

Ünite 3: Bütçenin Tarihsel Gelişimi

Bütçe ve Bütçe Hakkı Kavramlarının Ortaya Çıkışı

Türkçedeki “bütçe” kavramı Fransızca “bougette” isminden evrilen İngilizce “budget” terimine dayanmaktadır. Latince “bulga” (fazlalık) kelimesinden Fransızca’da çanta, cüzdan veya kese anlamına gelen “bouge” ya da “bougette” kelimesi türedi. Bu terim, Fransızca konuşan Normanlar İngiltere’yi yönetirken 1400 ile 1450 yılları arasında İngiltere’ye geçti ve paraları tutmak için kullanılan bir kese ya da çantayı ifade etmek için kullanıldı.

“Bougette” ve daha sonraları evrildiği “budget” terimi İngiliz hükümdarının Parlamento’dan para talep ettiği belgeyi taşıyan deri çanta için kullanılmaya başlandı.

Bütçelemenin tarihi gelişmesinde “bütçe hakkı” olarak adlandırılan kavramın büyük bir önemi vardır. Bütçe hakkı parlamentoların kamu geliri ile kamu harcamaları üzerindeki yetkilerinin tanınması olarak açıklanabilir. Bir başka deyişle halkın parlamentolar aracılığı ile kamu gelir ve giderlerini belirleme hakkıdır.

Mutlak idarelerde bütçe hakkının kapsamına giren tüm kararlar hükümdar tarafından verilmiştir. Böylece idarede kamu hizmetleri ile ilgili kararları alma yetkisinin paylaşılması söz konusu olamayacağı için bir bütçe hakkından söz etmekte olanaksızdır.

Tarihi gelişim sürecinde, bütçe hakkının sağlanabilmesi üç aşamada tamamlanmıştır. İlk aşamada vergilerin ve daha sonra tüm kamu gelirlerinin toplanmasının hukuki yapısı ortaya çıkmıştır. Vergileme hakkı, egemenlik hakkının ulus temsilcilerine tanınmadığı, yasama, yürütme ve hatta yargı erklerinin tümüyle krala ait olduğu dönemlerde, keyfi ve adaletsiz biçimde özellikle vergi hakkının belli kesimlere aşırı yük getirecek, kimi toplum kesimlerini ise kayıracak biçimde keyfi ve adaletsizce kullanılabilmekteydi. İkinci aşama ise halkın toplanan vergilerin nerelere, nasıl harcandığını bilmek istemesiyle ortaya çıkmıştır. Halk sadece toplanacak vergilere onay verme değil, bu toplanan paralarının nerelere harcanacağına da karar vermek, onay vermek istemiştir. Böylece giderlerin parlamento tarafından onaylanması sağlanmıştır. Bu aşama ise harcama hakkının elde edilişi olarak adlandırılabilir. Üçüncü aşama ise bütçenin gelir ve gider kısımlarına halkın onay vermesi sağlandıktan sonra, bu hakkın belirli sürelerde tekrar kullanılması gereği, bütçenin belirli bir süre için yapılması sonucunu doğurmuştur.

Modern bütçe sistemi, temsili hükümetlerin gelişimine ve hükümet faaliyetlerinin ekonomik önemindeki büyümeye eşlik etmiştir. Kamu bütçelemesi zaman içinde yapılan reformlarla önemli değişimler geçirmiştir. Reformlar siyasete veya bütçeleme tekniklerine yönelik olup olmadıklarına bağlı olarak politik veya teknik olarak sınıflandırılabilir. Politik reformlar, siyasal iktidarın dağılımında, bütçeleme süreci ve bütçe kararlarının alınmasında, gelir ve harcamaların bileşimindeki değişimleri ifade etmektedir. Teknik reformlar ise bütçeleme için bilgi toplamak ve işlemek için yeni yöntemleri içermektedir. Örnek olarak, gelir ve giderlerin muhasebeleştirilmesini, harcamaların gelirleri aşırıp aşmadığının saptanması ve gelir tahminlerinin hesaplanması gibi konuları içermektedir.

İngiltere’de Bütçenin Tarihsel Gelişimi

İngiltere bütçe hakkının gelişimi konusunda örnek olmuş ilk ülkedir. Kamu bütçelemesi, İngiltere’nin benzersiz politik tarihinden gelişmiştir. Bütçe hakkı, İngiltere’de 1215 tarihinde Büyük Özgürlük Şartı’nın (Magna Carta Libertatum) imzalanması ve 1688’de Haklar Bildirgesi’nin (Bill of Rights) ilân edilmesi ile önemli aşamalar geçirip günümüze ulaşmıştır.

