali yıl

<sup>8</sup> Söz konusu usul hakkında milletvekili (Abidin Bey), “Çok arzu ederdim ki, benden evvel kürsüye Maliye Vekili Bey gelerek bütçe açığının şimdiki tenzilât (indirim) kanunu dolayısıyla tenzil edilmesinden hâsıl olacak netice ile bütçe açığı ile icrayı hükümet olduğu zamanlar zarfında hâsıl olan neticeler arasındaki farkı mukayese ederek bize izah etsinler” şeklinde bir söylemde bulunmaktadır (TBMMZC, 1925a:4).

<sup>9</sup> 1340 senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 24/05/1924, No: 490, Sayı: 71.

10 Kanun Adı: 1341 Senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 23/04/1925, No: 627, Sayı: 96.

<sup>11</sup> Rahmi Bey tarafından itiraz edilmiş ve “önceki şekilde Bakanlar Kurulu görevlidir” şeklinde olduğunu ve yeniden bu şekilde yapılması gerektiği açıkça da Genel Kurulda “Bütçe Kanununu yürütmeye Maliye Bakanı görevlidir” maddesini aynen kabul etmiştir (TBMMZC, 1925c:132).

<sup>12</sup> Kanun Adı: 1926 Senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 06/06/1926, No: 848, Sayı: 391

<sup>13</sup> Maliye Bakanı Hasan Bey, “...Tam bir övünme ile arz edebilirim ki; bizde bütçe yapılmaya başlandığı tarihten beri daima açık bir şekilde yasamaya takdim edilmek mecburiyetinde kalmış olan bütçenize oranla bu, ilk mütevazın (denk) bütçemizdir (teşekkür ederiz sesleri). Şimdiye kadar 17-18 senelik yasama hayatının hiçbirinde denk hakikî denk bir bütçe yapmak bu memlekette

bütçesinin 12 aylık bütçesine göre hesaplanmıştır. Hükümet bütçeyi, 1926 yılında 35 milyon liralık yeni bir gelir kaynağı yaratarak Meclise sunmuştur (TBMMZC, 1926a:128). Yeni vergilerin konulmasının (istihlak vergisi<sup>14</sup>, kazanç vergisi<sup>15</sup> ve veraset ve intikal vergisi<sup>16</sup> gibi) en temel sebebi ise “bütçe açıklarıdır” (TBMMZC, 1926a:129). 1926 yılında hazırlanan denk bütçeye ithafen sağlam maliye ve denk bütçe politikası, devlet için en temel güç olarak görülmüştür.<sup>17</sup> 1926 yılında Bütçe Komisyonunun bütçe denklığı için benimsediği en önemli ilke “olabildiğince tasarruf etmek, israftan kaçınmak ve ek ödeneğe karşı olmak” şeklinde tanımlanmıştır (TBMMZC, 1926a:133).

1924-1926 döneminde mali siyasetin en temel hedefi, denk bir bütçedir. 1926 yılında Maliye Bakanı görevinde yer alan Hasan Bey, bütçenin denk olmasını “devletin kurtuluşu” olarak nitelendirmiştir (TBMMZC, 1926a:124). Komisyon ve Maliye Bakanı bütçeye teklif edilen zam ve artırımların karşısında durmuştur.

Denk bütçenin sağlanması için yeni gelir kaynakları bulunmuştur. Buna karşın birçok bakanlığın ödeneklerinde kısıntıya gidilmiştir

---

nasip olmamıştır. (Elhamdülillah, bravo sesleri), hiç şüphe yok ki bütçe yapılmaya başladığı tarihten beri hükümetler, Maliye Nezaretleri, Hükümeti Milliye devresinde Maliye Bakanlığı daima bütçeyi kendi kaynaklarımızla kendi masraflarımızı temin edebilmek için denk olarak Heyeti Celile'ye takdim etmek azim ve gayretine rağmen fiiliyatta bunun gerçekleşmeyişi, hiçbir zaman geçmiş bakanların geçmiş hükümetlerin bütçeyi denk kılmak için çaba harcamadıklarına, çalışmadıklarına, yüklemeye imkânı yoktur.”

<sup>14</sup> Kanun No: 735, Kabul Tarihi: 10.02.1926, Resmi Gazete Tarihi ve No: 22/02/1926 No 304, Cilt: 4 ve Kanun No: 737, Kabul Tarihi: 13/02/1926, Resmi Gazete Tarihi ve No: 24/02/1926 No 306, Cilt: 4

<sup>15</sup> Kanun No: 755, Kabul Tarihi: 27/02/1926, Resmi Gazete Tarihi ve No: 14/03/1926 No 321, Cilt: 4.

<sup>16</sup> Kanun No: 797, Kabul Tarihi: 03/04/1926, Resmi Gazete Tarihi ve No: 17/04/1926 No 348, Cilt: 4

<sup>17</sup> Bütçe komisyonun denk bütçenin getirisini “Eğer bir iki sene böyle devam edersek bizi hiçbir kuvvet yıkamayacaktır, düzgün bir maliyeye sahip olamazsak, başka suretle diğer işlerimizin tümü sakat kalır” şeklinde ifade ederek sağlam maliye ve denk bütçe politikasını devlet için en temel güç olarak görmüştür (TBMMZC, 1926a:133).

(TBMMZC, 1926b:178). Öyle ki bir önceki yıl yapılan faaliyetler yarı yarıya indirilmek zorunda kalmıştır<sup>18</sup> (TBMMZC, 1926b:178).

1924 yılında komisyonda hazırlanan rakamların bir tanesini dahi artırmaya da indirme gücünü hükümet kendisinde görmemiştir (TBMMZC, 1341/1925a:5). 1925 yılında Bütçe Komisyonu, bağımsız bir şekilde hareket kabiliyetini bir nebze yitirmişti. Bunun en temel nedeni; Bütçe Komisyonu, 1925 yılı bütçesi için Bakanlar Kurulunun teklif ettiği rakamları kabul etmekle birlikte ikinci defa Bakanlar Kurulunun yapacağı indirim miktarını da onaylamasıdır. Kısaca komisyon, el koyma faaliyetini gerçekleştirememiştir. Komisyonun işlevleri ve bütçe hakkına uygun hareket edilip edilmediği Mecliste sorgulanmıştır. Dolayısıyla bütçe hakkının etkinliğini azaltabilir bir durum ortaya çıkmıştır (TBMMZC, 1341/1925a:5-6).<sup>19</sup> 1926 yılı bütçesi, Bütçe komisyonu ile Hükümetin birlikte oldukça fazla iletişim kurarak düzenlediği bir bütçedir. Meclis gelir kanunlarını kabul ettikten sonra komisyon tarafından gelirler belirlenmiştir. Bakanlıkların gösterdikleri gelir ve giderleri eşitlemek için ilk olarak komisyon, hükümet ile iletişim kurmuştur. İlk görüşmede, Hükümetin tüm üyeleri komisyona katılmıştır. Komisyon, Hükümet üyelerinden ve İsmet Paşadan büyük yardımlar görmüştür. Açık bir şekilde hükümet ve komisyon arasındaki birlik dikkat çekmiştir (TBMMZC, 1926a:131). Bütçe Komisyonu, Hükümetin bütçe denklığındeki büyük desteğine dayanarak (bütçeyi)

