

**TANZİMAT DÖNEMİNDEN GÜNÜMÜZE  
TÜRKİYE’DE DEVLET, PİYASA VE EKONOMİ**

**EDİTÖRLER**  
**Perihan Hazel KAYA**  
**Savaş ÇEVİK**

 **E K İ N**  
Basım Yayın Dağıtım  
**2021**

© 2021 Ekin Yayınevi

Tüm hakları mahfuzdur. Bu kitabın tamamı ya da bir kısmı 5846 Sayılı Yasa'nın hükümlerine göre, kitabı yayınlayan yayınevinin izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, özetlenemez, yayınlanamaz, depolanamaz.

**Sertifika No:** 48743

**ISBN:** 978-625-8024-38-8

**Sayfa Düzeni / Kapak Tasarımı:** *Murat Özbey*

**Baskı ve Cilt:**

Sonçağ Yayıncılık

Matbaacılık Reklam

San Tic. Ltd. Şti.

İstanbul Cad. İstanbul Çarşısı

48/48 İskitler - Ankara

Tel.: (0312) 341 36 67

Sertifika No: 47865

**Baskı Tarihi:** Aralık 2021

**EKİN Basım Yayın Dağıtım**

Şehreküstü Mah. Cumhuriyet Cad.

Durak Sk. No: 2 Osmangazi / BURSA

Tel .: (0.224) 220 16 72 - 223 04 37

Fax.: (0.224) 223 41 12

e-mail: [info@ekinyayinevi.com](mailto:info@ekinyayinevi.com)

[www.ekinkitap.com](http://www.ekinkitap.com)

### BİRİNCİ KISIM: GENEL ÇERÇEVE

1. Tanzimat Döneminden Günümüze: Para ve Faiz Politikaları ve Finansal Ekonomi ..... 11  
*Süleyman DEĞİRMEN, Ömür SALTİK*
2. Tarihsel Süreç İçerisindeki Zenginlik ve Güç Mücadelesi ..... 53  
*Mehmet ALAGÖZ*
3. Türkiye’de Serbest Piyasa Ekonomisi Süreci ve Regülasyonlar..... 75  
*M. Okan TAŞAR*

### İKİNCİ KISIM: KAMU MALİYESİ

4. Osmanlı Devleti’nde Tanzimat Sonrası Dönemde Örfi Vergiler ..... 103  
*Filiz GİRAY, ÖZLEM ERCAN*
5. Türkiye’de Vergi ve Bütçe Hakkının Tarihi Gelişimi ..... 129  
*Ümit Süleyman ÜSTÜN*
6. 19. Yüzyılın Son Döneminde Osmanlı Devleti’nde Taşra-Merkez Maliyesi İlişkisi:  
Konya Vilayeti Özelinde Vergiler Bağlamında Bir Değerlendirme..... 149  
*Perihan Hazel KAYA*
7. Devletin Ekonomide Rolündeki Değişim ve Türkiye’de Kamu Harcamaları..... 167  
*Ayşe ÇIVAK, Savaş ÇEVİK*
8. Kuruluştan Günümüze Vergi Politikalarının Genel Seyri ..... 197  
*Kadriye GÜL YÜCEL*
9. Demokrat Parti Maliye Politikalarının Ekonomik Liberalizm Açısından  
Değerlendirilmesi ..... 215  
*Recep TEMEL*

### ÜÇÜNCÜ KISIM: EKONOMİ POLİTİKALARI

10. Türkiye Ekonomisi’nde Ekonomi Politikası Değişimleri ve Yapısal Dönüşüm ..... 261  
*Rumeysa GEVHER, Zeynep KARAÇOR, Burcu GÜVENEK*
11. Bir Para Politikası Aracı Olarak Enflasyon Hedeflemesinin Türkiye  
Açısından Değerlendirilmesi ..... 283  
*Özlem KARADAĞ AK, Yasemin TELLİ ÜÇLER*
12. Türkiye’de Ekonomik Özgürlükler ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar İlişkisi..... 301  
*Mustafa Serdar ACAR, Atiye Nur GÜLER*

**DÖRDÜNCÜ KISIM: SEKTÖREL PERSPEKTİFLER**

- 13. Türk Bankacılık Sisteminin Gelişimi (1800-1930)..... 329**  
*Hülya ÖZTÜRK*
- 14. Osmanlı Devleti'nden Günümüze Sigortacılığın Tarihsel Gelişimi ..... 351**  
*Hatice YURTSEVER*
- 15. Dördüncü Sanayi Devrimi - Endüstri 4.0 ve Tarihsel Gelişimi: Türkiye ve Dünya Üzerine Değerlendirme**  
*Mustafa Göktuğ KAYA, Mahmut Sami DURAN, Sevinç DAŞDEMİR*
- 16. Covid-19 Salgınının Turizm Sektörüne Etkileri ..... 409**  
*Veli KARGI, Nazlıcan DOĞANLAR*
- 17. 1980'den Günümüze Enerji Piyasası Reformları ve Türkiye Enerji Piyasasına Etkisi..... 427**  
*Burcu GÜVENEK, Zeynep KARAÇOR, Rumeysa GEVHER*

### **Prof. Dr. Zeynep KARAÇOR**

Lisans eğitimini Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde tamamladı. Yüksek lisans ve doktora çalışmalarını Selçuk Üniversitesi'nde İktisat alanında yürüttü. 2008'de Doçent, 2013 yılında Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümünde Profesör unvanı aldı. Hali hazırda Selçuk Üniversitesi İktisat bölümünde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır.

### **Prof. Dr. Veli KARGI**

25 Aralık 1954 doğumlu olup 1978 Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun, 1986 Çukurova Üniversitesinde "Negatif Gelir Vergisi: Türkiye için Model Denemesi" isimli çalışması ile Doktor, 2012 yılında Doçent ve 2018 yılında Mersin Üniversitesinde Profesör unvanını almıştır. Yabancı dili İngilizcedir. Çeşitli bilimsel kuruluşlarda üyelikleri bulunmaktadır. Evli ve 2 çocuğu vardır.

### **Prof. Dr. M. Okan TAŞAR**

1967 yılında Samsun/Ladik ilçesinde Artvin İli nüfusuna kayıtlı olarak doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini Samsun ve Konya'da tamamlayan Yazar, 1987 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde yükseköğrenimine başladı. 1993 yılından itibaren, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü ve takiben Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ekonomi-Maliye Bölümü'nde Araştırma Görevlisi olarak akademik hayata başladı. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesinde Yardımcı Doçent, 2011 yılında ise aynı Üniversitenin İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde Doçent unvanını aldı. Halen Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde Profesör unvanıyla görevini devam eden Yazar; piyasa ekonomisi ve devlet, regülasyonlar, devlet-ekonomi ilişkileri, iktisadi doktrinler ve makro iktisat alanlarında akademik çalışmalarını sürdürmektedir.

### **Prof. Dr. Ümit Süleyman ÜSTÜN**

Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Malî Hukuk Anabilim Dalında öğretim üyesi olan 1976 yılında Konya'da doğdu. 1994 yılında Konya Meram Anadolu Lisesinden mezun oldu. 1998 yılında Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesini bitirdi. 2001 yılında tamamladığı "Cezaî Yaptırım Gerektiren Vergi Suçları ve Yargılama Usûlü" adlı teziyle yüksek lisans programından mezun oldu. 2006 yılında savunduğu "Türk Vergi Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisi" isimli teziyle hukuk doktoru unvanını aldı. Yazar, 2011 yılında ÇAĞA Hukuk Vakfının düzenlediği, ÇAĞA Hukuk Ödülünü, "Nasıl Bir Vergi Denetimi ve Vergi Yargısı?" isimli çalışmasıyla kazandı. Selçuk Üniversitesi hukuk müşavir vekilliği, Adalet MYO müdürlüğü görevlerini yürütmüş olan yazar, 2019 yılından beri Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi dekanlığı görevini yürütmektedir.



