

BÜTÇEDE GENELLİK (UMUMİYET) PRENSİBİ

Prof. Dr. Bedî N. FEYZİOĞLU

İktisat Fakültesi

PLÂN : I - Genelîk prensibinin mahiyeti ve diğêr bütçe prensipleri ile münasebeti. — II - Genelîk prensibinin iki unsurunun fayda ve mahzurları. - a) Tahsis usulünün faydaları, b) Tahsis usulünün mahzurları-Âdemi tahsis kaidesinin faydaları, c) Sâfi usulün faydaları, d) Sâfi usulün mahzurları, e) Gayrisâfi usulün faydaları. — III - Genelîk prensibinin tarihi gelişmesi ve muhtelif memleketlerdeki tatbikatı. — IV - Türkiye'de bütçenin genelîk prensibi ile ilgili mevzuat ve tatbikat. - a) Varidatın âdemi tahsisi ve gayrisâfi olması ile ilgili hükümler, b) Masrafların gayrisâfi olması ile ilgili hükümler, c) Gayrisâfi usulün ve âdemi tahsis prensibinin istisnaları. — V - NETİCE.

I — GENELLİK PRENSİBİNİN MAHİYETİ VE DİĞER BÜTÇE PRENSİPLERİ İLE MÜNASEBETİ

Bütçede umumiyet prensibi (genellik ilkesi) ile Devletin gelir ve giderlerinin bütçede tam olarak gösterilmesi anlaşılır. Umumiyet kaidesi, Devletin bütün varidatına ve bütün masraflarına ait tahminlerin bütçede yekdiğerine karşılık tutulmasını gerektirir.

Bu prensibe riayet edilmesi için Devlet maliyesinin bir bütün halinde, tek bir varlık olarak mütalea olunması icabeder. Bu itibarla, Devletin bütün varidatının Hazineye girmesi ve oradan Devletin tekml ihtiyaçlarına sarfolunması lâzımgelir.

Diğêr bir ifade ile, umumiyet prensibine göre, varidat önceden muayyen bir masrafa tahsis olunmaz ve gerek varidat, gerek masraflar bütçeye gayrisafî olarak geçirilir.

Umumiyet prensibini, «bütün varidat ve bütün masrafların bütçeye gayri safî olarak girmesidir» diye tarif eden müellifler de vardır¹. Bu müelliflere nazaran umumiyet prensibi gayrisafî usulden ibarettir.

1) Pelin, (İ.F.): Finans İlimi, Bütçe, Cilt: 1. Fasıkül: 1 İst. 1944 sy. 50.
Laferrière (Julien) et Waline (Marcel): *Traité Élémentaire de Science et de Législation Financières*, Paris 1952, sy. 88-90.

Halbuki, gayrisafî usule riayet edilmesi umumiyet prensibi için lâzım fakat kâfi olmıyan bir şarttır. Zira, gayrisafî bir şekilde tanzim edilen bir bütçe dahi, umumiyet prensibine riayetkâr olmıyabilir. Filhakika, gayrisafî usule uyularak varidat arkasında saklanmış masraf veya masraf arkasında saklanmış varidat ihtiva etmiyen bir bütçe, bazı masraf ve varidat kalemlerini hiç göstermemek suretiyle «umumilik» prensibine mugayir bir şekil arzedebilir².

Umumiyet prensibinden ikinci ayrılış ise, muayyen varidatın önceden belli giderlere tahsis edilmesi, kısaca varidatın tahsisi yoluna gidilmesi halinde olur.

O halde, umumiyet prensibine hakkiyle riayet edilmiş olmak için:

a — Gayrisafî usule.

b — Tahsis yapılmaması kaidesine riayet edilmesi iktiza eder.

Bu tahlil tarzına göre, gerek gayrisafî usul gerek ademi-tahsis kaidesi, umumiyet prensibinin birer şartından ibaret hale girmektedir.

Şu kadar ki, meseleyi aksi cepheden ele alan ve Varidatın Ademi-tahsisi kaidesini esas prensip telâkki edip, umumiyet kaidesiyle gayrisafî usulü onun neticesi addeden müellifler de vardır³.

Ademi-tahsis kaidesini esas ittihaz edenlere göre, Umumiyet (yani, onlara nazaran gayrisafî usul) ve Hazine Birliği, hattâ Bütçe birliği bu ana kaidenin neticelerinden başka bir şey değildir.

Şöyle ki, ademi-tahsis prensibi, muayyen gelirin, önceden muayyen masraflara tahsisi imkânının ortadan kaldırılması yani bütün varidatın hep birden bütün masraflara karşılık tutulması suretiyle, evveleminde Devletin birden fazla bütçesi olmamasını gerektirmektedir, kısaca bütçede birlik (vahdet) kaidesini icabettirmektedir.

Ademi tahsis prensibi aynı zamanda safî usule ve o tarik ile yapılan varidat tahsisi usulüne de karşı koymakta yani gayrisafî usulü de gerektirmektedir.

