

MUHASEBEİ UMUMİYE KANUNU TASARISI ÜZERİNDE DÜŞÜNCELER

Prof. Dr. Bedî N. FEYZİOĞLU

İktisat Fakültesi

GİRİŞ

Muhasebei Umumiye Kanunu, Devlet Bütçesi ile Devletin gelir, gider ve Hazine muamelelerinin ve bunlarla ilgili bütün malî işlemlerinin tâbi bulunduğu ana kanundur. Kısaca, Devletin bilimum emvalinin idare ve muhasebesi bu kanuna tâbidir.

Muhasebei Umumiye Kanunumuz 1927 senesinde esas itibarile Fransız M. U. Kararnamesinden kısmen de Belçika ve İtalyan M. U. mevzuatından mülhem olarak hazırlanmış ve 37 senedenberi mer'iyette devam edegelmiştir.

Yeni «Genel Muhasebe Kanunu tasarısı», işte 26 Mayıs 1927 tarih ve 1050 No. lu bu ana kanunun yerine kaim olmak üzere hazırlanmıştır.

Tasarının ilga etmek istediği M. U. K. nu, bu kadar uzun süre yürürlükte kaldığı halde nisbeten az tadilât görmüş bir kanundur, denilebilir.

Türkiye'deki mer'iyet süresi henüz 40 yılı bulmamış ise de, ihtiva ettiği hükümler itibarile bir asrı geçen bir ömre sahiptir. Gerçekten Fransız M. U. Kararnamesi 31 Mayıs 1862 tarihlidir.

Şu kısa tablo, daha ilk nazarda 19 uncu asrın ikinci yarısından kalan hükümlerle 20 nci asrın ikinci yarısındaki ihtiyaçların karşılanamayacağını ve binaenaleyh M. U. K. nun değiştirilmesi gerektiği kanaatını haklı olarak hasıl edebilir.

Devlet Maliyesinde, Devlet Bütçesi ve Devlet Muhasebesi sistemlerinde son 25 - 30 yıl zarfında vukubulan büyük gelişmeler dikate alınınca, 19 uncu asrın liberal ve klâsik maliye konsepsiyonunun ifadesini bulduğu bir kanunun değiştirilmesinden tabîf bir şey olamaz, demek icabeder. Nitekim, mense memleket diye tavsif etti-

ğimiz Fransa dahi, 1962 kararnamesini, arada yaptığı birçok tâdil-
lere ilâveten İkinci Dünya Harbinden sonra esaslı bir reforma tâbi
tutmak yoluna girmiştir.

1950 lerde Robert Jacomet'nin başkanlığında teşekkül eden bir
komisyon, üç ciltlik bir seri neşriyatta¹ M. U. reformunu gerçek-
leştirecek tasarıları hazırlamıştır.

Yine bu devrede Fransa'dan başka Belçika'da da İkinci Dünya
Harbi sırasında doğmağa başlayıp ondan sonra İngiltere, Hollanda
ve İskandinav memleketlerinde gelişip yerleşen ve O.E.E.C. ile Bir-
leşmiş Milletler gibi beynelmilel teşekküllerce genel bir standard
sisteme raptedilen Millî Muhasebe'nin icaplarına intibak edebilmesi
için de, memleketlerin çoğu Devlet Muhasebesi sistemlerini reviz-
yona tâbi tutmak lüzum ve zaruretini hissetmişlerdir.

Beynelmillel Maliye Enstitüsü², National Bureau of Income and
Wealth, Institut Belge F. P.³ gibi beynelmillel ve millî birçok teşek-
küller bu konuda derinliğine ve genişliğine çalışmalar yapmışlardır.

Şu halde, menşei bir asırlık olan ve kırk yıla yakın bir süre-
denberi tatbik edilegelmekte bulunan (1050 sayılı) Muhasebe Umu-
miye Kanunumuzun da muasır gelişmelere ve memleketin değişen
ihtiyaçlarına cevap verebilmesi için tâdil edilmesi lüzumunda hiç-
bir tereddüde mahal olmasa gerektir.

Bu lüzumu böylece belirttikten sonra, şimdi Genel Mu. Ka.
tâdil tasarısının incelenmesine geçmek ve halen T. B. M. Meclisi Ko-
misyonlarında görüşülmekte bulunan bu tasarının getirdiği yeni-
liklerin neler olduğunu tesbite çalışmak icabedecektir.