<sup>18</sup> Muhtar Bey: “Bu masrafı burada gereksiz görüyorum. Bu sene zaten her yerden kırıyoruz. Ve 6.000 lirayı da buradan azaltırsak damlaya damlaya göl olur” (TBMMZC, 1926a:135).

<sup>19</sup> Abidin Bey, “Arkadaşlar! Bunun en hakiki manasını ben deniz arz etmek isterim. Maliye Vekili Nazım Hasan Beyefendi, vekâlet sandalyesinde oturup da Meclis tarafından peyderpey vuku bulan teklifler ve vekiller tarafından burada Meclisi Âlinize vuku bulan zam teklifleri karşısında bir Maliye Vekili sıfatıyla vaziyetten korkmuş, ürkmüştüm. Bu korkusu, bu ürküntsüdüdür ki hükümeti bütçe açığının tenziline (indirilmesine) ve Muvazene-i Maliye Encümenimizi de ona itaate mecbur etmiştir. Bir Maliye Vekili sıfatıyla Hasan Bey arkadaşımızın vaziyeti çok doğrudur. Fakat burada nazarı itibara alınması lâzım gelen ve ehemmiyetle işaret edilmesi lâzım gelen vaziyet, Muvazene-i Maliye Encümeninin zaafıdır” (TBMMZC, 1341/1925a:5).

denk hazırlamıştır. 1926 yılı denk bütçesi ile düzenli ödemelerin yapılabileceği ve ülke faaliyetlerinin aksamadan işleyeceği düşünülmüştür (TBMMZC, 1926a:132). Ancak Bütçe Komisyonunun bağımsız ve tarafsız olmadığı ve aynı zamanda şeffaflık ilkesini benimsediği görülmektedir.

1926 yılı bütçesi, bütçe dengesinden 500 bin lira fazla verilerek Meclise sunulmuştur. Meclisin yeni gelir kaynaklarını kabul etmesi bu fazlalığın başlıca nedenidir. Gerçekleşecek harcamaların, herhangi bir olağanüstü durum olmadığı takdirde devletin kendi gelirleri ile kapatılacağı tahmin edilmiştir (TBMMZC, 1926a: 124). Yine bu dönemde, yeni gelir kaynakları için gelir kanunları oluşturulması söz konusudur ve Bütçe Komisyonuna bütçe tasarısı geldiğinde, gelir kanunları tasarı şeklinde henüz Meclise yeni sevk edilmiştir. Gelir kanunu ile ilgili hükümlerin parlamenterler tarafından onaylanıp onaylanmayacağı bilinemeyeceğinden, Bütçe Komisyonu kendine verilen bütçe kanun tasarısını inceleyememiş ve tamamlayamamıştır. Bu nedenle Bütçe Kanun Tasarısı, olması gereken zamanda Meclise sunulamamış ve geç verilmiştir (TBMMZC, 1926a:131; TBMMZC, 1926a:128). Bütçenin Meclise geç sunulmasındaki bir başka neden ise Bütçe Komisyonunun hangi giderlerde indirim yapılması konusunda tespitlerinin zaman almasıdır (TBMMZC, 1926a:131).

### 3.4. 1924-1926 Dönemi Gelir Bütçeleri

Bütçenin en büyük gelir kaynağı, vergilerdir (Pelin, 1942:54). 1924 yılı bütçe görüşmelerinde de bütçenin gelir kısmının, halka yüklenen vergilerle sağlandığı açıklanmıştır. Halk, zaman zaman Devletin kanunlarından ve uyguladığı yöntemlerden şikâyet etmiştir (TBMMZC, 1340/1924c:352). Cumhuriyetin ilk yıllarında vergiler oldukça eski dönemlerden kalan, ilkel bir şekilde, bilimsel ve tekniği olmayan biçimde ortaya çıkmış bazı vergi ve resimlerden ibarettir (TBMMZC, 1340/1924a:181; TBMMZC, 1340/1924c:330). Bir kısmı eski olan vergilerin toplama yöntemi

ise çözümü olmayan bir haldedir (TBMMZC, 1340/1924a:172). Dolayısıyla gerçek anlamda bir çalışma yapılması gerektiği Komisyon tarafından bilinmekte ve dile getirilmektedir. Vergiler, toplum üzerinde yük olacak düzeyde yüksek olmasa da dağılım şeklinde ve toplanma yönteminde sorunlar yaşanmaktadır. Uzun yıllardan beri alışlagelmiş bir şekilde ortaya çıkan bu vergiler ikişer, üçer ve beşer kat resim şeklinde oldu-bitti biçimde kanunlarla oranlarını yükselterek bütün bütün dağıtım şeklini ve mükellefe olan olumsuz etkisini arttırmıştır. Komisyon, bu vergileri inceleyerek bir bölümünü iyileştirmek bir bölümünü de daha bilimsel ve topluma daha çok kolaylık sağlayacak vergilerle değiştirmek gerektiğini belirtmiştir (TBMMZC, 1340/1924a:181). Cumhuriyetin ilk yıllarında gelir politikalarında hedeflenen en temel amaç halkın kolayca ödeyebileceği ve anlayabileceği bir vergi sistemi oluşturmak (TBMMZC, 1340/1924a:172).