2) Neumark, (F): Maliyeye dair tetkikler, 3. tabı, İst. 1950 sy. 245.

3) Pelin: (İ.F.) a.g.e., Bütçe, s. 50. K

Kuyucak, H. A. Bütçe, s. 47-53; Geny (B); Règle de la non-affectation des recettes aux dépenses publiques dans le budget de L'Etat, R.S.L.F. Tome 30, Paris 1932, s. 175 ve mütealip.

Gerçekten, safî usule gidilir ve bir varidatın toplanması için sarfedilmesi iktiza eden masraflar o varidatın gayrisafî hasılasından düşülür ve safî bakiyesi bütçeye yazılacak olursa, o varidat nev'inin bir kısmı kendi tahsil masraflarına karşılık tutulmuş yani tahsis edilmiş olur. Keza bir masrafın ifası vesilesiyle elde olunan bazı varidat o masrafın gayrisafî miktarından düşülür ve o masraf bütçeye safî miktarı itibariyle geçirilecek olursa, ekseriya tâli derecede olan, bu varidat ta o masrafa tahsis edilmiş olur.

Kısaca, varidat arkasında masraf saklanırsa bu masrafı saklayan o varidat, masraf arkasında varidat saklanırsa masraf arkasında saklanan bu varidat o masraflara tahsis edilmiş, yani safî usul ile tahsis usulü birleşmiş olur. Umumiyet ve ademi tahsis kaideleleriyle bunların zıddı olan safî usul ile tahsis usulü arasındaki büyük yakınlığı böylece belirttikten sonra, biz şimdilik umumiyet prensibinin istiklâlini kabul ile (zira bu usul bütçeye hiç dercedilmeyen kalem kalmamasını da icabettirmektedir) onun faide ve mahzurlarını inceliyerek bir prensip mahiyetini iktisap etmesindeki sebepleri belirtmeye çalışalım. Ancak bu sayededir ki, muhtelif memleketlerdeki tatbikatın da daha kolaylıkla ve daha isabetle kıymetlendirilmesi mümkün olacaktır.

II -- GENELLİK (UMUMİYET) PRENSİBİNİN FAYDA VE MAHZURLARI

Bir prensibin faydalarını anlamak için onun ihdasını gerektiren sebeplerin incelenmesine ihtiyaç vardır. Umumiyet prensibi, âdemi tahsis ve gayrisafî usulleri cami bulunduğu cihetle fayda ve mahzurlarını bu iki usule taallûk edenler itibariyle gruplandırmak mümkündür.

Umumiyet prensibinin tahsis yapılmamasını gerektiren birinci esası, 20 inci asır başlarına kadar hemen bütün Avrupada cari bulunan Varidatın tahsisi — affectation des recettes — siyasetinin aksülâmeli olarak meydana çıkmıştır. Tabiatıyla, tahsis usulüne taraftar olanlar, bunun da faydalarının bulunduğunu ileri sürmüşlerdir.

a) *Tahsis usulünün faydaları:*

19 uncu asırda hâkim olan kanaate göre, Devlet dairelerinin her biri, tahsis usulü gereğince kendine mahsus bir takım varidatla teş-

hiz edildiği takdirde, işlerin daha iyi idare edileceği, mes'uliyet hissini artacağı iddia edilmekteydi.

Asıl maksat ise, Maliye Vekilini diğer dairelerdeki işlere fazla karıştırmamak, onun sıkıcı ve bağlayıcı kontrolundan kurtulmaktı ⁴.

Bu sayede yani Devlet dairelerinin her biri özel bir takım gelirle teçhiz edilmekle şu faidelerin elde edileceği düşünölmekteydi:

1 — Evvelâ o dairelerin ifa ile mükellef buldukları hizmetlerin daha iyi göröleceği umulmaktaydı. Zira o dairelerin mes'uliyet hissini artacağı iddia olunmaktaydı.

2 — Asıl gaye ve maksat ise o daireye malî bir istiklâl sağlamaaktı.

Bu malî istiklâl de, o daireye tahsis olunan ve ekseriya dairenin görmekle vazifeli bulunduğu hizmetle alâkası bulunmayan varidatın tarh ve tahsili selâhiyetinin mezkûr daireye verilmesi ve bu işi yapacak muhasiplerin de Maliye Bakanlığına bağlanmayıp doğrudan o dairenin âmirine raptedilmesi suretiyle temin olunuyordu.

3 — Varidat tahsisi yoluyla şöyle bir faidenin daha elde edileceği düşünölmüyordu.

Devletin tekmiil varidatı, tekmiil masraflarını karşılamaya kâfi gelmediği, kısaca Devletin malî muzayeka içinde bulunduğu zamanlarda, hiç olmazsa mühim addedilen bazı hizmetlerin emniyet altına alınması, o daireye tahsili müemmen bazı vergi vs. varidat tahsisi sureti ile temin edilmek isteniyordu. Bu varidat, artık diğer âme varidatı ile karşılaştırılmadığı için, Devletin gelir sıkıntısına düşmesi o daire hizmetlerinin aksamasına sebebiyet vermiyecekti. Bu sayede, meselâ askerî teçhizatın, dahilî emniyetin gerektirdiği masraflar muntazaman karşılanmış olacaktı.