Kamu bütçelemesi, hükümdarların binlerce yıl boyunca kaynakların toplanması ve kullanılması ile ilgili verdikleri kararların neticesinde ortaya çıkmıştır. Hükümdarlar, kaynakların aşırı kıtlığı ile mücadele ve tebaalarından da destek sağlama zorunluluğu ile sınırlandırılmaktaydılar. Gelirler başlangıçta işgücü, arazi, kara ve deniz ürünleri ile kıt malları içeriyordu. Paranın gelişimi, yöneticilerin para toplamasına veya diğer malları paraya dönüştürmelerine ve borç almalarına izin verdi. Harcamalar, hükümdarın hane masrafları,

kamu hizmetleri, dini ve kültürel kurumlar ve kıtlık zamanında gıda gibi kalemleri içermekteydi. Gelir ve harcama kararlarının her yıl tekrar etmesi birçok yerde geleneksel hale geldi.

İngiliz kralları ilk başlarda vergilere ağırlık vermediler. Onlar “olağan” gelirlere güveniyorlardı. “Olağan” gelirler, feodal yükümlülükler, kraliyet ayrıcalıkları ile ürün üretmek için kiralanan ya da kullanılan arazilerden geliyordu. Feodal yükümlülükler arasında toprak sahipleri tarafından işgücü, sarf malzemeleri, yiyecek ve konaklama sağlanması yer alıyordu. Gelirleri oluşturan bir diğer kalem olan kraliyet ayrıcalıkları ise para basımı, tekel ve bazı yetkilerin satışı, kilisenin zenginliğinden sağlanan kaynaklar ve para cezalarını içeriyordu.

Vergiye ağırlık verilmesi, İngiltere’de dokuzuncu yüzyılda ortaya çıkmaya başladı. İngiliz kralları, on ikinci yüzyıla kadar Vikingler gibi İskandinav’da yaşayan istilacı Cermen kabilelerine haraç ödemek için toprak sahiplerinden para topladılar.

Zamanla devlet faaliyetlerinin artışına bağlı olarak masrafların çoğalması ancak kralın kişisel gelirlerinin sabit kalması, vergiye başvurulmasını sıklaştırdı. İngiliz kralları, toprak sahiplerini borç ve hediye vermeye zorlayarak, adalet satarak (hukuki davalara karar vermek için rüşvet alarak veya mülklerine el koymak için insanları yargılayarak) ve tebaalarına danışmadan yeni vergiler getirerek diğer olağan dışı gelirlerini artırdılar. Yeni gelir uygulamalarına itiraz eden tebaalarına karşı zor kullandılar. Ülke içerisindeki karışıklıklar, Kraliyeti dış tehditlere karşı da savunmasız hale getirdi. Bu gelişmeler, 15.06.1215 tarihinde Runnymede’de kilise ve halk tarafından desteklenen bir grup baronla bir araya gelen Kral John’u, Büyük Özgürlük Şartı (Magna Carta Libertatum) adı verilen, tarihe ilk demokrasi metni ve anayasal belge olarak geçen şartı imzalamaya mecbur bırakmıştır.

Haklar Bildirgesi: 1689 yılında İngiltere’de monarşi üzerindeki gücü ele geçiren Parlamento’nun ilan ettiği belirli anayasal ve medeni hakların ana hatlarıyla belirtildiği yasal belgedir.

İngiltere’de bütçe 1822 yılında “Hazine Şansölyesi” (Chancellor of the Exchequer) tarafından parlamentoya sunulmaya başlanmıştır. 1822 yılı bütçe hakkının tam ve mükemmel bir şekilde kullanılmaya başlandığı yıl olarak, modern bütçelerin de başlangıcı sayılabilir.

İngilizler 1860’larda bütçeyi sadece devletin gelir ve gider tahminlerini kapsayan basit bir mali doküman olmaktan çıkarıp ona toplumun “milli bütçesi” olma niteliğini de kazandırmışlardır. Böylece bütçe genel politikanın ve ekonomi politikasının bir aracı olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Genel Muhasebe ve Sayıştay Kanunu, Toprak Reformu Kanunu, Sendikalar Kanunu, Eğitim Reformu ve Genel Eğitim Kanunu bu dönemde çıkarılmış, Avam Kamarasının Sayıştay Komisyonu (Public Accounts Committee) sayılabilen encümen de bu dönemde kurulmuştur.

