

OSMANLI DEVLETİ'NDE BÜTÇE UYGULAMALARI

Esra SİVEREKLİ*

ÖZET

1299 yılında büyük bir yerleşim alanında kurulan Osmanlı Devleti, kuruluş yıllarında oldukça güçlü bir maliye teşkilatına sahip olmuştur. Böylesi güçlü bir teşkilat yapısında oluşturulan gelir-gider cetvelleri ilk dönemlerde bir hesap cetveli olmaktan öteye geçememiştir. Tanzimat öncesi dönemde tam anlamıyla bütçe kavramından söz etmek mümkün değildir. Bununla birlikte, uygulanan bütçe yöntemleri hesapların tutulmasında ve gelirlerin tespit edilerek giderlerin yapılmasında başarı sağlamıştır. Tanzimat sonrası dönemde devletin ekonomik, siyasi ve iktisadi yapısına uygun olarak şekillenen bütçe kavramı 1876 Kanun-i Esası ile hukuksal anlamda tarihteki yerini almıştır. Devletin yapısına göre gelişme süreci izleyen bütçe, imparatorluğun gerileme ve çöküş dönemlerinde artan dış borçlanmaların ağırlığına katlanamamış ve Düyunu Umumiye İdaresi ile Osmanlı Devleti maliye idaresini Cumhuriyet Dönemine dek yabancı devletlerin eline bırakmak zorunda kalmıştır. Cumhuriyetin ilânı ile birlikte gerçek anlamda bütçe anlayışı ve uygulaması da Türkiye ekonomisinde yerini almıştır.

GİRİŞ

İslam Devleti olarak kurulan ve çoğu konuda Selçukluların yönetim usulünü benimseyen Osmanlı Devleti'nde belirli gelirlerin belirli giderlere tahsisi söz konusuydu. Hem ordunun örgütlenmesinin hem de toprak düzeninin temel kurumu olan "tımar sistemi" önemli bir gelir kaynağı olup, buna karşılık gider kalemleri savaş harcamaları, imparatorluğun genel harcamaları ve merkezi ordu ile devlet görevlilerine yapılan nakdi ödemelerden oluşmaktaydı.

Osmanlı gelir ve giderlerini gösteren Osmanlı bütçelerine devletin tımar dışında kalan nakdi harcamaları kaydedilmmişti. Bunların bir kısmı mahsup işlemiyle yapılırken, bir kısmı da nakit çıkışlarını ifade etmekteydi.

* Öğr. Gör., Erciyes Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü.

Tahsis ilkesi, devletin harcama politikasının esası olduğu için mahsuplar bütçelerde önemli bir yer tutmuştur. Devlet gelirine göre gider yapar ve beklenmedik ödemeleri yapmak için yeni gelir kaynakları araştırılırdı. Osmanlı bütçe sistemi yıllık esasa dayanıp, yukarıda da belirtildiği gibi tahsis ilkesi uygulanmaktaydı.

Türkiye Cumhuriyeti bütçesine temel teşkil eden ve söz konusu dönemde de önemini koruyan Osmanlı Devleti'nde bütçe sistemini; Tanzimat öncesi ve Tanzimat sonrası dönem olarak incelemek mümkündür. Her dönemde devlet maliyesinin önemli bir kolunu oluşturan bütçenin Osmanlı dönemindeki kavramsal niteliği ortaya konduktan sonra, Tanzimat öncesi ve Tanzimat sonrası dönemlerde gelir ve gider kalemleri inceleme konusu yapılacaktır. Dış borçlar, geri ödemeleri ve faiz yükü bakımından özellikle Tanzimat sonrası dönemde kamu harcamaları içerisindeki payının yüksekliği nedeniyle gider kalemi olarak incelenecektir. Bununla birlikte, dış borçların Osmanlı Devleti açısından doğurduğu önemli bir sonuç olan Duyunu Umumiye İdaresine de gerek ekonomik, gerekse siyasi sonuçları açısından çalışmada yer verilecektir. Bütçe gelir ve gider kalemlerinin incelenmesine mukabil, Osmanlı döneminde bütçe düzeni ve Osmanlı iktisadi dünya görüşü içinde bütçenin yeri ve önemi konusuna da çalışmanın ilk bölümünde değinilecektir.

I- OSMANLI İKTİSADİ DÜNYA GÖRÜŞÜ İÇİNDE BÜTÇENİN YERİ VE ÖNEMİ

Osmanlı Devleti XVIII. Yüzyıl'a kadar bütünüyle askeri yönetimin ağır bastığı bir kuruluş olarak dünyadaki yerini almıştır. 1281 yılında Ertuğrul Gazi'nin oğluna bıraktığı topraklar 4800 kilometre kare iken, 1566 yılında Kanuni Süleyman'ın ölümünde bu miktar yaklaşık olarak 15 milyon kilometre kare'ye ulaşmış ve bu hızlı büyüme içinde imparatorluk idari ve mali kuruluşlara büyük önem vermiştir. Osmanlı Devleti'nin ilk yıllarında para işlerinin nasıl yürütüldüğü hakkında kesin bir bilgi yoksa da, kuruluştan itibaren mali teşkilatın ve iktisadi görüşün var olduğu söylenebilir. Bu dönemde devletin, gelir ve giderlerini denetlediği, bugünkü anlamında olmasa bile bir bütçe yaptığı ilgili belgelerden anlaşılmaktadır (Meydan Larousse, 1981:663).

Osmanlı Devleti'nin yıllık gelir ve giderlerini gösteren hesap cetveleri daha çok gelir içerikli olmuştur. İslam ve Batı dünyalarında farklılıklar gösteren bütçe kavramı Batı'da sınıfsal bir yapının ürünü olmasına rağmen, İslam devletlerinde bir kuraldan öteye geçememiştir.

Osmanlı Devleti'nde yaşanan iktisadi genişlemeler devletin gelir ve giderlerine yansımış ve bütçe ile mali yapı arasındaki sıkı ilişki her zaman

korunmuştur. Mali olaylar kuruluşun ilk yıllarından itibaren önem taşıyarak devletin büyüme hızıyla orantılı olarak gelişme göstermiştir. Genişleme dönemlerinde kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulması Osmanlı maliyesinin gücünden ileri gelmiştir.

Klasik özellikleri muhteva eden Osmanlı iktisadi dünya görüşünde devlet, birçok iktisadi fonksiyonlar görmekle ve bu faaliyet esnasında çeşitli hedefler tesbit etmekle birlikte, bu fonksiyonlar ve hedefler hiçbir zaman sadece iktisadi özellik göstermemiştir (Genç, 2000:43). Toplum yapısının siyasi, dini, askeri, idari vb. farklı özellikler göstermesi bütçe kurumunun da farklı bir rol almasına neden olmuştur.

Osmanlı maliyesinin aldığı şekle ve büründüğü özelliklere bağlı olarak devletin gelir ve gider kalemlerinde meydana gelen değişiklikler bütçe kurumuna yansımıştır. Genişleme yıllarında bütçenin gelir diliminde keyfiyet itibariyle önemli bir değişiklik olmasa da miktar itibariyle önemli artışlar kaydedilmiştir. Gerileme dönemlerinde ise artan masraflar ve israf ile birlikte bütçelerin de dengeleri bozulmaya başlamış ve tedbir arayışları gündeme gelmiştir.

Osmanlı Devleti'nde sonuç itibariyle iktisadi yapı içerisinde önemli bir kalem olan bütçe sağlam esaslara oturtulmakla birlikte, gelişme süreci içerisinde devletin siyasi yapısına, kültürel yapısına, büyüklüğüne, dini yapısına vb. göre şekil almıştır. Devlet maliyesinin yönetimi işini bütçe üstlenmiş ve gelir-gider yönetimi ile birlikte devletin gelir kaynaklarının temini, tarh ve tahsil usullerinin belirlenmesi, giderlerin tesbiti ve değerlendirilmesi gibi görevleri de başarıyla yerine getirmiştir. Osmanlı Devleti'nin son asrında yıkılmaya yüz tutmuş devlet maliyesi ile bozuk ve açık veren bütçe anlayışı, yerini Cumhuriyet dönemi bütçelerine bırakmıştır.

II- KAVRAM OLARAK BÜTÇE VE OSMANLI DÖNEMİNDE BÜTÇE ANLAYIŞI

Sosyal bir kurum olan bütçe, diğer sosyal kurumlar gibi tarihsel bir oluşum içinde gelişmiştir. Devletler, bekçi devlet durumundan çıkıp, toplumun ekonomik ve sosyal hayatına müdahale ettikçe ve devlet yönetimi demokrasiye yöneldikçe, bütçelerin de biçim ve nitelikleri değişmiştir (Sönmez, 1994:11).

Bütçelerin ilk olarak, XVII. Yüzyıl'da İngiltere'de, XVIII. Yüzyıl'da Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Fransa'da düzenlendiği görülmektedir. Bütçeleri politik sistemlerden ve devlet yönetimlerinden ayırmak imkanı bulunmadığından, 1600'lü yıllardan bu yana; bütçeler, devleti yönetenler tarafından kendi mali ve politik başarıları için bir araç olarak kullanılmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda da bütçe kavramı mali ve politik gelişmeler sonucunda ortaya çıkmış bir kavramdır.

Osmanlı Devleti, Anadolu'yu Türkleştirmiş olan Büyük Selçuklu ve Anadolu Selçuklu Devletleri'nden sonra kurulmuştur. Osmanlılar birçok konuda Selçukluların yönetim usullerini alıp uygulamışlardır. Başlangıçta İslam-Türk etkileri hakim olmakla birlikte, İstanbul'un fethinden sonra Osmanlı kamu yönetimi üzerinde Bizans ve Avrupa etkileri hissedilmeye başlamıştır (Gürsoy, 1980:79).