Ancak bunun üzerindedir ki tâdil tasarısındaki değişikliklerin
plânlı bir kalkınma devresine girmiş bulunan Türkiye'nin ihtiyaç-
larına cevap verip veremeyeceği hususunda bir kıymet hükmü ver-
mek mümkün olabilecektir.

Hemen belirtelim ki, incelemelerimizde Meclise sevk edilmiş
olan son tasarımı esas alacağız. Şu kadar ki, bu tasarı, M. U. K. nun
tâdili zımında hazırlanan ilk tasarı olmadığı gibi, tek tasarı da
değildir.

1) *Reuter (P.) et Jacomet (R.): La réforme budgétaire*, 3 cilt, Paris 1954.

2) *İ. İ. F. P. : L'adaptation de la Comptabilité publique à la Comptabilité
nationale*, Public Finance, Finances Publiques, Vol. X, N. 3-4.

3) *İ. B. F. P. : Comptabilité Publique et comptabilité nationale. (Le
problème de l'adaptation de la Comptabilité publique à la Comptabilité Natio-
nale)* Bruxelles, 1956.

I — Muhasebei Umumiye Kanununu tadil için hazırlanan tasarılarla toplu bir bakış

M. U. K. nun değiştirilmesi zımında yapılan ilk çalışmalar 1949 - 50 senelerinde başlamıştır.

Bu tarihlerde *Maliye Bakanlığın Tetkik Hey'etinde* teşkil olunan bir komisyon, bir yıla yakın bir mesaiden sonra 138 maddelik bir tâdil tasarısı meydana getirmiştir. Bakanlığın ilgili Genel Müdürlüklerince (Bütçe Malî Kontrol, Muhasebat Genel Müdürlükleri) revizyonu bir hayli vakit alan bu ilk tasarı ancak 1955 yılında teksir ve ilgililere tevzi olunabilmıştır.

Bu tasarı, 18 maddelik bir Umumî Hükümler Kısmından sonra, *İkinci Kısmında* Devlet Bütçesini ele almakta idi.

İkinci Kısmın *Birinci Fash* Umumî Esaslara, *İkinci Fash* Bütçenin Hazırlanmasına, *Üçüncü Fash* Bütçenin İcrasına, *Dördüncü Fash* Devlet Mallarının idaresine, *Beşinci Fash* Hazine'ye, *Altıncı Fash* Malî Müşavirlik ve Muhasebecilik Teşkilâtı ile bunların vazife ve Mes'uliyetlerine, *Yedinci Fash* Bütçe Hesaplarının kesilmesi ile bütçenin kontroluna ayrılmıştı. *Üçüncü Kısım*, katma bütçe tâbiri yerine kullandığı ek bütçelere, *Dördüncü Kısım*, İktisadî Devlet Teşekkülleri ile muhtar sair teşekküllere ait hususî Bütçelere, *Beşinci Kısım* ise Mahallî Bütçelere tahsis edilmmişti. Nihayet, tasarısı, *Birinci Fash*nda müeyyidelerle ilgili hükümleri ve *İkinci Fash*nda Müteferrik hükümleri ihtiya eden «*Müeyyideler ve Müteferrik Hükümler*» başlıklı *Altıncı Kısım*la sona ermekte idi.

Elimizdeki nüshası «*Umumî Muhasebe Kanunu, 1955*» başlığını taşıyan bu ilk tâdil tasarısının bundan sonraki tasarılarından, ifade ve ibarelerdeki bir kısım farklar dışındaki, başlıca farkı, iktisadî Devlet Teşekkülleri bütçeleri ile Emekli Sandığı ve sermayenin yarısından fazlası Devlete ait Banka ve Şirketler gibi teşekküller bütçelerine de şamil olması ve bir bakıma, Devletin bircümle harcamalarını kapsayan bir *Konsolide Bütçe* tesisine imkân verecek bir çıkışı açmağa müsait bulunması idi.

Derhal ilâve edelim ki, sözü geçen tâdil tasarısı böyle bir «*Konsolide Bütçe*» fikrini ne benimsemiş ne de ifade etmiştir. Sadece, kanunun şumulünü böyle bir bütçe tesisine müsait denecek derecede genişletmiş ve bir bakıma İnkılâp Devresinin 23 No. lu geçici kanununa yakın bir çevre ile iktisadî mahiyette olan olmayan bütün muhtar Devlet teşebbüsleri bütçelerini kapsamak istemiştir.

