

MODERN ANLAMDA YAPILAN İLK BÜTÇE:  
OSMANLI MALİ TARİHİNDE 1909 YILI BÜTÇESİ<sup>1</sup>  
THE FIRST BUDGET IN THE MODERN SENSE:  
1909 BUDGET IN OTTOMAN FINANCIAL HISTORY

**Hakan AYAZ**

Doktora Öğrencisi, Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü  
ORCID ID: 0000-0002-9099-7558, hakan747@gmail.com

**ÖZET**

II. Meşrutiyet'in ilan edilmesinin ardından İttihat ve Terakki Cemiyeti, öncelikle denetleme iktidarı ve sonrasında da yönetimde tamamen söz sahibi olduğu bir on yıllık döneme sahip olmuştur. Bahsi geçen bu on yıllık süre içerisinde birçok siyasi olay yaşanmıştır. Bu olayların sonucunda topraklar kaybedilmiş, çalışabilecek erkek nüfus oranında azalma yaşanmış, ekonomik yönden çok zor bir dönem yaşanmış ve en önemlisi de Osmanlı Devleti yıkılmaya yüz tutmuştur. Devleti, içerisinde olduğu bu durumdan çıkarmak ve yıkılmasını önlemek amacıyla ekonomik şartları düzenlemek ve düzeltmek için çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bunlardan biri de bütçeler olmuştur. Düzenli bir şekilde bütçeler oluşturulmaya özen gösterilmiştir.

Bu çalışmada, II. Meşrutiyet'in ilanından sonra Osmanlı Devleti tarafından hazırlanan 1909 yılı bütçesine değinilmiştir. Bütçeler ve uygulamaları, devletlerin mali sistemlerinin önemli bir parçası olmuşlardır. 1909 yılı bütçesinin özelliği ise daha önce yapılan bütçelere göre, modern anlamda yapılmış ilk bütçe olmasıdır. Çalışmanın amacı, 1909 yılı bütçesinin önceki bütçelerden farkını ve modern anlamda yapılan ilk bütçe olması özelliklerini ortaya koymaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Osmanlı Devleti, Bütçe, Meclis, II. Meşrutiyet.

**ABSTRACT**

Following the proclamation of the II. Constitutional, the Committee of Union and Progress had a ten-year period in which it had a say in the control power first and then in the administration. Many political events took place during this ten-year period. As a result of these events, the land was lost, the rate of male population that could work, a very difficult period was experienced economically, and most importantly, the Ottoman State faced collapse. Efforts have been made to regulate and correct economic conditions in order to remove the state from this situation and prevent its collapse. One of these has been budgets. Care has been taken to create budgets on a regular basis.

In this study, after the announcement of the II. Constitutional, the 1909 budget prepared by the Ottoman State was mentioned. Budgets and their applications have been an important part of the financial systems of states. The feature of the 1909 budget is that it is the first budget built in the modern sense compared to the previous budgets. The aim of the study is to reveal the difference of the 1909 budget from the previous budgets and the characteristics of being the first budget in the modern sense.

**Keywords:** Ottoman State, Budget, Assembly, II. Constitutional.

**1. GİRİŞ**

Bir kavram olarak bütçe, Batı ülkelerinde gelişip ülkemizde de kullanılmış bir kelimedir. Latince “bulga” kökünden türemiştir. Fransızca’da “bouge”, İngilizce’de “budget”, Almanca’da “der haushaltplan” olarak kullanılmaktadır. Kelimenin anlamına bakıldığında küçük para kesesi, deri çanta

<sup>1</sup> Bu çalışma, 15/02/2020 tarihinde İKSAD I. Uluslararası İzmir İktisat Kongresi’nde sözlü olarak sunulan bildirinin geliştirilmiş halidir.

anlamlarına geldiği görülmektedir. İngiltere’de 17. yüzyılda günümüz anlamıyla kullanılmaya başlanan bütçe kelimesi, çanta-kese anlamlarından farklı olarak, devletin gelir ve giderlerini gösteren belgeler olarak karşımıza çıkmıştır (Canbay-Gerger, 2012: 160).

Bütçe hakkı, ülkelerin demokratik ve parlamenter sistemlerde kaydettikleri gelişme ile uyumlu olmuş ve bu gelişmeye paralel olarak ilerlemiştir. Bu gelişmeye bakacak olursak üç aşamadan geçtiği görülmektedir:

- Vergilerin ve diğer gelir kaynaklarının parlamento tarafından onaylanması,
- Giderlerin ödenek verme usulü ile parlamento tarafından onaylanması,
- Devletin gelir ve giderlerinin onaylanması işleminin her yıl parlamento tarafından yeniden yapılması.

Dünya üzerinde bütçe hakkının gelişimine bakıldığında, 13. yüzyılda kabul edilen Magna Carta (Büyük Şart) ile oluştuğunu görebilmekteyiz. 1215 yılında Kral John tarafından kabul edilen Magna Carta ile vergi tarhi<sup>2</sup> için halktan rıza alınması uygulaması kabul edilerek bütçenin doğduğunu ve parlamenter sistem ile geliştiğini söyleyebilmekteyiz. Ancak vergilerin onay hakkı 1689 yılında Bill of Rights<sup>3</sup>-Hukuk Kanunu’nun kabulü ile tamamen yerleştirilmiştir. 18. yüzyıla gelindiğinde ise vergiler de dâhil olmak üzere tüm kamu giderlerinin parlamentonun onayından geçmesi prensibi İngiltere’de yerleşmiştir (Öner, 2009: 5; Canbay-Gerger, 2012: 177). Dolayısıyla bütçe hakkının, İngiltere’de halk temsilinin ve demokratik yönetim biçiminin yerleşmeye başlamasıyla beraber geliştiği görülmektedir.