Osmanlı Devleti'nde giderlerin bileşim ve gelişimini açıklayan araç genelde bütçe olmuştur. Temel olarak Tanzimata dek tam bir bütçe anlayışından söz etmek mümkün olmadığından, bu döneme kadar kabul gören mevcut bütçe örneklerini gerçek bir bütçe olduğu için değil, sadece isimden dolayı bütçe olarak algılamak gerekir. Bilindiği üzere klasik devlet bütçeleri belirli ilkelere dayanan ve bu doğrultuda hükümetlere gelir toplama ve harcama yapma yetkisi veren kanun niteliğindedir. Bu açıdan bakıldığında Osmanlı bütçelerinin mali, idari ve politik yönlerden gerçek bütçe anlayışından farklı özellikler taşıdığı görülür. Osmanlı döneminde, İslam mali yöntemlerine uygun olarak hazırlanan bir şeriat bütçesi var olmakla beraber, buna bütçe ve mali düzen demek mümkün olmamıştır (Edizdoğan, 1989:25).

Osmanlı bütçelerinin, ilgili meclisler tarafından gelecek bir yıllık dönemde bazı gelirleri toplamak ve belirli bazı giderleri yapmak konusunda hükümetlere verilen bir yetki ve uygulaması sıkı bir şekilde kontrol edilen bir çalışma programı niteliğinde olduğu görülür. Yine Osmanlı bütçeleri, devlet giderleri yapılırken, uyulması zorunlu olan tutarları göstermeyip, sonradan hesapları kapatılmak istenen bir mali yılın gelir-gider muhasebesinin bilançosunu gösterme özelliğine sahiptir. Dolayısıyla sultan ve diğer vezirlerin sıkı sıkıya değişmez bir bütçe cetveline maruz kalması söz konusu değildir. Kısacası Osmanlı Devleti'nde emredici ve zorlayıcı bütçe yerine, yol gösterici bir bütçe anlayışı hakim olmuştur.

Osmanlı bütçelerinin ikinci bir özelliği de, genellikle yalnız padişah haslarının normal geliri ile, merkezi devlet idaresine ait belirli bazı giderleri içeren gelir ve gider hesapları oluşlarıdır. Ayrıca bu bütçeler içinde, sultanların şahıslarına ait bazı gelirlerle, iç hazineye ait hesapların da yer almaması önemli bir eksikliktir. Bu bakımdan mali kurumlar ile ekonomik ve sosyal düzen arasındaki ilişkileri, ülkenin genel üretim hacmi ile ekonomik varlığını belirlemek mümkün değildir. Gerçekten Tanzimata dek Osmanlı Devleti'nde, her türlü devlet gelirlerini hazine adına biraraya toplayıp, kamu hizmetleri için gerekli giderleri bir merkezden yapmayı gerektiren klasik anlamda bir devlet bütçesi bulunmamaktadır. Ayrıca Osmanlı bütçelerinin bir

diğer özelliği de, içerik ve düzenleniş biçimi bakımından birbirlerinden çok farklı bir görünüm arz etmeleridir.

III- OSMANLI DEVLETİ'NDE BÜTÇE UYGULAMASI VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

Osmanlı Devleti'nde bütçe uygulamalarını çalışmanın giriş kısmında da belirtildiği üzere Tanzimat öncesi dönem ve Tanzimat sonrası dönem olarak iki bölüme ayırarak incelemek mümkündür. Böylesi bir ayırımın yapılması, her iki dönemde bütçenin farklı özelliklere sahip olduğu düşüncesine dayanmaktadır.

III. 1- TANZİMAT ÖNCESİ DÖNEM (1299-1839)

*..ve yılda bir kerre Rıkab-ı Hümayunuma
defterdarların emriyle dahil-hariç olsun.
Fatih Kanunnamesi*

Osmanlı Devleti beylik döneminden itibaren mali bir teşkilata sahip olmuştur. Osmanlı Devleti'nde ilk maliye teşkilatının I. Murat zamanında Çandarlı Kara Halil ve Karamanlı Kara Rüstem tarafından kurulduğu tahmin edilmektedir. Ancak bu teşkilat XVI. Yüzyıldaki tarzda bir teşkilat olmamıştır. Nitekim sınırların genişlemesi üzerine maliye teşkilatında da gelişmeler olmuş, buna bağlı olarak ise devletin gelir ve giderleriyle bunların çeşitlerinde artışlar meydana gelmiştir (Halaçoğlu, 1998:64).

I. Murat zamanında savaş sonucu işgal edilen yerlerden miktarı kesin bir vergi alınmaya başlanmıştır. I. Beyazıt devrinde, savaş tazminatı usulü konulmuş, ayrıca tapu ve mahkeme harçları niteliğinde resimler alınmıştır. Fakat bütçe olmadığı ve hesap tutulmadığı için boşuna harcamalar yapılmış ve devletin mali durumu sarsılmıştır. Fatih Sultan Mehmet zamanında maktu vergiler arttırılarak, devlet idaresi yeni düzenlemelere konu olmuştur. Defterdarlık teşkilatı ilk defa bu zamanda kurulmuş, daha sonra Rumeli için de yardımcı defterdarlık kurularak Baş Defterdarlık kurumu oluşturulmuştur (Tügen, 1997:11).

Osmanlı Devleti'nin mali sorunları XVI. Yüzyıldan itibaren kronik bir nitelik almaya başlamış ve 1683-1750 döneminde devlet harcamaları büyük bir artış göstermiştir. Harcamaların geniş boyutlara ulaştığı bu yıllarda geçici ve kalıcı tasarruf tedbirlerine başvurulmuş ve IV. Mehmet'in ve III. Ahmet'in saltanat yıllarında müsadereler, cebri istikrazlar, hazine borçlarının ertelenmesi, hazinedeki altın ve gümüş vazoların sikkeye çevrilmesi, mangır ihracı, sikkenin değerinin devletçe yüksek hesaplanması, barış döneminde

vergilerin indirilmesi ve para ayarlarının indirilmesi gibi mali olaylar yaygınlaşmıştır (Açba, 1991:89).

Sultan III. Ahmet dönemi mali yönden yoğun israfların yapıldığı bir dönem olmuş ve 1729'da İranlılarla savaşa girilmesi üzerine devlet maliyesi tam bir darboğaza girmiştir. Yeni padişah I. Mahmut ve onu takip eden padişahlar olan III. Osman ve III. Mustafa dönemleri yeni savaşlarla geçmiş, mali krizler birbirini izlemiştir. 1774 yılında tahta çıkan I. Abdülhamid durumu düzeltmede başarılı olamamış ve yapılan savaşlarda kaybedilen yeni topraklar mali krizi daha da tırmandırmıştır. 1792-1822 dönemi en nihayetinde Osmanlı Devleti'nin çöküşün en fazla hissedildiği dönem olmuş ve bu dönemlerde III. Selim ve II. Mahmut tarafından girişilen bir dizi reform hareketleri sonuçsuz kalmıştır. 1914-1922 dönemleri ise Osmanlı Devleti'nin tamamen sona ererek, yerini Türkiye Cumhuriyeti'ne bıraktığı son dönem olmuştur.

XIX. Yüzyıl, Osmanlı Devleti'nin sorunlarla boğuştuğu ve devletin ayakta kalabilme mücadelesi verdiği bir dönem olmuştur. Bu yüzyılda gerçekleşen olaylar, Osmanlı Devleti'ni uzun vadeli ekonomik çıkarlarından ziyade günlük politik çıkarlarını ön plana alacak bir konuma sokmuştur. Devlet, söz konusu konumundan dolayı ülke çıkarlarına ters düşen, toplum yapısına uymayan birçok kararı kabul etmek zorunda kalmış ve bunlardan en önemlisi de Osmanlı Sanayiinin çöküş sürecini hızlandıran ve devletin bağımsız dış ticaret politikası uygulayabilme inisiyatifini ortadan kaldıran 1838 Osmanlı-İngiliz Ticaret Antlaşması olmuştur (Dura ve Altıparmak, 2000:28).

A- BÜTÇE DÜZENİ

Osmanlı devleti başlangıçta İslam mali usullerini kullanmış ve halifeler zamanında hazırlanan "Şeriat Bütçesi" ilk dönemlerde geçerliliğini korumuştur. Tahsis-i Varidat usulünün geçerli olduğu bu dönemde, gelirler ayrıca toplanır ve giderlere tahsis edilirdi. Şeriat hükümlerinin kabul edildiği bu mali mizan bir bütçeden ziyade belli gelirlerin belli giderlere tahsisini içeren bir nevi plandan başka bir şey değildi (Taşlıyük, 1964:39). Bu dönemde şer-i ve örf-i vergilerden oluşan kamu gelirleri bütçenin temelini oluşturmuştur. Harcama miktarını ise gelirler tayin etmiştir. Ancak bu durum normal koşullar altında geçerli olup, olağanüstü durumlarda bütçe için özel hükümler konulabilmekteydi. Bütçeler, Osmanlı Devleti mali teşkilatının başı olan defterdarlık makamı tarafından hazırlanmaktaydı. Osmanlı Devleti'nde mali teşkilatın kurucusu sayılan I. Murat döneminden itibaren defterdarlık müessesesi gündeme gelmiş olmakla birlikte, net olarak defterdar tabirine II. Murat zamanında rastlanmıştır. Fatih Sultan Mehmet zamanında

oluşturulan Baş Defterdarlık ile maliye idaresi yeni düzenlemelere konu olmuştur. Defterdar ise devlet maliyesini ve hazinesini yöneterek, devlet hesaplarını tutar ve muhafaza ederdi. Osmanlı bütçe sistemi, merkezi devlet bütçesi, eyaletler bütçesi ve vakıflar bütçesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır. Eyalet ve vakıf bütçeleri merkezi bütçeden ayrı hazırlanır ve eyalet ve vakıf gelirleri ayrıntılı olarak merkezi devlet yönetimine gönderilirdi. Merkezi devlet bütçesi de eyalet ve vakıfların bütçe gelirleri ile birlikte toplanır ve hesaplanırdı.

Bütçenin tamamlanması ile birlikte defterdar bütçe cetvelini divanda padişaha sunardı. Bütçe cetvelinin başında mukaddime yer alırdı. Buna o zamanki ölçüler içinde “Bütçe Kanunu” gözüyle bakılmakta ve padişahın onayıyla gelir ve gider tahminleri geçerlilik kazanırken, “mukaddime” de bütçe kanunu gibi yasal bir güç kazanırdı.