M. U. K. nun İkinci tâdil tasarısı, 27 Mayıs 1960 İnkılâbını müteakip, Ankara'da, daha ziyade Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü idaresinde bu bakanlık bünyesi içinde teşkil olunan bir komisyon marifetile hazırlanmıştır. 1962 yılı başında ikmal edilmiş bulunan 121 maddelik bu tasarı 1963 de hazırlanarak Meclise sevk edilen *son tasarıya* hayli yakın hükümler ihtiva ettiği için üzerinde ayrıca durulmadan, halen Meclisde tetkik mevzuu olan nihâî tasarının incelenmesine geçilecektir.

II — Genel Muhasebe Kanunu tasarısı

A — *Şekil ve sistematik bakımından* tetkiklerimizin esas konusunu teşkil eden Genel Muhasebe Kanunu tasarısı, bundan evvelki paragraftaki izahların da belirttiği üzere oniki yıllık bir mesai neticesinde tanzim ve B. M. M. ne sevk edilmiş bulunmaktadır.

Bu tasarı 4 Kısım ve 122 maddeden mürekkeptir.

Birinci Kısım (17 maddelik) «*Genel Esaslar*», *İkinci Kısım* (84 maddelik) «*Devlet Bütçesi*», *Üçüncü Kısım* (5 maddelik) «*Katma Bütçeler*» ve *Dördüncü Kısım* (15 maddelik) «*Müeyyideler ve Çeşitli Hükümler*» le ilgilidir.

Tasarının ağırlık kısmını teşkil eden İkinci Kısımdaki *Devlet Bütçesi*'ne dair hükümler 7 Bölüme ayrılmıştır.

Bu kısım Bütçenin klâsik ve kronolojik tasnifini esas ittihaz etmiş ve *Birinci Bölümünde* Genel Bütçeye mütedair esaslar kaydedildikten sonra *İkinci Bölümde* Bütçenin Hazırlanması, *3-4-5-6 ncı Bölümlerde* Bütçenin Uygulanması, *7 nci Bölümde* ise Bütçe Hesaplarının sonucu ve Bütçenin Kontrolü ele alınmıştır.

Asıl, Bütçenin Uygulanması başlığını taşıyan Üçüncü Bölümünde *Ödenek Dağıtımına* bir paragrafta tanzim edildikten sonra, *Giderlerin taahhüdü, tahakkuku ve ödenmesi* ile ilgili hükümler klâsik ve kronolojik tasnife uygun olarak tertip ve tanzim olunmuştur.

Görülüyor ki, yeni tasarı, mer'iyetteki (1050 No. lu) M. U. K. nun sistematüğünü bir hayli tekemmül ettirmiş ve bu bakımdan, klâsik de olsa, iyi bir adım atmıştır.

Filhakika 1050 No. lu M. U. K. na atfedilebilecek ilk önemli kusur, sistematüğündeki bozukluk olabilir.

Gerçekten bu kanunun umumî hükümlere ayrılan Birinci Faslında müeyyidelerle ilgili hükümler⁴ bulunduğu gibi, müeyyidelere

4) M. U. K. Mad. 13 ve 22.

de yer verilmesi icabeden «Muhasip Hesaplarının Tanzimi ve Divanı Muhasebata İtası» başlığını taşıyan 13 üncü Faslında da müeyyidelere müteallik maddeleri ve toplamıktan başka (zira ayniyat muhasebesi ile ilgili müeyyideler 9. Fasıldadır) bu hesaplarla ilgili hükümlerde muhtelif fasıllarla dağıtılmıştır.

Bundan başka 1050 No. lu M. U. K. da Masarifin Tahakkuku ve Tediyesi için iki fasıl (5. ve 6 ncı) ayrıldığı halde, masrafların taahhüdü ile ilgili özel bir fasıl mevcut değildir. Böyle bir özel fasıl bulunmadığı için taahhütle ilgili bazı hükümler noksandır. Bu noksan, Kanun Vazınca daha 1934 senesinde farkedilmiş olacak ki, 18 Haziran 1934 tarih ve 2518 No. lu 4 maddelik bir kanunla bu noksanlar ikmal edilmek istenmiştir.

M. U. K. ile tetkik konumuz olan Tâdil Tasarısının şekli ve sistematiği hakkında yapılan bu kısa mukayese ile iktifa ederek şimdi esas bakımından yeni Tasarının neler getirdiğini tesbit ve ifadeye çalışalım.