İngiltere’den sonra Fransa’da da bütçe hakkı aynı aşamalardan geçerek gelişme göstermiş ancak bu daha geç bir dönemde yaşanmıştır. Modern anlamdaki ilk Fransız bütçesi restorasyon dönemi olan 1814-1830 yılları arasında hazırlanan 1816 yılı bütçesidir. Ancak bu dönemde herhangi bir kanuni dayanaktan yoksun olan bu bütçe, 1862 yılında hazırlanan kararname ile yasal bir dayanak elde etmiştir. Fransız bütçe sistemi İngiltere’den daha geç olmasına rağmen tüm kara Avrupası ülkeleri ve Türkiye’ye örnek olmuştur (Öner, 2009: 5-6). Daha sonraki paragraflarda aktaracağımız üzere Osmanlı Devleti, bütçe ve hukuk alanları gibi diğer bazı uygulamalarda da Fransız kanunlarını örnek almıştır. Hatta bu düzenlemeler için bazı kişiler de Osmanlı Devleti’nde görev yapmıştır.

1773 yılındaki bir vergi isyanının başlatılması ile 1787 yılında bağımsızlığına kavuşan Amerika, bu bağımsızlığını bütçe hakkının elde edilmesi için verilen mücadele sonucu kazanmıştır. 1765 yılında “Pul vergisi” konulan Amerika, İngiliz Parlamentosu’nda temsilcileri bulunmadığı ve dolayısıyla haklarını savunacak kimsenin olmadığını söyleyerek mücadele etmeye başlamışlar. Daha sonra 1773 yılında “çay vergisi” getirilmiş ve buna da Boston Çay Partisi isyanı ile karşı çıkmışlardır. Amerika’nın bağımsız olması yolunda önemli bir rol oynayan vergi isyanları sonucunda, vergileme ve bütçe hakkı Amerikan koloni meclislerine devredilmiştir. 1787 yılında da bağımsız bir devlet olmasında yol gösterici olmuştur (Canbay-Gerger, 2012: 170-171).

Çataloluk’ göre (2008: 90), Almanya’da bütçe hakkının gelişimi, ortaçağ döneminde oluşturulan ancak vergi konularında söz sahibi olmayan meclislere karşı duyulan tepki ile ortaya çıkmıştır. Halkın vergileme konusunda söz sahibi olmaması sonucu Bavyera ve Saksonya eyaletlerinde hareketlenmeler olmuştur. Bu hareketin sonucunda milletvekillerinin oluşturduğu meclis kurulmuş ve vergileme konusunda halkın da söz sahibi olduğu yapı ortaya çıkmıştır. 1850 yılında kamu gelir ve giderlerinin tespit edilmesi hakkı tanınmış ve Almanya bütçe hukukunun temelleri atılmıştır.

## 2. OSMANLI DEVLETİ’NDE BÜTÇENİN GELİŞİMİ

Osmanlı Devleti için batılı tarzdaki ilk genel bütçeyi düzenleyen nizamname 1855 yılında hazırlanmıştır.<sup>4</sup> Batılı anlamda hazırlanan ilk bütçe 1863-1864 mali yılının bütçesi olmuştur. Bütçe uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesapların hazırlanması ise 1874 yılındaki “Devlet-i Aliyye’nin Bütçe Nizamnamesi” ile düzene kavuşturulmuştur. Günümüzdeki anlamı ile bütçe hakkını ilk defa

<sup>2</sup> Vergi koymak, çıkarmak anlamına gelmektedir.

<sup>3</sup> İngiltere’de kralların yetkilerini kısıtlayarak parlamentoya daha fazla hak verildiğini bildiren ve “Haklar Bildirgesi” adındaki yasadır.

<sup>4</sup> Hazine-i Celile’nin Muvazene Defterinin Suret-i Tanzimine Dair Nizamname

kabul ve ifade eden ve kesin hesabı düzenleyen kanun ise 1876 tarihli Kanun-i Esasi olmuştur. Kanun-i Esasi'ye uygun olarak Osmanlı parlamentosu (Meclis-i Mebusan) tarafından kabul edilen ilk bütçe kanunu "1877 Sene-i Maliyesi Muvazene-i<sup>5</sup> Umumiye Kanunu"dur. Ancak bunlardan en önemlisi de hazırlanışı, onaylanması ve uygulanması ile bütçe hakkının gerçek anlamıyla uygulandığı ilk bütçe çalışmamızın da konusu olan 1909 yılı bütçesidir (Öner, 2009: 6).

Aldemir ve Yeşilyurt hazırladıkları çalışmada (2018; 240-269), Osmanlı Devleti'nde II. Meşrutiyet dönemi öncesi ve sonrasında gerçekleştirilen bütçeler ile ilgili literatürde bazı çalışmaların yer aldığını belirtmektedir. Bu çalışmalar daha çok mevcut bütçelerin gelir ve gider yapısını incelemiştir. Osmanlı maliye sistemini bütçe uygulamaları olarak ele aldığımızda, Osmanlı Devleti'nde uygulanan bütçelerin modern anlamda bir çalışma olup olmadığı ve ilk bütçe yılı tartışma konusu olmuştur (Sahillioğlu, 1967: 75-111; Tabakoğlu, 2005; Güran, 2003: XIX). Batılı anlamda ilk bütçe, modern anlamda ilk bütçe, bütçe hakkına uygun yapılmış ilk bütçe gibi birçok başlıkta konular tartışılmıştır. Ancak yukarıda da bahsettiğimiz dönemlerde hazırlanan bütçeler, Osmanlı mali sistemi içerisinde genel olarak kabul görmüştür.