1924 yılında, bütçe gelirlerinin yetersizliğinden doğan ödenek hacminin düşüklüğü dikkat çekmektedir.<sup>20</sup> Öyle ki teklif edilen yeni gelirler kabul edilmediği takdirde birtakım hizmetlerden vazgeçilmek zorunda kalınmıştır (TBMMZC, 1340/1924d:404).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, hazineye giren vergilerle ve halkın ödediği vergiler arasında ciddi farklar oluşmaktadır (TBMMZC, 1926e:302). Maliye yönetimi, 1926 yılına gelindiğinde vergilerin tarh ve toplanma yöntemini ve görevini geçmiş yıllara göre daha iyi yerine getirebilir duruma gelmiştir. Aynı zamanda 1926 yılında vergi tahakkuklarında yavaş yavaş düzen kurulmaya başlanırken bu konuda müsakkafat<sup>21</sup> ve arazi sayımı yapılarak kayıtlara

<sup>20</sup> Buna örnek olarak Tunalı Hilmi Bey, "Hoca Efendi Hazretlerinin otomobili...Keşke benim de bir otomobilim olsaydı da Meclise beş dakika evvel gelmek nasip olsaydı... Allah bu millete o kadar servet versin ki, milletin kendi efradından evvel küçük memurları bile otomobil sahibi olsunlar ve rahat rahat mevkilerine gitsinler ve rahat bir huzur ile işlerini görsünler!" (TBMMZC, 1340/1924b:268).

<sup>21</sup> Vakfa gelir (galle) sağlayan ev, dükkân (<https://islamsiklopedisi.org.tr/musakkafat>)

geçirilmiştir. Bununla birlikte çeşitli yerlerde 128 komisyon oluşturulmuş ve bu komisyonların çalışma sonuçlarından en yüksek verimin alınması hedeflenmiştir (TBMMZC, 1926e:283). 1926 bütçe döneminin sonuna gelindiğinde vergi tahakkuku, toplama ve tahsil işlemleri iyileştirilmiştir. 1924-1926 dönemi vergilerde iyileştirme ve toplama yöntemlerinin geliştirildiği bir dönemdir.

1924-1926 yılları arasında bütçe hesabının kesilmesinde kullanılan yöntem, bir önceki yıl kullanılmayan ödeneklerin bir sonraki yıla devredilme usulüdür (Duru vd., 1982:365-366; TBMMZC, 1341/1925a:7; TBMMZC, 1341/1925b:52; TBMMZC, 1926a:128). 14 Ocak 1926 yılında kabul edilen bir kanun<sup>22</sup> ile egzersiz yönteminden jestion yöntemine geçilmiştir (Coşar, 1995:248-249). Bununla birlikte 1926 yılında, kullanılmayan ödeneklerin söz konusu yıldan sonra aktarma yapılması usulü durdurulmuştur.<sup>23</sup>

1924-1926 döneminde genel gelirler içinde birinci sırayı “gümrük gelirleri” oluşturmaktadır (TBMMZC, 1340/1924a, s.178; 1926e:293). Bu dönemde inhisar (tekel) idaresi de devlet hazinesine önemli oranda bir katkı sağlamıştır. TBMMZC, (1926f:384)’ye göre idarenin masrafları ise, ikinci derece niteliğinde ve oldukça azdır.

Ülkemizde, İnhisar İdaresi 1926 yılında (TBMMZC, 1926c:217) dış ticaret inhisarı üzerine kurulmuştur (TBMMZC, 1926f:384). Maliyenin iyileştirilmesi için bazı zorunlu maddeler (petrol gibi) inhisar altına alınmıştır (TBMMZC, 1926c:217). Bunlar; tuz (TBMMZC, 1926f:380), şekerli maddeler

(TBMMZC, 1926f:381), petrol ve benzin (TBMMZC, 1926f:384; 1926c:217) patlayıcı maddeler (barut, fitil, fişek ve tabanca) (TBMMZC, 1341/1925b:52-53; 1926f:401), kibrit (1926c:232), İspirto ve alkollü içkilerden (TBMMZC, 1926f:401) oluşmaktadır.

### 3.5. 1924-1926 Dönemi Gider Bütçeleri

Toplumun bir arada yaşamasından doğan gereksinimler karşılanması gereken ihtiyaçların kapsamını ve çeşitlerini değiştirmiş ve ciddi bir boyuta ulaşmasını sağlamıştır (Akdoğan, 1989:51-52). 1924-1926 döneminde ise “delik büyük, yama küçük” şeklinde ifade edilen bütçe giderleri, samimilik ilkesine<sup>24</sup> dayanılarak yalın bir şekilde oluşturulmuştur.

1924 yılı gider cetveli, 1923 yılına göre özellikle dağıtılan miktarların oranları itibari ile iyileştirilmiştir. Ancak memur sayısının yüksek olması rahatsız edici bir hale gelmiştir (TBMMZC, 1340/1924c:348). Bazı bütçelerde en üst seviyede bir tasarruf yapılırken bazı bütçelerde olabildiğince yüksek gider yapılması yönünde kararlar alınmıştır. 1923 bütçesine göre gümrük idaresi, tapu, posta, telgraf, basın ve haberleşme, sağlık, eğitim, bayındırlık ve iktisat bakanlıkları bütçelerine

<sup>22</sup> Kanun Adı: 14 Şubat 1327 tarihli usulü muhasebe-i umumiye kanunu muvakkatine müzeyyel kanun, Kanun No: 715, Kabul Tarihi: 14/01/1926, Resmi Gazete Tarihi: 24/01/1926, No: 279, Cilt: 4.

<sup>23</sup> Maliye Bakanı Hasan Bey, bu konu ile ilgili “Meclisi Âli bütçenin huzurunu bozan vaziyeti maliyenin iyi bir surette yürütülmesi nokta-i nazarından teşevvüşü ika eden böyle devreli tahsisat teklifini artık bırakmıştır. Hükümet dahi bu usulü terk etmiştir ve zannedirim bu sene hiç devreli tahsisat teklif edilmemiştir. Her mesele hakkında yaptığımız bütçeler devresinde olarak yapılmıştır.” (TBMMZC, 1926b:185).

<sup>24</sup> 1924 yılında Saraçoğlu Şükrü Bey, “Bütçemize bir daha bakacak olursak görürüz ki, bütçemizin en büyük kıymeti, en büyük kudreti bilhassa onun samimiyetidir. Efendiler, milletin nazarından hiçbir şey saklamamak için ne lazımsa yapılmıştır. Hatta daha ileriye gidilmiştir, denmiştir ki, birçok varidat, varidat bütçesinde olduğu gibi gösterildiği halde, birçok masarifat, masarifatı âdiye bütçesinde aynen gösterildiği halde şu neticeye varılmıştır ki, herhangi bir masraf fevkalâde bütçemizde yer işgal etmek kabiliyetindeyken bütçemizin alelade masarif kısmında gösterilmiştir. Yani samimiyette o dereceye varılmıştır ki, bendeniz kanaatimce ifrat bile yapılmıştır” (TBMMZC, 1924c:337), 1926 yılında Maliye Vekili Hasan Bey, “Masraf bütçelerini Muvazene-i Maliye Encümenimiz (Bütçe Komisyonu), bütçelerin taşınması gereken samimiyet ve ciddiyet göz önünde bulundurarak pek sıkı bir tetkik ve denetlemeye tabi tutarak ve herhangi bir masrafın fazla ortaya çıkma ihtimalini dikkate alarak adete, ölçüyle ödeneği değiştirecek olan konularda belki hiç indirim dikkate almayarak gerçek miktarı üzerinden ve arz edilen hizmetin gerçek olarak muhtaç bulunduğu masrafı tespit etmek suretiyle tetkikini yapmıştır. Masraf bütçemiz, Heyeti Cellenize (Meclise) sunabilirim ki, tahmin ve esas görüş açısından en büyük iyi niyet, samimiyet ve ciddiyetle gerek Hükümet ve gerek Muvazene-i Maliye Encümenimiz tarafından elenmiş ve tetkik olunmuştur” (TBMMZC, 1926a:124).