Osmanlılar’da çağdaş devletlerin tümünde olduğu gibi, devlet gelirleri, devlete ait her çeşit kıymetli mal ya da eşya “Hazine” de tutulur ve saklanırdı. Yavuz Sultan Selim zamanında devletin mal varlığına dair kıymetler çoğaldığından, bunların korunması, saklanması, ziyan ve ziyanın ödenmesi için “Bakı Kulları” adı altında yeni bir memuriyet sınıfı ihdas edilmiştir. Topkapı Sarayı’ndaki hazineye ayrılmış yerler tamamen dolunca, Yedikule’deki Bizanslılardan kalma yer altı mahzenleri, devlete ait kıymetli eşyayı muhafaza ve depolamak için özel biçimde düzenlenerek kullanılmıştır (Gürsoy, 1980:82).

Osmanlı Devleti’nde zaman içinde ihtiyaçlara ve gelirlerin çeşidine göre çeşitli hazineler oluşturmakla birlikte, esas itibariyle “İç Hazine” (Enderun) ve “Dış Hazine” (Birun) olarak iki temel hazineden söz etmek mümkündür. Bunlardan iç hazine savaş ve bu gibi olağanüstü durumlarda yapılacak harcamalara mahsus yedek hazine olmuştur. Her sene sonunda dış hazinede fazla para kalırsa iç hazineye alınır, olağanüstü durumlarda buradan harcama yapılırdı. Dış hazinede para kalmazsa sadrazamın kefaleti, defterdar ve kazaskerin nezaretleri altında iç hazineden dış hazineye para çıkarılırdı. Enderun hazinesinin içinde bulunan “Hazine-i Hassa” ise padişahın özel gelir ve giderlerini idare ederdi. Enderun hazinesinin bir başka kolu olan “Hazine-i Raht” da üzerlerinde kıymetli taşlar ve altın gibi kıymetli madenlerden yapılmış işlemeler bulunan yol takımları saklanırdı. Dış hazine ise doğrudan doğruya başdefterdara bağlanmıştır. Bu iki hazinenin dışındaki “Cep Harçlığı Hazinesi” (Harem-i Hümayun Hazinesi) ise cep harçlığı namına verilen paraların bulunduğu bir sandık idi (Aktürk, 1991:13).

Bu dönemde oldukça güçlü bir maliyeye sahip olan Osmanlı Devleti’nin duraklama ve gerileme dönemine girmesiyle birlikte, gerilemenin etkileri maliye üzerinde de kendini hissettirmeye başlamıştır. XVII. Yüzyıla

ait Ayni Ali Efendi (1609), Göricele Koçi Bey (1625), Tarhuncu Ahmet Paşa (1654), Eyyubi Ali Efendi'nin icmallerinden Osmanlı bütçelerinin açık vermeye başladığı görülmüştür. Yine bu dönemde bütçe açığı 170 milyon akçeyi bulmuştur. Osmanlı Türk Devleti'nin bilim ve teknolojiye Avrupa'da başlayan gelişmeye olduğu kadar, merkantilizm ile başlayan iktisadi sistem değişikliğine ve dünya ticaretine ayak uyduramaması bu durumun bir nedeni olmuştur. Kuruluş ve gelişme yıllarında gelirle dolup taşan Osmanlı hazinesi, IV. Murat'ın Bağdat seferinde askerin maaşını "Züyuf Akçe" ile ödemek zorunda kalmıştır.

XVII. Yüzyıl'da ön plana çıkan Tarhuncu Ahmet Paşa layihası Osmanlı Devleti'nde önemli bir yere sahip olup, bu layiha gelir-gider farkının ilk kez bu dönemde ortaya konmasını sağlamıştır. Tarhuncu Ahmet Paşa bütçesini yaparken daha önceki bütçelerle kendi bütçesini mukayese etmiş ve aradaki gelir-gider farkını tesbit ederek IV. Mehmet'e sunmuştur (Öztoprak, 2000:23).

Osmanlı Devleti'nde belli hizmetlere belli gelirlerin tahsisi suretiyle hem masraf alanının ve miktarının, hem de kaynak kullanımının sınırlandırıldığı görülmektedir. Bu uygulamalar ayrıca, hizmetle ondan yararlananlar arasında doğrudan bir ilişkinin doğmasına da yol açmıştır. İmparatorluğun yükselme döneminde iyi işleyen bu sistem, gerileme döneminde şikayet konusu olmaya başlamıştır.

Sonuç itibarıyla Osmanlı Devleti'nin Tanzimat'a kadar olan döneminde İslam ülkelerinin, sonraları da halef olduğu Türk ve Hıristiyan devletlerinin etkisinde kaldığı görülmektedir. Bu konuda yapılan çalışmalar da Avrupa ülkelerinde bütçeciliğin gelişiminde olduğu gibi, Osmanlı Devleti'nde de bütçeciliğin halktan gelen tepkiler ve devrimler sonucunda ortaya çıkmayıp, yenileşmek isteyen devlet adamları tarafından benimsenip uygulanarak ortaya çıktığını göstermiştir. Osmanlı devlet adamları, devletin gelir ve giderlerini doğru olarak bilebilmek, padişahları israftan alıkoymak, hazine işlemlerine düzen ve istikrar getirebilmek amacıyla "İslahat Layihaları" hazırlamışlardır. Bu dönemde, İslam mali usullerine uygun olarak hazırlanan bir şeriat bütçesi var olmakla birlikte, gerçek anlamda bir bütçeden söz etmek mümkün değildir. Bu dönemden var olan bazı layiha ve ruznameler gerçek birer bütçe niteliğinde olmayıp, özelliklerini tam olarak belirlemek dahi mümkün olmamıştır (Coşkun, 1994:16).

B- BÜTÇELERDE GELİR KALEMLERİ

Osmanlı Devleti teşkilatlanmış bir toplum olarak işlevlerini yerine getirebilmek için harcamalar yapmak ve bu harcamaları finanse edecek gelir kaynaklarını bulmak zorundaydı. Bu gelir kaynakları temel olarak tarımdan

kaynaklanan gelirler olup, bu gelirlerin miktarını yıllık olarak tutulan “sayım defterleri” vermekteydi. Gelir kaynaklarının önemli bir kısmını oluşturan vergi ve resimlerin dışında; kentteki faaliyetlerle ilgili gelir kaynakları, aynı gelir tahsisleri, zırai işletmelerden doğan bir takım gelir kaynakları da söz konusuydu (Tabakoğlu, 1985:118).

Tanzimat öncesi dönemde devlet gelirlerini oluşturan vergiler şer-i ve örf-i vergiler olarak ikiye ayrılmıştır. Osmanlı Devleti’nde oldukça önemli bir yere sahip olan Tımar sistemi ise aslında bir toprak sistemi olup, bu yolla tahsil edilen bütçe dışı gelirler de söz konusu idi.

1- ŞER-İ VERGİLER

Kaynağını, Osmanlı Devleti’nin temelini oluşturan İslam dininden alınan şer-i vergilerin toplam gelirler içindeki payı önemli bir yere sahiptir. Zekat, öşür, haraç ve cizye ile bunların kısımları olarak seksene yakın vergi şer-i vergiler içerisinde yer almıştır.

Zekat; Osmanlı Devleti’nde İslam dininin en açık etkisinin görüldüğü gelir kalemi zekat’tır. Zekat, tevbe suresinin 60. ve 103. Ayetleri ile farz kılındıktan sonra devlet eliyle toplanıp, yine devlet eliyle gerekli kişilere iletilen bir vergi uygulamasıdır (Güneş, 1998:73). Bu uygulamanın dayanaklarından birisi zekatın verileceği kimseler arasında zekat memurlarının (amilin) bulunmasıdır.

Öşür (Aşar); Osmanlı Devleti’nde öşür veya aşar ismi altında çeşitli toprak mahsullerinden devletin nam ve hesabına alınmakta olan vergiler, dini bir içeriğe sahip olan zekata nazaran mahiyet ve miktar itibarıyla büyük farklar göstermektedir. Öşür, müslümanlar tarafından ödenen ve miktarı da toprağın sulanma şekline göre onda bir ile onda yarım arasında değişen bir vergidir. Öşürün yıllık mahsule nazaran miktarı, toprağın verim kabiliyetine, sulama şartlarına, ziraat çeşitlerine ve mahalli örf ve adetlere göre büyük değişiklikler göstermekte, bazen her kaza ve hatta her köy için ayrı ayrı belirlenmiş bulunmaktadır (Barkan, 1980:800). Bu verginin aynı olarak, diğer bir ifade ile ürünün belirli bir kısmını almak suretiyle tahsil edilmesi, devletin ekonomik ve sosyal yapısına uygun düşmüştür. Bu bakımdan öşür uzun dönem başarılı bir vergi yapısı göstermiştir (Büyük Ekonomi Ansiklopedisi, 1992:48).

Haraç; Nüfus açısından veya başka nedenlerle kuvvetlilere gücü yetmeyen uluslar ve küçük devletler varlıklarını, bağımsızlıklarını korumak ve devam ettirebilmek amacıyla altın, hammadde, ürün, hayvan, para vb. şekillerde haraç olarak güçlü devletlere ödeme yapmak zorunda kalmışlardır. XIV. Yüzyılın ortalarından sonuna kadar (1453’ten sonra) Bizans İmpara-

torluğu Osmanlılar'a arazi vergisi adıyla haraç vermiştir. XIV. Yüzyılın ikinci yarısına kadar Bulgarlar, Romenler, Sırlar, Eflak, Boğdan gibi topluluklar da Osmanlı Devleti'ne haraç ödemişlerdir.

Cizye; Cizye Osmanlı Devleti döneminde gayrimüslimlerden askeri hizmet karşılığı olarak alınan vergiler olup, iki şekilde uygulanmıştır. Bunlardan "maktu cizye" fetih zamanında tespit edilen maktu bir bedeldir. "Alelrüüs cizye" ise mali gücüne göre adam başına alınan bedel olarak uygulanmıştır (Büyük Ekonomi Ansiklopedisi, 1992:118). Belli bir yerde ikamet etmeyen ve belli bir işi olmayan gayrimüslimlere "yava" ve bunlardan alınan cizyeye de "yava cizyesi" denirdi. Cizye gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı %23-48 olmakla birlikte, 1856 Islahat Fermanı ile birlikte değışiklik yapılmış ve cizye yerine "bedel-i askeri" getirilmiştir.