## 5. BÖLÜM

### Türkiye’de Vergi ve Bütçe Hakkının Tarihî Gelişimi\*

Ümit Süleyman ÜSTÜN<sup>1</sup>

#### Öz

Devletin vergi hakkı ve bütçe hakkı, devlet egemenliğinin en önemli unsurunu teşkil etmektedir.

Millete ait olan bu haklar esas itibariyle meclisler tarafından kullanılmaktadır. Fakat bu hakların meclislere geçmesi kolay olmamıştır. Tarih içinde Magna Carta’dan itibaren yoğun mücadeleler sonucu meclisler bu hakları kazanmışlardır.

Türkiye’de bu hakların meclislere geçmesi, batıdaki örneklerinden daha sonra ve daha farklı şartlar altında gerçekleşmiştir.

Çalışma kapsamında Türkiye’de vergi ve bütçe hakkının tarihî gelişimi ele alınacaktır.

**Anahtar kelimeler:** Vergi hakkı, vergilendirme yetkisi, bütçe hakkı, bütçe yetkisi, vergi, bütçe, egemenlik.

---

\* Bu çalışma esas itibariyle Üstün, Ü.S. (2019), *Türkiye’de Vergi ve Bütçe Hakkı*, Ankara: Nobel Yayıncılık, adlı eserden ve özellikle s. 57 vd. yararlanılarak geliştirilmiştir.

<sup>1</sup> Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Malî Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi. E-posta: sustun@selcuk.edu.tr, Orcid no: 0000-0003-0710-3312.

## The Historical Development of Tax And Budget Right in Turkey

### Abstract

The tax right and the budget right of the state are the most important elements of state sovereignty.

These rights, which belong to the nation, are mainly used by parliaments. Throughout history, as a result of intense struggles since Magna Carta, the parliaments have won these rights.

The transfer of these rights to the parliaments in Turkey took place later and under different conditions than the examples in the West.

Within the scope of the study, the historical development of the tax and budget right in Turkey will be discussed.

**Keywords:** Right to tax, taxation authority, right to budget, power of the purse, tax, budget, sovereignty.

### Giriş

Devletin vergi hakkı ve bütçe hakkı, devlet egemenliğinin ve bu egemenlik dâhilinde sahip olduğu malî iktidarının en önemli unsurunu teşkil etmektedir. Bütçe hakkı yaygın bir kullanım alanına sahiptir. Ancak vergi hakkı tabiri yerine doktrinde ağırlıklı olarak vergilendirme yetkisi kavramının kullanıldığı görülmektedir. (Çağan, 1982: 3; Doğrusöz, 1985: 65 vd.; Öncel, Kumrulu, Çağan, 2015: 7, 33; Şenyüz, Yüce, Gerçek, 2020: 84; Karakoç, 2011: 80). Doktrinde vergilendirme yetkisi kavramının ortaya konulduğu en detaylı ilk çalışma örneği Çağan (1982) tarafından ortaya konulmuştur.

Doktrinde vergilendirme yetkisi olan ifade edilegelen bu kavramının bütçe hakkına kıyasla ve önemine binaen vergi hakkı olarak kabul edilmesinde, kavramının öneminin ortaya konulabilmesi ve toplumsal bilinç sağlanması bakımından önem bulunduğu kanaatindeyim. (Ayrıntılı bilgi için bkz. Üstün, 2019: 15 vd.).

Çalışma konusu itibariyle devletin serbestçe vergileme yapması (vergi hakkı), buna ilaveten harcamalarını da serbestçe belirleyip bunları kalemler itibariyle gelecek dönemler içinde planlaması, bütçesini oluşturması ve bunları



onaylaması (bütçe hakkı), devletin egemenliği kapsamında sahip olduğu malî iktidarı belirtmektedir. Vergi ve bütçe hakkının, malî iktidarın iki temel sacayağını oluşturduğunu rahatça söylemek mümkündür (Üstün, 2019: 26).

Bu itibarla vergi hakkı ile bütçe hakkı, devlet egemenliğinin belki de en önemli kısmını teşkil eden malî iktidarın kapsamı içinde yer almaktadır. Çalışma kapsamında, millet egemenliğinin en önemli yansıma alanlarından olan bu önemli haklar, kısaca vergi ve bütçe hakkı olarak ifade edilecektir. Çalışma kapsamında ülkemizde bu vergi ve bütçe hakkının tarihî gelişimi incelenecek ve hakların gelişiminde tarihî süreçte yaşananlar ele alınmaya çalışılacaktır. Mali egemenliğin zedelendiği durumlar da belirtilecek, bu hakların meclislere geçmesinin önemi ve bu hakların meclise geçme süreci de işlenecektir.

## 1. Vergi ve Bütçe Hakkı Kavramları

Vergi ve bütçe hakkının tarih içinde hangi aşamalardan geçerek meclise ait olduğunu incelemeyen önce, bu kavrakları tanımlamak ve bu hakların meclislere ait olmasının önemini ortaya koymak gerekir. Böylece tarihî gelişim süreci daha anlaşılır bir şekilde ortaya konabilir.

### 1.1. Vergi Hakkı

Vergi hakkı kavramı, doktrinde ağırlıklı olarak vergilendirme yetkisi olarak kullanılmaktadır. Vergilendirme yetkisi, “*devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukukî ve fiilî gücü*” olarak tanımlanmaktadır (Çağan, 1982: 3; Ayrıca bkz. Öncel, Kumrulu, Çağan, 2015: 7, 33; Şenyüz, Yüce, Gerçek, 2020: 84; Uluatam, Methibay, 1999: 17; Arıkan, 1996: 269). Ancak bu tanım ele alındığında vurgulanan unsurun “güç” olduğu görülmektedir. Devletin vergi alma konusunda sahip olduğu “hukukî ve fiilî güç”. Dolayısıyla doktrinde vergileme yetkisi ile kastedilen aslında vergi gücü-vergi iktidarıdır.

Egemenliğin kapsamındaki malî iktidarın içinde yer alan ve doktrinde vergilendirme yetkisi olarak ifade edilen vergi iktidarı; devletin egemenliğine dayanarak vergi alma/koyma konusunda sahip olduğu hem fiilî, hem de hukukî gücünü, iktidarını ifade eder. (Üstün, 2019: 16).

Doktrinde çok seyrek de olsa, devletin vergileme alanında sahip olduğu güç, vergi hakkı olarak ifade edilmektedir. Örneğin DİKMEN, devletin bu konudaki gücünü, vergi alma hakkı olarak ifade etmektedir: “Devletin vergi almak hakkı, eskiden beri halkın, -halk meclislerinin- tasvibine bağlanmıştır” (Dikmen, 1964: 81). FEYZİOĞLU da vergi hakkı kavramını kullanmakta ve bunu milletin rızası olmaksızın vergi alınmaması olarak tanımlamaktadır (Feyzioğlu, 1984: 15). OKTAR da, devletin vergi alma gücünü vergi hakkı olarak nitelendirmekte ve vergi hakkı ile bütçe hakkının malî egemenliğin iki bileşeni olduğuna vurgu yapmaktadır (Oktar, 2012: 199).

Konuya sadece vergi alma gücü olarak yaklaşmamak ve Feyzioğlu’nun da vurguladığı üzere vergi alınmasında milletin rızasını aramak gerekir. Aynı zamanda terazinin diğer kefesinde yer alan (vergi hakkının da içinde yer aldığı) bütçe hakkının tanımına kıyasla da konuya bu açıdan yaklaşmak daha isabetli sonuçlar verecektir. Zaten tarihî gelişim ele alınacağında, devletin her dönemde vergi alma konusunda fiilî bir gücünün bulunduğu görülecektir. Önemli olan bu gücün hukukla sınırlandırılmış ve kendisinden vergi alınan milletin rızasına bağlanmış olmasıdır.

