

## TÜRKİYE'DE İLK BÜTÇE

ESAT TEKELİ

Türkiye'de ilk bütçenin ikinci Meşrutiyetin ilânından sonra tanzim edilen ve teşriî mercilerin tasdikinden geçen 1325-1909 bütçesi olduğu ileri sürülür ve ondan evvel (Muvazene defteri) adı altında hazırlanmış olan gelir ve gider cetvellerine bütçe mahiyeti tanınmaz. Bu telâkkide muvazene cetvel ve defterlerinin mutlakiyet devrine ait olmasının ve millî murakabe mercilerinden geçmemiş bulunmamasının da tesiri vardır. Halbuki bütçe, devletin ileride muayyen bir devreye ait gelir ve giderinin tahminlerini gösteren ve gelirin tahsiline, giderin icrasına mezuniyet veren bir vesika diye tarif edildiğine göre, bu tarifteki unsurların bulunup bulunmadığını aramakla yetinmek ve bütçeyi tasdik eden merci üzerinde fazla durmak icab eder. Çünkü parlamenter idarenin henüz kurulmadığı zamanlarda mutlak iktidarı elde tutanlar tarafından yapılan tasarruflar kanun hüküm ve kuvvetinde sayılır. Hatta böyle bir durum, teşriî meclisleri mevcut iken, muvakkat surette dağıtılan memleketlerde de kendini göstermiştir. Fransa'da 1940 senesinde millet meclisi dağılarak teşriî kuvveti de Fransız devlet şefinin uhdesine geçtiği için şef olan zat, bütçe ve vergi hususunda tasarruflarda bulunmuştur. Hatta Fransa'nın düşman işgalinden kurtulmasından sonra kurulan muvakkat hükümet dahi, ilk zamanlarda kararname tanzimi yoluyla değil de emirname çıkarmak suretiyle bütçeye ait tasarruflar yapmıştır. Ancak, 2 kasım 1945 tarihli kanunla bütçenin tasdiki hakkı Kurucu Meclise verildikten sonradır ki, bu vaziyete nihayet verilmiştir. Bu sebeple ikinci meşrutiyetten önce, tanzim edilen muvazene cetvellerinin bütçe olup olmadığını tayin için bütçeyi tasdik eden makamdan ziyade, tanzim edilen vesikaların bütçede aranan vasıfları haiz olup olmadıklarına bakmalıdır.

Bizde ilk defa olarak Kanunî Sultan Süleyman zamanında ve 973 senesinde gelir ve giderleri bir muvazene halinde karşılaştıran bir cetvel hazırlandığını görüyoruz. O tarihte bütçede gösterilen gelir (183.088.000) akça ve masraflar da (189.657.000) akça idi. Buna göre, gelirle gider arasında 6.569.000 akça derecesinde bir açık görülmektedir. 1064 senesinde Tarhonce Ahmet Paşa tarafından tan-