fazla ödenek ayrılmıştır. Özellikle Müdafaa-i Milliye bütçesi ve diğer bütçelerde büyük oranda düzeltmeler yer almıştır (TBMMZC, 1924a:166). 1924 yılı bütçesi ile yapılan harcamaların en büyüğü başta dış savunma, olmak üzere bayındırlık, memur ve çalışanlara, muhassasatı zatiye, asayiş, maliye, duyunu umumiye alanlarında Hükümetin yaptığı harcamalar dikkat çekmiştir. 1924 yılında

bütçe yetersizliği ise önemli bir boyuttadır<sup>25</sup>. 1926 yılı gider bütçesi, şimdiki kadar yürürlükte olan kaynaklardan gerçekleşen gelirlerin en son kayıtlarına göre gerçek miktar esas alınarak düzenlenmiştir (TBMMZC, 1926a:124).

25 Ziyaeddin Efendi, Bakanlar Kurulu'nun otomobil hakkında ödenek talebine şu cümlelerle tepki göstermektedir: "Fakir, aç bir milletin evet fakir, aç, ayağında çarığı yok, üryan bir milletin malîyesi; bütçesi açık olduğu halde bunun Heyeti Vekiliyesi otomobillerle gezemez" (TBMMZC, 1924b:261).

**Tablo 1. 1924-1926 Dönemi Genel Bütçe Gelir, Gider ve Açıkları (Milyon TL)**

	Bütçe Giderleri			Bütçe Gelirleri		Bütçe Dengesi		GSMH	GSMH'YE Oranları (%)		Tahsilat/Harcama
	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Harcama	Tahmin	Tahsilat	Öngörülen	Gerçekleşen		Harcama	Tahsilat	
<b>1924</b>	140	188	<b>132</b>	129	<b>138</b>	-11	<b>7</b>	1.204	11	11.5	95
<b>1925</b>	184	281	<b>202</b>	153	<b>171</b>	-31	<b>-32</b>	1.526	13	11	119
<b>1926</b>	190	235	<b>172</b>	190	<b>180</b>	-0	<b>8</b>	1.651	10	11	96

**Kaynak:** BÜMKO (1992), Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1991). T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Sayı: 1992/3, Ankara, 17.

Tabloda görüldüğü üzere 1924, 1925 ve 1926 yıllarında bütçe ödenekleri artış eğilimindedir. İlk iki yıl bütçe gelirleri tahsilatı beklenenin üzerinde gerçekleşirken 1926 yılında tahminlerin altında yer almıştır. 1926 yılı harcamalarında hatırı sayılır düşüşün başlıca nedeni ise Maliye Bakanı ve Bütçe Komisyonunun bazı zorunlu giderlerden vazgeçmesi ve parlamenterlerin 50 imzalı önergelerle gider artırımlarının engellenmesidir. 1924 yılı bütçesi açık bir şekilde oluşturulmuş olsa da gerçekleşen bütçe dengesi fazla vermiştir. 1925 yılında dönemin en yüksek bütçe açığı verilmiştir. 1926 yılında denk bir şekilde oluşturulan bütçe, fazla ile sonuçlanmıştır.

### 3.6. 1924-1926 Dönemi Borçlanma Anlayışı

Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde devletin gelirleri hızla azalmış ve mali sıkıntılar baş göstermeye başlamıştır. Bütçe açıklarını finanse etmek üzere ilk olarak 1800'lü yılların ilk yarısında daha çok Galata ve Beyoğlu'nda bulunan bankerlerden ve sarraflardan borç sağlanmıştır. Devlet, ağır faizler nedeni ile borçlarını ifa edememiş ve faizler borcun anaparasını aşmıştır. İflasa sürüklenen devlet, kurtulmanın tek yolunu dış borçlanma olarak görmüştür (Fişek, 1967a:202). Oldukça sık aralıklarla başvuru dış borçlara bazı gelir kaynakları karşılık gösterilmiştir (Duru, Turan ve Önceoğlu, 1982:78-83). Gelir

kaynaklarının karşılık gösterilmesi çok geçmeden imparatorluğun düzenli bütçe gelirlerini kaybetmesine neden olmuştur (Tezel, 2015:95). Geline nokta, Osmanlı Devleti'nin iflasını açıklaması ile sonuçlanmıştır (Fişek, 1967a:207; Yerasimos, 1975:894-895). Borçların ödenmesi ise Cumhuriyet dönemine kalmıştır.

Milli Mücadele dönemi süresince kullanılan maliye politikalarından biri de Tekalif-i Milliye zorunlu iç borçlanmasıdır. Cumhuriyet ilan edilmeden önce 1923 yılında konu olan bu borçlanma için birtakım yasal düzenlemelere gidilmiştir. Milli Mücadeleden kalan iç borçlanmanın mahsubuna zamanla 1918 Osmanlı Devleti'nin iç borçlanması ve Osmanlı Devleti'nden kısa vadeli borçların mahsubu da ilave edilmiştir. 1923-1933 dönemi 16 adet yasal düzenleme yapılarak kısa ve uzun vadeli iç borçlar sonlandırılmıştır (Akyüz, 2017:25). Yasal düzenlemelerden bir tanesi de Mahsub-u Umumi Kanunu'dur. 1336(1920)Mahsub-u Umumi Kanunu yapılmış, 1336 senesinde tahakkuk eden devlet borçlarının ödeme şekli bu kanunun hükümlerine tabi tutulmuştur. Buna göre geçmiş borçlar ve Milli Hükümet döneminden kalan ödenmesi gereken para ve Tekâlifi Milliye Mazbataları borçlarının mahsuben ödenmesi gerekeceği ifade edilmiştir (TBMMZC, 1926d:259). 1923 yılında Tekâlifi Milliye Mazbataları, Memurların ve özellikle taşra memurlarının biriken maaşları, Ziraat Bankasına olan borçlar ve pekçok gider ödenememiştir. 1924 yılının başlarında Hükümet, borçlarını ödemeyi hedeflemiş ve bir kısım ödenekleri bu amaca ayırmıştır. Bu kapsamda Ziraat Bankasına, Tekâlifi

Milliye Senetlerine, imar konusuna avans verilmiş ve il özel idarelerine olan borçlar için ödenek belirlenmiştir. Aynı zamanda Hükümet, 1925 yılında borç ve alacakların belirlenmesi ve eski borçların ödenmesi için Meclise "Genel Mahsup Kanunu" sunmuştur (TBMMZC, 1340/1924a:171).