4 — Varidatın tahsisi usulünden, daha eski devirlerde beklenen bir faide de, bir kısım varidatı kıralların ve etrafındakilerin tecavüz ve teaddisinden kurtarmaktı.

4) Pelin; a.g.e. Bütçe, s. 48.

Stourm (R.): de budget, 5. bası, 1906, s. 144-147. Allisc (E.): Traité élémentaire de sciences des finances et de législation financière française, 3. bası, Paris 1912, s. 61-62.

5 — Tahsisi varidat usulünden umulan son bir faide ise, âmme itibarının zayıf olduğu devirlerde, Devletin bilhassa harıçten istikraz akdedebilmek için, mukriz Devletlere sağlam bir takım vergi ve resimleri teminat göstermek imkânını vermesi idi. Bir grup varidat o istikrazlara karşılık tutulur ve istikrazın senelik mürettebatının (faiz ve amortismanlarının) tediyesinde kullanılırdı.

İşte, başlıca bu sebeplerledir ki, tahsisi varidat usulü doğmuş ve maliyesi zayıf memleketlerde hayli geniş bir tatbikat görmüştür.

Aslında, tahsisi-varidat usulü maliyenin islah ve takviyesi için hakikî bir çare olmayıp sadece çok muzdar zamanlarda müracaat olunan ve hastalığın asıl sebebini izale etmekten ziyade arazını kısmen dindirmekten başka faide sağlamıyan bir usulden ibaretti. O derecede ki, bu çare ile arazi biraz teskin olunan hastalık, içten içe daha vahamet arz etmekten geri kalmamıştır.

Filhakika tahsisi varidat usulünün mahzurlarının faidelerinden çok daha ağır bastığı nihayet anlaşılmıştır.

b) *Tahsis Usulünün mahzurları:*

1 — Tahsisi varidat usulünün Devlet için husule getirdiği en büyük mahzur, murakabenin zayıflamasıdır. Kontrolden mahrum bırakıldığı nisbette de israf ve suiistimallerin artması tabii bir netice olmuştur.

2 — Daireler ve hizmetler arasında öz ve üvey evlât tefriki yapılmış bir kısım daireler bolluk içinde yüzdürülürken, diğerleri yokluktan kıvranacak hale düşürülmüştür.

Esasen israf ve suiistimal de bu yüzden husule gelmiş ve bu gibi hâdiseler daha ziyade kendilerine bol varidat tahsis edilmiş bulunan dairelerde görülmüştür.

İşte, bütçe sistemi tekemmül ve inkişaf ettikçe Devletler bu mahzurları daha yakinen hissetmişler ve bunun izalesi çaresini ademi tahsis sistemine gitmekte bulmuşlardır.

Umumiyet prensibinin ikinci neticesi olan gayrisaffi usule geçilebilmesi için ise saff usulün denenmesi ve onun da mahzurlarının faydalarına galip bulunduğu anlaşılmıştır.

c) *Safî usulün faydaları:*

Safî usûl tatbik edildiğinde ondan umulan başlıca fayda her hizmetin net olarak kaçâ mal olduğunu anlamak imkânını vermesidir.

Filhakika, bir hizmetin bütçeye net maliyeti, o hizmetin ifası vesilesiyle elde olunan varidatın yapılan masraf yekûnundan tenzil edilmesiyle anlaşılır. Meselâ İstanbul Üniversitesinin Devlete kaçâ mal olduğunu anlamak için, Üniversitenin tahsil ettiği harç vs. özel gelirler tenzil edildikten sonra kalan miktara bakmak lâzımdır.

İşte, aynı dairenin elde ettiği varidatla ifa ettiği giderlerin mahsubu suretiyle neticenin bütçeye yazılması demek olan safî usulün yegâne faydası bundan ibarettir.

Bu faidesine mukabil safî usulün mahzurları muhakkak ki çok daha ağır basmaktadır.

d — *Safî usulün mahzurları:*

1 — Safî usulün en mühim mahzuru, bütçenin vuzuhunu ihlâl etmesindedir.

Safî usule göre tanzim edilen bir bütçede Devletin hakikî varidatıyla hakikî giderlerinin baliğ olduğu miktarı görmek ve anlamak mümkün olmaz. Zira, varidatın bir kısmı masrafların arkasında, masrafların bir kısmı da varidatın arkasında saklanmış durumdadır.

2 — Bu usulün ikinci büyük mahzuru kontrol ve murakabe imkânını baltalamasındadır. Gerçekten bütçeye dercedilen ve Meclis ile efkârı umumiyenin ittilama arzedilen sadece varidat ile masarifin sâfi bakiyeleridir. Varidat ve masrafların bir kısmı önceden mahşup edildiğinden bu kısım bütçe dışında bırakılmış ve bu suretle de Meclis murakabesinden kaçırılmış olmaktadır.