zim edilen ve (Tarhoncu lâyihası) adile tanınmış bulunan lâyiha da bir muvazene cetvelidir. Bu cetvele göre de varidat 14.503 ve masraflar 16.400 kesedir. Buna göre, bütçede takribî olarak 2.000 kese açık vardır. Keseyi akçaya çevirirsek — bir kese 500 kuruş ve bir kuruş ta 120 akça olduğuna göre — varidat 870.180.000 ve masraflar da 984.000.000 akça tutar. Ancak, gerek 973 senesinde, gerekse 1064 yılında tanzim edilen cetveller, Devletin bütün gelir ve giderini ihtiva etmediği ve mühim miktarda varidat ve masraf bu muvazeneler dışında kaldığı için, bu defter ve cetvellere en ziyade bu bakımdan Devlet Bütçesi adı verilemez. Gerçekten o tarihteki malî idare rejimine göre bir takım varidat mahallerinde harcanarak devlet hesaplarına intikal etmediği gibi, bir kısım varidat da doğrudan doğruya iç hazineye giderek, bu hesapların dışında kalırdı. Nitekim, tarihlerin verdiği bilgilere göre : 1) Mısır, Eflâk gibi mümtaz eyaletlerin vergileri, maden hasılatı, harpte iğtinam edilen mallar, vezirlerin ve ümeranın zaytedilen muhalledatı, 2) Saray ile asker tayınları için aynen alınan ondalık ağnamı ve pirinç vesaire, 3) Padişaha ve ümeraya ayrılmış olan tahsisat, dairelere ve kâtiplere ve ilmiye mensuplarına mahsus zaamet harç ve aynı tahsisat ve arpalıklar hasılatı ve (avarız) ve (nüzul akçası) namile tarh edilen vergilerin bir kısmı, gene (imdadıyyei seferiyye ve hazariyye) adı altında alınıp mahallerinde sarfedilen örfî vergiler, 4) kalelerde ve büyük şehirlerde ve hudutta bulunan yerli askerlerin ocaklık namile aldıkları hasılat, 5) Tımarlılarla zaimlerin dirlikleri için verilen araziden alınan çeşitli hasılat, 6) Tersaneye ait bazı mukataalar ve ocaklıların hasılatı, 7) Padişahların vakfettikleri geniş arazi ve köylerin mühim miktarlara varan hasılatı, Tarhoncu Ahmet Paşanın tanzim ettiği muvazeneye dahil değildi. (Abdurrahman Vefik - tekalif kavaidi, cilt 1).

Böylece, çok ehemmiyetli bir kısım devlet varidatının muvazene dışında kalmasına mukabil, devlet masrafı sayılamıyan bazı masraflarda muvazeneye girer. Gerçekten, Tarhuncu lâyihasında matbahî âmire masrafları, Edirne sarayı gılmanları masrafları, (âdeti aliyye ve bahariyye ve adeti sairei bazı kesen ve inâmat ve harcırah) şeklinde masraflara rastlanır. Öte yanda, Maarif ve Nafia hizmetleri için bütçeye bir şey konmazdı. Çünkü, padişahlar varidat fazlasını bu gibi faydalı hizmetlere harcadıkları gibi, bütün vezirler, vükelâ ve zenginler de varlıklarının mühim bir kısmını hayırlı ve faydalı müesseseler kurmaya sarfederlerdi. Bu resmî ve hususî faaliyet ve yardımlar kâfi görülür ve en ehemmiyetli âmme

hizmetleri arasında yer alan Maarif ve Nafiaya devlet bütçesinden para ayırmak lüzumu dikkate alınmazdı. Böylece bir devlet bütçesinin tabii olarak bütün devlet gelir ve giderini ihtiva etmesi lâzım geleceği takdir edilmediği gibi, bütçe ile verilen tahsisat üstünde masraf yapmamak ve gene bütçede gösterilen gelir dışında vergi tahsil etmemek gibi, bütçe mefhumunun zarurî bir unsuru olan hususlara da riayet edilmezdi. Hattâ bu riayetsizliğin Türkiye'de parlamenter idarenin kuruluşuna kadar devam ettiğini söylemek hatalı olmaz. Gerçekten, mutlakiyet devrinin son yıllarından sayılabilen 1289 senesinde tanzim edilen muvazene defterine bağlı bir raporda verilen izahlar bu durumu açıkça göstermektedir. Bu raporda müteferrik borçların kabarması sebebi izah edilirken, bu borçlardan çoğunun devair masraflarının tahmin olunan miktarları aşmasından doğduğu kaydedilmekte ve dairelerin (her ne yolda olursa olsun, vuku bulabilecek masraflarının bundan böyle tamamiyle bütçeye ithal olunup, bunların mecmuu sene zarfında vuku bulacak hasılatın yekûnunu tecavüz etmemelidir. İşte, umuru Maliyenin mihverî nizamında cereyaniyle beraber, halkın husulü emniyet ve itminani ve saltanatı seniyyenin yedi tasarrufunda bulunan servet ve kudrete nisbetle haizi itibar olabilmesi kaziyeleri mücerret şu esasa müptenidir) denilmektedir.