Osmanlı Devleti'nin ilk bütçesi hakkında çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar daha çok arşiv kaynakları kullanılarak ortaya çıkarılan bütçeler olmuştur. Ömer Lütfi Barkan 1527-28 yılı bütçesini ortaya çıkarmıştır (Barkan, 2015: 251-329). Halil Sahillioğlu, 1985 yılında yaptığı çalışmada 1524-25 yılı bütçesini konu edinmiştir. Genç ve Özvar'ın çalışmaları (Genç ve Özvar, 2006) 2006 yılında yapılmış ve daha erken bir bütçe olan 1509-10 yılı bütçesini ortaya çıkarılmıştır. Bu çalışmadan on yıl sonra ise Çakır (Çakır, 2016: 113-145), şu ana kadar ortaya koyulan en eski bütçeyi yani 1495-96 yılı bütçesini literatüre kazandırmıştır (Aldemir-Yeşilyurt, 2018: 243).

Osmanlı tarihinde uygulanan bütçelerin günümüz anlamında geçerliliği ve gerçekleşen bütçe büyüklükleri hakkında tartışmalar olsa da Osmanlı Devleti yaşadığı süre içerisinde bir bütçeleme kültürünün olduğunu göstermiştir. Daha kurulmasının ardından devletin gelir ve giderlerini kontrol ve kayıt altına almaya çalışmıştır. Savaş ve ekonomik zorlukların yaşandığı dönemlerde bile bütçe kültürünü yaşatmaya çalışmıştır (Aldemir-Yeşilyurt, 2018: 243-244).

### **3. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ ÖNCESİ BÜTÇE UYGULAMALARI**

Çalışmamızın konusu olan 1909 senesi bütçesinin özelliklerine geçmeden önce II. Meşrutiyet öncesinde hazırlanan bütçelere ve bunların özelliklerini ele almakta fayda vardır. Böylece modern bütçe hazırlanmasına giden süreci, bu dönemdeki işleyişi, bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve onaylanması aşamalarını aktarmak yerinde olacaktır.

Öner çalışmasında (2009: 9), Osmanlı Devleti'nin kurulduğu zamandan beri mali yapısı incelendiğinde günümüz manasıyla algılanan tarzda bir bütçe uygulamasına sahip olmadığını kaleme almıştır. Osmanlı devletinde yıllık gelir ile giderlerin tahmin edilmesi söz konusu değildir. Öner'e göre, ortaya konan belgeler, tahmin ve önerileri içeren bütçeler olmamıştır. Bunlar, Osmanlı Devlet hazinesinin bir yıllık gelir ve giderlerinin yılsonu kesin hesaplarını gösteren defterler halindedirler. Yani bu defterlere günümüzde bütçe kesin hesap belgeleri denilebilmektedir. Ömer Lütfi Barkan tarafından bütçe defterleri olarak adlandırılan bu belgeler, bir yıla ait gelir ve giderlerin gösterildiği muhasebe icmal defterleridir.

I. Meşrutiyetin ilan edildiği yani Kanun-i Esasi'nin yürürlüğe konulduğu dönemde "Hazine-i Hassa-i Şahane" dışında kalan tüm daireler, her senenin Kânunuevvel (Aralık) ayı sonunda içerisinde bulunduğu senenin masrafları ile gelecek sene ihtiyacı olacak meblağı içeren defteri gerekçeleri ile beraber Bâbiâli'ye sunmuşlardır. Bâbiâli de bu defterleri Maliye Nezareti'ne iletmiştir. Maliye Nezareti de hazinenin doğrudan harcadığı meblağı da ekleyerek dairelerden ve vilayetlerden gelen muvazene defterlerini inceleyerek varidat ve masarifat olmak üzere iki farklı defter hazırlayarak Bâbiâli'ye takdim etmişlerdir. Bütçenin denk olmadığı dönemlerde ise bu açığın nedenlerini de açıklayarak Padişaha sunulmuştur. Padişah, bütçenin hazırlıkları sırasında sürekli olarak

<sup>5</sup> Denge, denk, bilanço anlamına gelir. Bütçe yerine 1855 yılındaki kanunda muvazene denilmiştir.

bilgilendirilmiştir. Bütçenin aksaması ve gecikmesi durumlarında da Padişah tarafından bilgi istenmiştir (Akar, 1998: 2).

Akın (2002: 2), Türkiye’de günümüz anlamıyla bütçe hakkını resmen kabul ve ifade eden ilk kanunun 1876 Anayasası olduğunu ifade ederken, ise Kanun-i Esasi adını verilen bu kanunun Fransız Anayasası’na benzer olarak bütçe hakkıyla ilgili hükümlere yer verdiğini aktarmıştır. Yani bütçeyi halkı temsil eden bir meclisin onaylıyor olması, modern bütçe oluşturma anlamında atılan en önemli adımlardan biri olmuştur (Keskinlik, 2003: 319-345; Karta, 2018: 405).