3 — Safî usulün üçüncü mahzuru ilk ikisinin neticesi olarak kendini göstermektedir. Zira, safî usule göre hazırlanan ve vuzuh-tan ari, murakabeye elverişsiz bulunan bir bütçede israf ve suiistimallerin alıp yürüyeceği tabiidir. Muhtelif dairelerin elinde dilediği gibi sarfedebileceği paralar âdeta «gizli kasalar» bırakılmış demektir.

Devlet maliyesinin bu karanlık köşeleri, israf ve suiistimallerin türemesine çok elverişli membarları teşkil etmişlerdir.

4 — Safî usule atfedilen dördüncü bir mahzur ise bu usulde Devlet varidatının Devlet masraflarına iktisadîlik esasına göre rasyonel bir şekilde tatbiki imkânının kalmamasıdır. Filhakika safî usulde bütün varidat bir araya toplanarak ehemmiyetleri itibariyle sıraya konamamakta ve böylece hizmetlerin herbirinin icabettirdiği miktarda ödenek ayrılmaktadır. Münferit olarak nazarı itibare alındığında ise her hizmetin icabettirdiği masrafın miktarını alabildiğine yüksek tutmak imkânı kolaylıkla hasıl olmaktadır.

e) *Gayrisafî usulün faydaları:*

Buna mukabil gayrisafî usule riayet olunarak vücade getirilen bir bütçede safî usulün mahzurlarını tamamen izale etmek imkânı mevcuttur. Gerçekten, gayrisafî usul safî usulün aksine sırasıyla şu faydaları sağlar.

1 — Evvelâ, gayrisafî usul sayesinde Devlet maliyesinde vuzuh temin olunur. Masraf arkasına gizlenmiş varidat, varidat arkasına gizlenmiş masraf olmadığı için Devletin bütün varidat ve masrafları bütçeye dercedilmiş bulunur.

2 — Saniyen, tekmil varidat ve tekmil masraflar Parlâmentonun ve efkârı umumiyenin bilgisine sunulduğu için, kontrol ve murakabe kolaylaşır.

3 — Vazih ve murakabeye elverişli olunca da maliyede israf ve suiistimallere kolay kolay imkân kalmaz.

4 — Devletin bütün masrafları bir arada mütalea edildiğinden, bunların ehemmini mühimmine tercih etmek, herbirine nisbî değerine göre ödenek ayırmak imkân dahiline girer. Kısaca, varidatın masarife tatbikini iktisadî prensiplere ve rasyonellik esaslarına göre ifa etmek mümkün olur⁶.

6) Stourm (R.): a.g.e., 5. bası, s. 147-167.

Allisc (E.): a.g.e., 3. bası, s. 58-67.

Sur (F.H.): Maliye Dersleri, cilt II, Ankara 1947, s. 112-117.

Ergin (C.): Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı, İst. 1938, s. 57-58.

Trotabas (S.): (Précis de science et législation financières, 10. bası, Paris 1950, s. 48-50.

Duverger (M.): Les finances publiques, Paris 1950, s. 88.

III — GENELLİK PRENSİBİNİN TARİHİ GELİŞMESİ VE MUHTELİF MEMLEKETLERDEKİ TATBİKATI

Buraya kadar nazari olarak incelediğimiz umumilik prensibinin nasıl bir seyir takip ederek geliştiğini görmek üzere muhtelif memleketlerdeki tatbikata kısa bir nazar atfetmekte fayda vardır.

Bütçe müessesesi ile bütçe hukukunun beşiği olan *İngilterede* gayrisafî usulün de ilk esaslı müdafaasının yapıldığı görülür.

Filhakika, İngilterede bugün de elân mer'î bulunan bütçe sisteminin vazı olan meşhur başvekil Gladstone, bütçede Devlet hizmetlerinin gerektirdiği ihtiyaçların safî değil, gayrisafî miktarları itibariyle gösterilmesi icabettiği fikrinde idi.

Gladstone, «Parlâmento mürakabesini müessir kılmak için, senenin nakdî muameleleri Avam Kamarasına bir kül halinde ve bir hesapta arz olunmalıdır» diyordu. Daha sonra, Bastableda umumiyet prensibini müdafa etmiş ve bu prensip sayesinde bütün malî teferruatın gözönüne konulduğunu ve dairelerin Devlet paralarını suiistimal etmelerinin önlediğini ileri sürmüştür. Gladstone ile Robert Peel'in 1848 de tesis ettikleri sistem, yarım asırdan fazla bir tatbikattan sonra, 1928 de W. Churchill'in Maliye Nazırlığı sırasında ilk önemli ihlâlâ mâruz kalmıştır.