Bununla beraber, bu saydığımız noksanların hepsini değilse, bir kısmını ihtiva eden 1863-1864 muvazene cetvelini Osmanlı devrinin ilk bütçesi diye vasıflandıranlara rastlanır. Bu muvazene cetveli veya bütçe cetveli tanzim tarzı itibariyle tenkide lâyük olmakla beraber, oldukça ciddi çalışmaların mahsulü olduğu için bu bütçe üzerinde durmak istiyoruz.

Bu bütçeyi 1859 senesinde Maliye Nezaretine bağlı olarak kurulan İslahatı Maliye Komisyonu hazırlamıştır. Yedi kişiden mürekkep olan bu heyetin üç âzası ecnebi idi. Birincisi İngiliz tabiiyetinde bulunan Osmanlı Bankası Direktörü M. Falconnet, ikincisi Avusturya Maliye Nezaretinde büyük bir makam işgal etmekte iken kendi Hükûmeti tarafından Türkiyeye gönderilen M. Lahenbacher, üçüncüsü de Fransız tabiiyetinde bulunan bankacılardan M. Alléon idi ki, bu zat, az zaman sonra komisyondan çekilmiş ve yerine Fransız Hükûmetinin hususî delegesi olan M. de Polenc gelmiştir.

Bu komisyonun çalışma programı genişdi. Malî sahada yürürlükte bulunan vergilerin tarh ve tahsiline ait kanunları gözden geçirmek, bunları ıslah etmek, malî idarede yapılması gereken başka

reformları tesbit etmek, bu komisyonun vazifeleri arasında idi. Maliyenin umumî idaresine ait kanun ve nizamlar da gene komisyon tarafından tetkik olunacak, zamanın ihtiyaçlarına uydurularak kordine edilecekti. Bu maksatla projeler hazırlanıp Hükûmete sunulacak ve projelerin kabulü halinde tatbikatı da komisyon tarafından takip edilecekti. Hatta, başkaca hazırlanan malî kanun ve nizamlar, neşredilmeden önce, bu komisyona yollanarak mütalâası alınacaktı.

İşte bu komisyon, imparatorluğun bütçesini hazırlamaya da teşebbüs etti. Ve bu maksatla dairelerden bilgi toplamaya başladı. Fakat o zaman bizde bugün olduğu gibi, Devlet varidatı bir elde, Maliye Vekâletinde temerküz etmiş değildi. Bazı nezaretler, kendilerine mahsus varidata sahip idiler. Bu varidatı kendileri tahsil ve sarf ederlerdi. Tahsilât ve sarfiyat üzerinde maliye nezaretinin kontrolü yoktu. Diğer taraftan nezaretler, kendilerine bütçe veya muvazene ile verilen tahsisatla mukayyet değildiler. Nezaretler ihtiyaç hasıl oldukça masraflarını yaparlar ve bunları zamanı gelince maliyenin nasıl karşılayacağını pek düşünmezlerdi. Türkiye maliyesi hakkında bir kitap yazmış olan A. Du Velay'ın dediği gibi, bu hal sadece bir intizamsızlık değil, bir insicamsızlıktı. Nezaretlerin karşılığını düşünmeden masrafa girmeleri yüzünden dalgah borçlar meydana gelmiş ve artmaya başlamıştı. İslahatı Maliye Komisyonu, Maliyeden maada nezaretlerce tahsil edilmekte olan hususî varidatı bunların ellerinden alarak, Maliye Vekâletinde toplamak, nezaretlere de masrafları için tahsisat vererek onların bu tahsisat haddini aşmasını önlemek istiyordu. Fakat, denilebilir ki, komisyon gerek gelir, gerek masraf hususunda takip ettiği bu maksadı gerçekleştirememiştir. Çünkü Harbiye ve Bahriye Nezaretleri tahsil etmekte oldukları bir kısım varidatı bırakmadıkları gibi, nezaretlerin masraf tahsisatları da tecaviüz edile gelmiştir.