2- ÖRF-İ VERGİLER

Tekalif-i örfiye olarak da isimlendirilebilen örf- i vergiler; mahalli ticaretten, zenaatten, devlet işletmelerinden vb. alınan gelirlerden oluşmuştur. Temel olarak örf-i vergiler grubu içerisinde mukataa ve avarızı incelemek mümkündür.

Mukataa; Mukataalar doğrudan devlet işletmeleri, devlete ait bir gelir payının tahsili, monopol haline getirilen herhangi bir kuruluşun işletme hakkı veya üretilen malı satın alma tekeli oluşturma vb. özellikleri taşıyan bir gelir kaynağıdır. Diğer bir deyişle bir kamu kuruluşunun bir bedel karşılığında özel kişi veya kuruluşlar tarafından işletilmesi ve bunun sonucunda devlet geliri olarak kaydedilen bedeldir. Mukataaları günümüz yaklaşımıyla Kamu İktisadi Teşebbüsleri olarak görmek mümkündür. Bununla birlikte bu gelir kaynağı ilgili dönemin vergi kalemleri içerisinde yer almıştır. Kara ve deniz gümrükleri, darphaneler, madenler ve şaphaneler buna örnek olarak verilebilir (Tabakoğlu, 1994:177).

Mukataa gelirlerinin bütçe içerisindeki oranları %24 ile %37 arasında değışmiştir. Mukataalar iltizam, emanet ve XVII. Yüzyılın sonlarından itibaren malikane olmak üzere başlıca üç yöntemle işletilmiştir.

- İltizam, mukataaların bir bedel karşılığında genellikle özel teşebbüs tarafından işletilmesidir. Devlet çeşitli ekonomik ve siyasi nedenlerle özellikle mali teşkilatın vergi toplamadaki yetersizliği nedeniyle vergi toplama işini bu yöntemde mültezimlere (aracı) vermiştir. Bütçelerde iltizam bedelleri önceden bilindiğinden gelir tahminleri kolaylıkla yapılabilmiş olmasına rağmen, etkin bir denetim mekanizmasının kurulamaması ve para ekonomisinin gelişmesiyle birlikte verginin verimlilik ilkesine uygun düşmediği için yürürlükten kaldırılmıştır (Tekir, 1989:23).

- Mukataaların işletilmesinde ikinci temel yöntem emanettir. Emanet, mukataaların emin denilen memurlar tarafından işletilmesidir. Gelir düşüklüğü vb. sebeplerle mültezimlere cazip gelmeyen ya da padişah hasları veya madenler ve gümrükler gibi devlet tarafından işletilmesi gereken mukataalar emanetin konusunu teşkil etmiştir (Tabakoğlu, 1994:178).

- Üçüncü temel yöntem malikanedir. XVII: Yüzyılın sonlarından itibaren, özellikle maliyenin artan nakit ihtiyacının baskısı altında iltizamla işletilen mukataalar malikane haline getirilmeye başlanmıştır. Bu sistemde mukataa gelirleri birer peşin (muaccele) ve her yıl ödenecek taksitler (müeccele) karşılığında özel kesine satılmıştır.

Avarız; Avarız-ı divaniye olarak da adlandırılan avarız gelirleri başlangıçta savaş harcamalarını finanse etmek için konmuş, XVII. Yüzyılın sonlarından itibaren olağan vergiler haline gelmişlerdir. Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemine kadar olağanüstü koşullar karşısında ve özellikle artan savaş giderlerini karşılamak amacıyla, padişahın emri ile reayanın tımar sahiplerine ödedikleri olağan vergi ve yükümlülükleri yanı sıra doğrudan doğruya devlete vermekle yükümlü kıldıkları her türlü hizmet, mal ve para "avarız" adı ile tahsil edilmiştir (Kazgan vd., 1999:169).

Avarız vergileri; sefer masrafları karşılanamadığında, personel ücretleri vb. harcamaların finansmanını sağlamak üzere, asker ile subay ve memurlarının ihtiyaçlarının karşılanması gibi nedenlerle hazine ve ilgili yöneticiler tarafından tahsil edilmiştir (Osmanlı Vergi Mevzuatı, 1999:XLV). Toplam bütçe gelirlerine oranı %10-20 arasında değişen bu gelirler avarız hanesi denilen birimler üzerine tarhedilip, muaf olan kesim hariç yükümlüleri toplu bir şekilde sorumlu tutmuştur. Tanzimat döneminde avarız vergisi uygulamadan kaldırılmıştır.

Osmanlı Devleti'nde yukarıda sayılan gelir kalemleri dışında farklı gelir kaynaklarına da başvurulmuştur. Kuruluş yıllarında müşavir olan gayrimüslim beylerden alınan ağnam ile köle sahiplerinden alınan pençek önemli bir yere sahipti. Bunların yanında Osmanlı'da toplanan gelirler içerisinde şunları sayabiliriz;

- Ganaim; Şeriatta mücahit ve savaşçıların savaş sırasında düşmanların elinden aldıkları mallara verilen addır.
- Maktu Vergiler; Değişmez nitelikteki vergiler olup, Mısır, Eflak, Boğdan ve Sırbistan'dan alınan haraçlar bu vergiye konu teşkil etmiştir.
- Ruhsat Vergisi; Ticaret yapanlardan ve açılan dükkan ve mağazalardan alınan bir vergidir.

- Damga Resmi; Antlaşmalardan, alış ve satışlardan ve senetlerden alınmıştır.
- Oktrua Vergisi; Tüketim eşyalarının kentlere ve kasabalara girişinde alınan bir tür vergidir.
 - Bennak Resmi; Bir tür haraç olup, ülkede oturma izni karşılığında tahsil edilen meblağdır.
 - Gümrük Vergisi; İthalat ve ihracat sırasında harici ve dahili eşya giriş-çıkışı sırasında tahsil edilen vergidir.

C- BÜTÇELERDE GİDER KALEMLERİ

Osmanlı Devleti'nin mali teşkilatı, merkez maliyesi, tımar sistemi ve vakıflar olarak üç kalemden oluşmuş ve bu sistem içinde merkez maliyesinin payı bütçeler tarafından tesbit edilirken, tımar kesiminin teşkilat ve yapısının oluşmasında sayımlar kullanılmıştır. Vakıflar ise özerk kuruluşlar olarak mali teşkilat içerisinde yer almıştır.

Osmanlı bütçeleri devletin tımar ve vakıf sisteminin dışında kalan nakdi harcamaları kaydetmiştir. Bunların bir kısmı mahsup işlemiyle yapılırken, bir kısmı da hazineden nakit çıkışları olarak yapılmıştır. Tahsis ilkesi devletin harcama politikasının esası olduğundan mahsuplar bütçelerde önemli bir yer tutmuştur.

Bütçedeki gider kalemlerini askeri giderler, mevacip giderleri ve borçlanma (borç anaparası ve faiz giderleri bakımından) olarak üç temel kalemden incelemek mümkündür.

1- ASKERİ GİDERLER

Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarından Tanzimat'a kadar geçirdiği dönemde yapılan genel masraflar yerleşme ve savaş harcamaları olmuştur. Büyük ölçüde fetihlere dayanan Osmanlı ekonomisinde savunma durumunda dahi önemli bir yer tutan askeri harcamalar özellikle Tanzimat öncesi bütçe dengesini olumsuz yönde etkilemiştir (Söyler, 1998:26).

2- MEVACİP GİDERLERİ

Osmanlı Devleti, asker ve memurlara Arapça'da yulaf anlamına gelen mevacip ödemiştir. "Ulufe" olarak da adlandırılan mevacip, ordu ve bürokrasinin merkez örgütünde yer alanlara üç ayda bir Topkapı Sarayı önünde törenle verilmiştir.

Bütçe için beklenmedik ek bir yük getiren “cülus” bahşisi ise, padişahların tahta çıkışında, askerlere ve kamu görevlilerine dağıtılan özel ulufe niteliğinde olup, kişi başına 2-3 bin akçe arasında değişiklik göstermiştir. Yaklaşık bir yıllık ulufe tutarında olan cülus bahşileri, Osmanlı tarihinde ayaklanmalara neden olmuştur (Söyler, 1998:26).

Osmanlı Devleti’nde savaşların önemli bir yer tutması asker sayısında artışla birlikte, mevacip harcamalarının bütçe içindeki payını da arttırmış ve bu oran %70'lere kadar çıkmıştır. Sözkonusu ödeneklerin tahsis ilkesine göre belli gelirlerle finanse edilmesi esas olduğundan, mukataa; özellikle malikane peşinleri ile cizye peşinleri bu harcamalara tahsis edilmiştir (Tabakoğlu, 1994:181).

3- BORÇLANMA GİDERLERİ

Osmanlı Devleti’nin savaşlar, askeri harcamalar ve devlet gelirlerindeki yetersizlikler nedeniyle iktisadi yapısı gittikçe zayıflamış ve borçlanma kaçınılmaz bir hal almıştır. Ancak yapılan bu borçlanmalar daha çok 1800'lü yılların ortalarında ağırlık kazanmıştır. Borçlanma giderleri alınan borçların miktarının çokluğu ve vadesinde ödenememesi nedeniyle ortaya çıkan faiz yükünden oluşmuştur.

İlk dış borçlanma deneyimi Tanzimat sonrasına dayanmakla birlikte, iç borçlanma XVII. Yüzyıldan itibaren Osmanlı maliyesinde yerini almaya başlamıştır. Bu yüzyıldan itibaren iç borçlanma teşebbüslerine girişilmiş, ancak bu teşebbüs yarım kalmıştır. Aynı amaçla 1683'den sonra, ülke çapında 327 milyon 500 bin akçelik bir iç borçlanma (imdad-ı seferiyye) teşebbüsüne girişilmiştir.

İmdad-ı seferiyye toplanmasındaki kesintilere karşılık bunun hemen hemen yarısı miktarında olan ve barış yıllarında toplandığı için İmdad-ı hazariyye adını alan yeni ve düzenli bir vergi ortaya çıkmıştır. 1700'lü yılların sonlarında ortaya çıkan esham uygulaması da bir çeşit gelir ortaklığı olup, iç borçlanma olarak değerlendirilmiştir.