Gerçekten Churchill, genellik ilkesini terkederek, Posta idaresiyle Kara Yolları Fonunun gayrisafî gelir ve giderlerini bütçeden çıkarmış ve bu dairelerin sadece varidat fazlasını veya açığını bütçeye dercetmekle iktifa etmiştir. Churchill bu değişikliği 1928 bütçe nutkunda şöyle izah etmeye çalışmıştır: «Sir Robert Peel'in ve Mr. Gladstone'un fikirlerine göre bütçede gayrisafî tahminlerin yer alması icabeder. Bu fikir lehinde kuvvetli deliller ileri sürülebilir. Fakat bu usulün neticesi olarak bütçe rakamları toplamında lüzumsuz ve mânasız bir kabarma hasıl olduğundan ve bu kabarıklığın da siyasî bazı mahzurları bulunduğundan, bir değişiklik yapmak lüzumunu duydum. Bütün partilerin maliye mütehasısları ittifak ederler ki, Posta idaresinin ve Kara Yolları Fonunun kendi varidatlarıyla karşılanan gayrisafî masraflarındaki artış, hesaplarımızda, doğrudan bütçeye malî yük teşkil eden masraflar seviyesinde görünmemelidir.»⁷

7) Kuyucak (H.A.): a.g.e. s. 50 - 51.

Pelin (İ.F.): a.g.e. s. 52 - 53.

Fransız maliyecilerinden E. Allix, Churchill'in bu tedbirini tenkid ederek 1928 de yapılan değişikliğin İngiliz bütçelerindeki fevkalâde artışı maskeleyen için başvurulmuş bir çare olarak görmüşür⁸.

Bunun dışında, İngiliz maliye sisteminde, fazla tenkit konusu olmamakla beraber, umumiyet prensibine istisna teşkil eden bir özel sistem daha vardır. Buna «Appropriation in aid» denilmekte ve birçok dairelerin ödeneği, kendilerine bırakılan bu özel varidat kaynağı ile artırılmaktadır. Appropriation in aid, çoğu defa, o dairelerin tahsil ettikleri bazı harçlarla eski eşya satışı veya para cezası gibi müteferrik hasıllardan ibarettir ve yıllık tahminleri o dairenin bütçesi kabul edilirken Parlâmentoya sunularak asıl ödenekler beraber tasdik olunmaktadır⁹.

Aslında Fransada ve diğer bir kısım Avrupa memleketlerinde de İngilteredekine benzer tedbirlere başvurulmuş ve gayrisafi usulden ayrılarak bütçelerde Devlet teşebbüslerinin safi neticelerinin gösterilmesi usulü tercih olunmuştur. Gerçekten, umumiyet kaidesinin ihlâlüne sebebiyet veren teşekküllerin başında İktisadî Devlet teşebbüsleri yer almıştır. Öyle ki, meselâ Almanyada 1922 tarihli muhasebe kanununda, bütün varidat ve masrafların bütçeye gayrisafi olarak derci icabettiği hükmü vaz'edilmiş fakat Devlet sınaî işletmelerinin bütçeye safi olarak girmesi istisnaı da ilâve olunmuştur.

İtalyada da, 1923 tarihli kanunda buna benzer hükümler yer almıştır. Yani hem umumiyet prensibi kabul edilmiş hem de istisnalar konulmuştur.

Dikkate değer bir cihet te, umumiyet prensibinden istisnaların muhtelif memleketlerde mütezayit bir istikamet takip etmesidir.

Gerçekten, Devlet İktisadî Teşebbüslerinin Genel bütçeye yalnız safi neticelerini aksettirmek suretiyle açılan ilk istisna yolunun, Üniversiteler ve bir kısım Yüksek Okullar ile kendilerine muhtariyet verilmek istenen bir kısım müesseselerle Emekli, Amortisman, Ke-falet vs. sandıkları ve Sosyal Sigorta müesseseleri ile bir hayli genişletildiği, Hazine Hususî hesaplarının ise bu istisna yolunu çok daha

8) Allix (E.): a.g.e. Traite et legis fin, 1931 tab'i s. 58.

9) Young (E. Hilton) - (Lord Kennet): The System of National Finance, 3. bası, Londra 1936, s. 224-225.

yaygın hale getirdiği görülür. Hazine hususî hesapları ihdası suretiyle umumiyet kaidesini en fazla ihlâl eden memleket Fransa olmuştur. O derece ki, E. Allix'in de belirttiği üzere ¹⁰ bu hesaplar âdetta birer gizli bütçe — budget occulte — halinde Fransız Maliyesini vuzuhtan mahrum bir hale sokmuştur ¹¹.