Hükümetin en zor zamanlarında aldığı iç borçlar, beş yıl içinde (1924 yılına kadar) yaşanan zorunluluklar nedeniyle ödenememiştir. Fakat savaşın sona ermesi ile hatırlanması ve belirlenen bir zamanda ödenmesi gerektiği başta bütçe komisyonu olmak üzere Hükümet tarafından bütçe görüşmelerinde sık sık vurgulanmıştır (TBMMZC, 1340/1924a:177-178). 1924 Duyunu Umumiye bütçesine iç borçların faiz ve anapara ödemeleri eklenmiştir. Hükümetin teklifinde on taksit olan bu ödeneğin komisyon tarafından beş taksit ile ödenmesi uygun görülmüş ve ilk taksit ödenek olarak bütçeye konulmuştur. Başta komisyon olmak üzere iç borçların ödenmesi, Hükümet tarafından da olumlu karşılanmış ve ödenmesi için gerekli faaliyetlere başlanmıştır (TBMMZC, 1340/1924a:178).

Savaş döneminde ülkenin mali durumundan dolayı büyük tutarlarda borçlara başvurulmamış, savaştan sonra ise Lozan'a dayanan anlaşmalarla bütçenin dış borç yükü % 30'dan % 2'ye gerilemiştir (Pelin, 1942:48).

1924-1926 dönemi Meclislerinin borçlanma politikalarına ilişkin görüşleri Tablo 1'de gösterilmiştir.



**Tablo 2: 1924-1926 Yılları Meclislerinin Borçlanma Politikalarına İlişkin Görüşleri**

Yıl	Açıklama
1924	“Kendi yağımızda kendimizi geçindirebilecek bir bütçe” borçlanmanın en temel görüşü haline gelmiştir (TBMMZC, 1340/1924a:175). 1924 yılında, bütçe açık <sup>26</sup> olarak oluşturulsa da Hükümet ve Bütçe Komisyonu tarafından hiçbir borçlanma yapılmayacağını açıklanmıştır (TBMMZC, 1340/1924c:352; 1340/1924d:404). Ayrıca iç borçların ödenmesi için büyük çaba sarf edilmiştir. Başta komisyon olmak üzere Hükümet, iç borçlar hakkında güvence vermiştir (TBMMZC, 1924a:177-178).
1925	Hükümet bütçeyi açık olarak tahmin etse de yeni gelir kaynaklarına gitmeyi ve borçlanmayı tercih etmemiştir (TBMMZC, 1341/1925a:7). Bütçenin açık bir şekilde şeffaflıkla Meclise sunulması ise güvenilirliği artırmada önemli bir tutumdur.
1926	Bütçe açıklarının uzun bir zamandır dış borçlarla kapatılması, alışılmış bir davranıştır. Ancak Milli Hükümetten beri (1920) bu açığı kapatmak için dışardan borç alınarak gelirlerin bir kısmını alınan borçlara ayırmak ve gelecek yılları önceki yıllardan daha kötü bir duruma sürüklemek gibi yanlış bir maliye siyaseti Meclis tarafından sonsuza kadar kapatılmıştır (TBMMZC, 1926a:129).

**Kaynak:** Zabıt Ceridelerinden (1340/1924a, 1341/1925a ve 1926a) yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2’de 1924, 1925 ve 1926 yıllarında gerçekleşen bütçe görüşmelerinde Meclis üyelerinin borçlanma politikaları hakkında görüş ve düşüncelerinden bazı örnekler verilmiştir. Bu

<sup>26</sup> Bu açığı kapatmada ise hükümet gelirlerde artış olmasını beklemektedir. Ayrıca kısa vadeli avanslarla söz konusu açıkların kapatılacağını açıklamıştır. Bu açıklama üzerine Mecliste kısa vadeli avans konusu bir yankı uyandırmış ve parlamenterlerden “istikraz mı?” sesleri yükselmeye başlamıştır. Maliye Vekili ise borçlanmadan bahsetmediğini açıklamıştır (TBMMZC, 1340/1924a:170). Maliye Vekili ve dönemin parlamenterleri borçlanma konusuna olumlu bakmamıştır.

örneklerden de açıkça anlaşıldığı üzere dönemin ruhuna uygun olarak tam bağımsız mali politika anlayışına geçiş, egemen görüştür.

#### 4. 1924-1926 Döneminde Bütçe Hakkı

Devlet gelirlerinin ve harcamalarının halk tarafından belirlenmesi, onaylanması ve kontrolü yıllarca süren düşünce savaşlarından, kanlı mücadelelerin ve büyük devrimlerin arkasından mümkün olabilmıştır (Sayar, 1954:18). Bütçe hakkı parlamentoya, kaynakların öngörülen konularda ve öngörülen tutarlarda usule uygunluğunun denetlenmesi sorumluluğunu yüklemektedir (TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, 2008:V). Bütçeyi halkın temsilcisi olarak onaylayan Meclise, bunun nasıl uygulandığı hakkında inceleme ve denetleme yetkisini Kesin Hesap Kanunu vermektedir (Kuyucak, 1952:28).

1924-1926 yılları bütçeleri Meclise geç sunulmuştur. Parlamenterlerin bütçe ile ilgili incelemeleri ve tartışmaları, müdahale imkânları ve süre kısıtlılığı gibi konular bütçe hakkının etkin kullanımına engel olmuştur. Bütçenin meclise sunulmasında gecikmeler yaşanmıştır. Bu dönemde mali yılbaşına kalan sürenin sınırlı olması, vekillerin bütçe üzerinde yapacakları incelemeyi zayıflatmıştır. Dolayısıyla parlamenterlerce kesin hesap kanunlarının 4-5 yıl sonra kanunlaştırılması ve bütçe yetersizliği gibi nedenler bütçe hakkının kullanımını güçleştirmiştir.