Tanzimat öncesi dönemde yukarıda yer alan giderlerin yanısıra bütçe içerisinde sarayın ve ordunun çeşitli mühimmat harcamalarından oluşan “teslimat” kalemi, vezir beylerbeyi, hanım sultan vb. kişilere verilen ödeneklerden oluşan “has” kalemi ve deniz kumandanlarına, Kırım hanlarına ve prenslere tahsis edilen “salyane” kalemi de diğer gider kalemleri içerisinde yer almıştır.

III. 2- TANZİMAT SONRASI DÖNEM (1839-1920)

Bütçe, varidat ve masarifatı seneviyei Devletin muhammenatını mübeyyin ve bunların mevkii tatbik ve icraya vaz'ına mezuniyeti mutazammın kanundur.
9 Rebiülevvel 1330 (27 Şubat 1912)
Muhasebe-i Umumiye Kanunu

Tanzimat Dönemi 3 Kasım 1839'da Gülhane Parkı'nda Mustafa Reşit Paşa'nın okuduğu Hattı Hümayun (ilan fermanı) ile başlamış ve 23 Aralık 1876'da Kanun-i Esasi'nin ilanına kadar devam etmiştir (Akyüz vd., 1990:19). Osmanlı Devleti'nde yapılan yenilik hareketlerinin bir devamı niteliğini taşıyan ve devlet hayatının her alanına yenilik getirmeyi isteyen Tanzimat Fermanı ile Osmanlı Devleti'nin son 150 yılda içine girdiği gerilemeyi durdurmak, eldeki kaynakları değerlendirmek, 5-10 yıl içinde kalkınmayı sağlamak ve yeni kanunlarla devlet yönetimini iyileştirmek amaçlanmıştır. Tanzimat Fermanı'nın bir sonucu olarak iltizam yöntemi kaldırılmış ve bütün kamu görevlilerine aylık bağlanarak, arpalık, paşmaklık ve ocaklık türü gelir yöntemleri yasaklanmıştır. 1841'de Maliye Nezareti yeniden örgütlenerek, vergilerin türlerine ve toplanma yöntemlerine ilişkin kanunlar hazırlanmıştır (Söyler, 1998:24). Yabancı sermaye yatırımlarının özendirildiği Ferman'da eyalet sayısı artırılmış ve karma mahkemeler kurularak geleneksel sanayie büyük zarar veren Kanunname-i Ticaret 1850 yılında yasallaşmıştır.

Batı'dan alınan yeniliklerin derinlemesine anlaşılammış olması ve şeklen benimsenmiş olması, azınlıklara verilen hakların büyük devletlerce istismar edilerek, Osmanlı Devleti'nin iç işlerine karışılması ve devletin yeterli bir kadroya sahip olamaması Tanzimat Fermanı'nın başarısız olmasına yol açtığı gibi beraberinde bazı sorunları da getirmiştir (Keskin vd., 1995:21). Ferman, umulan ortam ve toplumsal barışı sağlayamamış ve farklı din ve milliyetlerden oluşan Osmanlı uyruklarının merkezi yönetime başkaldırmalarını hızlandırmıştır. ABD'li ve Avrupalı misyonerlerin Anadolu, Suriye ve Afrika'daki faaliyetleri hızlanarak Doğu Anadolu'da etnik ayaklanmaları olmuştur. Artan saray harcamaları ile birlikte halk iyice yoksullaşmış ve devlet harcamalarının hızlı artışı karşısında gelirlerin tahsili de zorlaşmıştır.

Osmanlı Devleti'nin ilk borçlanma yıllarına rastlayan Kırım Savaşı (1854-1856) ve Paris Anlaşmasından sonra çıkarılan "İslahat Fermanı" ile bir bakıma Tanzimatın ikinci dönemi başlatılmış olmuştur. Tarihe "İslahat Fermanı" adı ile geçen bu fermanla Tanzimat Fermanı yenilenmiş ve genişletilmiştir (Keskin vd., 1995:22).

1860'lı yıllarda hazırlanan mali ıslahat programı kendisinden beklenen başarıyı sağlayamamış ve 1866 yılında mali iflasın eşiğine gelinmiştir. Bu yılın açık veren bütçesi devlet borçları üzerinde olumsuz etki yapmış ve mali iflastan kaçış için yapılan borçlanmaların sayısı 1875 yılında 7'ye ulaşmıştır. Böylece başlayan yoğun kriz 1881'de alacaklılarla yapılan bir anlaşma ile noktalanmış ve Osmanlı maliyesi uluslararası mali denetim altına alınmıştır (Açba, 1992:98)

Osmanlı Devleti'nde padişahın yetkilerinin ve yönetiminin anayasa "Kanun-i Esasi" ile belirlendiği dönem olan "I. Meşrutiyet" dönemi (1876-1878) yönetim, maliye, adliye ve eğitim alanlarında yenilik yapılmasına önem vermiştir. Padişahın yetkilerinin ve yönetiminin Anayasa ile ikinci kez düzenlendiği dönem olan II. Meşrutiyet dönemi (1908-1920) iç karışıklıklar, savaşlar, İttihat ve Terakki'nin tutumu nedeniyle gereği gibi uygulanamamış ve 1918 Mondros Ateşkes Antlaşması'nın siyasi, askeri ve ekonomik hükümlerine göre Osmanlı Devleti fiilen sona erdirilmiştir.

A- BÜTÇE DÜZENİ

Osmanlı Türk Devleti'ni yeni baştan düzenlemek, bilimde, teknolojiye olduğu kadar askeri alanda, savunma konusunda ve genel olarak kamu yönetiminde Avrupa bilim ve tecrübesinden yararlanmak için gösterilen çabalar Tanzimat'tan önce başlamıştır. III. Selim ve II. Mahmut bu alanda büyük işler yapmış, hayli mesafe almışlardır. II. Mahmut bir yandan "Yeniçeri Ocağı"nı kapatmış, diğer yandan da sivil hayatta, kamu yönetiminin askeri olmayan kesiminde, yapılacak ıslahat hareketlerini düzenlemek üzere "Meclis-i Ahkâm-ı Adliye" yi kurmuştur. Devlet maliyesi de bu meclis tarafından ele alınan konulardan biri olmuştur. Nitekim eski defterdarlık bu dönemde önce "Evkaf, Masarifat ve Mukataat Nazırlığı" adını aldıktan sonra 1837 yılında "Maliye Nezareti"ne çevrilmiştir.

I. Abdülmecit zamanında İstanbul'da, Topkapı Sarayı'nın bitişiğinde Gülhane bahçesinde okunduğu için adına "Gülhane Hattı Hümayunu" denilen tarihi vesikada çeşitli faaliyet alanları ile birlikte, mali konulara da yer verilmiştir. Bu vesikada, "cebir ve angaryanın kaldırılarak vergilerin keyfi olamayacağı, vergi konusunda aynı durumda olan herkese eşit muamele yapılacağı, padişahın ve sarayın özel harcamalarının kamu harcamalarından ayırt edileceği vb." konular üzerinde durulmuştur. Bu dönemde "Bütçe Hakkı"na duyulan ihtiyaç hissedilmekle birlikte, ortaya atılmamıştır.

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile Osmanlı Devleti'nin son 150 yılda içine girdiği gerilemeyi durdurmak, eldeki kaynakları değerlendirmek, 5-10 yıl içinde kalkınmayı sağlamak ve yeni kanunlarla devlet yönetimini iyileştirmek amaçlanmıştır. 1841 yılında Maliye Nezareti yeni-

den örgütlenerek, vergilerin türlerine ve toplanma yöntemlerine ilişkin kanunlar hazırlanmıştır (Güvemli, 1997:24). Vergilerin herkesin ödeme gücüne göre alınması padişahın ve sarayın özel harcamalarının devlet harcamalarından ayrılması konuları üzerinde durulmuştur.

Türkiye’de bütçenin hazırlanmasından sistematik olarak söz eden ilk yazılı metin, 1855 tarihini taşımaktadır. 1856 Islahat Fermanıyla, yayınlanan bütçe nizamnamesi, bütçe konusunda önemli hükümler getirmiştir. Bu nizamnameyle, her yıl devletin bütün gelir ve giderleri saptanarak, “Muvazene Defteri” adıyla hazırlanan bir defter padişahın iradesine sunulmaktaydı. Bununla, bütçe tekniği esasları getirilmekle beraber, bütçeyi hazırlama, onama yetkisi milleti temsil eden meclis yerine, tayinle ortaya çıkan bir meclise verilmiştir. Ancak bütçe, sonuçta padişahın onayı ile geçerlilik kazanır ve mali yılbaşında uygulamaya konulurdu. Bütçe dönemi 1 Mart-28 Şubat tarihleri arasında olup, bu dönem Tanzimat’tan önce de uygulanmaktaydı. Bu dönemde, gelir ve giderlerin bütçeye uygunluğunun sağlanması, bütçenin bağlayıcı bir vesika olması, kesin hesapların yıl sonunda hazırlanması vb. işlemler Maliye Bakanlığı Teşkilatı içinde yer alan “Meclis-i Muhasebe-i Maliye” dairesi tarafından üstlenilmiştir.

Fransa örnek alınarak hazırlanan bütçe niteliğindeki ilk yazılı metin özelliğini taşıyan “Muvazene Defteri”nin birinci maddesinde devletin tüm gelir ve giderlerinin bu defterde yer alacağına işaret edilmiştir. Masraflara öncelik verilerek, günümüz bütçelerinde olduğu gibi, devlet masrafları her daire ve kurumun yapmak zorunda kaldığı harcamalar ve sadece Maliye Bakanlığı bütçesinde bulundurulup oradan gerektiğinde diğer dairelere verilecek masraflar olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Vergi gelirleri ise dolaylı ve dolaysız gelirler olarak tasnif edilmiştir. Bu uygulama kapsamında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı (Muvazene Defteri Layihası) incelenmek üzere Bakanlar Kurulu’na gönderilirdi. İncelemelerini tamamlayan Bakanlar Kurulu tasarıyı Tanzimat Meclisi’ne havale ederdi. Bakanlıklar bütçelerini incelerken dairenin yetkili kişilerini ve gerekirse bakanını davet eden “Tanzimat Meclisi” komisyon çalışmalarını tamamladıktan sonra padişahın onayına sunulmak üzere bütçenin “Genel Müzakeresi” yapılırdı. Padişahın onayından sonra geçerlilik kazanan “Muvazene Defteri”nin bir örneği padişahın kalır, asıl nüsha da Tanzimat Meclisi’nden Bakanlar Kurulu aracılığı ile Maliye Bakanlığı’na gelerek yürürlüğe girerdi.