Memleketimize gelince: Osmanlı Devletinde, 19 uncu asrın ikinci yarısında, Abdülaziz ve Abdülhamit devirlerinde, dairelere ödenek yerine muayyen gelirler tahsis edilmesi umumî bir sistem halinde idi. Bu durum, yani tahsisi varidat usulü, meşrutiyete kadar, biraz artıp eksilmek suretiyle devam etmiştir. Devlet varidatının üçte birine yakın bir kısmını doğrudan tahsil ederek dış istikrazlara karşılık tutan Düyunu Umumiye idaresi, sadece kendisine varidat tahsis edilmiş bir idareden ibaret bulunmayıp âdetta Maliye Bakanlığının ikiye ayırmış bir gâsıp durumunda idi. Düyunu-Umumiyeden başka kendilerine özel gelir tahsis edilmiş bir seri daire daha vardı. Rûsumat, yani gümrükler ile bir kısım İnhisarları idare eden daire, Maliyeye yalnız safî varidatını verirdi. Defteri-Hâkanî yani Tapu Dairesi, Orman, Maadin idareleri hep kendi gelirleriyle geçinirlerdi. Maarif Vekâletinin, kendi özel saymanları ile idare ettikleri âsâr ve emlâk vergisi zammı ile, mezbaha rûsumundan mürekkep bir varidatı vardı. Memurların emekli ve azil maaşları ayrı bir sandık tarafından idare olunurdu. Silâhlı kuvvetlerin sırf kendileri için ihdas edilmiş birçok vergi ve resimler vardı. Bu meyanda köprü aidatı, Dolmabahçe Gazhanesi hasılatı Bahriye nezaretinin, nüfus, pasaport harçları Dahiliye nezaretinin emrinde idi.

Bütün bu varidat tahsisleri ile güdülen maksat, dairelerin bir kısmına muhtariyet vermek ve bahusus, Devlet gelirleri masrafları karşılamağa yetmediği için hiç değilse bazı servisleri korumak ve kurtarmaktı. Bu vaziyetin neticesi olarak ta, her dairenin tediye kabiliyeti ve memleketteki itibar derecesi yekdiğerinden farklı hale gelmişti. Maliye Bakanlığının bu çeşitli hazineler üzerinde hiçbir tesiri ve Devlet Maliyesinin bütünü üzerinde de her hangi bir kontrolü yoktu ¹².

10) Allix (E). a.g.e. 6. bası, Paris 1931, s. 107-125.

Trotabas (L.): a.g.e. 10. bası, Paris 1951, s. 73-75.

11) Pelin (İ.F.): a.g.e. s. 53-56.

12) Pelin (İ.F.): a.g.e. 56-57.

Bu duruma ilk defa nihayet veren kanun 1327 tarihli Muhasebei Umumiye Kanunu Muvakkati olmuştur.

Sözü geçen kanun, 19 ve 20 inci maddeleri ile, bakanlıkları ödeneklere bağlamak, varidatı bütçeye gayrisafî olarak geçirtmek ve hiçbir dairenin özel gelirlerle giderlerini artıramıyacağı hükmünü vaz'etmek suretiyle, ademi tahsis ve umumiyet prensiplerini ilk defa tesis etmiştir.

Halen mer'i bulunan 26 mayıs 1927 tarih ve 1050 No. lı Muhasebei Umumiye kanunu da genellik ilkesini muhafaza etmiş ve kuvvetlendirmiştir.

IV— TÜRKİYEDE BÜTÇENİN GENELLİK PRENSİBİ İLE İLGİLİ MEVZUAT VE TATBİKAT

a) *Varidatın (ademi tahsisi) ve gayrisafî olması ile ilgili hükümler:*

Muhasebei Umumiye kanununun 48 inci maddesine göre, «Varidat ve hasılat, bütçeye tamamen gayrisafî olarak irat kaydolunur. Bunların tahsil ve idare masarifi bütçede taallük ettiği tahsisattan sarfedilir.»

Bu hüküm gelirler bakımından gayrisafî usulü gayet sarahatla tesbit etmektedir. Her nevi varidat ve hasılat, bütçeye brüt miktarlarıyla kaydedilecektir. Bu gelirlerin tarh, tahakkuk ve tahsili için ifası icabeden giderler, bütçeye bu maksatla açılan özel bölümlere konacak ödeneklerden karşılanacaktır. Diğer bir ifade ile, M.U.K. ki bu hüküm muvacehesinde artık gelir arkasına gider saklaması ve bu nevi giderlerin Parlâmentonun kontrolundan hariç bırakılması mümkün değildir. Gelir daireleri kendi masraflarını mutlaka bütçedeki tahsisatından karşılamak zorunda oldukları için ellerine geçen hasılatı giderleri için kullanamayacaklar ve binnetice istedikleri gibi ve istedikleri kadar masraf yapamayacaklarından israfa ve suiistimale kaçmaları imkânı da bulunmayacaktır.

b) *Masrafların gayrisafî olması ile ilgili hükümler.*

Bu husustaki başlıca hükümler de M.U.K. nun 45 ve 50 inci maddeleriyle vaz'olunmuştur. 45 inci maddeye göre, «Devlet hizmetlerinin müstelzim olduğu masarifi her sene bütçesine vaz'olunan tahsisat ile tâyin olunur.»

24/5/948 tarih ve 5209 No. lı kanunla muaddel 50 inci maddeye göre de «Bakanlar bütçe ile verilen ödeneklerden fazla yükleme ve harcamalarda bulunamayacakları gibi, bu ödenekleri özel gelirlerle de çoğaltamazlar.»