Fransa’da Bütçenin Tarihsel Gelişimi

Fransa da bütçe hakkının ulus temsilcilerine verilmesi süreci, İngiltere’den daha ani ve hızlı biçimde gerçekleşmişti. İngiltere’deki gibi vergi alma hakkı süreci kralların genel meclislere (etatsgenöraux) danışarak vergi yükümlülüğüne başvurma şeklinde başladı. 15. yüzyılda kesin olarak yerleşmiş gibi görünen, vergilerin genel meclisler tarafından onaylanması ilkesi, 16. yüzyıl sonlarında ise tamamen ortadan kalktı.

Fransa bütçe tarihini iki döneme ayırmak mümkündür; 1789 İhtilali öncesi ve 1789 İhtilali sonrası.

İhtilal öncesi dönemde vergide yükümlü rızasının aranması Fransa’da geleneksel bir ilkeydi. Fakat yavaş yavaş bu ilkedan sapılmış ve krallar keyfi vergiler koymayı alışkanlık edinmişlerdi. 8. Charles zamanında kralın vergi alma yetkisi yeni bir reform geçirmiş, vergi gelirlerinin askeri harcamalar yanında diğer tüm kamusal ihtiyaçların karşılanmasında da sarf edilmesi ve böylece verginin krala devletin güvenliği ve diğer kamu harcamalarının yapılması için verildiği düşüncesi benimsenmeye başlanmıştır.

İhtilal sonrası dönemde çağdaş anlamıyla kamu bütçelerinin yapılmasına Restorasyon döneminde, 1816’da başlanmıştır. İlk önce, ödenekler bakanlıklar itibarıyla toptan onaya tabi tutulurken 1831’de

giderlerin bölüm itibariyle onaylanma yöntemi kabul olunmuştur. Bununla beraber Fransız bütçe sistemi, olgunluk devrini, parlamenter 3. Cumhuriyet Devrinde yaşamıştır.

İngiltere'nin bütçe sistemi ile Fransa'nın bütçe sistemi arasında en az iki önemli fark vardır. İngiltere'de, Hazine Şansölyesi, Hükümetin mali planının hazırlanmasında en üst derecede sorumluluğa sahiptir. Diğer bakanların ödenek taleplerini değiştirmek için yetkisi vardır. Şansölyenin kararlarının Bakanlar Kurulu'na temyiz edilmesi mümkündür fakat pek tercih edilmez. Fransa'da bütçe kararları, Maliye Bakanının diğer bakanlarla az ya da çok eşit temelde katıldığı Bakanlar Kurulu tarafından alınır. Hazine Şansölyesinin sahip olduğu derecede merkezi mali denetim kısmen Fransa'da eksiktir. Fakat daha da önemlisi, Fransa Meclisi'nin sahip olduğu bütçe otoritesidir. Ulusal Meclis Maliye Komitesi, önerilen harcama ve vergilerin miktarını azaltmak, arttırmak veya ortadan kaldırmak için neredeyse tam yetkiye sahiptir. Ayrıca, Meclis borçlanmayı belirler, onaylar ve krediler arası transferler de yasaktır. Böylece, Ulusal Meclis kamu bütçesi üzerinde İngiltere'ye göre çok daha fazla belirleyicidir.

Bütçelemeye klasik bütçe anlayışının esası ilk kez Fransa'da ortaya konulmuş ve birçok ülke Fransız bütçe hukukunun temel, esaslarından hareket ederek klasik bütçe uygulamasına başlamıştır.

Klasik Bütçe: Örgüt bütçesi de denilen bu bütçe sisteminde her bir harcamacı kuruluşun bütçesi bölümlere ve maddelere ayrılmakta; harcama kalemlerinin tahmini tutarlarını belirten maddelerin toplamı bölümleri; bölümlerin toplamı ise kuruluşun bir yıllık gider tahminlerini vermektedir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde Bütçenin Tarihsel Gelişimi

Amerika Birleşik Devletleri'nde bütçe hakkının tarihi gelişimi Fransa ve İngiltere'den farklı olarak bir bağımsızlık mücadelesidir. ABD'de bütçelemenin gelişimi, güçler ayrılığı doktrini ile çakışmaktaydı. Anayasalarda yürütme ve yasama yetkisi arasındaki ayrılık ile hükümetlerin uygulamaları, bütçe sistemleri oluşturulmadan önce büyük ölçüde değiştirilmek zorunda kalıyordu. Bu bakımdan ABD'de bütçe sistemlerinin kurulması, hükümet sistemlerinde köklü bir değişikliklere yapılmasını gerektiriyor, bu da tepkilere ve politik mücadelelere yol açıyordu.