B — Esas Bakımından.

1) M. U. Kanun Tasarısında esas bakımından, ilk yeniliği, ikinci maddesindeki «Devlet gelirleri» tarifinde görmek mümkündür.

Gerçekten bu maddenin 2. fıkrasında «Özel ve bütçe kanunları gereğince tahsil olunan vergi, resim, harç, ücret ve hizmet bedelleri» zikredildikten sonra, «iç ve dış istikraz ile kredi ve yardımlar» da tasrihen tâdat olunmuştur.

Bu hüküm, yeni tasarının bir bakıma klâsik - liberal maliye doktrininden ayrılarak, istikrazları da mutad gelirler meyanında telâkki ettiğini tebarüz ettirdikten başka, Devletin alabileceği dış kredi ve yardımları da gelirler meyanında ifade etmekle, âmme maliyesindeki, Prof. Laufenburger'nin tâbirile⁵ «beynelmilleleşme» temayülüne yer vermiş bulunmaktadır.

2) Yeni tasarıda ikinci bir yenilik, masraf yerine «Devlet harcamaları» tâbirinin kullanılmış bulunmasıdır⁶.

Şu kadar ki, tasarının bu tâbiri ıstılah mânasında «giderler» le müteradif olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır. Zira, 3. maddenin 1. fıkrasında «Devlet Harcamaları yıllık bütçelere müsteniden yapı-

5) Laufenburger (H) : Finances Comparées, Paris 1947, s. 328 - 333.

6) Yeni Tasarı, Mad. 3.

lır dedikten sonra 2. Fıkrasında Bütçenin tarifini M. U. K. nun 6. maddesindeki uygun olarak yapmakta ve binnetice Devlet harcamalarını Devlet giderlerinden ibaret olarak kabul ettiğini ifade etmiş olmaktadır.

3) *Genel Muhasebe Kanunu tasarısının* getirdiği bir önemli yenilik olarak ta, *İta âmirlîği müessesesini kaldırmış* ve onun yerine *taahhüt âmirlîği'ni getirmiş* bulunmasını kaydetmek gerektir.

İlk nazarda bir unvan değişikliğinden ibaret gibi gözükken bu yenilik ita âmirlîği ile birlikte masrafların ifasında ita emrine bağlanma ameliyesini de kaldırmış, gider muamelelerini bir kademe-den kurtarmak suretile basitleştirmiştir.

Filhakika, mer'î kanuna göre bir masrafın ifası, taahhüt, tahakkuk, ita emrine bağlama ve tediye olmak üzere 4 safha arz etmekte iken tasarıya göre, bir giderin yapılabilmesi için taahhütten sonra onun tahakkuk etmesi ve ödenmesi kâfi gelecektir.

4) Tasarıda, Devletin *Genel Bütçesine* ait II nci Kısımın Birinci Bölümünde Genel Bütçe ile ilgili 18 inci maddenin (A) bendinde, *Bütçe Kanunu* ile verilen *ödenek tutarının* «Carî ve yatırım giderleri itibariyle» gösterileceği derpiş edilmiştir.

Giderlerin bu tarzda ikiye tefriki 1950 ile 1963 devresinde bütçe kanunlarında filhal tatbik edilegelmiş bir tasniftir. İktisadî mahiyeti itibarile yatırıma girmemesi icabeden bir kısım masrafların dahi yatırımlara ait A/2 cetveline konmasının, bu hüküm kanunlaştırıldığı takdirde önleneceği mülâhazası bu iki gider nev'inin yeni M. U. K. da zikredilmesini mucip olmuşa, o zaman bunların kanunda sarîh tariflerinin verilmesi gerekirdi.

Şu kadar ki, biz tasarıda bu tarifin yapılmamış olmasını değil, giderlerin sadece ve mutlaka böyle ikili bir tasnife tâbi tutulması hususunda kanunî bir mecburiyetin ihdasını tasvip etmediğimizi belirtmek isteyeceğiz.

Gerçekten, carî giderlerle yatırım giderlerinin tefriki, modern maliyede ileri sürülen tasniflerden biri olmakla beraber, bu tasnif tarzı tek ve değişmez bir tasnif değildir.