Diğer yandan, Tanzimatla, merkeziyetçi bir idare tarzı kurularak harcamaların bir merkezden yapılması amaçlanmıştır. Fakat bu sistemle getirilen daha çok memur alma zihniyeti harcamaların daha da artmasında büyük rol oynamıştır (Tüğen, 1997:13).

Bu döneme ait ikinci “Bütçe Nizamnamesi” 1872 tarihini taşımaktadır. Bu nizamnamenin (yönetmeliğin) başlıca özellikleri şunlar olmuştur (Gürsoy, 1980:86-87);

- İlk defa “Bütçe” deyimini kullanılmıştır.
- Bütçe tasarısının hazırlanmasında masrafların önceliği ilkesinden vazgeçilmiş, gelirler başa alınmıştır.
- Masraflar azaltılma ya da ertelenmeleri caiz olmayan “kesin masraflar”, azaltılmaları ve ertelenmeleri mümkün olan “tali masraflar” olarak ikiye ayrılmıştır. Osmanlı maliyesinde temel gelir olarak yer alan dış borçlara ait faiz ve ana para ödemeleri kesin denilen birinci kategori harcamalar arasında yer almıştır.
- Nizamname mali yıl başını Mart ayı olarak saptadıktan sonra bütçe tasarısının bu zamana yetiştirilebilmesi için “Muvazene Defteri”nin hazırlanmasına ait çeşitli hükümler ihtiva eder.
- Bütçe tahminlerinin hazırlanmasına, ilgili Bakanlıklar da katılırlar. Gelirleri Maliye hazırlar. Tasarı belli zamanda Maliye’den Bakanlar Kurulu’na gelir. Bakanlar Kurulu tasarıyı “Bütçe Komisyonu”na havale eder.
- Bütçe tasarısının önce “Bütçe Komisyonu”nda inceleneceğini belirten ilk resmi vesika bu nizamnamedir. Ancak, sözü edilen “Bütçe Komisyonu” gerçek anlamıyla seçimle gelmiş bir Meclisin “Bütçe Komisyonu” değildir.
- Bütçe komisyonu gelir ve gider tahminlerini inceler. Bunlar arasında denklik sağlamaya çalışır. Bunda başarılı olamazsa durumu Bakanlar Kurulu’na bildirir. Bakanlar Kurulu bütçe denkliğini sağlar.
- Bakanlar Kurulunca hazırlanan denk bütçe, padişahın tasdikine sunulur. “İrade-i Seniyye-i Hazret-i Padişah-i” eklenince bütçe tasdik ve kabul edilmiş olur. Uygulanması için Bab-ı Ali’ye, oradan Maliye Bakanlığı’na yollanır.
- Bu nizamname bütçenin denetimine daha geniş yer vermiştir. Bütçe uygulamalarına ait kesin hesapların mali yıl sonunda Maliyede toplanıp, oradan “Divan-ı Muhasebat = Sayıştay”a yollanacağına dair yönetmelikte açık hüküm vardır.

Osmanlı Devleti için klasik bütçe anlayışındaki bütçe ilk defa 1876 Anayasası ile getirilmiştir. Fransız Anayasasındaki hükümler esas alınarak benzeri olan vergileri onama ve bütçe hakkına ait hükümler yer almıştır. Bu anayasayla, devletin bütçesi tanımlanmakta; vergilerin yıllık olması, gelir ve giderlerin bölümler itibariyle onanması ilkeleri ve bütçenin yıllık olması ilkelerine yer verilmiştir. Ayrıca, sayıştay kontrolü ve kesin hesap kanunu

esasları kabul edilmiştir. Bütçe hukuki ve siyasi yapısını bu Anayasa ile bulmasına karşın uygulama, Anayasanın diğer hükümlerinde olduğu gibi 1908 yılına kadar yapılamamıştır. Abdülhamit döneminde yalnızca kesin hesap niteliğinde olan “Sal Muhasebeleri” düzenlenmiştir (Coşkun, 1994:17).

Osmanlı Devleti’nde batılı anlamda ilk bütçe 1863-1864 yılında hazırlanmıştır. Bu bütçenin hazırlanmasında yabancıların telkin ve tavsiyeleri önemli rol oynamıştır. Böylece Tanzimat döneminde Osmanlı Devleti’nde modern anlamda bütçe geleneği doğmuştur. II. Meşrutiyet’e gelinceye kadar, yıl içerisinde veya sonunda bütçe ve harcamalar üzerinde ne idarenin ne de Meclis-i Mebusan’ın denetim yetkisi yoktu. Bütçe Maliye Nazırı tarafından hazırlanmakla birlikte, Maliye Nazırı’nın elinde bütçeyi muhafaza ettirmek ve diğer nezaretlerin uygulamalarına karşı gerekli tedbirleri almak bakımından hiçbir gücü yoktu. Her nazır kendi bütçesinin tek ita amiri olup, aldığı tahsisatı hangi fasıllara harcayacağını bildirmek zorunda olmadığı için, bütçe fasılları arasında gereksiz aktarmalar yapılabilmekte idi. Bu ise, Meclisin harcanmasını kabul ettiği fasıllar dışında harcama yapılması ve genel olarak harcamaların bütçeden öngörülen miktardan daha fazla olması sonucunu doğurmuştur. (T.C. Maliye Bakanlığı 2000:IV).

23 Temmuz 1908 tarihinde padişah II. Abdülhamit tarafından yürürlüğe girdiği ilan edilen II. Meşrutiyet’ten sonra devlet gelirlerinin merkezde toplanması için maaşlı memur sistemine geçilerek düzenli bir tahsil teşkilatı kurulmuştur. 1910 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanunu kabul edilerek bütçe uygulamaları, devlet harcamalarının yapılması, gelirlerin toplanması için yeni esaslar getirilmiştir. Harcamalarda tasarruf hedef alınmıştır. Söz konusu kanun Cumhuriyet döneminde yeniden ele alınmış olup, bazı değişikliklerle halen uygulanmaya devam edilmektedir.

1914 yılında Birinci Dünya Savaşı’nın çıkması ve Osmanlı Devleti’nin savaşa girmesiyle birlikte bütçe konusunda yeni gelişmeler ortaya konulamamıştır. Savaşın sonunu izleyen yıllarda da (1920) Osmanlı Devleti tarihteki yerini almıştır. Osmanlı Devleti’nde mali yapı genel olarak II. Viyana Kuşatması’na (1683) kadar güçlü iken, 1683 yılı sonrası savaşların da etkisiyle bozulmaya başlamış, yenilik hareketlerine, Tanzimat’a ve Batılılaşma yönündeki çabalara rağmen bozulma devletin yıkılışına kadar hızlanarak devam etmiştir (Tüngen, 1997:14)

B- BÜTÇELERDE GELİR KALEMLERİ

Osmanlı Devleti’nde Tanzimat devrinde her alanda girişilen ıslahat teşebbüsleri arasında, mali teşkilatın ve vergi sisteminin yeniden düzenlenmesi işine de yer verilmiştir. Bu dönemde yeni vergi sisteminin tahakkuku

için ihtiyaç duyulan teşkilat “Muhassılı Emval” adı altında oluşturulmuş ve nüfus, servet ve kazanç faaliyetleri ile ilgili görevleri üstlenmiştir.

Tanzimatın vergi sisteminin ıslahındaki en büyük başarısı verginin varlık ve iktidara göre tesbit edildiği “an cemaatin” yönteminin benimsenmesi olmuştur. Bu vergi sistemi 1839’dan 1858 yılına kadar yirmi sene devam etmiş, fakat zamanla bu sistemin de özü bozulduğundan daha sağlam bir esas ve matrah tayini gerekliliği kendini göstermiştir. 1858 yılında vergi tarhının idarece yapılması yöntemi benimsenmiş ve şehir, kasaba ve köylerde mevcut arazi, arsa ve binalar ölçülerek kıymetlendirilmiş; sanat ve ticaretle uğraşanların senelik kazançları tahmin olunmuştur. Bu yöntem de yirmi sene kadar devam etmiş ve mevzuatta görülen bazı aksaklıklar 1879 yılında yeni bir uygulamayı gündeme getirmiştir. Sözkonusu uygulama devlete emlak vergisini arttırma ve indirme yetkisini vermiştir (Eldem, 1994:167).

Tanzimat sonrası Meşrutiyet hükümetlerinin verginin ıslahı konusundaki çalışmaları daha sistemli olmuştur. Çalışmalara teşkilattan başlanarak, maliye nezaretine modern bir şekil verilmek istenmiş ve oluşturulan yapı 1910’lu yıllara kadar devam ettirilmiştir.

Osmanlı Devleti’nin hiçbir zaman iktisadi bir gaye güden mali politikası olmamıştır. Vergi yükünün daha adil bir şekilde dağılımı ile ilgili çalışma yapılmamış ve iktisadi kalkınma için bir yatırım programının hazırlanmış görülmemiştir. Devlet gelirlerinde dolaysız vergiler (gelir vergisi, kurumlar vergisi vb.) önemli bir yer işgal etmekle birlikte, son dönemlerde dolaylı vergilerle (harcamalar üzerinden alınan vergiler) işletmelerden elde edilen gelirler, PTT devlet emlakı ve benzeri hasılatlar nisbi yükselmeleri göstermiştir. Osmanlı bütçelerinin bir diğer önemli gelir kalemi olan “maktu vergiler” devletin istila döneminde, mağlup memleketlerle yapılan anlaşmalar neticesinde her yıl ödemeyi taahhüt ettikleri meblağlar olmuştur.

Osmanlı Devleti’nin Tanzimat sonrası başlıca vergileri; aşar, ağnam, arazi ve musakkafat, gümrük ve temettü vergi ve resimleri olmuştur.