Karaköse yaptığı çalışmada (2018: 118), yeni yapılan bu düzenlemede her yılın bütçe uygulaması padişahın yetkisi ve onayı ile gerçekleştirildiğini vurgulamaktadır. Bu dönemde öncelikli olarak bütçenin mecliste görüşüldüğünü, tartışıldığını ve sonra karara bağlandığını aktarmıştır. Daha sonra da bu bütçe padişaha sunulurdu. Padişah bu taslağı inceledikten sonra uygun gördüğü yerlerin düzeltilmesi için sadrazama geri gönderirdi. Yapılan değişikliklerin ardından tekrar padişaha sunulan taslak onaylandıktan sonra yürürlüğe girerdi. Ancak bu uygulama şekli yasalarda belirtilse de 1908’de II. Meşrutiyet’in ilanına kadar kanuna uygun olarak yürütülmemiştir. Padişahın uygun gördüğü şekilde vergi toplanmasına ve bu toplanan vergilerin padişahın kararlarına göre harcanmasına devam edilmiştir.

Bu durum üzerine bazı düzenlemeler yapılmıştır. “Muvazene-i Umumiye Kanunu” (Genel Bütçe Kanunu) çıkartılarak gerekçe olmadan vergi toplanamayacağı, devletin gelir ve giderlerinin bu kanuna uygun hazırlanacağı ve hazırlanan bütçe ile her yıl yeniden vergi toplanacağı esası getirilmiştir. Ancak bu kanun için de II. Meşrutiyet’in ilanına kadar uygulama ortamı bulunamamıştır. Bunun sebebi de her nazırın kendi bütçesi için tam yetkili olmasıdır. Alınan ödeneklerin nerelere harcanacağını bildirme mecburiyeti yoktu ve bu ödenekler bütçe bölümleri arasında aktarılabilmekteydi (Karaköse, 2018: 118).

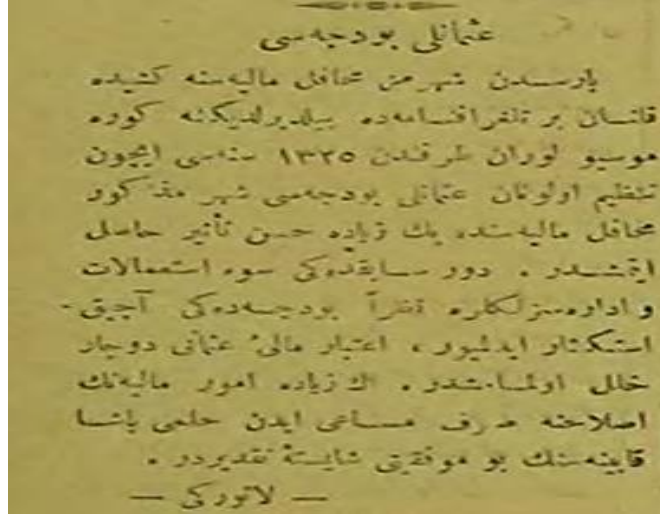
Osmanlı Devleti’nin klasik dönem bütçelerini daha doğrusu gelir ve giderlerinin yazıldığı defterler bir genellik sunmamaktaydı. Bunlar devlet organlarının tümünü içerisinde barındırmamıştır. Sadece merkezi idarenin belirli gelir ve giderleri kalemlerini içermiştir (Öner, 2009: 10). Bu durum, günümüz bütçe prensiplerinden olan genellik kuralına uymadığı gibi modern bütçelerin oluşmamasında da önemli etkenlerden biri olmuştur.

Öner (2009: 28) eserinde, II. Abdülhamit dönemi öncesinde yani Sultan Abdülaziz’in saltanatında hazırlanan bütçelerin her yıl düzenli olarak çıkartılmadığını aktarmıştır. Ara sıra yapılan bütçelerden bazıları iç ve dış kredi verenleri tatmin etmek amacıyla zorunlu olarak yapılmışlardır. Bu dönemde bütçeler hazırlanırken özellikle gelir kalemlerinde düzenlemeler yapılarak fazla gösterilmiş böylece gelir ve gider kalemlerinde denklik sağlanmaya çalışılmıştır. Denk bütçelerin içeride ve dışarıda devletin itibarını arttıracığı ve sonraki borçlanmalar için de uygun bir ortam yaratacağı fikri üzerinde durulmuştur. Ancak yine de gelir ve giderler arasında denge kurulması söz konusu olmamıştır.

Tanzimat sonrası için sağlıklı bir temsil yapısının olmaması, padişahın bütçe üzerindeki yetkilerinin kısıtlanmaması ve bütçe üzerinde söz sahibi olması, nazırların kendilerine ayrılan bütçeler üzerinde yetkili olmaları vb. nedenlerden dolayı modern bir bütçe sistemine sahip olunamamıştır.

#### 4. 1909 MALİ YILI BÜTÇESİ

Şahin’e göre (2013: 853-868), II. Meşrutiyet dönemine kadar bütçe ve harcamalar konusunda Meclis-i Mebusan denetim yetkisini elinde bulunduramamıştır. Şahin, bütçelerin Maliye Nazırı tarafından hazırlanmış fakat uygulamalar sırasında Maliye Nazırı’nın herhangi bir önlem alma gücü olmadığını vurgulamıştır. 1909 ve 1910 yıllarında bütçenin uygulanması ve harcamaların denetimi gibi esaslar bütçe kanunlarına ilave edilmiş ancak bir yıl gibi bir süre ile kısıtlanmıştır. İhtiyaçlara bağlı olarak 1910 yılında “Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu” ile devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve denetimi ile ilgili hükümler kabul edilmiş ve 1911 yılında yürürlüğe konulmuştur. 1912 yılında ise bu kanun, “Kanun-u Muvakkat” olarak tekrar düzenlenmiştir.