1924 Anayasası, parlamenterlerin bütçe görüşmeleri esnasında genel kurulda konuşma sürelerini kısıtlayan bir düzenlemeye yer vermemiştir. Parlamenterlerin konuşma süreleri, sadece görüşmelerin yeterli olduğuna dair 50 imzalı önerge verilmesi ile kısıtlanmıştır. Herhangi bir süre kısıtlaması olmamasına karşın 1924-1926 döneminde bütçe hakkının kullanılmasındaki en önemli sorun bütçelerin bütçe takvimine yetişmediği gerekçesi ile Meclise geç gelmesidir. Dolayısıyla parlamenterlerin bütçeyi inceleme

süresi kısalmaktadır.<sup>27</sup> Bu durum milletin temsilcilerinin bütçeye hâkim olma olanağını kısıtladığı için, görüşmeler sırasında yapacakları eleştirileri ve talepleri azaltmış, bütçe hakkını zayıflatmıştır.

Anayasalarda Meclis üyelerinin bütçe kanun tasarısındaki yetkileri Genel Kurulda kısıtlanmış ve bütçe görüşmeleri esnasında Meclis üyelerinin gelir azaltıcı ya da gider artırıcı teklifler sunamayacakları kararı hâkim kılınmıştır. Ancak 1924 Anayasası'nda bu şekilde milletvekillerini kısıtlayıcı bir karar bulunmamaktadır. Sadece, milletvekillerinin bir kanun hakkında özgürce değişiklik teklif etme yetkileri çerçevesinde TBMM İç Tüzüğü'nde bütçe kanunları hakkında birtakım kısıtlamalar mevcuttur (Öner, 2009:281-282). Diğer anayasalarda bütçelerin müzakeresinde ağırlık Genel Kurula değil, bu konu hakkında daha fazla bilgi sahibi olan ve Hükümet tarafından daha fazla kişiden oluşan Bütçe Komisyonuna verilmiştir (Öner, 2009:281-282). 1924 Anayasasında ise ağırlık yine Bütçe Komisyonunda olmasına rağmen, sonraki anayasalardan farklı olarak milletvekili yetkilerine sınırlama getirilmemiş ve serbest bırakılmıştır. Bu durumda Mecliste tek bir partinin olması önemli ölçüde etkilidir. Alınan kararlarda (yasamada) mevki önemi vardır. Fakat en önemli mevki meclistir ve meclisin (milletvekillerinin) birleşerek karar vermelerinden güçlü bir karar mekanizması yoktur. 1925

<sup>27</sup> 1924 bütçe görüşmelerinde "Bütçeler daha tabedilip (basılıp) bize tevzi edilmedi (dağıtılmadı) ki biz buna devam edelim ve heyeti umumiyesine muttali (tümünden bilgi sahibi) olalım ve bunun leh ve aleyhinde söz söyleyebilelim", Bütçelerin tevziinden evvel müzakerata devam edilemez; Nizamname-i Dâhîlimizde bu şekilde sarahat (Tam ve kesin olarak belirlenen) vardır". "Bütçe bizim elimizde bulunmazsa nasıl telâş etmeyiz?" (TBMMZC, 1340/1924a:183). 1925 bütçe görüşmelerinde Arif Bey, "Bütçe pek az zaman evvel tevzi olunmuş olduğu (dağıtıldığı) için ve fabrikaların teşkilât ve kadrolarına dair bütçeye izahat konmadığı için teferruatını (ayrıntılarını) tetkike vakit bulamadım" (TBMMZC, 1341/1925c:119). 1926 bütçe görüşmelerinde ise Muhtar Bey, "Bundan sonraki bütçeyi şimdi aldık. Bir saat evvel dağıttılar. Okuyamadık, hiç görmedik". (TBMMZC, 1926a, s. 141) ve "ben bütçeyi tetkike vaktim olmadığından ve yirmi dört saat içinde bütün vekâletlerin bütçesini tetkik imkânı olmadığından tetkik edemedim" (TBMMZC, 1926b:178) şeklinde açıklamalar yer almıştır.

yılında bütçe hakkının Genel Kurula ait olduğu vurgulanmıştır<sup>28</sup>. 1926 yılına gelindiğinde ise bütçe hakkının oldukça güçlü olmadığı görülmektedir<sup>29</sup>.

1924-1926 döneminde tek bir partinin bulunmasına karşın, bütçe görüşmeleri karşıt tutumlarla sürdürülmüş, denetleme konusunda ise bütçeyi oluşturan ve denetleyen kişilerin aynı olması denetimde şeffaflığı zedelemiştir. Buna örnek olarak 1926 yılında Seyri-sefain İdaresinde (Denizyolları idaresi) Bütçe Komisyonu üyeleri mevcuttur ve aynı zamanda yönetimde bulunan bu kişiler Meclis adına denetim yapmak ve denizyolları idaresini yürütmekle görevlidir. İdareyi yürüten ve denetleyen aynı kişidir (TBMMZC, 1926f:393).

## Sonuç

Her ülkenin geçmişinde bütçeye, farklı derecelerde de olsa önem verildiğine şahit oluyoruz. Gerçeğe uygun gelirlere ve giderlere ulaşmak için hükümetler önemli çabalar sarf etmiştir. Bu çabaların başında yer alan yasama süreci aşaması, bütçe hakkının gerçekleşmesi açısından değerlidir. Milletin hakimiyetinin en önemli göstergelerinden biri bütçe hakkıdır. Türk Bütçe Sistemi de, bütçe hakkının kurumsallaşmasında önemli evreler geçirmiştir. Bu evrelerin başında Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet Türkiye'sine geçiş gelmektedir. Hem Osmanlı Devleti'nin kadim tecrübelerinden ve birikimlerinden faydalanan hem de son dönem mali siyasetinden, geçmiş hatalarından ders alan yeni Cumhuriyet Yönetimi'nin temel mali tutum ve davranışı borçlanmaya karşı çıkmak ve denk bütçeyi oluşturmak olmuştur. 1924 yılında geçmiş dönemlerin borçlanma zararları göz önünde bulundurularak belirlenen "kendi yağımızda kendimizi kavurmaya ve kendimizi geçindirebilecek bir bütçe" anlayışına dönem

<sup>28</sup> Halis Turgut Bey, "Bütçeye hâkim olan Yüksek Kurulunuzdur (Heyeti Alinizdir)" (TBMMZC, 1341/1925a:7).