İkili yerine carî giderler, yatırım giderleri ve transfer giderleri şeklinde üçlü bir tasnif belki diğerinden daha mütekâmil ve daha umumî bir kabule mazhar olmuştur, denebilir⁷.

7) *Feyzioğlu (B. N.)*: Millî Muhasebe - Devlet Muhasebesi, İst. 1960, s. 289 - 291.

Nitekim, daha tâdil tasarısı kanunlaşmadan, bizzat Maliye Bakanlığınca 1964 bütçesinde ikili tasnifi bırakmış ve üçlü tasnifi kabul etmiştir⁸.

Binaenaleyh, Hükûmete bir elâstikiyet bırakmak ve ilmî telâkilerdeki değişiklik ve ilerlemelere intibak edebilmek için, ödeneklerin bütçedeki tasnif tarzını (Bütçe Kanununa eklenecek cetvellerde olduğu gibi) bir kanun hükmü ile, tek bir şekle tâbi kılmamanın daha doğru olacağı kanaatinde bulunduğumuzu ifade etmek isteriz.

5) M. U. K. Tâdil tasarısının getirdiği bir isabetli hükmü de, «*Kamu İktisadî Teşebbüslerine verilecek sermayelerle*» ilgili 27 nci maddesinde bulmak mümkündür.

Filhakika, bu maddenin 1. Fıkrasına göre «*Kamu İktisadî Teşebbüslerine ve Hazine iştiraklerine, özel kanunları gereğince verilecek sermayeler karşılık olmak üzere bütçeye ödenek*» konacaktır. Bu sermayelerden mütevellit kârlar Devletin sermaye borcu bitene kadar evvelâ otofinsmana ayrılacak, müteakiben genel bütçeye gelir kaydolunacaktır.

Vâkıa, şimdiye kadar İktisadî Devlet Teşekküllerine Devletçe verilen sermayeler Maliye Bakanlığınca veya diğer Bakanlıkların Bütçelerinde «*Yardımlar veya Yatırımlar*» şeklinde gözükmekte idi ise de, bu ödenekler çoğu zaman yetersiz miktarlarda konuyordu. Diğer taraftan, sermaye vecibesi bittikten sonra da, müesseselerin kârları genel bütçeye girmiyordu.

Tasarıdaki, yeni hüküm bu iki mahzuru bertaraf etmeğe müsait gözükmektedir.

6) Genel Muhasebe Kanunu Tasarısının getirdiği en önemli yeniliklerden biri, muhakkak ki «*Başbakan, Devlet Plânlama işleri ile görevli Bakan ve Maliye Bakanından müteşekkil*» *özel bir bütçe komitesine* yer ve vazife vermiş bulunmasıdır.

Vâkıa son tasarı bu hey'ete «*bütçe komitesi*» unvanını vermiş değil ise de, 1955 tasarısı bu tâbiri kullanmıştı.

1955 tasarısına göre⁹, Bütçe Komitesi, Başvekil, Başvekil yardımcısı ve Maliye Vekili ile, Başvekilin her sene yeniden seçeceği iki vekilden ibaret olmak üzere beş kişiden tereküp edecekti.

8) 1964 Büt. Kanunu, Mad. 1.

9) 1955 tarihli M. U. K. Tasarısı, Mad. 22.

Üç veya beş üyesi olsun, bu Komite, bir bakıma İngiltere'deki «The Board of the Treasury» veya bazı memleketlerde görülen Bütçe Komitesini andırır bir yetki ile «Bütçenin hazırlanması ile ilgili prensip kararlarını» ittihaz edecek ve Bakanlıklar'da bunlara uyum durumunda kalacaktır¹⁰.

Bu durum bilvasıta da olsa Maliye Bakanına, masrafları tenkis yetkisi verdiğine göre, yeni sistem maliye literatüründe bu yetkinin leh ve aleyhindeki delilleri de beraberinde getirmektedir¹¹.

7) Genel Muhasebe Kanunu Tasarısının getirdiği yeniliklerden biri de, Anayasanın 94. maddesine uyararak, «*Millî bütçe tahminlerini muhtevî raporun*» da Bütçe tasarısı ile birlikte B. M. M. ne sunulacağı hükmüne yer vermiş bulunmasıdır.

Şu kadar ki, G. M. Ka. Tasarısı, bu önemli konuda, Anayasa'daki muhtasar hükmü tekrarlamaktan *başka birşey yapmış değildir*.