**Fotoğraf 1:** Mösyö Loran'ın tanzim ettiği 1325/1909 bütçesi ile ilgili gazete haberi. "Osmanlı Bütçesi", Tanin, 3 Nisan 1909.

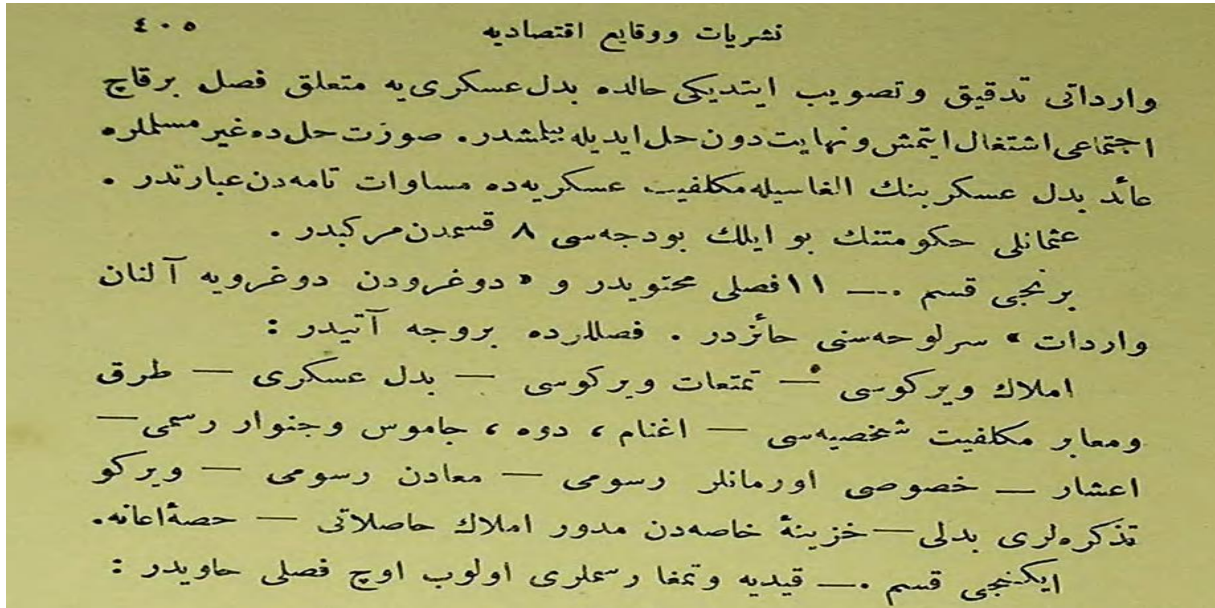
Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan Osmanlı Bütçeleri (2000; IV) adlı eserde, modern anlamda bütçenin ana etmenlerinden biri olan bütçeyi onaylama yetkisinin millet meclislerine ait olmasını göz önüne alarak 1909 (1325) mali yılı bütçesi<sup>6</sup>, Osmanlı Devleti'nin ilk modern bütçesi olarak kabul edilmektedir. Bu bütçeye uygun olması bakımından yukarıdaki paragrafta da değindiğimiz gibi 1911 yılında "Muhasebe-i Umumiye Kanunu"nu yürürlüğe koyulmuştur. Yine 1909 bütçesinde Düyun-u Umumiye İdaresi'nin topladığı vergilerden ayrı olarak diğer bütün vergilerin hazineye gelir olması ve harcamaların da hazine tarafından ödenmesi prensibi kabul edilmiştir (Keskinkılıç, 2003: 332). 1909 yılında hazırlanan bu bütçe daha sonra kurulacak olan Türkiye Cumhuriyeti'nde hazırlanacak bütçeler için bir örnek teşkil etmiştir (Özdemir, 2009: 69; Eroğlu, 2012: 69).



**Fotoğraf 2:** 1909 mali yılı bütçe komisyonu ile ilgili gazete haberi. "Bütçe Komisyonu", Tanin, 4 Mart 1909.

<sup>6</sup> 1909 (1325) yılından itibaren bütçelerin hazırlanışında değişiklikler yapılmıştır. 17x24 cm ebadında olan bütçeler kimi zaman kalın bir kitap hacminindedir. Bu tip bütçelerde o yıla ait hazırlanmış "Muvazene-i Umumiye Kanunu" bulunmaktadır. Bu kanunların altında dönemin padişahın, sadrazamın ve maliye nazırının isimleri yer almaktadır. Her bütçenin başında bulunan bu kanunlarda o yıla ait bütçenin genel gelir-gider miktarları, bütçe açığı ve bu açığın kapatılmasının şekilleri, bütçeye ilk defa konulan vergiler, kaldırılan vergiler vb. genel hükümler bulunmaktadır. Bütçe kanunundan sonra tahmini gelir-gider isimleri ve miktarları cetveller halinde belirtilmektedir. Cetvellerden sonra gelirlerin hangi kanun, tüzük, nizamname vb. göre toplanacağını bildiren bir sütun bulunmaktadır. İleriki kısımlarda tahmini gelir ve giderler kalem kalem yazılmıştır (Keskinkılıç, 2003: 340).