Komisyon, 1863-1864 bütçesini hazırlarken, tahmine esas olacak istatistik rakamlarının bulunmaması yüzünden, gelir tahmininde güçlüklerle uğramış ve bu sebepten bütçeyi daha evvelki senelerin gelir tahsilâtına ve masarif miktarına göre tesbite mecbur olmuştur. Komisyonca tesbit edilen bütçenin gelir kısmında vergiler iki kısma ayrılmıştır : 1) Vasıtasız vergiler, 2) Vasıtalı vergiler. Vasıtasız vergi başlığı altında; 1) Vergi, 2) Bedeli nakdi gösterilmiştir. Vasıtalı vergiler başlığı altında su vergiler yazılıdır : Aşar, ağnam ve canavar vergisi, gümrük resmi, tütün, rüsumu saydiyye, mukavelât, müskirat, tapu, rüsumu muhtelif, posta, matbaai âmi-re, Devlet emlâki, Devlet çiftlikleri, tuzlalar, maadin, Devlet emlâki

satış hasılatı, Mısır, Eflâk, Buğdan, Sırbistan, Sisam vergisi, Bahriye nezareti varidatı, Ticaret nezareti varidatı.

Aşar ve ağnam, daimî mevzulardan alınan vergiler olduğuna göre, vasıtasız vergiler arasındadır. Bunların vasıtalı vergiler arasında sayılması doğru görülemez. Hakikî vasıtasız vergiler, bütçe varidatının üçte ikisi raddesindedir. Aşar vergisi vasıtasız vergilerin yarısını ve bütçenin üçte birini teşkil etmektedir. Bir vergi sisteminde vasıtasız vergilerin böyle mühim bir yer tutması, vergi adaleti bakımından şüphesiz isabetlidir. Ancak, vasıtasız vergilerin mühim bir kısmı köylüden ve toprak mahsullerinden alındığı ve bu mahsuller ise iklim cilvelerine tâbi bulunduğu için devlet varidatı da büyük dalgalanmalara maruz bir halde idi. Mahsul iyi olmayınca, gerek öşür hasılatı, gerekse nakden alınan vergi hasılatı düşüyor, bütçede açıklar hasıl oluyordu.

Bütçenin masraf kısmında ise : Dış borçlar, iç borçlar faiz ve amortismanları, eytam sandığına borçlanılan paranın faizi, Hicaz ve Yemen Vilâyetleri tahsisatı, Saray tahsisatı ve diğer tahsisatlar, yardımlar, Meclisi vükelâya memur zevat ile bazı yüksek komisyonların tahsisatı, Harbiye, Bahriye, Adliye, Evkaf, Dahiliye, Hariciye, Ticaret, Maarif ve Nafia, Zaptiye nezareti ve Maliye nezareti tahsisatı bulunmakta idi. İç borçlar bazı nezaretlerin ödenememiş borçlarından doğan dalgalı borçlar idi.

Yukarıda söylediğimiz gibi, bu bütçenin masraf kısmına konan tahsisat miktarları, tecavüz edilmesi tecviz edilmeyen birer hat mahiyetinde telâkki edilmediği için, bazı müelliflerin ilk Osmanlı bütçesi diye vasıflandırdığı 1863-1864 bütçesi de hakiki manasile bir bütçe sayılamazsa da, Millî Mürakabeden mahrum bir mutlakiyet idaresinde tanzim edilmesi mümkün olan bütçelerin oldukça ciddi tetkiklere dayanan bir örneği addolunabilir.