Bu açıklamalar doğrultusunda kendinden alınacak vergiye rıza gösterme, bizâtihi millete ait bir hak olduğu sonucuna ulaşabiliriz. Bu itibarla vergi hakkı, milletin kendisinden alınacak vergiye rıza göstermesi hakkı olarak ifade edilebilir (Üstün, 2019: 19). Vergi hakkı bu rızanın yanı sıra aynı zamanda bu rızaya dayanarak vergi alma/salma/koyma konusunda milletin (devlet organları eliyle) sahip olduğu fiilî ve hukukî gücü de içinde barındırmaktadır. Kısaca vergi hakkı, milletin kendi kendisini vergileme hakkıdır (Üstün, 2019: 19).

## 1.2. Bütçe Hakkı

Devletin vergiye ilişkin iktidarı doktrinde çoğunlukla vergilendirme yetkisi olarak ifade edilmesine rağmen, bütçe hakkı konusunda doktrinde böyle büyük bir ayrılık bulunmamaktadır. Örneğin bir görüşte, temsilî demokrasilerde vatandaşların kendilerine ait hakları yetkili temsilcileri aracılığıyla kullandıkları, bu yüzden meclislerin bütçe hakkından değil, bütçe yetkisinden; hükûmetin (yürütme organının) ise bütçe yetki ve görevinden söz edilmesi gerektiği açıklaması yapılmaktadır (Çağan, 2009: 183-184; Ateş, 2017: 118).

Bütçe hakkı, vergi hakkından daha sonra doğmuş bir kavramdır. Halktan alınacak vergilerde nasıl ki halkın rızasının alınması gerekiyorsa; aynı şekilde toplanan vergilerin harcanmasında da yine halkın rızası aranmalıdır. Bütün bunlara ilaveten vergi alma ve harcama yapmaya da her yıl ayrıca onay verilmelidir. Bu itibarla vergi hakkı ile harcama yapma hakkı terazinin iki ayrı kefi olarak görülebilir. Bütçe hakkı ise tüm bunların toplamından ve ayrıca bunların her yıl tasdiki ile denetiminden oluşan daha geniş kapsamlı bir haktır (Üstün, 2019: 192).

Bütçe hakkı, meclislerin, yürütmenin vergi toplamasına izin ve harcama yapmasına onay vermesine ilişkin hak ve yetkilerinin tümü olarak tanımlanmaktadır (Narter, 2012: 36; Mutluer, Öner, Kesik, 2013: 326; Gözler, 2011: 746). Diğer bir deyişe bütçe hakkı, kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının nevi ve miktarını, tayin ve tasdik etme hakkıdır (Sayâr, 1974: 17; Gürsoy, 1981: 72; Yılmaz, Biçer, 2010: 203).

Bütçe hakkı, vergi hakkını da kapsamına alan daha geniş bir hakkı ifade eder. GÜRSOY da, bütçe hakkının vergi hakkını kapsadığını şu şekilde ifade etmektedir: “*“Bütçe hakkı”nın içinde vergileme hakkı da vardır*” (Gürsoy, 1981: 72).

Bütçe hakkı, “*devlet adına vergileme yetkisi ve toplanan vergilerin hangi kamu hizmetlerine ne ölçüde ayrılacağı hususunun belirlenmesi hakkının millete ait olması*”dır (Pehlivan, 2018: 28).

Buna göre bütçe hakkı, vergi hakkını da ihtiva eden ve ondan daha sonra şekillenip tamamlanmış bir hak olarak ortaya çıkmaktadır. Bundan ötürü bütçe hakkının temelde üç aşamada ortaya çıktığını belirtmek mümkündür: “*Vergi ve sair kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının nevi ve miktarını belirleme ve tasdik etme hakkına bütçe hakkı (Le droit budgétaire) adı verilir. Tarifte yer aldığı gibi bütçe hakkı 3 aşamada gerçekleşmektedir. Vergi alma hakkı, harcama yapma hakkı ve yıllık bütçeyi onama hakkı*” (Yılmazcan, 2000: 163; Bağlı, 2014: 34; Oktar, 2012: 191).

Buna göre, meclis her yıl bütçe kanunu ile “*bir taraftan vergilerin toplanmasına yetki, diğer taraftan toplanan vergilerin harcanmasına izin vermek suretiyle millet adına bütçe hakkını kullanmaktadır*” (Pehlivan, 2017: 206; Akdoğan, 2009: 330).

Bütçe hakkını vergi hakkında olduğu gibi ele alarak; hem kamu gelir ve harcamalarının nevi ve miktarını tayin, tasdik ve kontrol hakkı, hem de bunların onayının her yıl tekrarlanması ve tüm bunları gerçekleştirme konusunda millet

egemenliğine dayanan fiilî ve hukukî güçtür şeklinde tanımlamak mümkündür (Üstün, 2019: 196).

## 2. Vergi ve Bütçe Hakkının Tarihteki Rolü

Ülkelerin demokratik parlamenter sisteme geçişi ile bütçe hakkının elde edilmesi paralellik gösterdiği doktrinde vurgulanmaktadır (Feyzioğlu, 1984: 15; Yılmazcan, 2000: 163; Çağan, 2009: 183). İktidarın sınırlandırılması ve hesap vermesine yönelik tarihî gelişimin, vergi hakkına yönelik mücadelelerle başladığı ve bütçe hakkı şeklinde kavrama büründüğü de söylenebilir (Üstün, 2019: 191; Biçer, 2017: 10, 233). Dolayısıyla bütçe hakkının demokratik sistemin gelişimi ile yaşıt olduğu kabul edilebilir (Bağlı, 2012: 41): “*Önce vergilerin, daha sonra kamu harcamalarının halk temsilcilerinin oluşturduğu parlamentoların kontrolü altına alınması, parlamenter demokrasilerin doğmasına yol açmıştır*” (Çağan, 1985: 199).

Halkın, mutlak iktidarın sınırlanmasına yönelik talebi ilk olarak kendisini vergi alanında göstermiş, daha sonra ise bütçe hakkı olarak kavram gelişim göstermiştir. Bu mücadeleler parlamentoların doğuşuna da yol açmıştır. Yönetilenler, kendilerinden alınacak vergileri ve bunlardan yapılacak harcamaları belirlemeyi ve bunların denetlenmesini meclislere bırakmıştır (Üstün, 2019: 57; Narter, 2012: 36). Anayasal hareketlerin ve demokrasinin ortaya çıkmasının ateşleyici gücünü, esas itibarıyla iktidarların vergiye ilişkin güçlerini keyfi olarak kullanmalarına duyulan tepkilerin oluşturduğu kabul edilmektedir (Üstün, 2019: 58).

Vergi gücünün halk lehine ilk kez sınırlandırılmasını sağlayan mücadelelerin tarihini 13. yüzyıla kadar götürmek mümkündür. 1215 Magna Carta ile kralın vergi alma konusundaki iktidarının sınırlandırılması, tarihteki ilk mücadele örneği olarak kabul edilmektedir (Aksoy, 1993: 11; Üstün, 2019: 58). Önce iktidarların vergi gücünün sınırlandırılması ve bu gücün meclislere geçmesine yönelik başlayan mücadeleler, ilerleyen dönemlerde kamu harcamalarına yönelik olarak evrilmiştir. Daha sonraki yüzyıllarda ise vergi ve harcamaların her yıl meclislerce onaylanması kabul edilmiştir. Böylece iktidarı elinde bulunduranların sahip olduğu vergi ve harcama (bütçe) hakkı, meclislere geçmiştir (Aksoy, 1993: 14).