Bütçelerin meclislerde incelenmesi, görüşülüp tartışılması ve onaylanması, modern bütçe anlayışı bakımından oldukça önemlidir. II. Meşrutiyet döneminde bu görüşün hakim olduğu, meclis zabıtlarında görülmektedir. Bütçenin halk tarafından tetkik edilmesi ve halk iradesinin “kuvve-i icraiye” (yürütme) masraflarına sadece bütçe kısmında müdahale edebilmesiyle ilgili olarak Meclis-i Mebusan’da Kırkkilise Milletvekili ve Maliye Encümeni’nde görevli Emrullah Efendi şu sözleri sarf etmiştir: “Bütçe Kanununun büyük ehemmiyeti vardır. Hatta buna Kanunülkavanin diyorlar. Çünkü yalnız millet bu kanunlardır ki kuvve-i icraiyenin mesarife müteallik bütün icraatına müdahale eder, onun için Kanunülkavanin demişlerdir. Bütçe Kanunu’na müteferri (dayanan) ne kadar kavanin (kanunlar) varsa biz falan kanunda teşkilat şu yoldadır diye mutlaka o kanuna tabi olarak serbestii tamme (eksiksiz) mazhar olmak lazım gelen bütçe hiçbir şeyle takyid (sınırlama) edilemez. Çünkü millet para veriyor. Para verdiği vakit mahalli sarfını tetkik edecektir. Yoksa, bu tetkik sırasında bundan evvelki kanunun, mevcut nizamatin ahkamina tebaiyyet (uyuma) etmez...” (M.M.Z.C. 1. Devre 1. İctima. 21 Temmuz 1325/3 Ağustos 1909: 66).

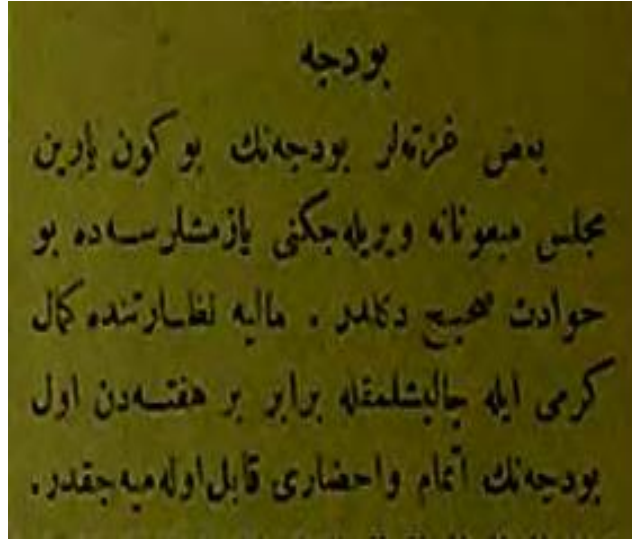


**Fotoğraf 3:** Mehmed Cavid Bey’in Ulum-ı İktisadiye ve İctimaiye Mecmuası’nda kaleme aldığı “Neşriyat ve Veka-yi İktisadiye” adlı makalesinde 1909 mali yılı bütçesini konu aldığı bölüm. (Mehmed Cavid, 1325 (1909): 405).

Karaköse (2018; 118-119) hükümlerdeki bölümlerle ilgili olarak, 1909 yılı bütçesinde uygulanan ve daha sonraki senelerde kanun haline getirilen hükümlerin birinci bölümünde, bir yıllık süreler için uygulanması, bütçe hazırlanması, bütçenin görüşülmesi ve onaylanması konuları yer aldığını aktarmaktadır. İkinci bölümünde, bütçedeki masraflar ve bunların ödenmesi ile ilgili olarak harcamaların nasıl yapılacağına maliye nazırı tarafından karara bağlanması ve görevlerinin neler olduğunun muhasipler tarafından tespit edileceği ifade edilirken üçüncü bölümde ise, yeni oluşturan Mali Müşavere Encümeni’ni oluşturacak kişiler ve bu kişilerin yetkilerinden bahsedilmiştir. II. Meşrutiyet döneminde yaşanan siyasi olaylar ve savaşlardan dolayı “Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu” tam anlamıyla uygulanamamış olsa da bütçe fikri ve teknikleri yüksek oranda benimsenmiştir.

1909 yılı bütçesinde devletin gelirleri ile beraber olağanüstü giderlerin de her mali yıl başında mutlaka ilan olunması ve her daire ile vilayet bütçelerinin genel bütçeye eklenmesi emredilmiştir. II. Meşrutiyetten önceki bütçe ve devlet muhasebesi maliye ilminin kabul ettiği ilke ve esaslara dayanmamakta idi. Özellikle gider kalemi: taahhüt, tahakkuk ödenmesine ve muhasiplere (saymanlara) ilişkin hükümleri içermediği için bütçe ile hizmet etmek isteyen bir devletin hesap ve muhasebeyle ilgili ihtiyacını temin etmekten ve karşılamaktan uzaktır. Bu yüzden ki 1909 bütçesinin hazırlanmasında genel bir muhasebe kanununa ihtiyaç duyulmuştur. Bu gibi sebeplerden dolayı çağdaş bütçe ile ilgili esasların önemli hükümleri ilk olarak 1909 mali yılı “Muvazene-i

Umumiye Kanunu”na eklenmiştir. Mali düzenlemelerin yapılması için Maliye Müşaviri olarak Fransa’dan getirilen Divan-ı Muhasebat Eski Başkanı Mösyö Laurent’in (Loran) yardımlarıyla 1909 yılı bütçesi hazırlanmıştır. Mebusan ve Ayan meclislerinde de görüşülüp onaylanmıştır (Öner, 2009: 37).