Bu hükümlerle, masarif bakımından da ademi tahsis kaidesi ve gayrisaffi usul tesis edilmiş bulunmaktadır.

Filhakika, Devlet hizmetlerinin gerektireceği masraf karşılığının bu hizmetlere önceden tahsis edilecek varidattan temin edilemeyeceği ve bu masrafların hududunun, tahsis edilmiş bir varidatın gayri-muayyen olan hasılatı ile değil de, her sene bütçesine konulacak ödenekle tâyin edileceği sarahaten belirtilmektedir.

Bu esas teyid etmek üzere de ikinci bir hükümlerle, vekillerin bütçe ile verilen tahsisattan fazla taahhüdât ve sarfiyatta bulunamayacakları ifade olunmuş ve vekillerin bütçe tahsisatını özel varidatla tezyid edemeyecekleri sarahaten kaydedilmiştir. Bu son hükümlerle masraf arkasında varidat saklanması ihtimali de önlenmiştir. M.U.K. diğer maddelerinde vaz'ettiği hükümlerle de umumiyet prensibini takviye etmiş, hattâ bu prensibi hayli ileri ve belki aşırı denilecek bir dereceye ulaştırmıştır.

Gerçekten, M.U.K. nun 53 üncü maddesi hükmüne nazaran «Bir vekâletten diğer vekâlete verilen eşya ve levâzım esmanı bunları alan vekâletin tahsisatına mahsup ve mukabili varidat kaydoluncaktır.»

Bu hükmün aslında, umumiyet prensibinin ve gayrisaffi usulün nazariyattaki anlamını dahi aştığı söylenebilir. Zira bir vekâletten diğerine eşya ve levazım verilmesi, haddizatında Devlet için ne yeni bir masraf, ne de yeni bir varidat teşkil eder. Belki sadece fasıllar arasında bir münakale icrasını ifade eder.

53 üncü madde hükmü mucibince evvelâ, bu eşya ve levâzımı alacak vekâletin, onun bedelini karşılamaya kifâyet edecek bir tahsisatı bulunması lâzımdır. O vekâlet bu maddeleri hariçten temin ve tedarik etmek istese filhakika bütçede kendisine bu bapta verilen tahsisatla mukayyet olması icabedecektir. Bu tahsisatın karşılığının da bütçenin sair varidatından temin edilmesi lâzımgelecektir.

Halbuki, 53 üncü madde hükmü ile Devlet yeniden hiçbir masraf ihtiyar etmediği halde, sırf bir eşyanın tahsis edildiği dairenin değişmesi dolayısıyla hem bütçeye bir masraf kaydedilmekte hem

de o eşyanın değeri kadar bütçeye yeni bir varidat girmiş gibi olmaktadır. Ortada hakikî her hangi bir gelirin mevcut olmadığı ise âşikârdır.

Umumiyet kaidesi ile gayrisafî usulden maksat, Hazineye giren ve çıkan bilûmum gelir ve giderlerin kaydedilmesi, gelir ve giderlerin yekdiğerinin arkasına saklanmamasının teminidir. Yoksa, sırf bazı eşya ve malzemenin kullanma yerinin değıştirilmesi dolayısıyla masraf ve varidat kalemlerine asılsız yere ilâveler yapmak değildir.

Bizce, Dairelerin birinden diğere verilecek eşya ve levâzım için tatbiki gereken usul şu olmalıdır: Bu eşya ve malzeme o sene alınmış ise ödenek münakalesi yapılması, daha evvel satın alınmış ise, sadece ayniyat kayıtlarında değışiklik icrası lâzım ve kâfidir.

M.U.K. nun 54 üncü maddesindeki «Nümune çiftliğı, hara ve ağıl gibi müessesat hasılatından istihlâk edilecek olanların esmanı, istihlâk tarihindeki fiyatları ile tahsisatına mahsup ve mukabili irat kaydolunur.» hükmüne gelince, merhum Prof. İ.F. Pelin¹³ ve Prof. H. A. Kuyucak'a¹⁴ iltihakla bu hükmün tatbikatta doğuracağı iktisadî ve hesabî güçlükleri kabul etmekle beraber 53 üncü maddeden farklı olarak aslında gayrisafî bütçe usulüne uygun bulunduğunu da kaydetmemiz icabeder. Zira burada filhakika Devlet için elde olunan yeni bir iktisadî kıymet ve bütçe için de hakikî (ve fakat aynı) bir varidat bahis mevzuudur. Binaenaleyh bu aynı varidatın istihlâki de bütçe için tahsisatına mahsubu icabeden bir masraf teşkil eder.

c) *Gayrisafî usulün ve ademi tahsis prensibinin istisnaları:*

M.U.K. muzun, esas itibariyle bağılı bulunduğu ademi tahsis kaidesiyle gayrisafî usulden vaki inhirafları başlıca 49, 55 ve 115 nci maddelerine dercolunan hükümlerde görmek mümkündür.