Kanaatimizce, Genel Mu. Ka. Tasarısına düşen çok mühim vazifelerden biri, Millî bütçe tahminlerinin hangi organ tarafından hangi esaslar dahilinde nasıl hazırlanacağını gösteren hükümleri tanzim ve tesbit etmektir.

Bu bakımdan tasarıdaki boşluğun mutlaka doldurulması gerektiğini kaydetmek isteriz.

8) Gen. Mu. Ka. Tasarısının, M. U. K. da bir hayli iltibasa mahal veren «ita emri ve ödeme emri» tâbirlerini kaldırarak ödeme emri yerine, vesikânın mahiyetine de uyan «*ödenek dağıtım belgesi*» tâbirini kullanmakla isabet ettiğini belirtmek isteriz.

Eskiden, 1327 tarihli Mu. U. Ka. Muvakkatinde, ödeme emri belgesine «tahsisat havalesi» denirdi. 37 senelik bir fasıladan sonra yeni tasarı, tahsisat havalesini zamanın diline uygun olarak «ödenek dağıtım belgesi» şeklinde yeniden kabul ve ifade etmiş olmaktadır.

9) Gen. Mu. Ka. Tasarısının getirdiği bir diğer yenilik te, masraf belgelerinin taahhüt ve ödeme safhasında Sayıştayca *kabul-sarf* (ödemeden önce) *Vize usulünü kaldırmış olmasıdır*.

10) *Jennings (Sir Ivor)* : Parliament, Cambridge University Press, 1957, s. 332 - 338.

— *Chubb (Basil)* : The Control of Public Expenditure, Oxford Clarendon Press, 1952, s. 23 - 41.

11) *Buck (A. E.)* : The Budget in governments of today, The MacMillan Company, New York, 1934, s. 81 - 83.

Esasen, sadece Merkezde yapılan bir kısım giderler hakkında uygulanan önceden vize usulünün kalkması, kontrol organlarının muamelenin tekemmülünden evvel işe karışarak bir bakıma icraya müdahalede bulunduğu ittihamını bertaraf etmesi bakımından isabetli görülebilir.

Gen. Mu. Kan. Tasarısının derpiş ettiği bir değişiklik te *Maliye Bakanlığının* taahhütler üzerindeki denetlemesini, *bir milyon liranın üstündeki mukavelelere hasretmesidir.*

Bir milyon liradan daha az olan taahhüt evrakı ile mukavele tasarıları merkezde Bakanlıklar nezdindeki Maliye Denetçileri, illerde ise Defterdarlıklar marifetile incelenip vize olunacaktır¹².

10) Genel Mu. Ka. Tasarısının getirdiği tasvibe değer bir değişiklik te, daha önce bilvesile işaret edildiği üzere, masrafların ifası formalitelerinin dört safhadan üç safhaya indirilmiş olması ve ita emrine bağlama ameliyesinin kaldırılmış bulunmasıdır.

Tasarının bu bapta getirdiği bir yenilik te, saymanın ödeme emrine itiraz etmesi halinde taahhüt âmirine tanınan ısrar hakkının daraltılmış olmasıdır. Tasarıya göre, itiraz sadece «giderin bütçedeki tertibine uygunluğu noktasından» yapılmış ise mes'uliyeti deruhte (sorumluluğu yüklenmek) suretile ısrar edilebilecektir.

M. U. K. nun 82 nci maddesine göre, ita âmirine ısrar hakkı «kanun ve nizama muvafakat» noktasından vâki itirazlara karşı da mevcuttur. Demek oluyor ki, yeni tasarı bu bakımdan ısrar imkânını kaldırmakla saymanların yetkisini hayli kuvvetlendirmiş bulunmaktadır.

11) Yeni tasarının getirdiği diğer bir kısım yenilikleri de şu noktalarda toplamak mümkündür :

a) M. U. K. na göre, normal prosedüre uyularak kesin tediye şeklinde yapılan giderlere ilâveten müstacel işlerle, dış tediylere gerektiren işlerde ve kanunda derpiş olunan sair hallerde¹³ avans ve kredi şeklinde ödeme yapmak imkânı mevcuttur. Yeni tasarı, bu iki özel ödeme usulüne ilâveten, Devlet dairelerinin yabancı memleketlerden yapacakları satın almalar için akreditif açılması imkânını da kabul etmiştir¹⁴.

12) Yeni Tasarı, Mad. 38.