Fotoğraf 4: Bütçenin meclise gelmesiyle ilgili haber.  
“Büdcce”, Tanin, 4 Şubat 1909.

Meşrutiyet idaresi uygulanamaz olan maliye politikalarını bütçeyi esas alarak tekrar yapılandırmaya çalışmıştır. Daha önce Kanun-i Esasi’de belirlenmiş olan gelir ve giderlerin onaylanması ve onay işleminin her yıl tekrar edilmesi kuralları hayata geçirilmiştir. Akkuş çalışmasında (2011; 242), Kanun-i Esasi’nin 80. maddesindeki değişiklik ile gelir-gider tahminlerinde Meclis-i Mebusan’ın kuvvetinin artırıldığını anlatmaktadır. Masrafların tahmininde “vükela ile birlikte karar verilir” ifadesi yerine “...miktarına vükela hazır olduğu halde mebusanca karar verilir” ifadesi yer almıştır.

	۳۲۵ ضمماتی غروش	۳۲۶ ضمماتی غروش
ديون عمومية	۸۲۹۴۲۶۲-۲	۸۲۸۸۳۹۶۳
خزينة خاصة	۵۲۲۵۷-۲۷	۴۴۳۸۸-۰۰
مجلس عمومي	۲۱۵۳۴۶-۰۰	۱۸۱۸۷۱۳۵
مالیه	۲۷۲۲۲۳۴۸۲	۲۹۸۹۵۹۸۸۱
ديوان محاسبات	۱۶۴۸۴-۰۰	۱۷۱۲۴-۰۰
دفتر خاقان	۱۱۳۸۲-۰۰	۱۰۹۸۲-۰۰
وسومات	۵۱۴۸۳۸۷۶	۵۱۲۶۶۹۵۴
تلفراف و پوسته	۶۵۲۸۹۶۵۳	۷۸۲۸۳۸۹۶
سدادت	۳۴۴۹۶۱۷	۲۵-۹۶-۰۰
شورای دولت	۵۱۵۲۲۲۷	۳۳-۵-۰۰
داخليه	۱۰۸۵۱۱۲۹۲	۱۱۵۷۲۳-۶۲
امنت عمومية	۴-۳۶۳-۱۰	۴-۰-۵۱-۰۰
خارجيه	۲۱۸۳۱۲۳۵	۲۱-۰-۳۸۵۹
حربيه	۸۲۸-۵۴۲۶۳	۸۲۸-۴۵۲۶۵
طوبخانه	۴۲۱۴۵۱۴۸	۳۵۶۲۳۹۳۲
بحريه	۱۲۲۸۸۴-۸۶	۱۰-۰-۳۲۷۸۳
قراضه	۱۸۰۰۷۱۴۶۲	۱۶۹۴۷۷۸۲۴
عديه	۴۸۵۴۲۳۷۷	۴۸۳۳۴۲۳۱
حدليه	۶۵۱۹۱۷۳-۰	۷۵۱۵۸-۱۰
معارف	۶۶-۵۲۷۵۱	۷۴۰-۸۶۴۶
اورمان و معادن	۳۴۵۴۹۶۶۵	۳۷-۰-۲۰۷۱
نافه	۱-۶۴۱۲۳۵۰	۸۸۳۱۶۱۵-۰
جواز	۶۹۲۲۵۱۲۴	۵۵-۱۷۹۹۷
صحة		۱-۱۲۲-۸۰
بكون عمومي	۳۰۵۲۸۶۲۴۱۲	۳۰۲۷۷۸-۷۵۹

Fotoğraf 5: 1909 ve 1910 mali yılları bütçeleri rakamları.  
“Büdcce”, Sabah, 14 Kasım 1909.

Gelir tahminleriyle ilgili olarak ise “vükela ile birlikte tayin edilir” ifadesi yerine “...vükela huzuruyla tayin” ifadesi yer almıştır (Akkuş, 2011; 242). Bütçeye uygun olarak kamu mali yönetiminin esasları ile ilgili düzenlemeler II. Meşrutiyet’in ilk bütçesi olan 1909 yılı bütçe kanununda belirlenmiştir. Yürürlüğe konulan bu hükümler ile ilk defa olarak bütçede genellik ve birlik kuralları kabul edilmiştir. Böylece en önemli iki bütçe prensibi uygulamaya geçirilmiştir. 1909 bütçesinden evvel, dairelere ödenekler yerine özel gelirler verildiği için devletin de birden fazla bütçesi, gelir ve gider idaresi vardır (Öner, 2009: 38).

1909 bütçesi ile diğer dairelere dağıtılmış olan devlet gelirleri Maliye Hazinesine devredilmiştir. Düyun-u Umumiye idaresinin gelirleri de hazırlanan genel bütçeye dahil edilmiş, böylece devletin tüm gelir giderleri aynı bütçe içerisinde kendisine yer bulmuştur. Bu bütçe ile bütçe birliği sağlanmıştır. Uygulanan bu kurallar daha önce de bahsettiğimiz gibi 1910 yılında hazırlanan kanun ile uyulması zorunlu hale getirilmiştir. Bütçe alanındaki bu gelişmeler, cumhuriyet dönemi bütçe uygulamalarının da temelini oluşturmuştur (Öner, 2009: 39-40).