1- AŞAR

Toprak mahsullerinden alınan aşar, en eski vergi kalemlerinden olup, Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan yıkılışına kadar uygulanmış ve devlet gelirlerinin ortalama dörtte birinden fazlasını teşkil etmiştir. Kelime anlamı “onda bir” olan öşür (aşar vergisi) bu oranın altında veya üstünde olabilirdi. Tımar ve zeamet sahipleri bölgeleri dahilindeki diğer vergilerle birlikte aşar vergisini de tahsil ederek hasılatı ile mahalli masrafları karşılardı. (Eldem, 1994:167).

Hazine ihtiyaçları arttıkça bu düzen bozulmuş, tımar ve zeametlere ait aşara devlet el koyarak, bir veya birkaç seneliğine mültezimlere satmaya başlamıştır. Bu durum Tanzimat'ın ilanına kadar devam etmiştir. Birinci Meşrutiyeti takiben maliye nezaretinde kurulan "İslahat-ı Maliye" komisyonunun tavsiyesi üzerine 1878 yılından sonra iltizam usulü tamamen kaldırılmış ancak 1884 yılında yeniden ihale usulüne dönmüştür.

Aşar vergisi Cumhuriyet dönemine girildikten sonra, 17.02.1925 tarih ve 5552 sayılı yasa ile kaldırılmıştır.

2- AĞNAM RESMİ

Ağnam resmi, koyun, keçi, deve, camız ve canavardan, hayvan başına tarh olunan vergiye verilen isimdir. Aşar kadar eski ve yaygın olan ağnam resmi önce her on hayvandan biri devlet adına alınmak suretiyle uygulanmış, sonraları ise vergi tahsilinde uygulanmaya başlanan iltizam usulü ağnam resminde de kendini göstermiştir.

1840 yılından itibaren önce keçi ve koyun başına beşer kuruş olarak alınan resm-i maktu, daha sonra yıllık hasılatın %10'u dikkate alınarak farklı miktarlarda ve eyaletlere göre ayrı ayrı tesbit edilmiştir. Ağnam vergileri Tanzimat'tan sonraki idari değişiklikler sırasında kaldırılmıştır (Meydan Larousse, 1981:151).

3- GÜMRÜK RESMİ

Gümrük resmi, Osmanlı Devleti'nin oluşumundan, yabancı devletlerle ticaret ilişkilerinin başladığı zamana dek, şer-i hükümlere göre, zekat tarzında tahsil edilmiştir. O zamanki gümrük resimleri, "amediyye" (yabancı memleketlerden hudut veya limanlara gelen mallardan alınan resim), "reftiyye" (ihracat resmi), "masdariyye" (istiklak resmi), ve "müruriyye" (transit resmi) isimleriyle dört kalemden ibarettir (Eldem, 1994:167).

1840 yılından itibaren gümrük vergilerinin, hazine hesabına dahil edilmek üzere, gümrük memurları eliyle emanet usulü ile tahsili kararlaştırılmıştır. Osmanlı Devleti'nden dışarıya ihraç edilecek mallar için ihracat tarifesi, ithal edilecek mallar için ise, ithalat tarifesi adıyla tarifeler düzenlenmiştir. İhracat için %9 resm-i gümrük ve %3 reftiye olmak üzere %12 nisbeti kabul edilmiş ve ithalat tarifesinde uygulanan nisbet ise %5 olmuştur. Bütün bu nisbetler, zamanla ve birçok hukuki düzenleme ile değiştirilmiştir. Temelde Tanzimat öncesi gümrük sistemi, idari ve şekli bazı değişiklikler dışında olduğu gibi devam ettirilmiştir (Cin ve Akgündüz, 1989:328)

4- TEMETTÜ VERGİSİ

II. Mahmud zamanında ortaya konulan ve bir çeşit belediye vergisi olan temettü vergisi günümüzdeki kazanç vergisinin karşılığıdır. “İhtisap resmi” de denilen temettü vergisi, esnafın sattığı yiyecek ve giyecek, altın ve gümüş vb. üzerinden muhtelif isim ve farklı tarifelerle alınan bir vergi türüydü. Tanzimat’tan sonra satış tutarı yerine kazanç üzerinden vergi alınması düşünülmüş ve bu amaçla 1859 tarihli “Tahrir Talimatı”na hükümler konularak, ticaret ve sanatla uğraşanların yıllık kazançlarının tespiti istenmiştir. Ancak uygulamada bazı güçlüklerin ortaya çıkması üzerine 1907 yılında yeni bir temettü vergisi nizamnamesi hazırlanarak, nüfusu 2000’den fazla olan bölgelerde mevcut ticaret ve sanat erbabı temettü vergisine tabi tutulmuştur. Vergi, biri nispi, diğeri maktu olmak üzere iki kısma bölünmüş, mükellefler, bu kısımlar içinde birçok tali sınıflara ayrılmıştır (Eldem, 1994:167).

Adalet ve verim bakımından beklenen sonuçları vermeyen bu vergi yerine, Maliye Nezareti Islahat-ı Maliye Komisyonu tarafından hazırlanan kanuna göre, mükellefler gelir sınıflarına ayrılarak vergilendirilmiş ve bir dereceye kadar vergi adaleti sağlanmıştır. İhtisap resminin hasılatı ise 1888 yılında devletle belediyeler arasında yarı yarıya paylaşılmış, 1908 inkılabından sonra tamamı belediyelere bırakılmıştır. Bununla birlikte, temettü vergisinin uygulanmadığı vilayetlerde bu resmin devlet tarafından tahsiline devam edilmiştir.

5- MAKTU VERGİLER

Bir haraç mahiyetinde olan “mal-i maktu”, devletin istila döneminde, mağlup edilen bazı devletlerin Osmanlı hazinesine ödemekle mükellef buldukları meblağlardır. Bu meblağlar uzun zaman Osmanlı hazinesinin başlıca gelir kaynağını teşkil etmiş, Almanya İmparatorluğu’ndan Venedik Dukalığına kadar pek çok devletler bu vergiyi ödemek zorunda kalmışlardır. Devletin askeri gücü zayıflamaya başladığında, ülkeler fırsat buldukça bu mükellefiyeti üzerlerinden atmışlar ve 1878 yılından sonra maktu vergi ödeyen emaretler Mısır, Şarki, Rumeli, Kıbrıs, Sisam ve Aynaroz’dan ibaret kalmıştır.

Bunların yanında Tanzimat sonrası dönemde Osmanlı’da toplanan gelirler içerisinde şunları sayabiliriz;

- An Cemaatin Tevzi Olunan Vergiler; 1840 yılında uygulanmasına başlanan bu vergiler, cemaatlere, köylere veya mahallelere göre tahsil edilen vergilerdir. Karantina resmi, ispenç rüsumu buna örnek olarak verilebilir.

- Bedel-i Askeri; Tanzimattan önceki dönemde gayr-i müslimlerden askerlik hizmeti karşılığı alınan cizyenin yerine konmuş bir vergidir.
- Bedel-i Nakdi; Askerlik hizmetini bedel ödeyerek yapanlardan alınan bir meblağdır.
- Hususi Ormanlardan Alınan Vergiler; 1875 tarihli Nizamname ile hususi ormanlardan %10 oranında alınan resimdir.
- Madenlerden Alınan Resimler; Arazi kanununa göre hakiki veya hükmi şahıslar üzerinde olan madenlerden alınan resimdir.
- Vergi Tezkereleri Semenleri; Devletin vergi mükelleflerine, ödeyecekleri vergi miktarı, zamanı ve taksitlerini bildirir mahiyette verdiği senetlerden aldığı resimlere denir.
- Müskirat Resmi; Gayr-i müslimlerin içki üretimi ve tüketimi esnasında alınan bir bedeldir.
- Rüsüm-ı Bahriye; Boğazlardan geçen gemilerden alınan bedeldir.
- Rüsüm-ı Saydiye; Avcılık, av aletleri ve av hayvanlarından alınan resimlerdir.

C- BÜTÇELERDE GİDER KALEMLERİ

Osmanlı Devleti'nde bütçe gider kalemleri Tanzimat öncesinde söz konusu olan giderler olmakla birlikte, ağırlığı dış borçlar (dış borç geri ödemeleri + faiz ödemeleri) almıştır. Tanzimat öncesindeki maaşlardan oluşan mevacic veya ulufe giderleri, saray ve ordunun levazım giderleri, has ve salyane giderleri ile ihracat giderleri Tanzimat sonrasında da önemini korumuştur. Bu giderlerin varlığı ile birlikte dış borçlar Tanzimat sonrası dönemde üzerinde durulması gereken en önemli konulardan biri olmuştur.

1- DIŞ BORÇLARIN GELİŞİMİ

Osmanlı Devleti Tanzimat sonrası dönemde devlet giderlerindeki artışlar, devlet gelirlerindeki yetersizlikler, ödemeler bilançosundaki açıklar, borç yönetimindeki yanlış politikalar, yeni kıtaların ve ticaret yollarının keşfi, kapitülasyonlar ve Avrupa sermayesinin dışarıya yönelmesi nedenleri ile dış borçlara olan eğilimini arttırmıştır (Söyler, 1998: 33).

Osmanlı Devleti'nin ilk dış borçlanma deneyimi 1854 Kırım Savaşı'na dayanır. Kırım Savaşı'nı finanse etmek amacıyla alınan bu borcun savaşın masraflarını kapatamaması üzerine devlet yeni bir borç teşebbüsüne girişmiştir. 1855 yılı borçlanması da Osmanlı Devleti'nin savaş nedeniyle artan bütçe açığını kapatamamış ve 1857 yılında tahvil yoluyla iç borçlanma ağırlık kazanmıştır. En nihayetinde artan borçlar karşısında Abdülmecit'in

1858'de yayınladığı fermanla öngörülen sıkı tasarruf tedbirleri de artan saray borçlarına engel olamamıştır. (Açba, 1992:95)

Osmanlı Devleti'nin 1854 yılında başlayan dış borç anlaşmalarının sayısı yedi'ye ulaştığında iflasın eşiğine gelinmiş ve borç ödemelerini yerine getirmek için mali iflastan kaçış amacıyla yeni borçlanmalar dönemi başlamıştır. Mali iflası önlemek amacıyla yapılan borçlanmaların sayısı 1875 yılına kadar yedi'ye ulaşmış, yani 1854 yılından itibaren on dört borç anlaşması imzalanmış, nihayet 1875 yılında ilan edilen moratoryum ile faiz ve anapara taksitleri yarıya indirilmiştir. Böylece başlayan yoğun kriz 1881 yılında alacaklılarla yapılan bir anlaşma ile noktalanmış ve Osmanlı maliyesi uluslararası mali denetim altına alınmıştır.