ABD'nin bağımsızlık hareketinin mali temeli "temsilsiz vergi olmaz" (no taxation without representation) adlı vergileme ilkesine dayanmaktadır. İngiltere'nin 1765'te çıkarttığı Pul Yasasına (Stamp Act) karşı çıkan Amerikalılar, parlamentoda temsil edilmedikleri için bu vergiyi ödemeyeceklerini savundular, ABD'de ilk defa vergi hakkının o dönemde mevcut on üç eyalet meclisine ait olduğu kabul edildi. İngiltere hükümeti, bu vergiden 1766'da vazgeçmesine rağmen 1767'de Townshend yasaları ile kâğıt, boya, cam, kurşun ve çay üzerine yeni beş vergi koydu. Vergiye karşı olan toplumsal direnme hareketlerinin artması üzerine, bunlardan çay hariç dördünün 1770'te kaldırılmasına rağmen, Çay Vergisi ABD kolonisi üzerinde bir tür egemenlik ve denetim hakkı olarak kabul edildi ve devam ettirildi. Artan hoşnutsuzluğun sonunda, 04.07.1776'da Bağımsızlık Bildirgesi'nin ilanı ile birlikte bağımsızlık hareketi başladı.

İç Savaş öncesi dönemde, Kongre ve Başkanlık yetkilerinin göreceli bir dengesi söz konusuydu. Kongre, vergileri kontrol ederek ve ana programlarına ve faaliyetlerine yetki vererek hükümetin boyutunu ve kapsamını sınırlandırabiliyordu. Örgütlü siyasi partilerin ortaya çıkmasıyla birlikte, bir siyasi partinin lideri olarak ve hükümet yürütme organlarının başı sıfatıyla Başkan tarafından yasama üzerinde yürütmenin etkisi oluşmaya başladı. Başkan ve yürütme organı, hükümetin günlük faaliyetleri üzerinde kontrolünü arttırdı, bazı dönemlerde ulusal ideallerin ve hedeflerin ifadesi için bir odak noktası haline gelmeye başladı.

İç Savaş'tan sonra sanayinin hızlı büyümesi ve kıtalararası demiryolunun tamamlanması gibi teknolojik başarıların desteğiyle, iş dünyası ulusal ekonominin sorunları ile boğuşmaya başladı. Başlıca örgütsel çözümleri, kamu kurumlarının özel sektördeki gibi resmi hiyerarşilerinin güçlendirilmesiydi. Bu dönemde bilimsel yöntem olarak gelişen sistematik örgüt teorisine göre, hem işi başarmak hem de sonuçlardan sorumlu olmak için bir yöneticinin yetkilendirilmesi gerekiyordu.

1909 yılında göreve gelen Başkan Taft ise hızla artan kamu açıklarıyla mücadele ediyordu. Artan kamu görevlerinin yükü ve İspanyol Amerikan savaşının masrafları hâzineyi zorluyordu. 1890'larda 300- 400

milyon S'lık federal bütçeler 1909'a gelindiğinde 700 milyon \$'a fırlamıştı. Başkan Taft'ın ilk senesinde kamu açığı 89 milyon S oldu. Harcamalar dağ gibi büyürken, halkın kamu mâliyesine ilgisi arttı ve reformcuların önerileri daha ciddiye alındı.

On Altıncı Değişiklik: ABD Kongresinin, eyaletler arasında bir paylaşırma yapmaksızın ve herhangi bir nüfus sayımını ya da hesaplamayı dikkate almaksızın, hangi kaynaktan sağlanırsa sağlansın, bütün gelirlerle vergi koyma ve toplama yetkisine sahip olduğu Anayasa değişikliğidir.