<sup>29</sup> Muhtar Bey, "Herkes benim gibi baklayı ağzından çıkaramıyor. Kimse sesini çıkaramadı." (TBMMZC, 1926f:393).

sonuna kadar bağılı kalınmıştır. Bu kapsamda borçlanma yapılmamış ve 1926 yılı ilk denk bütçeye ulaşmak için mali açıdan zorluklarla geçmiş bir dönemi yansıtmıştır. Bu zorluklar meclis gündemine de yansiyarak Meclis içerisinde iş yükünü artırmıştır. Dolayısıyla yeni kanunlar koymak, kaldırmak ve değiştirmek uzun bir zaman gerektirdiği için bütçe kanunu içerisinde (kapsamında) düzenlenmiş ve bütçeler kendi esasları dışına çıkarak bütçe ilkelerini (yıllık olma, önceden izin alma gibi) ihlal etmiştir. Bu durum bütçenin işlevlerinin zedelenmesine yol açmıştır.

1924 yılı bütçesi ile ülke avans kanunlarından kurtulmuş ve tam bir bütçeye kavuşmuştur. 1925 yılı bütçesi, istikrarlı bir hükümet düzeni olmaması nedeniyle (art arda gelen hükümet değişikliği) en yüksek bütçe açığına ulaşmıştır. 1926 yılı bütçesi ile ise uzun yıllar ulaşamamış bütçe denkliliği yakalanmıştır. Tüm bu nitelikler bütçeleri birbirinden ayıran en önemli özelliklerdendir.

Bu dönem bütçelerinin ortak özelliği ise bütçelerin Meclise geç sunulmasıdır. Parlamenterlerin bütçeyi inceleme, tartışma, müdahale edebilme sürelerinin kısıtlı olması, bütçe hakkının ideal şekilde kullanılmasına engel teşkil etmiştir. Mali yılbaşına çok yakın bir zaman zarfında ele alınan bütçeler, parlamenterlerin bütçe üzerinde yapacakları incelemeyi zayıflatmıştır. Diğer taraftan bütçe hakkı bütün unsurlarıyla olmasa da kesinlikle mevcuttur. Kesin hesap kanunlarının 4-5 yıl sonra kanunlaşması ve bütçe yetersizliği gibi nedenler bütçe hakkının kullanımını zayıflatmıştır.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar ve Süreli Yayınlar

1. Afetinan A. (1969), Medeni Bilgiler ve M. Kemal Atatürk'ün El Yazıları. Türk Tarih Kurumu Yayınları XIV. Seri Sayı: 9. Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara
2. Afetinan, A. (1973), Türkiye Cumhuriyeti ve Türk Devrimi. Başbakanlık Kültür Müsteşarlığı Cumhuriyetin 50. Yıldönümü Yayınları: 10. Başbakanlık Basımevi, Ankara.
3. Afetinan, A. (1988), Medeni Bilgiler ve M. Kemal Atatürk'ün El Yazıları (2. bs). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları XVI. Dizi Sayı 9. Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
4. Akdoğan, A. (1989), Kamu Maliyesi (3. bs). Gazi Üniversitesi Yayın No: 135 İ.İ. Bilimler Fakültesi Yayın No: 50. Gazi Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi Matbaası, Ankara.
5. Akyüz, F. (2017), "Osmanlı'nın Günahlarından Kurtulmak: Cumhuriyet'in İç Borç Mahsubu". Studies Of The Ottoman Domain, 7(12), 24-42 DOI: 10.19039/sotod.2017.51
6. Anayurt, Ö. (1997), "1924 Anayasası'nda Meclis-Yürütme İlişkileri". Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 8(39), 673-694.
7. Atay, F. R. (1969), Çankaya-Atatürk'ün Doğumundan Ölümüne Kadar. Doğan Kardeş Matbaacılık Sanayii A.Ş. Basımevi, İstanbul.
8. Aydemir, Ş. S. (1966), İkinci Adam İsmet İnönü 1884-1938 (1. Cilt). Remzi Kitapevi, İstanbul.
9. Boratav, K. (1995), Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985. Gerçek Yayınevi, İstanbul.
10. BÜMKO (1992), Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1991). T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Sayı: 1992/3, Ankara.
11. Coşar, N. (1995), "Cumhuriyet Döneminde Denk Bütçe Politikasına Geçiş". Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 11(31), 239-257.
12. Cumhuriyet Halk Partisi (1938), On Beşinci Yıl Kitabı
13. Çoker, F. (1994), Türk Parlamento Tarihi (Milli Mücadele ve T.B.M.M I. Dönem 1919-1923 (1. Cilt). Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No:4.
14. Duru, C., Turan, K. ve Öngöçlü, A. (1982), Atatürk Dönemi Maliye Politikası 1. Kitap Mondros'tan Cumhuriyet'e Mali Sorunlar. TİSA Matbaacılık Sanayii Ltd. Şti, Ankara.
15. Erçin, C. (1938), Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı. T.C. Kültür Bakanlığı Siyasal Bilgiler Okulu Yayınlarından No: 2. Devlet Basımevi, İstanbul.