Osmanlı borçlanmaları, Avrupa çapında bir yatırım, kazanç, spekülasyon, komisyon ve rüşvet alanı olmuştur. Osmanlı Devleti Kırım Savaşı sırasında ilk borçlanmayı yaptıktan sonra mali bakımdan her sıkıntıya düştüğünde Avrupa bankalarından borç almaya devam etmiştir. Bu borçlar çok elverişsiz şartlarda ve diğer ülkelerin ödediği faizlerden çok daha yüksek faizlerle ve büyük miktarlarda alınmıştır. Bu fonların büyük bir bölümü cari harcamalarda, saraylar yapımında, büyük bir donanmanın kurulmasında ve bürokrasinin maaşlarının ödenmesinde kullanılmıştır. 1873 yılında borsa krizleri Avrupa ve Amerika piyasalarını etkisi altına alınca, Osmanlı Devleti'nin Avrupa para piyasalarından yeni fonlar bulması imkânsız hale gelmiştir (Tabakoğlu, 1994:185). 1863 yılında İngiliz ve Fransız sermayesi tarafından kurulan Osmanlı Bankası para basma yetkisinin yanında devlete kısa vadeli borç verme işlevini de yüklenmesine rağmen, Osmanlı Devleti'nin dış borçlarının 1914 yılında 160 milyon İngiliz sterlinine ulaşmasına engel olunamamıştır.

2- DÜYUNU UMUMİYE İDARESİ

Osmanlı Devleti'nin 1854-1878 döneminde yoğun borç krizine girmesi, Avrupalı alacaklıları endişelendirmeye başlamıştır. Bu endişelerin neticesinde ilk olarak 1879 yılında altı temel vergi kaleminin alacaklıların oluşturduğu "Rüsum-u Sitte" yönetimine devredilmesine karar verilmiştir. Rüsum-u Sitte'nin başarıyla işlediğini gören batılı alacaklıların yoğun isteğiyle 1881 yılında yapılan "Muharrem Kararnamesi" anlaşması ile yabancı sermayeli işletmecilik anlayışı önem kazanmıştır. Bu kararnameye göre Osmanlı Devleti'nin borçlarının anapara ve faizlerinde indirim sağlandığı gibi, Osmanlı Devleti'ne borç verenlerin menfaatlerini korumak amacıyla "Düyunu Umumiye İdaresi" kurulmuştur.

Düyunu Umumiye İdaresi'nin Osmanlı Devleti'nin siyasal ve iktisadi bağımsızlığına indirilmiş ağır bir darbe olduğuna kuşku yoktur. Yabancı alacaklıların kurduğu bu örgüt, zamanla Maliye Bakanlığı'ndan bile daha

güçlü bir konuma gelerek Osmanlı borçlarının yönetim, ödenme ve vergilerin toplanması işlerinin tamamen bu idareye devredilmesine yol açmıştır.

1882 yılından 1886 yılına kadar dış borç almayan Osmanlı Devleti, 1886 yılından II. Meşrutiyet'in ilanı da dahil olmak üzere Birinci Dünya Savaşı dönemine dek artan miktarlarda borç almaya devam etmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra, Lozan Anlaşmasıyla Osmanlı borçlarından Anadolu'ya düşen payın ödeneceği kabul edilerek, Düyunu Umumiye İdaresi'nin denetim yetkisi kaldırılmıştır. Nihayet Düyunu Umumiye'ye olan borcun son taksidi, ilk dış borcun alınmasından tam bir yüzyıl sonra, 1954 yılında ödenmiştir (Tabakoğlu, 1994:186).

SONUÇ

Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarında oldukça güçlü olan mali yapı, devlet için aynı derecede güçlü mali araçların varlığını gerektirmiştir. Bu kapsamda mali teşkilatın bir yönünü de bütçe oluşturmuş ve bütçe niteliğinde birçok vesikalar düzenlenmeye çalışılmıştır. Ancak yapılan bu değişikliklerin hiçbiri gerçek anlamda bütçe niteliğinde olmamıştır. Gelir ve gider yönleriyle bazı açılardan günümüz bütçeleri ile uyuşan maddeler yer almakla birlikte, bu vesikalar bir yönetmelikten öteye geçememiştir. Osmanlı Devleti'nde günümüzdeki anlamıyla bütçe anlayışı olmamasına rağmen, ileri düzeyde bir kayıt düzeni mevcuttu. Bunun sonucunda kuruluş ve gelişme yıllarında genellikle gelir kaybı olmamış ve harcamaların da verimli olarak yapılması mümkün olmuştur.

Devletin duraklama ve gerileme dönemine girmesiyle birlikte, güçlü olan mali yapıda da gittikçe bozulmalar başlamış ve gelir ve gider arasındaki dengesizlikler artış göstermiştir. Nitekim 1854 ve 1855 yıllarındaki dış borçlanmayı yeni borçlanmalar takip etmiş ve böylece bütçe için bir dış borç yükü ve sorunu ortaya çıkmaya başlamıştır. Aşırı borçlanmaya rağmen, Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemi sonrasında bütçe ile ilgili önemli adımlar atılmıştır. Batılı anlamda ilk bütçenin hazırlanması yine Tanzimat sonrasında gerçekleştirilmiş ve bütçenin hazırlanması ve uygulanması ile birlikte bütçenin kontrolüne ilişkin hükümler de düzenlenmiştir. Bütçe ile birlikte diğer alanlarda da mali açıdan birçok yenilik yapılmış olup, ilk kağıt para uygulaması (1839) ve Osmanlı Bankası'nın kurulması bu yeniliklere örnek teşkil etmiştir.

Türkiye'de bütçenin gerçek anlamda hukuki, siyasi, ekonomik ve teknik olarak hazırlanıp uygulanması Cumhuriyet dönemi ile başlamıştır. Anayasa ve 1927'de yayınlanan Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerine uyulma esası getirilmiştir.

KAYNAKÇA

- AÇBA, S. (1992), **Devlet Borçlanması**, Adım Yayıncılık, Ankara, 191s.
- AKTÜRK, İ. (1991), **Hazine İşlemleri**, Aklıselim Ofset Tesisleri, İzmir, 119s.
- AKYÜZ, Y., AYBARS, E., KOCATÜRK, U. VE DİĞERLERİ, (1990), **Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi, Yükseköğretim Kurulu Yayınları**, Ankara, 187s.
- BARKAN, Ö. L. (1980), **Türkiye’de Toprak Meselesi**, Gözlem Yayınları, İstanbul, 965s.
- Büyük Ekonomi Ansiklopedisi**, (1992), Sabah Yayınları, İstanbul, 704s.
- CİN, H., AKGÜNDÜZ, A. (1989), **Türk Hukuk Tarihi**, Selçuk Üniversitesi Yayınları No:58, Konya, 415s.
- COŞKUN, G. (1994), **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 327s.
- DURA, C. VE ALTIPARMAK, A. (2000), “1838 Osmanlı - İngiliz Ticaret Antlaşması: Nedenleri ve Sonuçları”, **Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, ss:17-30.
- EDİZDOĞAN, N. (1989), **Kamu Bütçesi**, Uludağ Üniversitesi Yayınları, 270s.
- ELDEM, V. (1994), **Osmanlı İmparatorluğu’nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik**, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları VII. Dizi, Ankara, 258s.
- GENÇ, M. (2000), **Osmanlı İmparatorluğu’nda Devlet ve Ekonomi**, Ötügen Neşriyat A.Ş. - Özener Matbaası, İstanbul, 368s.
- GÜNEŞ, G. (1998), **Verginin Yasallığı İlkesi**, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 237s.
- GÜRSOY, B. (1980), **Kamusal Maliye-Bütçe (İkinci Cilt)**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 436, Ankara, 350s.
- GÜVEMLİ, O. (1997), “XVIII. Yüzyıl Sonlarına Kadar Osmanlı Hazineleeri”, **Yaklaşım Dergisi**, ss:24-34.
- HALAÇOĞLU, Y. (1998), **Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 250s.
- KAZGAN, H., ATEŞ, T., TEKİN, O. VE DİĞERLERİ, (1999), **Osmanlı’dan Günümüze Türk Finans Tarihi**, Menkul Kıymetler Borsası Yayınları, İstanbul, 448s.

- KESKİN, M., YUVALI, A., ÖZTÜRK, A. VE DİĞERLERİ (1995), **Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi**, Ufuk Yayınları, Kayseri, 266s.
- Meydan Larousse Kültür Ansiklopedisi**, (1981), Meydan Yayınevi, İstanbul, 2000s.
- ÖZTOPRAK, F. (2000), "Tarhuncu Ahmet Paşa", **Tarih Dergisi**, ss:20-24
- SÖNMEZ, N. (1994), **Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 270s.
- SÖYLER, İ. (1998), "Nedenleri ve Sonuçları Açısından Osmanlı Devleti'nin Dış Borçlanması", **Maliye Dergisi**, ss:23-43.
- TABAKOĞLU, A. (1985), **Gerileme Dönemine Girerken Osmanlı Maliyesi**, Dergah Yayınları, İstanbul, 384s.
- TABAKOĞLU, A. (1994), **Türk İktisat Tarihi**, Dergah Yayınları, İstanbul, 346s.
- TEKİR, S. (1989), **Maliye Tarihi**, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Resmi Teksir Yayın No:283, İzmir, 96s.
- TAŞLIYÜK, U. (1964), **Mali İdare Prensipleri ve Tatbikatı ile Bütçe**, Ticaret Matbaacılık, İzmir, 200s.
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI , (1999), **Osmanlı Vergi Mevzuatı**, T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:1998/348, Ankara, 2219s.
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI , (2000), **Osmanlı Bütçeleri**, T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:2000/358, Ankara, 601s.
- TÜĞEN, K. (1997), **Devlet Bütçesi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 200s.