49 ncu maddeye göre «Muvazenei Umumiye dahilinde idare edilmekte olan sınaî ve ticarî müessese ve idarelerin mevaddı iptiadiye ve malzeme mübayaa bedelleriyle mütehassıs ve amele ücretleri mütedavil sermaye namı ile bütçelere konulan tahsisat ile tedvir ve tesviye olunur. Bu müessesat ve idarelerin mütedavil sermaye tahsisa-

13) Pelin (İ.F.): a.g.e. s. 58.

14) Kuyucak (H.A.): a.g.e. s. 52-53.

tından istimal olunmayan miktarı sene nihayetinde iptal ve istimal olunan sermayeden mütehasıl varidat fazlaları da irat kaydolunur.»

Bu maddenin kısa tahlili şöyle yapılabilir:

Devletin ticarî ve sınaî mahiyetteki teşebbüslerinin bir kısmı, Umumî Bütçe dahilinde idare edilmektedir. İşte bu nevi müesseselerin ihtiyacı olan masrafların ifası bütçeye «mütedavil sermaye» adı altında konulan tahsisattan karşılanacaktır.

Bu hüküm, esas itibariyle «döner sermaye» usulünde dahi, ademi tahsis prensibinden tamamen ayrılmadığını göstermektedir. Filhakika döner sermaye olarak muayyen bir meblâğı kullanması için ticarî ve sınaî mahiyetteki idare veya müesseseye önceden muayyen bir varidat tefrik ve tahsis edilmiş değildir.

Ancak, mütedavil sermaye tahsisatının diğer nevi ödeneklerden farklı olan tarafları mevcuttur. Gayrisafî usulden ve kısmen ademi tahsis kaidesinden inhirafını mucip olan da bu farkları ve özelliğidir.

Şöyle ki, normal ödenekler bir defa istimal edilmekle ifna olurlar. Yani normal bir ödenğin tekabül ettiği para ile ancak bir defa masraf yapılabilir.

Halbuki döner sermaye namıyla verilen tahsisatın tutarı olan meblâğı, bütçe senesi içinde, bu sermayenin muhassas bulunduğu hizmet ve faaliyetin imkân verdiği sefer kadar tekrar ve tekrar kullanmak imkânı mevcuttur.

Bu sermaye tahsisatı daha ilk çekilişinde bütçeye masraf kaydolunur. Tahsisatın sadece bir kısmı çekilmiş ise bütçeye masraf kaydı icabeden miktar o kısımdan ibarettir. Mütedavil sermaye tahsisatından sene sonuna kadar çekilmemiş bir kısım mevcutsa, artık tahsisatın bu miktarı iptal olunur. Zira, «gelecek senelere devri meşrut tahsisat usulü mülğadır» (M.U.K. mad. 46).

Buraya kadar, döner sermaye ödenğinin, diğer ödeneklerden hiçbir farkı yoktur.

Asıl fark, bütçeye masraf kaydedilerek çekildikten sonra - ki ekseriya tamamı birden çekilir - döner sermayenin kullanılması neticesinde hasıl olan gelirin bütçeye maledilmesi suretindedir.

Gayrisafî usûl, döner sermayenin daha ilk istimalinde elde olunan kârın bütçeye derhal gelir kaydedilmesini ve ademi tahsis kai-

desi de bu suretle hasıl olan varidatın artık bir daha aynı işe tahsis edilmemesini gerektirdiği halde, M.U.K. 49 uncu maddesi bu esaslardan inhiraf etmektedir.

Filhakika, döner sermayeden sene içinde hasıl olan kâr veya kârlar sermayeye ilâve, vukubulan zararlar tenzil edilmektedir. Sene sonuna kadar bu minval üzere devam edilerek muvakkat kâr ve zararlar yekdiğeriyle mahsup olunmakta ve neticede bir gelir fazlası kalırsa o bütçeye irat kaydolunmaktadır. Mütedavil sermaye verilmesi usulü ile genel bütçe içinde idare olunan darphane, hastahane, matbaa, fabrika ve teknik okulların çalışmalarında kolaylık sağlanmakta ise de, bu usulün normal ödenekle yapılması icabeden bazı masrafları da mütedavil sermaye hesabında saklatmak gibi bazı mahzurları da yok değildir.

Netice itibariyle,

Muhasebei Umumiye kanunumuz bu ufak istisna ve 1935 yılında buğdayı koruma vergisinin ilk ihdas yılında bu vergi hasılatı için kabul olunan tahsisi varidat dışında, Umumiyet prensibine ve gayrisafî usule ziyadesiyle bağlı bulunmaktadır.

Mamafih, Türkiyede de, mülhak, muhtar (katma ve özel) bütçelerle ademi tahsis kaidesine ve bilvasıta umumiyet prensibine karşı açılan istisna listesi, katma bütçeli idarelerle özel bütçeli İktisadî Devlet Teşekküllerinin ve Emekli Sandığı ve Sigorta Kurumları gibi sosyal emniyet müesseselerinin artması nispetinde, fazlaşmaktadır.