## **5. SONUÇ**

II. Meşrutiyet’in ilanı sonucunda, bir çok alanda yeniliklerin yaşanmış ve özgürlüklerin arttığı bir ortam oluşmuştur. Bu ortam içerisinde, Osmanlı Devleti’nin kurulduğu yıllardan beri sürekli kendini geliştirmiş olan bütçe konusu da kendisine yer bulmuştur. Osmanlı Devleti, tam anlamıyla bütçe diyemesek de, hesaplarını düzenli olarak kayıt almaya çalışmıştır. Bu anlayış, ileriki dönemler için bir yol çizerek II. Meşrutiyet’e kadar süregelmiştir.

1908 yılında Meşrutiyet’in ilan edilmesiyle çağdaşlaşma adımları atılmış ve ekonomik alanda da kendisini göstermiştir. Yabancı ülkelerin ekonomik ve siyasi baskıları altında bütçe oluşturma çabası gösterilmiş ve bu çabalar belirli yasalarla korunmuştur. 1909 yılı bütçesi de bu modernleşme çabaları içerisinde, önemli bir hal almıştır. Osmanlı Devleti, bütçelerin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamalarıyla beraber modern bir bütçe yapabilmıştır. Böylece, devletin gelir ve giderleri, yapılacak harcamalar daha kontrol edilebilir bir şekilde kayıt altına alınmıştır. Bu bütçe uygulamaları, daha sonra kurulacak Cumhuriyet Türkiye’si için de yol gösterici olmuştur.

## **KAYNAKÇA**

“Osmanlı Bütçesi”, Tanin, 3 Nisan 1909.

“Bütçe Komisyonu”, Tanin, 4 Mart 1909.

“Bütçe”, Tanin, 4 Şubat 1909.

“Bütçe”, Sabah, 14 Kasım 1909.

Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi (M.M.Z.C.). 1. Devre 1. İctima. 21 Temmuz 1325/3 Ağustos 1909: 66.

Mehmed Cavid. (1325/1909). Neşriyat ve Veka-yi İktisadiye. Ulum-ı İktisadiye ve İctimaiye Mecmuası, 2(7): 399-413.

Akar, Ş. K. (1998). 1876-1908 Yılları Bütçelerine Göre II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Tarihi Bilim Dalı, İstanbul.

Akdemir, T. ve Yeşilyurt, Ş. (2018). Tanzimat Sonrası Osmanlı’da Bütçe Açıkları Sorunu ve Mali Konsolidasyon Uygulamaları: Maliye Dergisi, 174: 240-269.

Akın, R. (2002). TBMM’nin İlk Bütçe Yasası: 1336 Muvazene-i Umumiye Kanunu. Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları (İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Dergisi), 2: 1-40.

Akkuş, Y. (2009). Osmanlı Taşra Maliyesinde Reform: Merkez-Taşra Arasındaki İdari-Mali İlişkiler ve Vilayet Bütçeleri (1864-1913). Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.



- Barkan, Ö. L. (2015). H. 933-934 (M. 1527-1528) Mali Yılına Ait Bir Bütçe Örneği. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, XV (1-4): 251-329.
- Canbay, T.-Çetin Gerger, G. (2012). Batı'da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri. Kemal Çelebi (Ed.) Mali Sosyoloji üzerine Denemeler: İçinde 159-194. Ankara.
- Çakır, B. (2016). Osmanlı Devleti'nin Bilinen En Eski (1495-1496) Bütçesi ve 1494-1495 Yılı İcmali. Osmanlı Araştırmaları/The Journal of Ottoman Studies, XLVII: 113-145.
- Çataloluk, C. (2008). Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2(10): 72-94.
- Eroğlu, O. (2012). Osmanlı Devleti'nin Son Dönemlerinden Cumhuriyet'in İlk Yıllarına Kamu Maliye. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12: 69
- Genç, M.-Özvar, E. (2006). Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler 1-2. Osmanlı Bankası Arşivi ve Araştırma Merkezi Yayınları.
- Güran, T. (2003). Osmanlı Mali İstatistikleri, Bütçeler 1841-1918. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü.
- Karaköse, H. (2018). 1914 Halep Vilayet Bütçesi (Osmanlı Vilayet Bütçesine Bir Örnek). Osmanlı Mirası Araştırmaları Dergisi/Journal of Ottoman Legacy Studies, 13 (5): 115-134.
- Karta, N. (2018), Osmanlı İmparatorluğu'nda Bütçe Uygulamaları ve Bir Yıllık Maaş Örneği, PressAcademia Procedia (PAP), V: 405.
- Keskinkılıç, E. (2003). Yenileşme Dönemi Osmanlı Bütçeleri Üzerine Genel Bir Bakış. OTAM (Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi), 14: 319-345.
- Osmanlı Bütçeleri (1909-1918). (2000). Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayınları.
- Öner, E. (2009). Osmanlı Devleti 1912 Yılı Hazine Genel Hesabı ve Kesin Hesap Kanunu Tasarısı. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları.
- Özdemir, B. (2009). 1854-1954 Döneminde Yüz Yıl Süren Boyunduruk, 1854-1914 Borçlanmaları Galata Bankerleri ve Osmanlı Bankası Düyun-u Umumiye İdaresi Türkiye Cumhuriyeti'nin Kabul Ettiği Osmanlı Devlet Borçları. Ankara: Ankara Ticaret Odası Yayınları.
- Sahillioğlu, H. (1967). Sıvış Yılı Buhranları. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 27 (1-2): 75-111.
- Şahin, H. (2013). Osmanlı Bütçe Sisteminin Tekâmülü 1839-1922. The Journal of Academic Social Science Studies. 2(6): 853-868.
- Tabakoğlu, A. (2005). İktisat Tarihi Toplu Makaleler I. İstanbul: Kitabevi Yayınları.