FEYZİOĞLU tarihte vergi ve bütçe hakkının geçirdiği aşamaları şöyle özetlemektedir: “*Gerçekten, milletler bütçe hakkının kazanılması için yaptıkları mücadelelerde, **evvelâ vergi hakkını**, yani milletin rızası olmaksızın vergi alınamaması*

*prensibini kabul ettirmeğe çalışmışlardır. **Giderlerin tasdiki hakkının** elde edilmesi daha sonra olmuş; gerek gelirlerin, gerek giderlerin tasdikinin her sene yeni baştan yapılması, yani **bütçenin yıllık tasdiki** sisteminin kabulü suretiyle bütçe hakkının tekemmülü, ancak, üçüncü ve nihai merhalede vukubulmuştur” (Feyzi-oğlu, 1984: 15).*

Vergi ve bütçe hakkı yoğun mücadeleler sonucunda meclislere geçmiştir. “*Vergiler halk tarafından ödendiğine göre, hangi verginin ne kadar toplanacağına da halkın temsil makamı olan parlamentonun karar vermesi esas hale getirilmiştir” (Bilici, Bilici, 2016: 112).*

Kanaatimce tarih içindeki mücadelelerin özü, vergi ve bütçe hakkının millete ait olduğunun tesciline yönelik olmuştur. Bu hakların millete ait olduğunun kabul edilmesi ve bunun tescil edilmesi. Söz konusu hakların kullanımı da millet tarafından ancak meclisler eliyle gerçekleştirilebilecektir. Bu hakların gerçek maddada meclislere geçmesinde, meclisin bu haklarla ilgili denetiminin bulunması da şarttır. Denetim olmadan bu hakların bir anlam ifade edemeyeceği açıktır. Dolayısıyla meclisler bu haklar bakımından denetim yetkisini de haizdir.

Bütçe hakkının meclise ait olduğu 5018 sayılı Kanununun 5/d maddesinde de şöyle hükme bağlanmıştır: “*Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür”.*

Bütçe aynı zamanda hükümetin meclise karşı sorumluluğunun temel mekanizmasını oluşturmaktadır: “*Bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır. Bütçe, hükümetin Meclis'e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir. Yani parlamenter sistemin özü ve demokratik hukuk devleti ilkesi halkın kamu yönetimi üzerindeki denetimini temsilcileri vasıtasıyla gerekli kılmaktadır”.* (AyM, 20.12.2010, E. 2008/84, K. 2010/121, RG. 12.07.2011, S. 27992).

### 3. Vergi ve Bütçe Hakkının Ülkemizdeki Tarihî Gelişimi

Vergi ve bütçe hakkının, günümüzdeki anayasal sınırlara tâbi bir kavram olarak ortaya çıkmasının tarihini 17. yüzyılın sonlarına kadar geriye götürmek mümkündür. Her ne kadar Magna Carta’dan sonra vergi hakkı ve bütçe hakkının yerleşmesi İngiltere’de bile daha sonraki yüzyıllarda gerçekleşmiş olsa da; ülkemizde bu hakların ortaya çıkışı ve gelişimi hem farklı bir süreç izlemiş hem de çok daha sonra mümkün olabilmektedir.

#### 3.1. Sened-i İttifak

Genellikle dünyadaki ilk örnek olarak kabul edilen Magna Carta ile kıyaslama yapılabilecek ülkemizdeki ilk belge Sened-i İttifak’tır (Üzeltürk, 2011: 122; Öncel, Çağan, Kumrulu, 2015: 9; Çağan, 1982: 34). Osmanlı’da “*vergi hakkının başlangıcı*” Sened-i İttifak’a dayanmaktadır (Oktar, 2012: 192; Şenyüz, Yüce, Gerçek, 2020, 22).

Sened-i İttifak, II. Mahmut’un tahta geçmesinin ardından 29 Eylül 1808’de yapılan toplantıda âyan ile devletin ileri gelenleri arasında kabul edilerek imzalanmıştır. Âyan başlangıçta mültezimlere karşı halkı korurken daha sonra mültezimlerle uzlaşmış ve kendileri de iltizam almaya başlamışlardır. Devletin zayıflamasıyla birlikte güçlenmişler iltizam yönteminin genişlemesiyle birlikte belli yörelerin gelirleri ömür boyu malikâne gelirleri olarak âyana ihale edilmeye başlanmıştır. Bu itibarla Sened-i İttifak, devletin merkezî otoritesinin zayıfladığını gösteren belge niteliği taşımaktadır (Çağan, 1982: 33-34; Üstün, 2019: 71).

Sened-i İttifak’ın 3. şartında âyanın devlete vergilerle ilgili bir taahhüdü bulunmaktadır: “*Devletin kuvvetlenmesi hepimizin maksat arzusu olduğundan bu hususu sağlamaya hep beraber karar verdiğimizden, kuvveti artması için asker toplama gayretimiz gibi; gerek halkın malının ve gerekse devlet gelirlerinin muhafazasını da taahhüt eder, vergilerin zamanında halktan alınarak, zamanında devlete ödenmesine ve ziyan olmamasına gayret etmeyi ve padişahın emirlerinin yerine getirilmesine her kim karşı koyarsa hepimiz birden bunu terbiye etmeyi kabul eder ve taahhüt eder*” (Ahmet Cevdet Paşa, 2016: 592).

Sened-i İttifak’ın 7. şartı ise vergilerle ilgilidir: “*Fakir ve reaya’nın korunması esas olduğundan hanedan ve vazifeliler tarafından idareleri altında olan kazaların asayişine, fukara ve reayadan vergi alınmasındaki mutedil harekete*

*dikkat edilmesi lazım olduğundan zulüm ve düşmanlığı ve vergilendirmeyi ve-killeri ve vazifeliler ve memleket hanedanları aralarında müzakere ederek ne yolda karar verilerse onun devamına ve yerleştirilmesine ve bunun dışına çıkılarak zulüm ve düşmanlık meydana gelmemesine dikkat olunmalı ve her hanedan birbirinin hareketine dikkat ederek bir zulüm ve düşmanlık görüldüğü takdirde Devlet-i Aliye'ye haber verilmeli, hep beraber önüne geçilmelidir” (Ahmet Cevdet Paşa, 2016: 594).*

Senedi- İttifak'ın bu hükmüne göre, “*“fukara ve reayananın himayet ve siyanetinin esas olduğu” belirtilmekte, bunların vergilendirilmesinde “hadd-i itidale riayet” olarak belirtilen ölçülülük esasına göre hareket edileceği belirtilmektedir. Ayrıca aynı maddede vükelâ ve memleket hanedanları zulmün kaldırılmasını (ref'i mezalim ve taaddi) amaçlamaktadırlar. Bu kapsamda vergilendirme konusunda ayan ve padişah temelinde yapılacak görüşmeler belirleyici olarak kabul edilmiştir” (Üzeltürk, 2011: 122).*

Osmanlı Devletinde de vergi isyanları olmuştur. Çıkan isyanlar içinde ana örnek Celâlî İsyandır. 16. yüzyılda yüksek vergi ve diğer ekonomik sıkıntılara yönelik başlamıştır (Pur, 2015: 113-114). 1903 yılında II. Abdülhamid döneminde mevcut vergilere ek olarak konulan “şahsî vergi” ile “hayvan vergisi” adlı iki vergi halk ayaklanmasına yol açmıştır (Pur, 2015: 97; Meydan, 2018). Ancak bu isyanların fermanlar veya anayasal hareketler üzerinde, batıdaki gelişmelerden farklı olarak, doğrudan bir etkisinin olmadığını söylemek mümkündür. Fakat devletin zayıflamasıyla beraber halk hareketlerinin daha etkili oldukları söylenebilir.