Türkiye'de Bütçenin Tarihsel Gelişimi

Türkiye, bütçe hakkını kazanma ve kullanma bakımından geç kalmış ölkelerden biridir. Türkiye'de bütçe hakkının gelişimi İngiltere, Fransa ve ABD'de olduğu gibi dünya çapında ses getiren olaylar sonucunda değil; aydın, bürokrat ve siyasetçilerin girişimleriyle elde edildiği görölmektedir. Ayrıca Osmanlı Devleti döneminde özellikle 1876 Anayasası'nda önemli gelişmeler yaşansa da meydana gelen savaşlar nedeniyle bütçelerin uygulanması gecikmiş; çağdaş anlamda bütçe hakkının ve modern bütçe kuramlarının yerleşmesi ve gelişmesi, cumhuriyetin ilanından sonra gerçekleşebilmiştir. Türkiye'de bütçeleminin gelişimini; Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki 1839 Tanzimat Fermanı ve 1876 Anayasası ile Cumhuriyet dönemindeki 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası'nın getirdiği yenilikler kapsamında değerlendirebiliriz.

Tanzimat Fermanı (Gülhane Hattı Hümayunu) herkesten iktidarına göre vergi alınmasını, arpalık ve aidat yöntemlerinin terkedilerek yerine "maaş" sisteminin konulmasını, Hassa (padişah) Hâzinesi ile giderlerinin Maliye Hâzinesine aktarılması öngörölmüştür. Ancak, batı mâliyesine yönelen bütün bu iyileştirme vaatleri arasında bütçeden hiç söz edilmemiştir.

Türkiye'de bugünkü anlamı ile bütçe hakkını resmen kabul ve ifade eden ilk yasa 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) olmuştur.

Duyun-u Umumiye İdaresi: Osmanlı İmparatorluğumun dış borçlarını ödenmesi için Osmanlı Hazinesinden tahsis edilmiş gelir kaynaklarını kullanan, alacaklı Avrupalı ölkelerinin temsilcilerinin de bulunduğu Karma Komisyonudur.

Ölkemizde bütçe hakkının ve çağdaş bütçe kurum ve yöntemlerinin yerleşmesi ve gelişmesi ancak Cumhuriyet Döneminde gerçekleşebilmiştir. 1924 Anayasası Türkiye'de ilk kez verginin niteliğini çağdaş görüşlere uygun olarak ifade etmiş "Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır" demek suretiyle verginin kanuniliği esasını koymuştur. Bu hükümle vergiyi onaylama hakkını, yani milletin vergi verme konusunda temsilcileri aracılığıyla tek söz sahibi olması ilkesini kabul ve ifade etmiştir.

Soğuk savaş dönemindeki iç ve dış dinamiklerin bir sonucu olarak ortaya çıkan 1961 Anayasası. 1950-60 arası yaşanan iç siyasi gelişmelerin izlerini yansıtmaktadır. Kalkınma iktisadının ve devletçi ekonominin hâkim olduğu bu dönemde, bürokrasi siyaset kurumuna karşı güçlendirilmiş ve kamusal karar alma sürecinde siyaset kurumunun etkisi çeşitli düzenleme ve kuramlarla sınırlandırılmıştır. Dönemin bu genel eğilimi kaçınılmaz bir şekilde bütçe-parlamento ilişkilerine de yansımıştır.

1961 Anayasası ile Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan bütçe tasarısının mali yılbaşından üç ay önce Büyük Millet Meclisine sunulacağı ve bu tasarıya "milli bütçe tahminleri" de ekleneceği hükmü getirilerek bütçe haklarının kullanılması genişletilmiştir. Böylece klasik bütçe anlayışı yerine çağdaş modern bütçe anlayışının benimsenmesiyle, bütçenin mali araç olma yanında, ekonomik araç olması ve böylece ekonomik hayata yön vermesi sağlanmak istenmiştir.

12 Eylül 1980 askeri darbesi sonunda Danışma Meclisi ile Milli Güvenlik Konseyinden oluşan 2. Kurucu Meclis tarafından kabul edilerek 7 Kasım 1982 tarihinde halk oylamasından geçen Anayasada bütçe ile ilgili hükümlerde 1961 Anayasasında konulan ilkelere esas itibarıyla sadık kaimmiş, fakat bütçeyle doğrudan ilişkili düzenlemeler daha ayrıntılı hale getirilmiştir,

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri ile devletçi kalkınma modeli ekonomiden özel sektör öncülüğünde ihracata dayalı büyüme modeline geçen Türkiye'de devletin rol ve işlevleri yeniden

tanımlanmış ve bu da bütçe kurumunu hem anlam ve kapsam açısından hem de işlev açısından radikal değişikliklere uğratmıştır.

Konsolide Bütçe: Genel ve katma (özel) bütçeler toplamı ile hazine yardımları dikkate alınarak hesaplanan birleştirilmiş devlet bütçesidir.

AOFDersleri.com