13) M. U. K. Mad. 83.

14) Yeni Tasarı, Mad. 54.

Bu usulün uygulanması ile dış mübayaalarda da Devlet Daireleri için bir kolaylık sağlanmış olacaktır.

b) Yeni tasarı, Devlet daire ve müesseselerinde kullanılacak taşınır mallar ile büro eşyasının standardizasyonunu temin için, bunların vasıflarının bir tüzükle tesbit edileceğini hükme bağlamaktadır.¹⁵

Devlet dairelerinde büro eşyası bakımından bir standardizasyon sağlanması elbette iyi karşılanması gereken bir husus ise de, bunun için M. U. K. na hüküm koyma zarureti anlamak pek kolay değildir.

c) Tasarı, 71 nci maddesi hükmü ile, Hazine birliği prensibine daha sarıh bir mahiyet vermiş ve Devletin bu kanununa tabi daire ve müesseselerince yapılacak bütün tahsilâtın Hazineye toplanacağını ve bütün harcamalarının da buradan yapılacağını tasrih etmiştir.

Gelirlerinin miktarı ve mahiyeti bakımından bu hüküm dışında bırakılması zarurî olan daire ve müesseseler Maliye Bakanlığının teklifi üzerine ancak Bakanlar Kurulunca tesbit olunacaktır.

12) Tasarı, bütçe hesaplarının daha süratle hazırlanmasını teminen sürelerle ilgili olarak ta yeni hükümler getirmiştir.

Gerçekten, M. U. K. na göre malî yılın hitamından itibaren 7 ay zarfında sunulması lâzım gelen saymanların idare hesapları, yeni tasarıya göre 6 ay içinde verilecektir¹⁶.

M. U. K. na göre, 9 ay zarfında takdimi icabeden bakan kesin hesapları da yeni tasarıya nazaran 6 ayda sunulacaktır¹⁷.

Nihayet, M. U. K. göre malî yılın bitiminden itibaren 17 ay zarfında verilmesi gereken Kesin Hesap Kanunu tasarısı da 12 ay içinde B. M. M. ne ve Sayıştaya sunulacaktır¹⁸.

Yeni tasarinın, bütçe hesapları ile ilgili süreleri kısaltırken Anayasanın 128 inci maddesinin âmir hükmüne uyduğu anlaşılmaktadır. řu kadar ki, temenniye şayan olan Tasarinın Anayasanın 128 inci maddesinin ruhundan ilham alması idi. Filhakika, Anayasanın bu maddesinde «Kesin hesap kanunu tasarıları, *kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise*, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlı-

15) Yeni Tasarı, Mad. 66.

16) M. U. K. Mad. 122, Yeni Tasarı, Mad. 85.

17) M. U. K. Mad. 101, Yeni Tasarı, Mad. 90.

18) M. U. K. Mad. 103, Yeni Tasarı, Mad. 90.

arak en geç bir yıl sonra T.B.M.M. ne sunulur» denilmektedir. Bu hükümle Anayasa, M.U.K. da daha kısa bir süre tesbitini adeta teşvik ve tavsiye etmektedir. Kesin Hesap Kanunundan beklenen fayda, onun sür'atle tanzimine ziyadesile bağlı bulunduğu cihetle, yeni tasarının bu müddeti en çok 9 ayla tahdit etmiş olmasını bilhassa temenniye şayan görmekteyiz.

13) Tasarıda, bütçenin tatbikat seyrini takip için, Maliye Bakanlığınca dörder aylık raporlar hazırlanacağı ve bu raporlarda, o devre içindeki gelir ve gider hareketleri ile Hazine durumunun belirtileceği ile ilgili olan hükmü¹⁹, isabetli ve faydalı bulduğumuzu belirtmek isteriz.

14) Tasarıda bütçenin kontrolü ile ilgili hükümlerin de genel olarak tasvihe şayan olduğunu kaydetmek gerektir. Bahusus Sayıştayın, sayman hesaplarını en geç bir yıl içinde tetkik ederek karara bağlaması mecburiyetine dair hüküm teşri kontrolün sür'atlenmesi için ikmalî şart olan bir denetlemeyi hızlandırması itibarile de isabetlidir.