16. Fevzioğlu, B. N. (1950), "Bütçenin Kontrolü Müessesesinin Umumi ve Nazari Tahlili". Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, 5(1), 18-112.
17. Fevzioğlu, B. N. (1994), "Devlet Yönetiminde Vergi ve Bütçe". Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 36, 1-8.
18. Fişek, K. (1967), "Asya Feodalitesi ve Emperyalizm (Anadolu Toplumlarının Evrimi Üstüne Düşünceler)". Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 22(1), 173-219.
19. İba, Ş. (2021), "1924 Anayasası'nın Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci Üzerine". Yasama Dergisi, 44, 43-60.
20. Koraltürk, M. (1997), Türkiye'de Sermaye Birikimi Sorununa Tarihsel Perspektiften Bir Bakış ve Ahmet Hamdi Başar'dan Seçmeler. Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara.
21. Kubalı, H. N. (1971), Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler). İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 1604, Hukuk Fakültesi No: 351. Kutulmuş Matbaası, İstanbul.
22. Kuyucak, H. A. (1952), Bütçe, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 513, İktisat Fakültesi Neşriyatı No: 60. İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
23. Martin, J. M. (1952), "Türkiye Bütçesine Dair Bazı Umumi Mülâhazalar". İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 14(1-4), 59-67. (Çeviren Sevim Görgün).
24. Öner, E. (2009), Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi (Uluslararası Sempozyum Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü içinde), 269-286. TBMM Basımevi, Ankara.
25. Öz, E. (1996), Otoriterizm ve Siyaset: Türkiye'de Tek-Parti Rejimi ve Siyasal Katılma 1923-1945. Yetkin Basım Yayım ve Dağıtım, Ankara.
26. Öztürk, K., (1993b), Türk Parlamento Tarihi TBMM- II. Dönem 1923-1927 (3. Cilt). Türkiye Büyük Millet Meclisi Yayınları No:3.
27. Pelin, F. (1942). Finans İlimi ve Finansal Kanunlar (1. Kitap 2. bs.). İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 166 İktisat Fakültesi No: 2, Güven Basımevi.
28. Sarc, Ö. C. (1970), "50 Yıllık Cumhuriyet Döneminde Ekonomik ve Sosyal Bünyedeki Başlıca Değişmeler". İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 30(1-4), 1-26.
29. Sayar, N. (1954). Devlet Bütçesi, Prensipleri ve Tatbikatı (Amme Maliyesi 1. Cilt). T.C Maarif Vekâleti, Yüksek Ekonomi Okulu Yayınlarından, No:34/122. Sermet Matbaası, Şemsi Arkadaş, İstanbul.
30. Sur, F. H. (1946), Maliye Dersleri (2. Cilt). Ankara.
31. Sürçit, K. (1957), "Bütçe ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde Görüşülmesi". Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 12(4), 180-199.
32. Tekin, Y. Ve Çiftçi, S. (2007), 1877'den Günümüze Türkiye'de Parlamento. Siyasal Kitabevi, Ankara.
33. Tezel, Y. S. (2015), Cumhuriyet Döneminin İktisat Tarihi 1923-1950 (1.bs.). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
34. Tunçay, M. (1981), Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931). Ankara Yurt Yayınları.
35. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (2002), Cumhuriyet Döneminin Ekonomik Büyüklükleri (1923-2002).
36. Yaşa, M. (1980), Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978. Akbank Kültür Yayını, İstanbul.
37. Yerasimos, S. (1975), Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye 2-Tanzimattan I. Dünya Savaşına- (çev. Babür Kuzucu). Gözlem Yayınları, İstanbul.
38. Yüksel, N. (2010), "Cumhuriyet'in "İlk" Bütçesi: Coşku, Gurur ve Kaygı". Maliye Dergisi, 159, 299-322

### Zabıt Cerideleri

1. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 6, İctima Senesi:1, İctima: 107, (20/02/1340/1924a). ss. 166-184
2. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 6, İctima Senesi:1, İctima: 109, (23/02/1340/1924b). ss. 254-261
3. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 6, İctima Senesi:1, İctima: 111, (25/02/1340/1924c). ss. 329-362
4. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 6, İctima Senesi:1, İctima: 113, (27/02/1340/1924d). ss. 401-436
5. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 6, İctima Senesi:1, İctima: 114, (28/02/1340/1924e). ss. 467-485
6. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 10, İctima Senesi: 2, İctima: 13, (27/11/1340/1924f). ss. 395-410 (Fethi Okyar Hükümeti-1924 Yılı Hükümet Programı)
7. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 18, İctima Senesi: 2, İctima: 102 (14/04/1341/1925a) ss. 4-38
8. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 18, İctima Senesi: 2, İctima: 103 (15/04/1341/1925b) ss. 45-55
9. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 18, İctima Senesi: 2, İctima: 105 (18/04/1341/1925c) ss. 119-151.
10. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 25, İctima Senesi: 3, İctima: 99 (15/04/1926a) ss. 123-150.
11. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 25, İctima Senesi: 3, İctima: 103 (16/04/1926b), ss. 157-187
12. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 25, İctima Senesi: 3, İctima: 101 (17/05/1926c), ss. 195-240.
13. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 25, İctima Senesi: 3, İctima: 102 (18/05/1926d) ss. 250-265.
14. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 25, İctima Senesi: 3, İctima: 103 (19/05/1926e), ss. 277-309.
15. TBMMZC, Devre: 2, Cilt: 25, İctima Senesi: 3, İctima: 105 (22/05/1926f) ss. 379-407.

## Kanunlar

1. 1924 Anayasası (Teşkilatı Esasiye Kanunu), Kabul Tarihi: 20/04/1340 (1920)
2. 1340 Mart Ayına Mahsus Muvakkat Bütçe Kanunu, Kanun No: 425, Kabul Tarihi: 27/02/1340, Cilt:2.
3. 1340 Nisan Ayına Mahsus Muvakkat Bütçe Kanunu, Kanun No:457, Kabul Tarihi: 30/03/1340, Cilt: 2.
4. Muvazene-i Umumiye Kanunu Sureti, Resmi Gazete Tarihi: 24/05/1924, No: 490, Sayı: 71
5. 1341 Senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 23/04/1925, No: 627, Sayı: 96.
6. 14 Şubat 1327 Tarihli Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkatine Müzeyyel Kanun, Kanun No: 715, Kabul Tarihi: 14/01/1926, Resmi Gazete Tarihi: 24/01/1926, No: 279, Cilt: 4.
7. 1926 senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 06/06/1926, No: 848, Sayı: 391.
8. Umumi İstihlak Vergisi Kanunu, Kanun No: 735, Kabul Tarihi: 10/02/1926, Resmi Gazete Tarihi ve No: 22/02/1926 No 304, Cilt: 4
9. Eğlence ve Özel İstihlak Vergisi Kanunu, Kanun No: 737, Kabul Tarihi: 13/02/1926, Resmi Gazete Tarihi ve No: 24/02/1926 No 306, Cilt: 4
10. Kazanç Vergisi Kanunu, Kanun No: 755, Kabul Tarihi: 27/02/1926, Resmi Gazete Tarihi ve No: 14/03/1926 No 321, Cilt: 4
11. Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu Kanun No: 797, Kabul Tarihi: 03/04/1926, Resmi Gazete Tarihi ve No: 17/04/1926 No 348, Cilt: 4.

## Sözlükler

Türk Dil Kurumu (2023), <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim tarihi: 28/05/2023)

Luggat Osmanlıca Türkçe Sözlük (2023), <https://www.luggat.com/> (Erişim tarihi: 25/05/2023)

Kubbealtı Akademisi Kültür ve Sanat Vakfı (Kubbealtı Lugatı), <http://www.lugatim.com/> (Erişim tarihi: 18/05/2023)

Osmanlıca Türkçe- Türkçe Osmanlıca Sözlük (2023), <https://www.kamusturki.com/> (Erişim tarihi: 24/05/2023)

Alverdi, İ. (2006), Misalli Büyük Türkçe Sözlük (H-N), Kubbealtı Lugatı, ss. 1127-2372. MAS Matbaacılık A.Ş., İstanbul.

Karaağaç, G. (2008) Türkçe Verintiler Sözlüğü. Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara.