

Bütçe Hakkından Kamu Bütçesine: Osmanlı'dan Günümüze*

İpek DOĞAN ÖZER**

ÖZ

Bütçe, yasamanın yürütmeye gelirlerin alınmasına izin, giderlerin yapılmasına yetki verdiği ekonomik bir plan, siyasi bir belgedir. Bütçe hakkının yer aldığı ilk belge Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlük Fermanı)'dır. İngiltere'de ortaya çıkan bu belgeden diğer ülkeler ve Türkiye de etkilenmiş, Tanzimat Döneminde modern anlamda bütçeler klasik bütçe sistemine uygun yapılmaya başlanmıştır. Türkiye'de mali anayasa kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu gelişen ve değişen kamu mali yönetimine uyum sağlamadığından 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiş ve uygulanmaya başlamıştır. Türkiye'de mali anlamda reform niteliği taşıyan 5018 sayılı Kanunla bütçenin hazırlanma, uygulanma ve denetlenme süreci tümüyle değişmiş ve performans esaslı bütçe sistemine geçilmiştir. Bu çalışmanın amacı bütçe hakkının İngiltere, Fransa, ABD ve Almanya'da gelişiminden hareketle Türkiye'deki bütçe sürecini araştırmaktır. Osmanlı Devleti'nden günümüze uygulanan bütçenin hukuki dayanakları ve bütçe sistemleri ele alınmaktadır. Performans esaslı bütçe sisteminde yaşanan sorunlar nedeniyle 2020 yılında performans esaslı program bütçe sistemine kademeli olarak geçilmiştir. Bu bütçe sisteminde bütçe-plan ilişkisinin sağlanması, çıktı-sonuç odaklı bir anlayış hedeflenmiştir. Ancak henüz başlangıç aşamasında olan sistemde zaman içinde hedeflere ulaşılabacağı beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe Hakkı, Kamu Bütçesi, Bütçe Sistemleri.

JEL Sınıflandırması:H60, H61.

From the Budget Right to the Public Budget: From the Ottoman Empire to the Present

ABSTRACT

A budget is an economic plan, a political document in which the legislature authorizes the executive to receive revenues and make expenditures. The first document in which the budget right is included the Magna Carta Libertatum. Other countries and Turkey were also affected by this document that appeared in the UK, and budgets in the modern sense began to be made in accordance with the classical budget system in the Tanzimat Period. Since the General Accounting Law No. 1050, which was accepted as the financial constitution in Turkey, could not adapt to the developing and changing public financial management, the Public Financial Management and Control Law No. 5018 was adopted in 2003 and started to be implemented. With Law No. 5018, which is a financial reform in Turkey, the process of preparing, implementing and auditing the budget has completely changed and a performance-based budget system has been introduced. The aim of this study is to investigate the budget process in Turkey based on the development of the budget right in the United Kingdom, France, the United States and Germany. The legal bases and

* Bu çalışma Doç. Dr. Veysel DİNLER danışmanlığında yürütülen yüksek lisans tezinden türetilmiş ve son yaşanan gelişmeler ışığında güncellenmiştir.

** Doktora Öğrencisi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Bölümü. Öğr. Gör. Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, Finans Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, email: ipekdogan.04@hotmail.com. ORCID Bilgisi: 0000-0002-4253-0558

budget systems of the budget applied from the Ottoman Empire to the present are discussed. Due to the problems experienced in the performance-based budget system, the performance-based program budget system was gradually introduced in 2020. This budget system, it is aimed to provide the budget-plan relationship and an output-result-oriented understanding. However, it is expected that the targets will be reached in time in the system, which is still in its infancy.

Key Words: Budget Right, Public Budget, Budget Systems.

JEL Classification: H60, H61.

GİRİŞ

İlk toplumdan günümüze kadar o toplumda yaşayan bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması için mali kaynaklara ihtiyaç duyulmuştur. Bu mali kaynakların başında da vergiler yer almaktadır. Vergiler, kamu hizmetlerinin sağlanmasında alınan doğal bir bedeldir.

Anayasacılık hareketlerinin kökeninde de vergiler yer almaktadır. İngiltere'de ilk defa kralın keyfi vergilendirme yetkisi 1215 yılında Büyük Özgürlük Fermanı (Magna Carta) ile kısıtlanarak, "temsilsiz vergi olmaz" ilkesi kabul edilmiştir. Devletin gelir elde etme yetkisi hükümdardan alınarak parlamentoya verilmiştir. Böylece devletin gelirlerini toplama, giderlerini harcama yetkisi sağlayan bütçe hakkı ortaya çıkmıştır. Bu Ferman Fransa, Almanya ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi gelişmiş ülkeleri etkilediği gibi Türkiye'yi de etkilemiştir.

Osmanlı Devleti'nde bütçe her dönem yapılmıştır ancak günümüzdeki anlamda planlama aracı olan bütçe ilk defa Tanzimat Döneminde ortaya çıkmıştır. Tanzimat'tan önce hazırlanan bütçe, gelir ve gider gerçekleştirmeleri gösteren bir cetvel görünümündedir. Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile önceden planlanan, parlamento tarafından onaylanan modern bütçeler yapılmıştır. Türkiye'de anayasal düzen ile bütçe iç içedir. Kanuni Esasi ile başlayan 1982 Anayasası ile son bulan bütün anayasa metinlerinde bütçe hükümlerine rastlanmaktadır. Diğer taraftan mali alanda uygulanan kanunlarda da bütçe hükümlerine sık sık yer verildiği görülmektedir.

Bütçe hakkı ile birlikte en ilkel bütçe sistemi olan klasik bütçe İngiltere'de ilk kez uygulanmaya başlamıştır. Bu sistemde küçük, gelir gider eşitliğini temel alan denk bütçe anlayışı benimsenmiştir. Türkiye'de klasik bütçeden sonra program bütçeye geçilmiş ancak harcamalarda beklenen verimlilik bu sistemle sağlanamamıştır. 19. yüzyıla artan devlet faaliyetleri nedeniyle kamu giderleri artmış, bu çerçevede kamu kaynaklarının daha verimli, etkin ve ekonomik kullanılması hedeflenmiştir. Bu amaçla 2003 yılında hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçe sistemine 2006 yılında geçilmiştir.

Kamu kaynağının her geçen gün daha verimli, ekonomik ve etkin kullanılması için bütçe sistemleri değiştirilmekte, geliştirilmekte ve yeni sistem önerilmektedir. Plan ve programlarla bütçe ilişkisinin kurulması, çıktı-sonuç odaklı mali yönetim anlayışının güçlendirilmesi hedefleriyle 2020 yılında performans esaslı program bütçe sistemine kademeli olarak geçilmiştir.

Bu çalışmanın odak noktasını bütçe hakkının İngiltere, Fransa, ABD ve Almanya'da gelişiminden hareketle Türkiye'deki bütçe süreci oluşturmaktadır. Osmanlı Devleti'nden günümüze uygulanan bütçenin hukuki dayanakları ve bütçe sistemleri ele alınmaktadır. Çalışmada 2020 yılında uygulanmaya başlanan performans esaslı program bütçe sisteminin henüz başlangıç aşamasında olduğu zaman içinde hedeflere ulaşılacağı beklenmektedir.

I. BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

Kamu gelirleri ve giderlerinin oluşmasıyla birlikte bunların nereye ve nasıl harcanması gerektiği sorunsalı bütçe hakkı fikrinin doğmasına yol açmıştır. Kamu gelirleri ve giderlerinin tür ve miktarını tespit etme ve onaylama hakkına bütçe hakkı denilmektedir (Bağlı, 2012: 46). Bütçe hakkı ile parlamento idari hizmetlerin maliyetini tespit edip, gelir elde edilmesi hakkında onay vermektedir (Edizdoğan, 2008: 22).

Bütçe hakkı vergiler özelinde gelişmiştir. Kamusal mal ve hizmetlerin yapılması için kamu gelirlerine gerek duyulmuştur. Devletler için en önemli gelir vergi olarak görülmüştür. Vergi, ilk toplumdaki günümüze kadar süren, ortak yaşamak için ödenen bedeldir. Mutlak iktidarın hüküm sürdüğü dönemde hükümdar, kendi istediği şekilde toplumun onayını almadan vergileri değiştirme yetkisine sahipti. İkel toplumun olduğu henüz devletin oluşmadığı dönemde bir bütçe hakkı söz konusu değildir (Giray, 2014: 8-9).

İlk çağda toplum halinde yaşamak ve yönetsel amaçlarla gönüllü şekilde vergiler alınmıştır. Bunlar daha çok krala hediye veya bağış şeklinde kendini göstermiştir (Sirkeci ve Abdula, 2015: 1239). Mülkiyetin oluşmasıyla birlikte kamusal hizmetler için mal ve hizmet şeklinde vergiler ödenmiştir (Falay, 1989: 9). Para ekonomisine geçişle birlikte vergiler nakdi şekilde verilmiştir. Belirli bir oran üzerinden vergi gelirleri hesaplanarak toplanmıştır. Vergilerin zorunluluk ve karşılıklılık esasına dayanması ilk devletlerin kurulmasıyla (M.Ö. 4.000) başlamıştır. Örneğin Mısır'da tapınak yapımında kullanmak amacıyla halktan zorunlu vergi alınmıştır (Sirkeci ve Abdula, 2015: 1239-1241). Ortaçağda, 13. yy.' da düzenli vergi toplanmaya başlanmıştır (Kayan, 2000: 82-83). Avrupa'nın batısında ortaçağın çözülmesiyle liberalizm ortaya çıkmıştır (Çetin, 2002: 80). Böylece devlet, ekonomik ve sosyal olaylara müdahale ederek, yeni vergiler koymuş veya değiştirmiştir (Kayan, 2000: 83-84). Kamu gelirlerinin temelini vergiler oluştururken, diğer gelirler tali kamu kaynakları arasında yer almaktadır. 17. ve 18. yy. 'da zorunluluk esasına göre ödenen vergi, nakdi veya katılım bedeli haline gelmiştir (Falay, 1989: 13).

19. yy.' da kral hazinesini kamuya aktarmış ve böylece devlet hazinesi oluşmuştur. Batıda kamu gelirleri giderleri karşılama yetersiz kaldığı için kral vergi düzeyini artırmıştır. Vergilere halkın tepki göstermesi üzerine meclis, kralın bu gücünü kısıtlamıştır. Böylelikle danışma meclisi niteliğinde olan meclis yasama meclisine dönüşmüştür (Bulutoglu ve Kurtuluş, 1988: 28-29). Öncelikle vergiler yasama meclisinin onayı ile yani halkın rızası ile toplanmıştır. Zamanla vergilerin nereye gittiği merak edilmiş ve kamu giderleri de meclis tarafından onaylanmıştır. Gelirlerin nasıl, ne kadar toplanacağı ve bunların hangi gider

yerlerine harcanacağına meclis tarafından kabul edildiği bütçe ortaya çıkmıştır. Meclis, kamu giderlerinin gerçekleştirilmesine yetki, gelirlerin alınmasına izin vermektedir. Tarihi açıdan ele aldığımızda bütçeler çoğunlukla mali yılda uygulanmış ve sonra tekrar hazırlanıp hayata geçmiştir (Coşkun, 2000: 13-14).

Bütçe hakkı hemen her devlet için çok önemli bir siyasi haktır. Tarihsel açıdan değerlendirdiğimizde ilk önce bütçe hakkı, daha sonra bütçe metinleri ortaya çıkmıştır. Bütçe hakkı, hükümdarın gücünün kısıtlanması ve meclisin gelişmesi ile sağlanmıştır. Bütçe hakkı ilk olarak İngiltere'de ortaya çıkmıştır ve diğer ülkeleri de etkilemiştir. Bütçe hakkının ortaya çıkışı ve gelişimini anlamak için İngiltere, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Almanya'yı ele almak önemlidir.

A. İngiltere

Bütçe hakkı, halka vekâlet eden yasama organının kamusal mal ve hizmetlerin yapılmasına, gelirlerin toplanmasına izin ve yetki vermesidir (Bağlı, 2012: 39). Kamusal gelirlerin başında ise vergiler bulunmaktadır. Halkın vergi toplanırken onayını alan ve bütçeyi hazırlayan mali bir işlev yüklenen meclis ilk defa İngiltere'de oluşturulmuştur (Gözler, 2009: 366). Bütçe hakkının yer aldığı ilk belge *Magna Carta Libertatum* (Büyük Özgürlük Fermanı) İngiltere'de ortaya çıkmış, bu süreç diğer ülkeleri de etkilemiştir. Bu nedenle bütçe hakkının gelişiminde İngiltere ayrıca ele alınmıştır.

Büyük Özgürlük Fermanı, bir taraftan hukukun üstünlüğüne vurgu yaparken diğer taraftan meclis onayı olmadan, koruma parası veya yardım parası alınmayacağını düzenlemektedir (Falay, 1989: 38-39). Kralın halktan ne zaman, hangi şartlarda vergi alabileceği yer almıştır. Vergilemede klasik vergi hali hariç¹ bir vergi toplanabilmesi için Büyük Şuranın izni gerekmektedir. Yine bu toplanacak verginin makul ölçüde olması şart koşulmuştur (Giray, 2014: 53). Büyük Özgürlük Fermanı, bütçe hakkının düzenlendiği ilk demokrasi belgesidir (Edizdoğan, 2008: 23). Ancak kral 1625-1628 döneminde meclisten onay almadan vergi istemiştir. Bu gelişmeler sonucunda meclis üyeleri *Petition of Rights*'i (Haklar Dilekçesi) 1628 yılında yayınlamıştır. Bu şikayet dilekçesinde;

“... parlamentonun genel onayı olmadıkça hiç kimsenin ödünç para, bağış, vergi gibi herhangi bir hediye vermeye ya da buna benzer bir ödemede bulunmaya zorlanmamasına, ödemeyi istememesi halinde yemin etmeye zorlanmaması, sorguya çekilmemesi, tutuklanmaması, eziyet çektilirilmemesini yüce majestelerimizden rica ediyoruz.” hükmü bulunmaktadır (Falay, 1989: 39).

Haklar Dilekçesinde bir kez daha hükümdarın vergilendirme gücü ve yetkisi kısıtlanmış, bunun yanında cezalandırma gücüne son verilmiştir (Giray, 2014: 54). Haklar Dilekçesinde gelirlere ilişkin hükümler yer alırken, giderler için hiç bir düzenleme yapılmamıştır (Gözler, 2011: 873). Haklar Dilekçesinde “temsilsiz vergi olmaz” ilkesi benimsenmiştir (Mutlu, 2009: 35). Kamu harcamalarından savaş giderleri için meclis ilk denetimini yapmıştır. 1688 Devriminden sonra hükümdar ve ailesinin hem gelir hem de giderleri belirlenmiş,

¹ *Klasik Vergi Hali*: Bir senyörün kızının düğünü, oğlunun silah kuşanması veya tutsak düşüldüğünde ödenen fidyedir (Kaynak: Coşkun, 2000: 14).

daha sonra yapılan harcamalar denetlenmiştir (Falay, 1989: 40-41). Meclis, *Bill of Rights* (Haklar Beyannamesi) ile hükümdarın gücünün sınırlarını 1689 yılında belirlemiş ve kanunsuz, temsilsiz vergi alınamayacağını tekrar düzenlemiştir. 1689 yılından sonra meclis, onay yetkisini yıllık olarak yapmış ve harcamaların neden yapılacağını talep etmiştir (Gözler, 2011:874). Böylece, bütçe uygulaması, belgeleri oluşmuştur (Gözler, 2009: 372).

İngiltere’de kamu gelirleri meclis tarafından onaylanmış, daha sonra giderler meclis onayına sunulmuştur. Magna Carta ile birlikte temsilsiz vergi olmaz ilkesi gereği meclis onayı alınmadan vergi toplanmamıştır. İngiltere’deki bütçe süreci ve temsil ilkesi pek çok ülkeyi etkilemiştir.

B. Fransa

Fransa’da halkın temsil edilmediği Genel Meclis yoluyla vergiler toplanırdı (Giray, 2014: 59). Philippe’in kral olduğu 14. yy.’da Genel Meclis’te sadece soylular ve din adamları değil aynı zamanda halkta yer almıştır (Falay, 1989: 41). Bu dönemde sadece savaş giderleri için vergi alınmış, malikâne ve diğer gelirler giderleri karşılamaya yetmiştir. Ancak 16. yy.’a geldiğinde köylünün vergi yükü ağırlaşmıştır.

Fransa’da en önemli vergi kaynağı tuz üretimidir. Devletin denetiminde olan tuzu, her ihtiyacı olan vatandaş vergi karşılığında elde etmiştir. Ancak artan vergi yükü nedeniyle Agen İsyanı’nı yaşamıştır (Ağdemir, 2017: 142-148). 18. yy.’da da kral, halkın onayını almadan istediği vergiyi koyabiliyor, istediğini değiştirip kaldırabiliyordu. Kralın bu sınırsız gücüne Rousseau (1712-1778), Mirebeau (1749-1791) ve Montesquieu (1689-1755) eleştirmişlerdir. Özellikle devletin kaynaklarına ve harcamalarına karar verme hakkının sadece kralın değil tüm toplumun hakkı olduğu noktasını vurgulamışlardır (Falay,1989: 42). Diğer taraftan köylünün ağır vergi yüküne sahip, soylu ve din adamlarının vergi teşviklerinin fazla olması 1789 Fransız İhtilali’nin önemli sebeplerinden biridir (Kayan, 2000: 86). İhtilalin en önemli sonucu halkın onayı alınmadan vergi alınması sona ermiş, derebeyi ve kilisenin vergi koyma yetkisi elinden alınmıştır. Halkı da temsil eden Kurucu Meclis toplanarak La Déclaration Des Droits De l’Homme Et Du Citoyen’i (İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi) yayınlamıştır. Bu bildiriye göre; kamu gücünün sürekliliğinin sağlanması amacıyla yapılacak kamu giderleri için halktan eşit olarak ortak bir vergi toplanmalıdır. Bütün herkes verginin neden, hangi oranda ve miktarda olduğunu bilmeli ve buna karar verme konusunda özgür olmalıdır (Falay, 1989: 44).

Bildiride bulunan halkın rızası olmadan vergi toplanamayacağı, bu hakkın halkı da temsil eden mecliste olduğu 1791-1793 yıllarında hazırlanan Anayasalarda da güvence altına alınmıştır. Bu Anayasalarda tüm halktan mali gücü ölçüsünde gelir alınması yer almıştır. Giderlerin de mali güce göre alınması ilkesi ise daha sonraki yıllarda uygulanmıştır (Tekbaş,2010: 163). Bütçe hakkı ve bunu kullanma hakkının tüm ulusun hakkı olduğu her iki düzenlemede de vurgulanmıştır. 1862 yılında kabul edilen Genel Kamusal Muhasebe Kararnamesi ile bütçe hakkı tam olarak elde edilmiştir.

Fransa'da mecliste tüm ulusun temsil edilmesi ihtilal sonrasında gerçekleşmiştir. Bütçe hakkı köylüden alınan ağır vergiler sonucunda Fransız İhtilali sonrasında gelişmiştir. İhtilal sonrası yayınlanan bildiri ve hazırlanan Anayasalarda meclis onayı olmadan vergi alınamayacağı düzenlenmiştir. Öncelikle gelirler için daha sonra ise giderler için bu düzenleme uygulanmıştır. Böylece bütçe hakkı zaman içinde gelişmiştir.

C. Almanya

Almanya'da köylünün vergi yükü çok ağırdı. Özellikle 14. yy.' da artan vergi yüküne karşı örgütlenen köylüler 1525 yılında ayaklanarak bir program yayınlamışlardır. Bu programda köylülerin ağır vergi yükünün servet sahibi olmalarını engellediği, vergilerin adaletli alınmadığı ve İncil'de yer almayan tüm vergilerin kaldırılması gerektiği vurgulanmıştır (Falay 1989: 48-49). Bu program sonucunda hükümdar, derebeyleri üzerindeki yetkisini artırmış ve vergileri düzenli toplamıştır. Ancak diğer taraftan Genel Meclis onayıyla vergi yükü artırılmıştır (Edizdoğan, 2008: 29).

19. yy.' a gelindiğinde Genel Meclis'in yeni vergi koymaya veya mevcut vergileri artırmaya yönelik onayları eleştiri konusu olmuştur. Bunun üzerine Mebusan Meclisi olan *Landtag* adı verilen meclis oluşturulmuş ve gelir-gider tutarlarını hazırlama görevini yerine getirmeye başlamıştır. Böylece bütçe hakkı halkın temsilcilerinin de olduğu meclis tarafından kullanılmıştır. Almanya'da, 1850 Anayasası ile bütçe hakkını Mebusan ve Ayan Meclisleri kullanır hale gelmiştir. Ancak savunma giderlerinin artırılması için yapılan bütçe teklifi 1862 yılında Mebusan Meclisi tarafından onaylanmamıştır. Bu bütçe teklifi Ayan Meclisi'ne sunulmuştur. Bu gelişmeler sonucunda bütçe teklifi Ayan Meclisi ve kralın kabul etmesiyle kanunlaşmıştır. Ancak 1866 yılından sonra bütçe hakkını halkın temsilcilerinden oluşan Mebusan Meclisi kullanmaya başlamıştır (Edizdoğan, 2008: 29).

Almanya'da 20. yy.' da hem mali hem de anayasal düzende reformlar yapılmıştır. 1919 yılında Erzberger Mali Reformu yapılmış, bunu 1920 Weimar Anayasası takip etmiştir. Bu gelişmeler sonucunda eyaletlerin vergi toplama gücü sınırlandırılmış ve eyaletlerde toplanan bu vergilerin bir bölümü imparatorluğa aktarılmaya başlanmıştır (Falay, 1989: 51). Almanya'da bütçe hakkı feodalitenin uzun süre devam etmesi nedeniyle çok geç sağlanmıştır. Diğer ülkelerde olduğu gibi Almanya'da da vergi üzerinden bütçe hakkı gelişmiştir.

D. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

Amerika, 1782 yılına kadar İngiliz kolonisi olarak kalmıştır. İngiltere'de alınan ve uygulanan kurallar ABD'de de aynı şekilde uygulanmıştır (Giray, 2014: 66). Ancak İngiliz meclisinde Amerikalılar temsil edilmiyordu. Bu nedenle 1765 yılında çıkan yasaya göre ABD halkından alınacak olan vergiye karşı çıkıyordu. Bu tepkisini 1776 yılında bağımsızlığını ilan edene kadar devam ettirmiştir. ABD'nin bağımsızlık için savaşmasının temel nedenlerinden biri toplanan vergilerdir (Kayan, 2000: 86). Bağımsızlık bildirisini yayınladıktan sonra İngiltere vergileri kaldırmıştır. Bağımsızlık Savaşı'nın ardından 1783 yılında barış anlaşması imzalanmış ve "temsilsiz vergi olmaz" ilkesi kabul edilmiştir

(Edizdoğan, 2008: 30-31). Bağımsız olan ABD’de mali alanda bilgili kimse olmadığı için yapılan anayasada mali hükümlere ayrıntılı yer verilememiştir. Bu gerekçelerle bütçe sisteminin gelişmesi uzun zaman almıştır (Giray, 2014: 67-68).

1787 yılında hazırlanan Amerikan Anayasasına göre; tüm ulusun gelir ve giderleri düzenli bir şekilde hesaplanıp yayınlanacaktır. Ayrıca her türlü vergi, resim gibi yükümlülükleri alma, borçlanmaya karar verme yetkisi kongreye aittir (Falay, 1989: 53). Böylece vergi üzerindeki tüm kontrol ve denetim Kongreye verilmiştir. Bütçe hakkını Kongre kullanmıştır (Edizdoğan, 2008: 30-31). Bütçe teklifi, tüm Kongre üyelerinin olduğu bir komisyon tarafından önce incelenmiş ve üzerinde tartışılmış sonra kanunlaşmıştır. Başkan Taft döneminde Tasarruf ve Verimlilik Komisyonu oluşturulmuş ve bir rapor düzenlemiştir. Rapor hazırlandıktan sonra Başkan, bütçe bildiğini sunmuştur. Diğer taraftan 1950 yılında gelir ve gider cetvelleri birleştirilerek tek bir belge oluşturulmuştur. Amerikan Bütçe Dairesinin adı 1970 yılında değiştirilerek Yönetim ve Bütçe Dairesi olmuştur (Giray, 2014: 68).

ABD’nin toplanan vergilere karşı çıkararak bağımsızlığını kazanması bütçe hakkının gelişmesini sağlamıştır. Ancak 1787 Bağımsızlık Anayasasında mali işlerde uzman kişiler bulunmadığından mali alana yönelik düzenlemeler yetersiz kalmıştır. Bunun sonucunda bütçe hakkının tam olarak sağlanması, bütçe süreci ve sisteminin gelişmesi ABD’de uzun sürmüştür.

II. KAMU BÜTÇESİNİN GELİŞİMİ: OSMANLI’DAN GÜNÜMÜZE

Bütçe hakkının gelişmesiyle birlikte gelir ve giderleri gösteren metinler zaman içinde oluşmuştur. Bütçe hakkı bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi suretiyle ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle bütçe, devlete ait gelirlerin alınmasına izin, harcamaların gerçekleştirilmesine yetki veren ve bunların nasıl yapılacağını gösteren bir finansman planı, belge veya kanundur (Akdoğan, 2011: 333-336). Bütçe, hem meclisi denetleme hem de planlama aracıdır (Batirel, 1987: 2).

Bütçe bir değiş-tokuş işlemidir, bir kamu hizmeti için öngörülen kaynakla, bu hizmeti yapmak için elde edilen gelirin dönüşümdür. Bütçe bir seçim sürecidir; farklı türden mal ve hizmetlerin içinden bir mal ve hizmet sepetinin tercih edilmesi ve ödenek tahsis edilmesidir. Bütçe, geleceğe ilişkin faaliyetlerin, maliyetlerin, gelirlerin ve kaynakların öngörüldüğü bir politika aracıdır (Ataç vd, 2004: 3). Ayrıca siyasi gücü elinde tutan seçilmiş vekillerle, bunlara yönetme yetkisi veren halk arasındaki ilişkileri belirleyen bir belgedir (Bağlı, 2012: 67).

Kamu maliyesinde bütçe geniş ve dar olmak üzere iki anlama sahiptir. Planlanan faaliyetler yapılırken katlanılan maliyet ve bu maliyeti gösteren belgelerin denetimi dar anlamda bütçedir (Akdoğan, 2011: 336-337). Devletin, diğer kurum ve kuruluşların belirli bir süre önce gelir ve gider tutarlarını belirli bir dönem için detaylı bir şekilde tespit eden, onaylayan ve gelirlerin alınmasına, giderlerin yapılmasına izin ve yetki veren kanun veya hukuki tasarruftur (TDK,

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5a5e19d88f1425.17677632, Erişim Tarihi: 16.01.2018).

Türkiye’de bütçenin gelişimine baktığımızda ilk modern bütçeler Tanzimat Dönemi’nde yapılmıştır. Osmanlı Devletinde, Tanzimat öncesi dönemde padişahın ayrı bir kamu bütçesi yoktu (Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1988: 29). Tanzimat Dönemine kadar devletin gelir ve giderleri detaylandırılarak bir defterde tutulurdu. Tanzimat dönemi ve cumhuriyet döneminde bütçe hakkı tam olarak sağlanmıştı.

A. Klasik Dönem

Osmanlı Devleti klasik döneminde muvazene-i umumiye lahiyası veya muvazene defteri bütçe anlamında kullanılmıştır. 15. yy.’ a kadar bütçe gelirleri zekât, öşür, haraç ve cizye gibi şer-i hukuka göre toplanan gelirlerden oluşmaktadır. Bu elde edilen gelirlerin gider karşılığı da şer-i hukuk kurallarına göre belirlenmiştir. Böylece günümüzdeki anlamda bir bütçe hazırlanmadığı ve uygulanmadığı anlaşılmaktadır (Meriç, 1993: 227).

Klasik dönemde bütçeler merkez, eyalet ve vakıf bütçelerinden oluşmaktadır. Elde edilen gelirler öncelikle o bölgenin giderlerine harcanmış gelir fazlası merkez bütçeye aktarılmıştır. Merkez bütçe içerisine eyalet ve vakıf bütçeleri de eklenmiştir. Gelirler tahminler yerine gerçekleşen rakamları gösterecek şekilde yıllık hazırlanmıştır (Çataloluk, 2015: 502-504).

Osmanlı Devleti’nde 1524 ve 1525 yılında güneş yılı esasına göre hazırlanan bütçeler ilk bütçe olarak bilinirler (Şahin, 2013: 858). Osmanlı Devleti’nde bütçe yıllık olarak hazırlanırdı. Bütçe cetvelleri hazırlanır ve defterdar tarafından padişahın onayına gönderirdi. Ancak bu cetveller, bir önceki yılın gelir ve gider gerçekleşmelerini gösterirdi. Mukaddime ve bütçe cetvelleri padişah onayladıktan sonra yürürlüğe girerdi (Çataloluk, 2015: 504). Bu bütçelerin en büyük sorunu karşılaştırma imkânının olmaması ve bir önceki yılın tüm gelir ve giderlerini içermemesiydi. Bütçe gelirleri güneş yılı (365 gün), giderler ise ay yılı (354 gün) esasına göre hazırlanıyordu. Bu nedenle gelir-gider dengesizliği söz konusuydu. 17. yüzyılda devlet bütçesi geçmiş yılların gelir ve gider rakamlarının toplanması ile elde edilen bir hesap özetinden öteye geçememiştir (Falay, 1989: 68-69). Ayrıca devlet bütçesinde tüm gelir ve giderler yer almamış sadece bazı gelirler ve giderler gösterilmiştir. Osmanlı Devleti’nde, bütçe belgeleri izin veya yetki içermemiş, hukuki bir zemine yerleşmemiştir. (Yılmaz, Biçer, 2010: 204).

Tanzimat’tan önceki dönemde oluşturulan bütçe belgelerini günümüzdeki anlamıyla bütçe olarak kabul edemeyiz. Bütçe, gelecek yıla ilişkin gelir ve gider tahminine göre oluşturulmaktadır. Bu dönemde hazırlanan Osmanlı bütçeleri gelecek yıl/yıllar için kamu kurumlarının giderlerini öngören, geleceğe dönük bir özelliğe sahip değildir. Dönem sonunda hazırlanan bütçeler, bir yıl önceki toplanan gelir ve yapılan giderlerin bulunduğu bir “muhasabe bilânçosu” şeklindedir. Sonuç olarak devlet daha önceden belirlenen bir bütçeye bağlı olmamıştır (Barkan, 1953-1954: 241-250). Ayrıca bütçede tüm ülkenin değil İstanbul’un gerçekleşen gelir ve giderleri yer almaktadır (Giray, 2014: 128).

B. Tanzimat Dönemi

Tanzimat Fermanı 1839 yılında ilan edilmiştir. Bu fermanla herkesten mali gücü nispetinde vergi alınacağı ve devlet harcamalarının kanunla düzenleneceği yer almıştır (Gözler, 2000: 13). Ayrıca padişahın bütçesi ile devletin bütçesi ayrılmıştır. 1840 yılında ise tek hazine sistemi uygulaması başlamıştır. Bu dönemde bir önceki yıla göre devlet bütçesi öngörülmüş, hem padişah hem de Meclis-i Vâlâ onayına gönderilmiştir (Şahin, 2013: 854). Böylece tahmine dayanan ilk modern bütçe yapılmıştır.

Bütçe hazırlama görevini Meclis-i Vâlâ ve Maliye Nezâreti 1845 yılında yürütmeye başlamıştır (Şahin, 2013: 860). 1855 yılında modern bütçenin nasıl hazırlanacağı “Hazine-i Celile’nin Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname”de düzenlenmiştir (Çiçek ve Dikmen, 2015: 87). Bu düzenlemeyle bütçe, meclisin kamu gelirlerinin toplanmasına ve giderlerinin yapılmasına izin verir hale dönüşmüştür. Bütçe kelimesi yerine *muvazene defteri* düzenlemede yer almıştır. Buna göre yıllık gelir ve giderler muvazene defterine kaydedilmiştir. Maliye Nezareti, bütçeyi her yıl Mart ayından iki ay önce hazırlayarak, hükümete göndermiştir. Hükümette, Meclis-i Tanzimat’a sunmuştur (Giray, 2014: 129). Burada ilgili dairenin memuru ile bütçe görüşmeleri yapılmıştır. Bütçe tasarısı tüm vekillerin olduğu Meclis-i Umumi’de ele alınmış ve mali yılın başlangıcından yedi gün önce sona ermiştir (Çiçek ve Dikmen, 2015: 90). Bütçe görüşmelerinden sonra padişaha onaylaması için sunulmuştur. Padişah onayı alınmadan bütçe uygulanmamıştır. Bu dönemde hazırlanan modern bütçelerle devletin daha kolay borçlanması için yabancı ülkelere mali durum gösterilmek istenmiştir (Coşkun, 2000: 17). İlk bütçe kanunu 1863 yılında yayınlanmıştır. Bu bütçe kanununda gelir kaynakları ve gider yerleri gösterilmiştir.

Tablo 1. 1863-1864 Masarif (Gider) Bütçesi

Gider Yerleri	Tahsis Edilen Kaynak (Frank)	Gider Yerleri	Tahsis Edilen Kaynak (Frank)
Harici Borç (Faiz ve Amortisman)	40.430.000	Tophane Müşürlülü	4.730.000
Dahili Borç: Eshamî Cedide İle Tahvilatı Mümütazenin Faiz ve Amortismanı	32.775.000	Bahriye Nezareti	24.191.000
Eshamî Mümütaze İle 10 Senelik Hazine Bonolarının Faiz ve Amortismanı	5.266.000	Adliye Nezareti	2.402.000
46 Milyonluk Dahili İstikraz Faizleri İle Şahıs Vergisine Mahsuben Alınan Avansın ¼ Nispetinde Red ve İadesi	7.179.000	Evkaf Nezareti	4.627.000
Eytam Sandığından Alınan Borcun Faizi	668.000	Dâhiliye Nezareti	41.082.000

Hicaz ve Yemen Vilayetlerinin Tahsilatı, Mekkeye Gönderilen Tahsisat Vesair Tahsisat	8.523.000	Hariciye Nezareti	3.016.000
Saray Tahsisatı ve Muhtelif Tahsisat	27.712.000	Ticaret Nezareti	458.000
Zat Maaşları ve Yardım Tahsisatı	7.845.000	Maarif ve Nafia Nezareti	1.084.000
Nezaretsiz Nazırlar, Divanı Ali, Yüksek Hazine Şurası	1.579.000	Zaptiye Nezareti	3.789.000
Harbiye Nezareti	95.198.000	Maliye Nezareti	15.000.000
Toplam Bütçe Gideri		327.194.000	

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Tanzimattan Günümüze Devlet Bütçesi Mevzuatı Cilt I*, 1996, Ankara, s. 47.

Islahatı Maliye Komisyonu, bilgiler güvenilir olmasa da 1863-1864 yılına ait ilk modern bütçeyi hazırlamıştır (Edizdoğan, 2008: 32). Tablo 1'de 1863-1864 yılı masarif (gider) bütçesi harcama yerleri ve türleri yer almaktadır. Toplam bütçe gideri Tablo 1'de görüldüğü üzere 327.194.000, toplam geliri de Tablo 2'de yer aldığı haliyle 354.198.000 franktır. Buna göre, bütçe fazlası söz konusudur.

Tablo 2. 1863-1864 Varidat (Gelir) Bütçesi

Gelir Türleri	Tahmin Edilen Tutar (Frank)	Gelir Türleri	Tahmin Edilen Tutar (Frank)
Vasitasız Vergiler	92.107.000	Devlet Matbaası	251.000
Vergi	78.173.000	Devlet Emlak'ı	442.000
Bedeli Nakit	13.934.000	Ormanlar	365.000
Vasıtalı Vergiler	262.091.000	İmparatorluğa Ait Çiftlikler	1.998.000
Aşar	94.891.000	Tuzlalar	14.375.000
Ağnam Resmi	20.305.000	Madenler	2.136.000
Domuz Resmi	335.000	Devlet Emlak'ının Satış Mutevel Hasılat	1.295.000
Gümrük Resmi	57.500.000	Dalyanlar	526.000
Tütün Resmi	13.800.000	Mısır Cizyesi	9.200.000
Saydiye Resmi	1.315.000	Eflak Cizyeleri	575.000
Mekavelat Resmi	361.000	Buğdan Cizyesi	345.000

Damga Resmi	3.450.000	Sırbistan Cizyesi	529.000
Alkollü İçkiler	2.875.000	Sisam Adası Cizyesi	92.000
Tapu Harçları	2.875.000	Aynoroz Cizyesi	28.000
Muhtelif Resimler	28.175.000	Bahriye Nezaretinin Hususi Varidatı	1.387.000
Posta	2.307.000	Ticaret Nezaretinin Hususi Varidatı	358.000
Toplam Bütçe Geliri	354.198.000		

Kaynak: Maliye Bakanlığı, *Tanzimattan Günümüze Devlet Bütçesi Mevzuatı Cilt 1*, Ankara 1996: 47.

Devleti Aliye'nin Bütçe Nizamnamesi 1873 yılında hazırlanmış ve bütçe ifadesi ilk defa kullanılmıştır (Giray, 2014: 130). Nizamnamede; önce bütçe gelirleri belirlenecek ve bütçe komisyonunda görüşülecektir. Bütçe komisyonu, Meclis-i Vükela tarafından kamuda çalışan ve mali işlerde uzman olanlardan seçilecektir (Şahin, 2013: 861). Bütçe denetimini ise Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) yapacak, Meclis-i Muhasebe-i Maliye denetim yapmayacaktır (Çiçek ve Dikmen, 2015: 91).

Tanzimat Dönemi, batı tarzında bütçe fikrinin oluştuğu ancak bütçe hakkının kullanılmadığı bir dönem olmuştur. Çünkü bu dönemde Meclis-i Tanzimat ve Meclis-i Vala'da padişahın atadığı kişiler olduğundan halk temsil edilmiyordu. Ayrıca tam bir bütçe sisteminin oluştuğu da söylenemez (Giray, 2014: 131).

C. Kanun-i Esasi Sonrası

Kanun-i Esasi (1876 Anayasası) ile başlayan bütçe süreci bu başlık altında değerlendirilmiştir. Kanuni Esasi'nin yapısıyla bütçe anayasal düzenlemeye kavuşmuştur.

Kanuni Esasi'de, bütçe belgelerini Ayan ve Mebusan Meclisi inceleyecektir. Meclis-i Umumi'de bütçe tasarısı madde madde ele alınacak, sonrasında Heyet-i Mebusan'a gönderilecektir. Padişah onayıyla uygulanacaktır. Padişah bütçe tasarısını onaylamazsa meclisi feshetme yetkisi vardı (Çiçek ve Dikmen, 2015: 92-94).

Kanuni Esasi'de, verginin herkesten kudreti nispetinde tarh ve tevzi olunacağı yer almıştır. Hiç kimseden kanunsuz vergi veya benzeri gelirlerin toplanamayacağı hüküm altına alınarak kanunilik ilkesi güvenceye alınmıştır (Coşkun, 2000: 17). Devlet bütçesinin kanunla yapılacağı, bütçenin her yıl hazırlanacağı, gelir ve giderlerin bölümler halinde onaylanacağı düzenlenmiştir (Şahin, 2013: 862). Devlet mallarının elde edilmesi ve giderlerin yapılmasında yer alan kişiler Divan-ı Muhasebat tarafından denetlenecektir. Divan-ı Muhasebat üyeleri padişah onayıyla atanacak ve üç ayda bir maliyeye ilişkin önergeyi hazırlayarak padişaha sunacaktır (Çiçek ve Dikmen, 2015: 93). Ancak Anayasada yer alan bu hükümler Osmanlı-Rus Savaşı bahane edilerek askıya alınmıştır. Bu dönemde Maliye Nazırı başkanlığında oluşturulan komisyon

tarafından bütçe yapılmış, bu bütçe mecliste görüşüldükten sonra padişah onayıyla yürürlüğe girmiştir. Denetim ise yapılmamıştır. Denetimin yapılmaması giderlerin ve dolayısıyla bütçe açığının artmasına yol açmıştır. Kanuni Esasi, 1908 yılında tekrar uygulanmıştır. Bu dönemde Meclis tekrar toplanmış ve bütçe 1909-1910 yılı için yapmıştır. Ancak yine bütçe denetimi yapılmamıştır (Şahin, 2013: 864).

Usul-i Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1910 yılında yürürlüğe girmiştir (Erdoğan, 2009: 271). Bu Kanunda, bütçenin nasıl hazırlanacağı, uygulanacağı ve denetleneceğine ilişkin hükümler yer almıştır. Bu Kanuna göre; “kamu kurumlarının gelir, gider tahminlerini her yıl gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine onay veren kanun” bütçedir. Bu Kanunun adı 1912 yılında Kanun-ı Muvakkat olarak değiştirilmiştir. Kanun'da bütçenin her yıl düzenleneceği, nasıl hazırlanacağı, görüşüleceği ve onaylanacağı yer almıştır. Ayrıca tahakkuk eden giderler ve ödenmesine ilişkin usul ve esaslar hüküm altına alınmıştır (Şahin, 2013: 864). Ancak I. Dünya Savaşı yıllarında bütçe hakkı uygulanmamıştır. Ancak savaşın son bulmasıyla yeniden mecliste bütçe komisyonu üyeleri seçilmiştir (Yüksel, 2005: 6).

Türkiye'de 1876 Anayasası ile ilk defa bütçe hakkı uygulanmış ve klasik bütçe sistemine göre bütçeler hazırlanmıştır. İngiltere'de ilk kez uygulanan bu bütçe sistemi klasik iktisat ekolüne dayanmaktadır (Şahin İpek vd, 2014: 84). Bu bütçe sistemi klasik iktisatçıların bütçe denklğini sağlaması, devlet faaliyetlerinin sınırlandırılması ve zorunlu haller dışında borçlanma yapılmaması düşüncesine dayanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları, yapılacak işleri planlamakta ve hizmeti yapan kurum veya kuruluşa her kalem için ödenek verilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının görevlerini devam ettirmesi için ödenek tahsis edilmektedir. Personel giderleri, sosyal güvenlik primi harcamaları, mal ve hizmet alım giderleri vb. gibi gider türlerine göre yıllık ödenek verilmektedir (Bulutoğlu, 2008: 179). Bındaki amaç yasamanın yürütmenin yetkisini denetlemektir. Yılbaşında verilen ödenekler aşılmış mı, ödenekler nereye harcanmış, harcama yapılırken yasal düzenlemelere uygun davranılmış mı bunun gibi unsurlara bakılarak denetim gerçekleştirilmektedir.

Klasik bütçe sistemi, kamu kurum ve kuruluşlarında bir istikrar yakalamış, bürokrasiye takdir veya esneklik hakkı sağlamış, siyasal olumsuzluklara karşı bürokrasiyi güçlendirmiştir. Ancak siyasi irade, kamu kurumlarında yapılacak hizmetlerin faydasını ölçememiştir. Benzer hizmetleri yapan kamu kurumları birbiriyle fayda-ödenek açısından kıyaslanamamıştır. Kamu kurumları temel alınmış, yapılan hizmetler üzerinde durulmamıştır. Ödenek tahsislerinde verimlilik de sağlanmamıştır (Bulutoğlu, 2008: 179). Klasik bütçe sistemi özellikle bütçe denetimine önem vermiştir. Bütçe hazırlanırken öncelikle gelirler önceki yıla göre belirlenmiş, daha sonra gider kalemlerine ödenek tahsis edilmiştir. Böylece ödenek öngörülerini de gerçekçi yapılmamıştır. Kamu hizmetinin hangisinin daha verimli ve daha ivedi olduğu önemsenmemiştir (Batirel, 1987: 44). Bu dönemde kabul edilen Anayasa ile ilk defa bütçe hakkı sağlanmış, mali güce göre vergilendirme ve kanunsuz bütçenin olmayacağı kabul

edilmiştir. Yine 1910 yılında yayınlanan Usul-i Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimi düzenlenmiştir. Ayrıca uygulanan klasik bütçe sistemi ile de gelir gider denkleğinin sağlanması, borçlanmaya başvurulmaması temel hedeflerden olmuştur. Klasik bütçe sisteminde; kaynaklar ne için kullanılacak ve ne faydası olacak sorularına cevap aranmamıştır.

D. Cumhuriyet Dönemi

1923 yılında Cumhuriyetin ilanı ile başlayan süreç ve sonraki yıllar yeni devletin kurulmasına yönelik faaliyetlerin yürütüldüğü yıllar olmuştur. Meclis-i Mebusan 1920 yılında dağıtıldıktan sonra Ayan Meclisi bütçeyi görüşüp, kabul etmiştir. Aylık Geçici Bütçe Kanunları Mecliste kabul edilmiş ve aynı gün ilan edilmiştir. Bütçede 4.319.000 lira ile Düyun-u Umumiye'ye en yüksek ödenek tahsis edilmiştir; bunu 2.530.500 lira ile Harbiye Nezareti ve 1.645.000 lira ile Maliye Nezareti izlemiştir. Geçici bütçelerin yanında Altı Aylık Muvakkat Bütçe Kanunu kabul edilmiştir. 1920 yılı bütçesi 1921 yılında kabul edilmiştir. Bu Bütçe Kanununda sadece giderler yer almıştır (Keskin, 2012: 200-238). Osmanlı Devleti'nde uygulanan bütçe yöntemine devam edilmiş, padişaha bağlılık vurgulanmıştır. Ancak padişah İstanbul'da bulunduğundan bu ödenekler harcanmamıştır (Yüksel, 2010: 302). Bu duruma son vermek için yeni devletin ilk anayasası Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 1921'de yürürlüğe girmiştir. Ancak bütçeye ilişkin detaylı hükümlerin olmayışı bütçe sürecinde sorunlara yol açmıştır (Edizdoğan, 2008: 33).

İstanbul'da bulunan hükümet, 1921 yılında yeni bir bütçe kanunu hazırlamamıştır. Bütçeye ilişkin süreç Muvakkat Bütçe Kanunu, kurumların eski bütçe kanunları ve çeşitli kararnamelerle yürütülmüştür. 1921 yılında 1336 yılının Muvazene-i Umumiye (Bütçe) Kanunu onaylanmıştır. Meclis, giderlerini Avans Kanunları ile yapmıştır. Bütçe, bu avansların yıllık toplamı olarak oluşturulmuştur. 1336 yılı bütçesi, harcama gerçekleştikten sonra onaylanan bir bütçe kanunudur. Ayrıca 1337 yılı bütçesi mali yılbaşından (1 Mart 1921) önce yürürlüğe girememiştir. 1337 yılı bütçesi hazırlanarak, Meclise gönderilmiştir. Ancak mali bunalım nedeniyle bütçe onaylanamamıştır. 1921 yılında kamu idareleri giderlerini, önceki yıl Bütçe ve Avans Kanunlarına göre yapmıştır. Bütçe ödeneklerinin yetersiz olduğu noktada Ek Ödenek Kanunları (Tahsisatı Munzamma) devreye girmiştir. Bütçe Kanununda Düyun-u Umumiye'nin yönetimini meclisin yapacağı yer almıştır. Buna göre; İdarenin gelirleri bütçeye devredilecek, giderleri bütçeden yapılacaktır (Keskin, 2012: 492-566). 1337 yılı bütçesi 1922 yılında kanunlaşmıştır (Çelik, 2012: 1009). Bu Bütçe Kanunu'nda bütçeler bölüm halinde gösterilmemiştir. Birinci Altı Aylık Muvakkat Bütçe Karârnamesi, 1922 yılında uygulanmaya başlamıştır. İstanbul Hükümeti, bu bütçelerin yanı sıra gelirleri yükseltecek politika uygulamıştır. Buna rağmen mali sıkıntılar artmış ve bütçe açığına yer veren Kararname yürürlüğe girmiştir. Bu Kararnamede bütçe açığını kapatmak amacıyla Maliye Nezâreti'ne yetki verilmiştir (Çelik, 2012: 945). Bu olağan olmayan dönemde hazırlanan bütçeler geçiş dönemi bütçeleri olarak kabul edilebilir.

1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlüğe girmiş, öncesinde de yeni bir anayasa hazırlanmıştır. Böylece bütçe hakkı ve modern anlamda bütçe gelişmeye başlamıştır (Şahin, 2013: 854). Bütçe hakkının sağlanması 1924 Anayasası ile gerçekleşmiştir. Anayasa ile devlet bütçesini inceleme ve onaylama görevi TBMM'ye aittir. Cumhurbaşkanı bütçe kanununu veto edemeyecektir. Bütçe kanun tasarısı, buna bağlı cetvellerle katma bütçelerin bütçe yılı başından en az üç ay önce meclise verilecek, devlet malları bütçe dışında harcanamayacak ve bütçe kanunu bir yıl geçerli olacaktır. Diğer taraftan meclise bağlı, devletin mali denetiminden sorumlu bir kurumun (Sayıştay'ın) oluşturulması gerekmektedir. 1924 Anayasası ile kanunsuz vergi toplanamayacağı, bütçenin belirli dönem için yapıldığı ve TBMM'de görüşülmesi düzenlenerek bütçe hakkı tümüyle elde edilmiştir. Bu anayasa esas alınarak ilk bütçe 1924 yılında hazırlanmıştır (Yüksel, 2010: 301). Ancak hazırlanan 1924 ve 1925 yılı bütçeleri kanun metninden öteye geçememiştir. 1926 yılı Bütçe Kanununda ise bütçede yer almayan kimseye ücret verilemeyecektir. 1926'dan 1950'li yıllara kadar hazırlanan bütçe kanunlarında bazı dönemler hariç gelir-gider dengesi sağlanmıştır.

Mali anlamda kabul edilen 1050 sayılı Kanunda; devletin tüm malvarlığı, gelir ve giderlerinin yönetimi ve muhasebeleştirme işlemleri düzenlenmiş, mali görevlerin idari yapıya bağlı olduğu belirlenmiştir. Bütçe; genel, katma ve mahalli idarelerin bütçelerinden oluşmaktadır. Bütçe, adem-i tahsis ve gayri safilik ilkeleri gözetilerek, gelir-gider denkliği esas alınarak her yıl hazırlanacaktır. Ayrıca Kanunda yer almamasına rağmen geçici bütçe uygulamasına devam edilmiştir (Saraç, 2005: 127-134). Bu kanunla klasik bütçe uygulaması sürmüştür. Ancak bütçe harcamalarının sınıflandırılması 1964 yılına kadar cari ve yatırım harcamalarından oluşuyorken bundan sonra transfer harcamaları eklenmiştir (MB, <http://www.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyedebutceleme.html>, Erişim Tarihi: 08.12.2017). Ayrıca hazırlanan 1961 Anayasasında bütçe hazırlık, onay, uygulama ve denetim süreçleri detaylı olarak düzenlenmiştir. Anayasanın 61. maddesinde; “vergilerin herkesten mali gücüne göre, kamu giderlerinin karşılığı olarak yapılacağı ve vergilerin ancak kanunlarla toplanacağı” yer almıştır (Coşkun, 2000: 18). Bu yönü 1924 Anayasası ile ortaktır. Anayasada; devletin bütçe kanun tasarılarını değerlendirmek ve onaylamak meclisin görevleri olarak sayılmıştır. Yine cumhurbaşkanının bütçe kanununu veto edemeyeceği ilk defa hüküm altına alınmıştır. Bütçenin görüşülmesi ve kabulüne ilişkin süreçte 1961 Anayasası ile birlikte Bakanlar Kurulu TBMM'ye milli bütçe tahmin raporunu sunacaktır. Bütçe tasarısı ve rapor, Karma Komisyona gönderilecektir. Bu Karma Komisyon otuz beş milletvekilleri ve on beş Cumhuriyet Senatosu üyesinden oluşmaktadır. Komisyon, sekiz haftada tasarıyı onaylayacak ve Cumhuriyet Senatosu da on günde karar verecektir. Senatonun onayladığı tasarı, en çok bir hafta içinde Karma Komisyonda tekrar görüşülerek Millet Meclisinde mali yılbaşına kadar son hali verilecektir. Meclis üyeleri, her kamu kurumunun bütçesi görüşülürken bütçe hakkındaki düşüncelerini açıklayacak; ayrıca görüşülmeyecek, okunmayacak ve oylanmayacaktır.

Üniversite bütçeleri ise diğer bütçelere ilişkin usullere göre düzenlenecek ve denetlenecektir. Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılacaktır. Ayrıca kanunla, belirli yatırım işleri için özel süre ve yöntemler belirlenebilecektir. Sayıştay'ın mali denetimi ve görevleri düzenlenmiştir. 1961 Anayasası ile kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi yapılabilecektir. Böylece bütçe kanunu da yargısal olarak denetlenebilecektir.

Bütçe hakkının sağlanması bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinden oluşmaktadır. Bundan sonraki süreçte bütçe kanunu hazırlanırken bütçe sisteminin ne olacağı önemli hale gelmiştir. Klasik bütçede, kamu kurumunun alacağı mal ve hizmetlere göre ödenek tahsisi yapılmıştır. Etkinlik, maliyet, çıktı, verimlilik üzerinde durulmamıştır. Bu nedenlerle ilk defa 1950'lerde ABD'de uygulanan program bütçeye Türkiye'de de 1973 yılında geçilmiştir. Program bütçede, yasama yürütme üzerinde hukuki ve siyasi denetim yapabilmektedir. Ayrıca düşük maliyetle yüksek fayda sağlayacak hizmetlere odaklanmaktadır. (Bulutoglu ve Kurtulus, 1988: 110).

Program bütçe sisteminde denetim, verimlilik ve etkinlik sağlanmakta bütçe bir planlama aracı olarak görülmektedir (Batrel, 1987: 51). Türkiye'de program bütçe ile kurumsal düzeyde fonksiyonel değişiklik yapılmamış, bütçe kod yapısı bu sınıflandırmaya göre oluşturulmuştur. Bu bütçe sistemi altyapının yeterli olmaması, sistemin yeterince geliştirilmemesi gibi sebeplerden uygulanamamıştır.

Türkiye'de Eylül 1980 tarihinde yaşanan askeri darbe sonucunda çift meclisli sistem yerini geçici olarak Milli Güvenlik Konseyi'ne devretmiştir (Akşin, 2015: 275). Yeni Anayasa hazırlanıp Kasım 1982'de halk oylaması ile kabul edilmiştir. Bu anayasa ile 1961 Anayasasındaki çift meclisli yapı yerini tek meclise bırakmıştır. Bütçe kanunlarının onaylanması değiştirilmiştir. Yine önceki Anayasadan farklı olarak bütçede değişiklik yapılabilme esasları da 1982 Anayasasının ilk halinde yer almıştır (Coşkun, 2000: 19-20).

1961 Anayasasına göre; üniversite bütçeleri, genel ve katma bütçelere ilişkin hususlara uygun bir şekilde hazırlanmakta ve denetlenmektedir. 1982 Anayasasında ise üniversitelerin bütçeleri Yükseköğretim Kurulu (YÖK) onayının ardından Millî Eğitim Bakanlığına sunulmaktadır. Merkezi yönetim bütçesine ilişkin usul ve esaslara göre bütçe süreci yönetilmekte ve denetlenmektedir. 1961 Anayasasında ise üniversite bütçeleri sadece YÖK'e kontrol amacıyla gönderilmektedir.

1982 Anayasasında farklı olarak mali gücüne göre vergi verme, her yıl bütçe hazırlanması yer almış, bazı uygulamalar değiştirilmiştir. 1982 Anayasasında bütçe-plan ilişkisi önemsenmiş, planlamayı yapmak için bir kurum oluşturmanın gerektiği vurgulanmıştır. Bu Anayasada katma bütçe uygulaması sona ermiş, merkezi yönetim bütçesi oluşturulmuştur. Merkezi yönetim bütçesine tahsis edilen ödenek tutarı cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bile aşılamaz. Cari yıl bütçesinde ilave ödenek talebi olduğunda, bu ek ödenek ihtiyacını giderecek malî kaynağın bulunması gerekmektedir.

1982 Anayasası ile bütçe kanun teklifinin meclise gönderilme süresi, kimin sunacağı, bütçe komisyonu üye sayısı ve kanunları yayımlama süresine ilişkin hükümler değişmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi de bu değişiklikleri etkilemiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yaşanan gelişmelerin bütçe sürecini ilgilendiren bazı maddeleri 1982 Anayasasında yer alırken bazı hükümler ayrıca düzenlenmiştir. 1961 Anayasasında üç ay olan süre 1982 Anayasasında yetmiş beş güne düşürülmüş, bütçenin meclise sunulma süresi azalmıştır. 1982 Anayasasında yapılan değişiklik ile bütçe kanun teklifini Cumhurbaşkanı meclise sunacaktır. 1961 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı, meclisin kabul ettiği kanunları on, 1982 Anayasasında ise on beş gün içinde yayınlamaktadır. Bütçe kanunlarını ise veto edememektedir. 1982 Anayasasında bütçe kanun teklifleri, Bütçe Komisyonunda değerlendirilmektedir. Bütçe Komisyonunun elli beş gün içinde kabul edeceği metin, mecliste görüşülmekte ve nihai hale getirilmektedir. Komisyondaki üye sayısı 1982 Anayasasının ilk halinde 40 üye iken, değişiklikten sonra üye sayısı bilgisi Anayasada yer almamıştır. Ancak komisyon üye sayısının otuz olduğu belirtilmiştir. Böylece bütçe tasarısının görüşülme sürecinin hızlandırılacağı düşünülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi hem anayasal hem de idari anlamda değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Yatırım bütçesinin hazırlanmasında ve uygulanmasında önemli bir kurum olan Kalkınma Bakanlığı yerine Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı birleştirilmiş Hazine ve Maliye Bakanlığı olmuştur. Strateji ve Bütçe Başkanlığı altında Plan ve Programlar, Bütçe, Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı bütçe sürecini yöneten ve yönlendiren birimlerdir. Genel bütçe gelir teklifini Cumhurbaşkanlığı, diğer bütçelerin gelir tekliflerini ilgili kurumlar hazırlayacaktır. Bütçe sürecinin bir bütün olduğu ancak koordine eden, hazırlayan ve düzenlemeleri yapan kurumların ayrı ayrı olması süreçte sorunlara yol açmaktaydı. Kurumların tek çatı altında birleştirilmesi bütçe sürecinin daha sağlıklı yürütülmesini sağlayacaktır.

1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanı bütçe sürecinin yürütülmesinde etkin rol oynamaktadır. Bütçe kanun teklifini, Bakanlar Kurulu değil Cumhurbaşkanı meclise gönderecektir. Ayrıca Anayasada “vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir” ifadesi yeniden düzenlenerek yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu değişiklikle Anayasanın cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine göre yeniden düzenlendiğini görmekteyiz.

1982 Anayasası ile bütçe sürecinde bazı değişiklikler yaşanmıştır. Ancak mali anlamda bir yenilik söz konusu değildir. Osmanlı Devleti'nden itibaren uygulanan 1050 sayılı Kanun ile plan-bütçe ilişkisi sağlanmamış, bütçe çok yıllık hazırlanmamış, bütçede bazı malî işlemler gösterilmemiş, bütçe uygulama süreçlerinde kamu idarelerine esneklik verilmemiştir. Ayrıca sınırlı bir Sayıştay denetimi söz konusu olmuş, etkin bir denetim yapılmamıştır (MB,

<http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2012/tarihce.html>, Erişim Tarihi: 26.03.2018). Diğer taraftan dünyada klasik ekonomi anlayışı 1930'larda etkisini yitirmiş, devletin ekonomiye etkin müdahalesini savunan Keynesyen düşünce hâkim olmaya başlamıştır. Devlet faaliyetlerinde meydana gelen değişim, bütçe açıklarını ve borç stoklarını önemli ölçüde artırmıştır. Böylelikle devlet mali alanda etkin rol üstlenmiş, kamu mali yönetiminde reform ihtiyacı doğmuştur (Ergen, 2016: 93-95). Bu kapsamda Türkiye'de kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanmak, kaynakları kullanırken mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlamak amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kanun ile genel yönetim tanımına geçilmiş, kapsam genişletilmiştir. Böylece bütçe hakkı meclis tarafından daha etkin kullanılmaya başlamıştır. Bu Kanunla kalkınma planları, stratejik plan, orta vadeli (üç yıllık) harcama sistemi, performans programı ve performans esaslı bütçe (PEB) sistemi uygulamaları hedeflenmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2009: 64). Bütçe hazırlama takvimi öne çekilmiş, kalkınma planı ile bütçe teklifleri arasında bağlantı sağlanması amaçlanmış, bütçe hazırlama ve uygulama aşamasında kamu idarelerine takdir yetkisi verilmiştir (TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c032/tbm m22032026ss0302.pdf>, Erişim Tarihi: 15.03.2018, 16).

5018 sayılı Kanunla bütçe hazırlama, uygulama, onaylama gibi süreçler değişmiştir. Bütçe üç yıllık hazırlanan planlama esasına dayanan metinlerdir. Bu nedenle mecliste bütçe kanun tasarıları, izleyen iki yılın tahminleriyle birlikte değerlendirilmektedir. Bütçenin analitik kod yapısına göre bütçe takvimine uygun hazırlanacağı belirlenmiştir. Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde yer alan bakan, üst yönetici ve harcama yapan her kimse kamu kaynağının elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumludur. Mali saydamlık temelinde kamuoyuna bilgi vermek için hazırlanan raporlar artmıştır. Ayrıca dış denetimin Sayıştay'ın görevi olduğu ve performans denetiminin yapılması gerektiği vurgulanmıştır (Ergen, 2016: 113).

5018 sayılı Kanunla çok yıllık bütçeleme, çıktı-sonuç odaklı bütçe anlayışı, performans denetimi gibi yaklaşımlar yeni bir bütçe sistemine ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Türkiye'de klasik bütçe sistemi uzun yıllar uygulanmış ve sonrasında program bütçe denenmiştir. ABD'de uygulanan program bütçe sistemine 1973 yılında geçilmiştir (Batirel, 1987: 43). Bu sistem ile idari yapıda fonksiyonel bir değişikliğe gidilmemiştir. Ancak altyapı yetersizliği, klasik bütçe uygulamasına devam edilmesi, giderlerin yükselmesi ve bunların analizinin yapılmaması gibi nedenlerle program bütçe sistemi uygulanamamıştır. Uygulanan bütçe sistemleri performans esaslı bütçe sisteminin gelişmesine zemin hazırlamıştır. Yeni Kanun ile birlikte Türkiye'de stratejik planlama temelinde PEB sistemine geçilmiş ancak 2006 yılında kamu idarelerinde tam anlamıyla uygulanmıştır (Bal, 2015: 30). PEB sistemi ile plan-bütçe bağının, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması, kamu kaynaklarının verimli-etkin-ekonomik kullanılması hedeflenmiştir.

Performans esaslı bütçe sistemi, yapılacak faaliyetlerin veya projelerin önceden tespit edilip buna göre ödenek tahmini yapan bir bütçe sistemidir. Kamu hizmetlerini gerçekleştirecek faaliyetler öncelikle belirlenir, maliyetleri öngörülür ve buna göre ödenek tahsisi yapılmaktadır (Taner, 2011: 11). Mali yılda yapılacak her bir faaliyet için performans hedefi belirlenmekte ve ödenekler buna göre tahsis edilmektedir. Yıl içinde performans hedefine ulaşma derecesi ölçülmektedir. Kamu faaliyetlerinin gerçekleşme durumuna göre performansı değerlendirilmektedir (Edizdoğan, 2008: 256). Ancak bu işlevi çok ta etkin olmamıştır.

Stratejik plan esaslı PEB sisteminin temel amacı plan-bütçe ilişkisinin tam olarak etkin olmasıdır. Ancak Sayıştay 2016 yılı denetim raporlarında bütçe-plan bağının sağlanmadığı, muhasebe işlemlerinin raporlardan bağımsız yapıldığı yer almıştır. Böylelikle PEB sisteminin temel özelliği olan plan-bütçe bağının sağlanmadığı görülmüştür (Sayıştay Başkanlığı, 2017: 4).

Bu yaşanan sorunlar nedeniyle Türkiye'de 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile başlayan reformlara Program Bütçe Sistemi eklenmiştir. Program bütçe sistemi ile plan ve programlarla bütçe ilişkisinin kurulması, çıktı-sonuç odaklı mali yönetim anlayışının güçlendirilmesi hedeflenmiştir. (TC SBB, <https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi/>) Bu amaç ve hedefler performans esaslı bütçe sistemiyle de uyumludur. Program bütçe sisteminin tam olarak anlaşılması ve yerleşmesi için kademeli bir geçiş öngörülmüştür. Öncelikle Performans Programları 2020 yılı için, daha sonrasında ise bütçe belgeleri performans esaslı program bütçeye göre hazırlanacaktır. Program bütçe sisteminde harcamalar programlar dâhilinde sınıflandırılmakta, bu programlar ise belirli politika amaç ve hedeflerini göstermektedir. Program ise kamu hizmetlerinin yöneldiği sonuçlardır (Akbeş, 2019: 83). Bütçe sürecinde çıktı-sonuç odaklılık vurgulanmıştır.

Türkiye'de bütçe hakkının gelişimi batıdaki değişimlerden etkilenmiştir. Osmanlı'da Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile modern bütçe anlayışı gelişmeye başlamış ve 1876 Anayasası ile bütçe hakkı anayasal düzene kavuşmuştur. Ancak modern bütçenin hazırlanması ve uygulanması cumhuriyetin ilanı ile birlikte gelişmiştir. 1876 Anayasası, bütçe hakkının yer aldığı ilk anayasadır ancak çok fazla uygulanmamıştır. TBMM ise ilk anayasasını 1921 yılında hazırlamıştır ancak bütçeye ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yoktur. Ardından hazırlanan 1924 Anayasası ile bütçe onaylama yetkisinin TBMM'ye ait olduğu, cumhurbaşkanının bütçe kanununu veto edemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Bütçe hakkı bu anayasa ile tam olarak elde edilmiştir. Cumhuriyetin ilanı ile modern bütçeler, bütçe dengesi esas alınarak klasik bütçe sistemine uygun bütçeler yapılmıştır. Mali anlamda bütçe sürecinde ise Muhasebe-i Umumiye Kanunu uygulanmıştır. Klasik bütçe uygulamasının sadece bütçe denetimi sağlaması, yapılan hizmetleri önemsememesi gibi nedenlerle program bütçe sistemine 1973'de geçilmiştir. Program bütçe ile denetim, verimlilik, etkinlik sağlanmakta bütçe bir planlama aracı olmaktadır (Batirel, 1987: 51). Türkiye'de bu sistem altyapı yetersizliği, klasik bütçe uygulamasının devam etmesi gibi nedenlerle tam olarak hayata

geçirilememiştir. Diğer taraftan hazırlanan 1961 ve 1982 Anayasalarında bütçe süreci ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 1961 Anayasasının en önemli yeniliği bütçe kanununa yargı yolunun açılmasıdır. 1982 Anayasasında bütçenin yıllık hazırlanacağı, bütçe-plan ilişkisinin sağlanacağı vurgulanmıştır. Bütçe-plan ilişkisinin sağlanması, kamuda reform ihtiyacı, kamu kaynaklarında etkinliğin oluşturulması gibi amaçlarla 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yayınlanmıştır. Bu Kanunla performans esaslı bütçe sistemine geçilmiştir. Türkiye’de stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme modeli plan-bütçe bağının sağlanması, kamu kaynağının verimli-etkin-ekonomik kullanılması, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması hedeflenmiştir. Ayrıca 2017 yılında yapılan anayasal değişiklikle cumhurbaşkanının bütçe sürecindeki görev ve yetkileri artırılmıştır. Kamuda reform çalışmalarının devamı niteliğinde plan ve programlarla bütçe ilişkisinin kurulması, çıktı-sonuç odaklı mali yönetim anlayışının güçlendirilmesi hedefleriyle program bütçe sistemine kademeli olarak geçilmiştir. Performans Programları 2020 yılı için, daha sonrasında ise bütçe belgeleri performans esaslı program bütçeye göre hazırlanmıştır. Bu bütçe sistemiyle bütçe-plan bağı kurulacak ve çıktı-sonuç odaklı yaklaşım gerçekleşecektir.

SONUÇ

Bütçe hakkı, kamunun temel politika araçlarından biridir. Bütçe kanunu parlamentoların olmazsa olmazıdır. Bütçe hazırlık, uygulama ve denetim süreçleri anayasal düzenle ilişkilidir. Tarihte anayasal gelişmelerin kökeninde devlet bütçesi (vergiler özelinde) yer almaktadır. Bütçe hakkının ortaya çıkışının temelinde vergiler bulunmaktadır. Bütçe en basit anlamda gelir ve giderlerden oluşan bir planlama belgesidir. Öncelikle vergilerin parlamento onayı ile toplanması, sonrasında giderlerin yapılmasında parlamento onayı alınmıştır.

Bütçe hakkının yer aldığı ilk belge olan Magna Carta ile temsilsiz vergi olmaz ilkesi benimsenmiştir. İngiltere’deki bütçe süreci ve temsil ilkesi Fransa, Almanya ve ABD gibi gelişmiş ülkelerin yanında Türkiye’yi de etkilemiştir. Fransa’da İhtilal sonrası bütçe hakkı sağlanmıştır. Almanya’da 20. yüzyılda yapılan reformlar sonucunda eyaletlerin vergilendirme yetkisi sınırlandırılmıştır. ABD’de ise toplanan vergilere tepki olarak ortaya çıkan Bağımsızlık Savaşı sonrasında bütçe hakkı elde edilmiştir. Bütçe hakkının elde edilmesiyle birlikte gelir ve giderleri gösteren metinler zaman içinde oluşmuştur. Bütçe hakkı bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi suretiyle ortaya çıkmaktadır.

Osmanlı Devleti klasik döneminde bütçe gelir ve giderleri şer-i hukuk kurallarına göre belirlenmiştir. Dönem sonunda hazırlanan bütçeler, bir yıl önceki toplanan gelir ve yapılan giderlerin bulunduğu bir “muhasebe bilânçosu” şeklindedir. Günümüzdeki anlamda bir bütçe hazırlanmamış ve uygulanmamıştır. Osmanlı Devleti’nde Tanzimat’la birlikte modern bütçeler yapılmıştır. Ancak meclislerde halkın temsili sağlanmadığından bütçe hakkı tam anlamıyla kullanılmamıştır.

Türkiye’de Kanuni Esasi ile başlayan 1982 Anayasası ile son bulan bütün anayasa metinlerinde bütçe hükümlerine rastlanmaktadır. Diğer taraftan mali alanda uygulanan kanunlarda da (1050 veya 5018 sayılı) bütçe ayrıca düzenlenmektedir.

Tarihsel süreçte devletlerin yaşadığı gelişmeye ve ekonomik değişimlere bağlı olarak farklı bütçe sistemleri uygulanmıştır. Bütçe sürecinde ilk olarak devlet faaliyetlerinin sınırlı olduğu dönemde klasik bütçe sistemi uygulanmıştır. Devletin faaliyet alanının 19. yüzyılda genişlemesiyle birlikte kamu kaynaklarının verimli, etkin, ekonomik kullanılması gündeme gelmiştir. Türkiye’de klasik bütçeden sonra program bütçeye geçilmiş ancak harcamalarda beklenen verimlilik bu sistemle sağlanamamıştır. Ayrıca 1927 yılından itibaren uygulanan Muhasebe-i Umumiye Kanunu değişen ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmiştir. Böylelikle kamu mali yönetiminde reform şart olmuştur. Türkiye’de ilk olarak bütçe kod yapısı olan analitik bütçe sınıflandırmasının oluşturulmasıyla reformlara başlanmıştır. Bu kapsamda hesap verebilirliği, mali saydamlığı ve orta vadeli harcama sistemini benimseyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanun kapsamında Türkiye’de performans esaslı bütçe sistemi 2006 yılından itibaren uygulanmıştır. Ancak bütçe-plan bağının kurulmaması, çıktı-sonuç odaklı yönetim anlayışının sağlanmaması gibi nedenlerle 2020 yılında performans esaslı program bütçe sistemine kademeli olarak geçilmiştir.

Sonuç olarak bu çalışmada bütçe hakkının İngiltere, Fransa, ABD ve Almanya’da gelişiminden hareketle Türkiye’deki bütçe süreci ele alınmıştır. Osmanlı Devleti’nden günümüze uygulanan bütçenin hukuki dayanakları ve bütçe sistemlerine yer verilmiştir. Türkiye’de stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sisteminde yaşanan sorunlara çözüm bulmak için program bütçe sistemine kademeli olarak geçilmiştir. 2020 yılında uygulanmaya başlanan performans esaslı program bütçe sisteminin henüz başlangıç aşamasında olduğu zaman içinde hedeflere ulaşılacağı beklenmektedir. Dünyada program ve performans bütçe sistemini kullanan ülkeler karşılaştırılarak incelenmelidir.

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Makalenin tüm süreçlerinde Yönetim ve Ekonomi Dergisi'nin araştırma ve yayın etiği ilkelerine uygun olarak hareket edilmiştir.

Yazarların Makaleye Katkı Oranları

Makalenin tamamı İpek DOĞAN ÖZER tarafından kaleme alınmıştır.

Çıkar Beyanı

Yazarın herhangi bir kişi ya da kuruluş ile çıkar çatışması yoktur.

KAYNAKÇA

- Ağdemir, Z. (2017). XVI. Yüzyıl Fransa’sında Vergiler ve Vergi İsyanları. *Ömer Halis Demir Üniversitesi İİBF Dergisi*, C Cilt 10, Sayı 2, 141-157.
- Akbey, F. (Mart 2019). Türkiye’de “Program Bazlı Performans Bütçe” Çalışmaları Üzerine Bir Değerlendirme, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, 77-98.
- Akdoğan, A. (2011). Kamu Maliyesi. Ankara: Gazi Kitabevi.

- Akşin, S. (2015). Kısa Türkiye Tarihi. İstanbul: Kültür Yayınları.
- Ataç, E., Coşkun, G. ve Moğol, T. (2004). Bütçe. (Ed. Engin Ataç). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Bağlı, M. S. (2012). Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı. *Yasama Dergisi*, S. 20, 39-77.
- Barkan, Ö., L. (1953-1954). Osmanlı İmparatorluğu Bütçelerine Dair Notlar. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt 15, Sayı 1-4, 238-250.
- Bal, T. (2015). Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 96, 25-54.
- Batirel, Ö. F. (1987). Kamu Bütçesi. İstanbul: Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları.
- Bulutoğlu, K. ve Kurtuluş, E. (1988). Bütçe ve Kamu Harcamaları. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Bulutoğlu, K. (2008). Kamu Ekonomisine Giriş. Maliye ve Hukuk Yayınları.
- Çataloluk, C. (2015). Osmanlı Devlet Bütçesi. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, Cilt 4, Sayı 3, 497-515.
- Coşkun, G. (2000). Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Çelik, F. E. (2012). Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1919-1928 Cilt-I. (Ed. Nuray Ertürk Keskin). 1922: *Yeni Türkiye’yi Kuracak Zafer İçin Beşeri ve Mali Kaynakların Yönetimi*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 923-1326.
- Çetin, H. (2002). Liberalizmin Tarihsel Kökenleri. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, 79-96.
- Çiçek, H. G. ve Dikmen S. (2015). Osmanlı Devleti’nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2015, Cilt 11, Sayı 2, 83-98.
- Edizdoğan, N. (2008). Kamu Bütçesi. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Erdoğan, Ö. (2009). Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi, *Uluslararası Sempozyum Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü*, Ankara: TBMM Basımevi.
- Ergen, Z. (2016). Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-İ Umumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe ve Harcama Usullerinde Dönüşüm. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, 93-115.
- Falay, N. (1989). Maliye Tarihi (Ders Notları). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Giray, F. (2014). Maliye Tarihi. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2009). İngiltere’de Parlamento Neden Ve Nasıl Ortaya Çıktı? Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını*, Cilt 1, 365-374.
- Gözler, K. (2000). Türk Anayasa Hukuku, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2011). Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Kayan A. (2000). Verginin Tarihsel Gelişimi ve Sebep Olduğu Bazı Önemli Olaylar. *Maliye Dergisi*, Sayı 135, 80-87.
- Keskin, N. E. (2012). Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1919-1928 Cilt-I. (Ed. Nuray Ertürk Keskin). 1920: Bağimsız ve Halka Doğru Yönetim. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 195-452.
- Maliye Bakanlığı. Tarihçe. <http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2012/tarihce.html> Erişim Tarihi: 26.03.2018.
- Maliye Bakanlığı. (1996). Tanzimattan Günümüze Devlet Bütçesi Mevzuatı Cilt I, Ankara.
- Maliye Bakanlığı. Türkiye’de Bütçeleme. <http://www.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyede-butceleme.html> Erişim Tarihi: 08.12.2017.
- Meriç, M. (1993). Osmanlı Bütçe Sistemi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, 226-247.
- Mutlu, A. (2009). Tanzimattan Günümüze Türkiye’de Vergileme Zihniyetinin Gelişimi. Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık.
- Saraç, O. (2005). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi, *Maliye Dergisi*, Sayı 149, 122-163.
- Sayıştay Başkanlığı. 2016 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu. <https://www.sayistay.gov>.

- tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2016_Dis_Denetim.pdf Erişim Tarihi: 30.12.2017.
- Sirkeci O. ve Abdula M. S. (2015). Ortadoğu Uygarlıklarında Vergi Uygulamaları. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, Vol. 1(4), 1239-1252.
- Şahin, H. (2013). Osmanlı Bütçe Sisteminin Tekâmülü, 1839–1922. *International Journal of Social Science*, V. 6, 853-868.
- Şahin İpek, E. A., Sakal M. ve Çiçek H.G. (2014-2). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Diğer Bütçe Sistemlerinden Farklılıkları Üzerine Bir Değerlendirme. *Sosyo Ekonomi Dergisi*, 81-104.
- Taner, A. (2011). Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 83, 3-30.
- TBB. Anayasa Değişikliği Teklifi'nin Karşılıklı ve Açıklamalı Metni. http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr//A_nayasaDegisikligi.aspx Erişim Tarihi: 17.05.2018.
- TBMM. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c032/tbmm22032026ss0302.pdf> Erişim Tarihi: 15.03.2018.
- T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Program Bütçe Yolculuğu Başladı. <https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi/#1568103948157-bc6c15c6-b283> Erişim Tarihi: 20.12.2021.
- Tekbaş, A. (2010). Vergi Kanunlarının Tabi Olduğu Anayasal İlkeler. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Özel Sayı, 123-191.
- Tüleykan, H. (2009). Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme. *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Sayı 2, 1-23.
- Türk Dil Kurumu. Bütçe. <http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=combs&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5a5e19d88f1425.17677632> Erişim Tarihi: 16.01.2018.
- Yılmaz, H. H. ve Biçer M. (2010). Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 201-225.
- Yılmaz, H. H. ve Biçer M. (2009). Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, Sayı 13, 45-84.
- Yüksel, N. (2005). Türk Parlamento Hukukunda "Bütçe" Komisyonu. *Sayıştay Dergisi*, Sayı 56, 3-22.
- Yüksel, N. (2010). Cumhuriyet'in "İlk" Bütçesi: Coşku, Gurur ve Kaygı. *Maliye Dergisi*, Sayı 159, 299-322.
- 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu. (1927). <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-264514/1050-muhasebei-umumiye-kanunu.html> Erişim Tarihi: 04.01.2022.
- 1876 Kanun-ı Esasi. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-ies%C3%A2s%C3%AE/>, Erişim Tarihi: 21.09.2017.
- 1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/> Erişim Tarihi: 04.01.2022.
- 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> Erişim Tarihi: 04.01.2022.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> Erişim Tarihi: 21.09.2017.

SUMMARY

The emergence of public resources and public expenditures and the events arising from the determination of how and in what way they will be used have revealed the concept of "budget right". In the historical process, the budget right first appeared, and then texts showing that this budget right was used were formed. The development of the budget right was fully ensured by the limitation

of the king's powers and the emergence of the parliament. Taxes have been the most important element in the emergence and development of the budget right from primitive societies to the present day. The most important concept in the emergence and development of parliaments is the right to budget.

The right to budget first appeared in the UK and has also affected other countries. With the Magna Carta Libertatum (Great Edict of Freedom), the consent of the people was sought before the tax, which was the most important source of income, was taken, and the arbitrary taxation of the king was prevented. Due to the principle of no tax without representation, no tax was collected without parliamentary approval. However, upon the king's disobedience, with the Petition of Rights in 1628 and the Bill of Rights in 1689, the king's taxation authority was limited and it was regulated once again that unlawful taxation could not be collected. These developments in the UK have also affected other countries. The Declaration of Human and Citizen Rights (La Déclaration Des Droits De L'Homme Et Du Citoyen) has been prepared in France. Accordingly, it has been stated that taxes cannot be collected without the approval of parliament. Accordingly, taxes cannot be collected without parliamentary approval. In the USA and Germany, the budget right has developed on the basis of taxation.

The right to budget arises through the preparation, approval, implementation and supervision of the budget. With the development of the budget right, texts showing income and expenses have been formed over time. In the Ottoman Empire, in the Tanzimat Period, the modern budget understanding developed and the right to budget gained a constitutional quality with the 1876 Constitution. Until this period, the budgets were created according to the Shariah law. Budget provisions are found in all constitutional texts in Turkey, which started with the Legal Basis and ended with the 1982 Constitution. On the other hand, in the laws applied in the financial field (number 1050 or 5018), the budget is regulated separately.

In the historical process, different budget systems have been applied depending on the development and economic changes of the states. In the budget process, the classical budget system was first applied in the period when government activities were limited. With the expansion of the field of activity of the state in the 19th century, efficient, effective and economical use of public resources came to the fore. After the classical budget, the program was switched to the budget in Turkey, but it was not implemented. In addition, the Law implemented since 1927 has become unable to respond to changing needs. Thus, reform in public financial management became essential. The first reform movement in Turkey is the creation of the analytical budget classification, which is the budget code structure. In this context, the Public Financial Management and Control Law No. 5018, which adopts accountability, financial transparency and medium-term expenditure system, entered into force in 2003. The performance-based budget system has been implemented by this law since 2006. However, due to reasons such as not establishing a budget-plan relationship and not providing an output-result-oriented management approach, the performance-based program

budget system was gradually introduced in 2020. Performance programs were prepared for 2020, and then the budget documents were prepared according to the performance-based program budget. With this budget system, a budget-plan relationship will be established and an output-result oriented approach will be realized.

As a result, in this study, the budget process in Turkey has been discussed, based on the development of the right in the UK, France, the USA and Germany. The legal bases and budget systems of the budget applied from the Ottoman Empire to the present are included. It is expected that the targets will be achieved in time when the performance-based program budget system, which has started to be implemented in Turkey in 2020, is still at the initial stage.