### **3.2. Tanzimat Fermanı ve Diğer Fermanlar**

3 Kasım 1839 tarihinde Tanzimat Fermanı (Gülhane Hatt-ı Hümayûnu) yayımlandı. Bu fermanla, genel ıslahatın yanı sıra malî konularda da ıslahat yapılmaktaydı. Vergide iltizam usulü kaldırılmakta, vergi adaletini sağlamak için hane esası yerine, ödeme gücü esası getirilmekteydi: “*Ahâli-i memalikten her ferdin emlâk ve kudretine göre vergiyi münasip tâyin olunarak kimseden ziyade şey alınmaması...*” (Sayâr, 1974: 45-46; Çağan, 1982: 35).

Tanzimat Fermanı'nda, konumuz bakımından esas itibariyle vergilerle ilgili hükümler bulunmaktaydı. Fermanla bütçe fikri de yer almasına rağmen bu fikrin geliştirilmesi ancak 1855'te çıkarılan bütçe nizamnamesine göre bütün gelir ve giderlerin Muvazene Defterine yazılması ile mümkün olabilmektedir (Sayâr,

1974: 47; Gürsoy, 1981: 112). “1855 tarihli *Muvazene Defteri Nizamnamesi ile devlet bütçesinin nasıl hazırlanacağı, ne surette müzakere ve tasdik olunacağı, tatbikatının ne şekilde murakabe edileceği hususları açık ve kesin hükümlere bağlanmıştır*”. (Sayâr, 1974: 48). Yapılan düzenlemelerle batıdaki anlayışa uygun, yani tahmin, tahdit, tevzin ve tasdik esaslarına dayanan genel bir bütçe fikri doğup yerleşmeye başlamıştır. Bu bağlamda bütçenin kontrolü ile ilgili hükümler, 1874 yılında çıkarılan bütçe nizamnamesiyle tamamlanmıştır (Sayâr, 1974: 52; Gürsoy, 1981: 113-114). Fakat bütçe hakkının meclise geçmesine, diğer bir ifade ile bu hakkın meclis eliyle kullanılmasına yönelik bir ilerleme sağlanamamıştır. Çünkü Tanzimat dönemindeki meclislerde halk tarafından seçilen temsilciler bulunmamaktaydı (Sayâr, 1974: 49; Aksoy, 1993: 31).

1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanında ise vergide adalet ilkesi vurgulanmış, din ayrımı yapılmaksızın vergileme yapılması kuralı getirilerek vergide eşitlik ilkesi pekiştirilmiştir. Gayrimüslimlerin askerlik yapmamalarına mukabil alınmakta olan cizye kaldırılmış yerine askerlik bedeli uygulaması başlamıştır (Çağan, 1982: 36; Şenyüz, Yüce, Gerçek, 2020: 22). Bütçe hususunda ise Muvazene Defteri Nizamnamesine uygun tatbikat yapılması bir kere daha hükme bağlanmıştır (Sayâr, 1974: 49; Aksoy, 1993: 31). 1875 yılındaki Adalet Fermanı ile Hristiyan tebaanın ödediği askerlik bedeli azaltılmıştır (Çağan, 1982: 36; Günay, 2006: 305-306).

Tanzimat Fermanı ve devamındaki fermanlar, batıdaki gelişmelerden farklı olarak, bir halk hareketine dayanmaksızın padişahın tek taraflı iradesi ile yetkilerini sınırlamasından ibarettir. Batıdaki gelişmelere benzer şekilde vergi ve bütçe hakkının meclise geçmesi zaman içinde aşama aşama gerçekleşmiştir (Üstün, 2019: 69).

1875 sonbaharında Osmanlı Devleti borç ödemelerini yarı yarıya indirdiğini açıkladı, ertesi yıl tüm borç ödemelerini durdurduğunu ilan etti. Bu hal, hazinenin iflâsı anlamına gelmekte idi. Nitekim 1875 yılında anapara ve faiz ödemeleriyle dış borçlar 11 milyon sterlin kadardı. Oysa Osmanlı maliyesinin tüm gelirleri 18 milyon sterlin kadardı. (Pamuk, 2014: 120; Çağan, 1982: 42). Dış borç ödemelerinin durdurulması, devlet maliyesi üzerinde esasen mevcut bulunan yabancı alacaklı devlet kontrolünün daha da şiddetlenmesine ve böylece vergi ve bütçe haklarına, dolayısıyla devletin egemenlik hakkına müdahale edilmesine yol açmıştır (Sayâr, 1974: 52).



### 3.3. Kanun-u Esasî

1876'da 'anayasal monarşinin bir belgesi' niteliğinde olan Kanun-u Esasî kabul edilmiştir (Ortaylı, 2015: 246).

Osmanlı'da "vergi hakkının başlangıcı" Sened-i İttifak'a dayansa da, "bütçe hakkının başlangıcı" ise Kanun-i Esasîye dayanmaktadır (Oktar, 2012: 192; Üstün, 2019: 75). Ülkemizde bütçe hakkının büyük zorluk ve gecikmelerden sonra ancak 19. yüzyılın sonuna doğru 1876 (1293) Kanun-u Esasî ile milletin temsilcilerine geçtiği söylenebilir (Sayâr, 1974: 29; Üstün, 2019: 69). Nitekim doktrinde bu husus şu şekilde vurgulanmaktadır: "1876 (1293) da ilân edilen ilk Anayasa ile **hem vergi hakkı, hem de bütçe hakkı** –kısmen olsun– **Meb'usan Meclisi ile Âyan Meclisinden kurulu bir «Meclis-i Umumî»ye verilmişti**. Batı demokrasilerinde olduğu gibi, kanunî dayanağı olmaksızın, kim-seden vergi, resim adı altında para tahsil edilmemesi, Devlet gelir ve masraflarının her yıl bütçe kanunu ile fasıl, fasıl tasdik edildikten sonra icra edilmesi hakkındaki açık hükümleri ihtiva eden Anayasada, ayrıca vergilerin tahsiline bütçe kanunu ile her yıl yeniden mezuniyet verilmesi esası da yer almakta idi" (Sayâr, 1974: 53; Ayrıca bkz. Gürsoy, 1981: 116).

ORTAYLI, kurulan meclisin temsilcilik alışkanlığının günümüzden daha ileri olduğu ifade etmektedir. Ona göre, "Anadolu eşrafi idare, belediye meclislerine, çeşitli çalışma kurullarına seçim yapma alışkanlığını edinmişti... Şurası bir gerçek, temsilcilik alışkanlığı ve süresi bakımından bu adamlar, her yasama döneminde üyelerinin üçte ikisinin değiştiği bugünkü meclislerimizden çok daha tecrübeliydi" (Ortaylı, 2011: 16). Ancak meclisin kurulması, imparatorluk bünyesinde yaygın seçim yapılmadan, her vilayetin seçilmiş sayılan vilayet idare meclisi üyelerinden bazılarının mebus diye başkente gönderilmesinden ibarettir (Ortaylı, 2011: 15). Nitekim 1830'da kurulan Meclis-i Ahkâm-ı Adliye de padişah emri ile belirlenen üyelerden oluşmaktaydı (Gürsoy, 1981: 110). İlk Meclis-i Mebusân'da da özellikle tâbi millet mensupları için adeta tayin ile gelme durumu söz konusudur (Ortaylı, 2015: 256). Ancak o dönemde Avrupa'daki durumun da çok farklı olmadığını göz ardı etmemek gerekir. Britanya ve kıta Avrupası'nda bile genel oy hakkına sahip olmak, gizli oy-açık tasnife geçmek uzun mücadeleler sonucunda gerçekleşebilmiştir (Ortaylı, 2011: 93-94).

Kanun-u Esasî'de yer alan malî hükümler şöyle belirtilebilir (Bkz: Üstün, 2019: 77; Çağan, 1982: 37):

Madde 25: “Bir kanuna müstenit olmadıkça vergi ve rüsumat namı ile ve namı aherle hiç kimseden bir akçe alınamaz”.

Madde 96: “Tekâlifi Devletin hiçbir bir kanun ile tâyin olunmadıkça vaz’ ve tevzi ve istihsal olunamaz”.

Madde 97: “Devletin bütçesi varidat ve mesarifati takribiyesini mübeyyin kanundur. Tekalifi Devletin vaz’ ve tevzi ve tahsil emrinde müstenit olacağı kanun budur”. Madde 98: “Bütçe yani Muvazenei Umumiye Kanunu Meclisi Umumide madde be madde tetkik ve kabul olunur”.

Madde 99: “Muvazenei Umumiye Kanunu müteallik olduğu senenin dühulunde mevkii icra konulabilmek için lâyhıası Hey’eti Mebusana Meclisi Umu-minin küşadı ita olunur”.

Madde 100: “Bir kanunu mahsus ile muayyen olmadıkça emvâli Devlet-ten muvazene haricinde sarfiyat caiz olamaz”.

Yukarıdaki hükümler doğrultusunda, vergi ve bütçe hakkının anayasal bağlamda ilk olarak Kanun-u Esasî’de düzenlendiğini söylemek mümkündür. Gerek vergilerin alınmasının ve gerekse de kamu harcamalarını gerçekleştirme ve kontrol yetkisinin Kanun-u Esasî ile anayasal esaslara bağlanmış olması; vergi ve bütçe hakkının kısmen de olsa ilk defa olarak millete tanınmış olmasını göstermektedir. Fakat yürütme organına da çok geniş yetkiler tanınmıştı. Meselâ meclisin bütçeyi kabul etmemesi halinde, eski bütçenin bir yıl daha uygulanması yetkisi Padişaha verilmiştir (Üstün, 2019: 77; Sayâr, 1974: 54; Feyzioğlu, 1974: 29; Gürsoy, 1981: 117; Aksoy, 1993: 32). Hatta bu düzenlemeler neticesinde meclisin adeta istişarî bir mahiyet taşıdığı da ifade edilmektedir (Sayâr, 1974: 54).

Kanun-u Esasî de ayrıca kesin hesap kanunu ve Sayıştay denetimi sistemleri de kabul edilmiştir (Feyzioğlu, 1974: 29). 1908’de ilan edilen İkinci Meşrutiyet ve ardından gerçekleştirilen anayasa değişikliklerinde, malî hükümlerle ilgili düzenleme bulunmamaktaydı. Daha çok padişahın yetkileriyle ilgili düzenlemeler içeriyordu (Gürsoy, 1981: 118). II. Meşrutiyetle birlikte Mebusan ve Âyan Meclislerinin 1909 bütçesini onaylamasıyla, bütçe hakkının tekrar millete geçtiği ifade edilmektedir (Sayâr, 1974: 57). Hatta ülkemizde gerçek anlamda bütçe hakkının başlangıcı olarak 1909 (1325) bütçesi işaret edilmektedir. (Oktar, 2012: 192; Feyzioğlu, 1974: 30; Sayâr, 1974: 50-51). 1911 yılında, bütçenin gayri safi usulde hazırlanmasını düzenleyen Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlüğe konulmuştur (Sayâr, 1974: 57, 58; Gürsoy, 1981: 119; Aksoy, 1993: 33).

1879 yılında Osmanlı Devleti ile Galata Bankerlerinin temsilcileri arasında yapılan görüşmeler sonucunda damga, alkollü içecekler (müskirat), balık avı, tuz, tütün resimleri ile İstanbul, Bursa, Edirne, Samsun'un ipek öşründen oluşan altı gelir kaynağının on yıllık geliri kurulan Rûsum-u Sitte (altı vergi) İdaresine bırakılmıştır. Bu idarenin kuruluşu, Düyun-u Umumiye'nin kuruluşuna giden yolu açmıştır (Giray, 2006: 192, 193; Çağan, 1982: 42; Eğilmez, 2018: 130).

1881 yılının Aralık ayına denk gelen hicrî Muharrem ayında, Muharrem Kararnamesi ile dış borçların miktarları indirilip ödeme şartları yeniden belirlenmiştir. Buna karşılık, Düyun-u Umumiye İdaresinin kurulması kabul edilmek zorunda kalmıştır. Düyun-u Umumiye İdaresi, yabancı tahvil sahiplerinin temsilcilerinden oluşuyordu, başlıca görevi dış borçlara karşılık gösterilen vergi gelirlerinin bir kısmını, yabancı alacaklılar hesabına tarh ve tahsil etmektir (Çağan, 1982: 43; Pamuk, 2014: 122; Sayâr, 1974: 56; Gürsoy, 1981: 117; Eğilmez, 2018: 131). Doğu Rumeli Vilayetinin ödediği yıllık verginin yanı sıra, tuz ve tütün tekelleri, damga resmi, balıkçılık ve alkollü içkilerden alınan vergiler, ham ipekten toplanan öşür bu yeni kuruluşa bırakılmıştır (Pamuk, 2014: 122; Ayrıca bkz. Giray, 2006: 196-197). Bu vergileri toplamada Düyun-u Umumiye, Osmanlı Devletinin yerini almıştır. Devlet bu düzenli gelirlere mahrum olunca daha da yoksullaşmıştır (Giray, 2006: 196). Düyun-u Umumiye'nin kurulması, malî egemenliğin, bu bağlamda vergi ve bütçe hakkının zedelendiğini göstermektedir.

Düyun-u Umumiye'nin kurulması ile Maliye Bakanlığı'nın yanında ikili bir malî idare oluşmuş bulunmaktaydı. II. Abdülhamid döneminin sonlarına doğru eyaletlerde vergileri toplamak üzere Düyun-u Umumiye'nin 720 şubesi bulunmaktaydı. Başlangıçta 5500 kişi çalışırken, bu sayı 1912'de 9000'e kadar çıkmıştır. Bu, Maliye Bakanlığında çalışanların sayısından fazla olup Düyun-u Umumiye devlet gelirlerinin yaklaşık üçte birini denetim altında tutmuş oluyordu (Giray, 2006: 194; Eğilmez, 2018: 131; Kurtoğlu, 2017: 110). Daha sonra, görev ve yetkisi dışında kalan bazı vergilerin tahsili de bu idareden istendi. Örneğin, demiryolu yapımını üstlenen yabancı şirketlere, o hatların geçtiği illerin âşarı güvence olarak gösterilmişti. Düyun-u Umumiye idaresi, bu gelirlerin ilgili şirketler adına tahsili için de görevlendirildi (Çağan, 1982: 45).

Düyun-u Umumiyenin ekonomik alanda bazı olumlu etkileri olduğu da doktrinde ileri sürülmektedir. Buna göre, Düyun-u Umumiye İdaresinin kurulması sonucunda, nispî olarak parasal istikrar, dış ticaretin daha hızlı büyümesi ve daha fazla yabancı yatırımlar çekilmesi gibi olumlu bir takım etkilerin ortaya

çıktığı iddia edilmektedir. Ancak bununla beraber, devletin önemli gelir kaynaklarının yabancı alacaklıların kontrolüne geçtiği ve olumsuz malî şartlar yüzünden özellikle 20. yüzyılın başında siyasî ve iktisadî bağımlılığın arttığı da ilave edilmektedir. Bu örnek, günümüze ders olacak şekilde; “*bütçe açıklarını denetim altına almadan büyük miktarlarda dış borçlanmaya [girişilmesinin] oldukça pahalıya mal olduğunu*” da göstermektedir (Pamuk, 2014: 125). Nitekim Düyun-u Umumiyeeye bırakılan iç ve dış gelirler, bu idarenin onayı olmaksızın değiştirilemeyecektir. Hatta idarenin kendisi yürürlükteki mevzuata aykırı olmamak kaydıyla, kendine bırakılan gelirlerin idaresinde değişiklik yapma yetkisine de sahipti (Üstün, 2019: 80; Giray, 2006: 197; Çağan, 1982: 44). Bu durum Düyun-u Umumiyenin devletin malî kaynaklarını denetim altına alan ve böylece onun egemenlik hakkını zedeleyen, bu bağlamda vergi ve bütçe haklarını alenen ihlâl eden bir idare olduğunu göstermektedir (Üstün, 2019: 80; Eğilmez, 2018:131; Giray, 2006: 195).

Düyun-u Umumiye İdaresinin kurulması ile birlikte, artık devletin bağımsız bir malî politika izlemesine imkân kalmamıştı (Çağan, 1982: 44). Bunun sonucu olarak da “*vergi ve bütçe haklarına yabancılar tarafından müdahale edilmek suretile, devletin egemenlik hakkı ihlâl edilmiştir*” (Sayâr, 1974: 56).

### 3.4. TBMM’nin Açılışı ve 1982 Öncesi Anayasalarımızdaki Düzenlemeler

23 Nisan 1920’de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kurulması ile vergi ve bütçe hakkı artık tam anlamıyla Meclis’e geçmiştir. Millete ait olan hak, milletin özünü teşkil eden meclis tarafından kullanılacaktır (Üstün, 2019: 81). Artık padişaha ait olan vergi ve bütçe yetkisi meclise geçmiş olmaktadır. Meclis, millete ait olan bu hakları, milletin bir parçası olması hasebiyle, millet adına kullanmaktadır (Üstün, 2019: 37 vd.).

Mecliste ilk kabul edilen kanun, bir vergi kanunu olmuştur. Bu kanun Ağnam Vergisinin eskiden olduğu gibi dört kat alınmasına devam edilmesine dair bir kanundur. (Giray, 2006: 206).

1921 Anayasasında (Teşkilât-ı Esasîye Kanunu) vergi ve bütçe hakkı ile ilgili hüküm yer almamaktaydı. Ancak o dönemde, çatışmayan hükümler bakımından 1876 Kanun-u Esasî de uygulanmaya devam etmekteydi (Günay, 2006: 310; Şenyüz, Yüce, Gerçek, 2020: 23).

Kurtuluş Savaşı esnasında, 5 Ağustos 1921’de Mustafa Kemal’e Başkomutanlık yetkisi verildi. 7-8 Ağustos 1921’de ise buna dayanılarak Tekâlif-i Milliye Emirleri (Millî Vergiler) yayımlandı. Aynî bir takım yükümlülükler de içeren on adet emirden oluşmaktadır (Çağan, 1982: 48; Giray, 2006: 206-208; Kurtoğlu, 2017: 276). Meclise ait olan vergi hakkının üç ay süreyle Başkomutana tanınmış olmaktadır (Üstün, 2019: 82).

Cumhuriyetle birlikte vergi ve bütçe haklarının tam anlamıyla millete bırakıldığı, vergi ve bütçede kanunîlik ilkesinin hâkim hâle geldiği açıkça ifade edilmektedir (Üstün, 2019: 82; Sayâr, 1974: 59; Feyzioğlu, 1984: 30).

24 Temmuz 1923’te imzalanan Lozan Antlaşması ile kapitülasyonlar kaldırılmış, Düyun-u Umumiye İdaresinin yetkileri sonlandırılmıştır. Bu tarihten sonra Düyun-u Umumiye İdaresi sadece alacaklıların temsilcisi olarak borçların ödenmesine aracılık etmiştir. 1933 yılında ise idare Maliye Bakanlığına bağlanmıştır. Osmanlı Devletinden kalan borçların % 70’i Türkiye’nin üzerine kalmış, borçların tamamı ise 1954 yılında ödenmiştir (Giray, 2006: 209; Çağan, 1982: 49). Lozan Antlaşmasına bağlı olarak beş yıllık süre için imzalanan Ticaret Sözleşmesinde 1916 tarihli Osmanlı Gümrük Tarifelerinin geçerli olacağı hükme bağlanmıştır. Türkiye ilk bağımsız gümrük tarifesini 1929’da yürürlüğe koyabilmiştir (Çağan, 1982: 50; Üstün, 2019: 82).

Cumhuriyet Döneminin ilk anayasası olan 1924 Anayasasının 84. maddesinde “*Vergi, Devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demektir*” şeklinde vergilerin tanımı yapılmıştır. Anayasanın 85/1. maddesinde ise “*vergiler ancak bir kanunla tarh ve cibayet olunur*” hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümler çerçevesinde, vergi hakkının yasama organına ait olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Anayasada vergilerin kanunîliği düzenlenmiş fakat idareye yetki verilip verilmeyeceği konusunda herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Anayasanın 95. maddesine göre, “*Muvazenei umumiye kanunu müteallik olduğu senei maliyenin dühulünde mevkii icraya konulabilmek için lâyihası ve merbutu bütçeler ve cetveller nihayet teşrinisaninin iptidasında Meclise takdim olunur*”. Anayasanın 96. maddesinde ise “*Devlet emvalinden muvazene haricinde sarfiyat caiz değildir*” hükmü yer almaktadır.

Bu hükümler, bütçe hakkının tam ve açık ifadeleridir (Feyzioğlu, 1984: 31). Bu anayasanın bütçe hakkını en geniş ve eksiksiz şekliyle tesis ettiği söylenebilir. (Gürsoy, 1981: 120-121).

Meclisin bütçe hakkı sağlanmıştır. Nitekim Kanun-u Esasîde bulunan, meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda kararname ile ödenek alma veya meclisin feshi halinde eski yıl bütçesinin yine kararname ile aynen sürdürülmesine karar verme yetkilerinin yürütme organına tanınması uygulaması ortadan kaldırılmıştır (Feyzioğlu, 1984: 32; Aksoy, 1993: 34-35).

1924 Anayasasının sadece erkeklere seçme ve seçilme hakkı tanıyan 10. maddesi, 1934 yılında değiştirilerek kadınlara da seçme ve seçilme hakkı tanınmasıyla, genel oy ve eşitlik ilkesi getirilmiştir (Ateş, 2006: 74). Böylece vergi ve bütçe hakkının tam anlamıyla meclise geçtiğini söylemek mümkündür.

1961 Anayasasının 61. maddesinde vergilerin kanunîliği “*Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur*” şeklinde düzenlenmiştir. Bu maddenin sonuna 1971 değişiklikleriyle “*Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir*” hükmü eklenmiştir. Bu düzenleme ile kanunîlik ilkesine sınırlı bir istisna getirilmiş olup, şimdiki anayasamızda da benzer düzenlemeler mevcuttur.

1961 Anayasasının 126. maddesine göre, “*Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Kanun, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usûller koyabilir. Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz*”.

Anayasanın 94. maddesine göre ise “*Genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur... Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclislerinin genel kurullarında, Bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur*”.

Bu hükümler, 1982 Anayasamızda da hemen hemen benzer şekilde ifade edilmektedir. 1938 yılında çıkarılan kanunla düzenlenen iktisadî devlet teşebbüslerinin meclis tarafından denetlenmesine yönelik hüküm, 1961 Anayasasının

getirdiği yeniliklerdendir. Ayrıca kesin hesap kanunu hakkında da önceki anayasalara göre daha ileri hükümler getirilmiştir (Gürsoy, 1981: 123-14; Aksoy, 1993: 35-36).

## Sonuç

Bütçe hakkı, vergi hakkından daha sonra şekillenip ortaya çıkmış bir kavramdır. Halktan alınacak vergilerin nasıl keyfilikten uzak bir şekilde halkın rızası ile belirlenmesi gerekiyorsa; toplanan vergilerin harcanmasında da yine halkın rızası aranmalıdır.