15) Buna mukabil, yeni tasarının, vergilerin yıllık tasdiğe tâbi bulunması prensibini ifa eden, M. U. K. nun 39 uncu maddesine mütenazır bir hüküm koymamasının çok önemli bir noksan olduğunu ehemmiyetle belirtelim. Zira, bütçe hakkının temel taşlarından biri olduğundan, bu prensibin delâlete bırakılmadan M. U. K. larında sarahatan gösterilmesi zarureti vardır.

NETİCE

Hülâsa ve netice itibarile :

I — Muhasebei Umumiye Kanunu'nun tâdili için hazırlanan yeni tasarıda, mevcut kanunda bünye ve sistem değişikliği yapan pek fazla bir yenilik bulunmadığı ifade edilebilir. Tasarının klâsik görüşten ilk ayrılışı gelirler meyanında ikrazi da zikretmiş olmasıdır.

Tasarının yegâne modern hükmü, Millî Bütçe tahminlerine ait raporla ilgili olacak iken, buna dair Anayasa hükmünü tekrarlamakla iktifa etmiştir. Bu itibarla tasarının, Millî Bütçe ile ilgili hükümlerle takviye ve itmam edilmesi gerektir. Öyle ki, millî bütçe

19) Yeni Tasarı, Mad. 96.

nin tarifi verilerek gerçek hüviyeti ile maliye tatbikatına girmesi ve Devlet muhasebesinin de millî muhasebeye intibakı sağlansın.

II — Yeni tasarı da M. U. K. gibi, kayıt ve hesap sistemini bizzat tâyin etmemiş bunu Maliye Bakanlığına bırakmıştır. Bu tunda isabet vardır.

Esasen bu sayededir ki, kanunda değişiklik yapılmadan 1948 ve 1953 Yönetmelikleri ile Türk Devlet Muhasebesinin geliştirilmesi imkânı hasıl olmuştur.

III — Tasarıda ayniyat muhasebesinin ve Devlet malları kayıtlarının tesisine dair yeter hüküm konulmamıştır. Bu iş özel bir kanuna havale edilmekle yetinilmiştir²⁰.

IV — Millî Bütçeyi ikmal zımnında Millî Muhasebeye ve Devlet Muhasebesinin ona intibakına dair hükümler de yoktur.

V — Klâsik Parlâmento kontrolunu sağlayacak âmme idareleri ile âmme iktisadî teşekküllerinin *konsolide* bir hesabı yâni millî muhasebenin *Devlet Sektörü* hesabı düşünülmemiş ve buna dair herhangi bir hüküm konmamıştır.

VI — Yeni tasarı, formaliteleri gerektiği kadar basitleştirip malî muamelelerde ve malî murakabede müessiriyeti sağlayacak evsafta da değildir.

a) Gerçekten, gider muameleleri vâkıa dörtten üçe indirilmiştir. Fakat bunların icra süresine dair hüküm konmamıştır. Taahhüt âmiri, Tahakkuk memuru ve Saymanların bu muameleleri sürüncemede bırakmalarını sağlayacak herhangi bir müeyyide konulmamıştır.

b) Murakabe bakımından gerekli sür'ati de yeni tasarı sağlamamıştır. Zira, bütçe kontrolündeki bir yıllık gecikme tarih tetkiklerinde bir asırlık gecikmeye muadildir. Yeni tasarıda, kesin hesap kanunu tasarısının sunulma süresi 17 den 12 aya indirilmekle yetinilmiştir. Halbuki bu sürenin 6 aya indirilmesi gerekirdi, Zira, bu sayede 6 aya ilâveten Sayıştayca Genel Uygunluk bildiriminin hazırlanması için lüzumlu üç ay da geçince, Meclis, Kesin Hesap Kanunu tasarısını malî yılın bitiminden itibaren 9 ay zarfında incelemeye başlayabilecektir. Ancak, bütçe tasarısının komisyonunda ince-

20) Yeni Tasarı, Mad. 62.

lenmesi devresine de rastlıyacak olan böyle bir teşrif murakabeden müteessir bir netice hasıl olabilecektir.

VII — Maamafih, her işte olduğu gibi, malî bir reformda da tek çare mevzuat değildir. Asıl mesele zihniyette, tutumda, elemanların anlayış ve gayretindedir. Yeni tasarıdan bittabii bütün değişiklikler beklenemez ama, getirdiği yeniliklerden de pek fazla şey umulacağına benzemez.

Maamafih eskiyi büsbütün yıkmayıp ıslah etmekle yetinmesi, yeni tasarının belki en kuvvetli tarafıdır.