Vergi alma hakkının yanı sıra, toplanan vergilerin harcanmasına (bu bağlamda bütçe yapılmasına) karar verme hakkı da önemlidir. Tarihî gelişim ele alınacağında, devletin her dönemde vergi alma konusunda fiilî bir gücünün bulunduğu görülecektir. Önemli olan bu gücün hukukla sınırlandırılmış ve kendisinden vergi alınan milletin rızasına bağlanmış olmasıdır. Bu açıklamalar doğrultusunda, kendinden alınacak vergiye rıza gösterme, bizâtihi millete ait bir hak olduğu sonucuna ulaşabiliriz. Bu itibarla vergi hakkı, milletin kendisinden alınacak vergiye rıza göstermesi hakkı olarak ifade edilebilir (Üstün, 2019: 19). Benzer şekilde, terazinin diğer kefesini oluşturan harcamalara karar verme ve bütçe yapma hakkının da milletin rızası doğrultusunda hukuk kuralları çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekir.

Kanaatimce tarih içindeki mücadelelerin özü, vergi ve bütçe hakkının millete ait olduğunun tesciline yönelik olmuştur. Bu hakların millete ait olduğunun kabul edilmesi ve bunun tescil edilmesi. Söz konusu hakların kullanımı da millet tarafından ancak meclisler eliyle gerçekleştirilebilecektir. Bu hakların gerçek manada meclislere geçmesinde, meclisin bu haklarla ilgili denetiminin bulunması da şarttır. Denetim olmadan bu hakların bir anlam ifade edemeyeceği açıktır. Dolayısıyla meclisler bu haklar bakımından denetim yetkisini de haizdir.

Tarihimizde de vergi isyanları olmuştur. Ancak batıdaki gelişmelerden farklı olarak, bu isyanların anayasal hareketler üzerinde, doğrudan bir etkisinin olmadığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla ülkemiz açısından vergi ve bütçe hakkının gelişiminde halk hareketlerin esas itibarıyla etkisinin bulunmadığını söylemek mümkündür.

Tanzimat Fermanı ve devamındaki fermanlar, batıdaki gelişmelerden farklı olarak, bir halk hareketine dayanmaksızın iktidarın tek taraflı iradesi ile yetkilerini sınırlamasından ibarettir. Elbette diğer ülkelerdeki gelişmelerin ve o ülkelere gelen baskıların da etkisi bulunmaktadır. Ancak halktan gelen bir talepten genel manada bahsetmek mümkün değildir. Batıdaki gelişmelere benzer şekilde vergi ve bütçe hakkının meclise geçmesi zaman içinde aşama aşama gerçekleşmiştir (Üstün, 2019: 69).



## Kaynaklar

- Ahmet Cevdet Paşa, (2016), *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi*, İkinci Cilt, İstanbul: İlgî Kültür Sanat Yayıncılık.
- Akdoğan, A. (2009), *Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 13. Baskı*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aksoy, Ş. (1993), *Kamu Bütçesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Arikan, Z. (1996), "Vergilendirme Yetkisi ve Kullanımı", İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 37. Seri, Yıl 1996/1997, 269-281.
- Ateş, L. (2006), *Vergilendirmede Eşitlik*, İstanbul: Derin Yayınları.
- Ateş, L. (2017), *Yatırım Vergi Teşvik Politikasının Hukuki Çerçevesi*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Bağlı, M. S. (2012), "Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı", *Yasama Dergisi*, S. 20, 39-77.
- Bağlı, M. S. (2014), *TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*, Ankara: Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- Biçer, M. (2017), *Türkiye'de Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Bütçe Hakkı Temelinde Parlamento-nun Etkinliği*, Ankara: Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- Bilici, N., Bilici, A. (2016), *Kamu Maliyesi, Güncelleştirilmiş ve Geliştirilmiş 7. Baskı*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Çağan, N. (1982), *Vergilendirme Yetkisi*, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- Çağan, N. (1985), "Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 2, 1985, 199-224.
- Çağan, N. (2009), "Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü", *Bütçe Sürecinde Parlamento-nun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar 8-9 Ekim 2008*, Ankara: TBMM Basımevi, 183-192.
- Dikmen, O. (1964), *Maliye Dersleri, Birinci Kitap, İlâveli İkinci Baskı*, İstanbul: Sermet Matbaası.
- Doğrusöz, B. (1985), "Vergilendirme Yetkisinin Yasama ve Yürütme Organları Arasında Bölüşümü", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Aralık 1985 (1-3), 65-76.
- Eğilmez, M. (2018), *Değişim Sürecinde Türkiye*, 10. Basım, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Feyzioğlu, B. N. (1984), *Nazarî, Tattbikî, Mukayeseli Bütçe*, 7. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Giray, F. (2006), *Maliye Tarihi*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Gözler, K. (2011), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, C. I, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Günay, A. (2006), *Mali Disiplinin Sağlanması ve Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, İzmir: Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- Güneş, G. (1998), *Verginin Yasallığı İlkesi*, İstanbul: Alfa Basım Yayın Dağıtım.
- Gürsoy, B. (1981), *Kamusal Maliye, Bütçe*, 2. Cilt, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın no: 481, Yeniden Yazılmış, Genişletilmiş 2. Baskı.
- Karakoç, Y. (2011), *Genel Vergi Hukuku, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5. Bası*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Kurtoğlu, R. (2017), *Türkiye Ekonomisi (1838-2010) Mali Bağımlılık, Büyüme, Krizler ve Siyasi Sonuçları*, İstanbul: Destek Yayınları.

- Meydan, S. (2018), “Abdülhamit Rejimini Sarsan Vergi Ayaklanmaları”, Sözcü Gazetesi, 17 Aralık 2018.
- Mutluer, M. K., Öner, E., Kesik, A. (2013), Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, Güncellenmiş 3. Baskı, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Narter, R. (2012), “Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVI, 2012 (1-2), 35-52.
- Oktar, S. A. (2012), “Kamu Maliyesi Hukukunun Bazı Anayasal İlkeleri ve Anayasanın Mali Hükümlerine İlişkin Düşünceler”, Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, Editörler: YENİSEY Feridun/GÜNEŞ Gülsen/ŞİRİN Z. Ertunç, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 189-200.
- Ortaylı, İ. (2011), Türkiye’nin Yakın Tarihi, 8. Baskı, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2015), Osmanlı’da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu, 4. Basım, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N. (2015), Vergi Hukuku, Gözden Geçirilmiş, Değişiklikler İşlenmiş 24. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Pamuk, Ş. (2014), Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi, 3. Basım, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Pehlivan, O. (2017), Kamu Maliyesi, Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Pehlivan, O. (2018), Devlet Bütçesi, 5. Baskı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne Göre Düzenlenmiş Yeni Baskı, Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Pur, H. P., (2015), Osmanlı’da Vergi İsyanları, İstanbul: Tarihçi Kitabevi.
- Sayâr, N. S. (1974), Kamu Maliyesi Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, II. Cilt, 5. Baskı, İstanbul: Sermet Matbaası.
- Şenyüz, D., Yüce, M., Gerçek, A. (2020), Vergi Hukuku (Genel Hükümler), 11. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım..
- Uluatam, Ö., Methibay, Y. (1999), Vergi Hukuku, Değişik 3. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Üstün, Ü.S. (2019), Türkiye’de Vergi ve Bütçe Hakkı, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Üzeltürk, H. (2010), “Vergilerin Kanuniliği – Kanunların Meşruluğu: Yüzyılların Serüveni”, Kriz Ortamında Vergi Politikalarının Değerlendirilmesi, 25. Maliye Sempozyumu, 24-28 Mayıs 2010, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, 117-140.
- Yılmaz, H. H., Biçer, M. (2010), “Parlamentonun Bütçe Hakkının Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Maliye Dergisi, Ocak-Haziran 2010 (158), 201-225.
- Yılmazcan, D. (2000), “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, Anayasal Mali Düzen, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-16 Mayıs 1998, İstanbul: T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, 163-172.