

Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi

Cuma Çataloluk*

Özet

Makalede tarihi itibariyle ilk kez İngiltere’de Magna Carte sözleşmesine dayandırılabilir olan bütçe hakkı süreci konu edilmektedir. Bütçe hakkı olarak nitelenen süreç ilk kez batı toplumlarında ortaya çıktığı için, bu toplumların bir bakıma ekonomik ve sanayileşme tarihini de incelemek lüzumu ortaya çıkmıştır. Bu nedenden dolayı bütçe hakkı ile batı toplumlarının sosyo ekonomik ve kültürel yapı ve haklarının da bilinmesine gerek duyulmaktadır. Batı toplumlarında bütçe hakkının elde edilişi mücadelesi, bir bakıma bu toplumların kendi kaderleri üzerinde söz sahibi olma sürecidir. Zira bütçe hakkı süreci; toplumların idareyle doğrudan ilişki kurmasının yollarını açmış ve sosyal yapısının değişimi ve gelişimine katkı sağlamıştır. Değişen ve gelişen toplumsal yapı ile birlikte, bu ülkelerde iktisadi rasyonelliğin ve gelişimin önü açılmıştır. Yine bu toplumlar, bir bakıma milli kaynakların dağılımı ve bölüşümü de demek olan bütçe hakkı ile birlikte; sosyal, ekonomik ve siyasi yapılarında değişim ve dönüşüm yolunu sürekli kılmışlardır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Bütçe Hakkı, Toplumsal Yapı

* Dokuz Eylül Üniversitesi Yabancı Diller Yüksekokulu ,Dr
cghbe@yahoo.com veya cataloluk@deu.edu.tr

The Historical Process of Budgetary Right and Social Structure Changing in West Countries

Abstract

This article aimed to analyzing the historical process of budgetary right in west countries. This study intends to explore, social structure and encourage the interaction between budget and economic social and cultural rights. Budget can help to lay bare the choices of the country. Socials and mans must be evaluated according their living areas. The assumption in budget is that here are insufficient recources available to meet all existing needs. Budget forces one to concentrate on the choices for allocating a nation's resoures.

Keywords: *Budget, Budget Right, Social Structure*

GİRİŞ

Bütçe hakkı, toplumların kaydettikleri siyasi gelişmenin bir sonucudur. Bütçe; kısaca devletlerin belli bir döneme ilişkin zorunlu harcamalar yapması için önceden izin alması ve bu izin çerçevesinde harcama yapması ve gelir temin etmesidir. Bütçe ile harcamalara kanunilik getirilir. Kamu adına yapılan harcamaların kanunilik çerçevesine oturması gerektiği ilkesini, ilk defa Manga Carte'de görmekteyiz. Bütçe hakkının elde ediliş mücadelesi batı toplumlarının demokratik gelişmesine önemli katkı sağlamıştır. Toplumlar ve bireyler yaşadıkları dönemin özellikleri göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir. Zira toplumlar içinde buldukları zaman dilimine göre değişebilen ve farklılık arz eden yapıları söz konusu olabilmektedir. Toplumlar geçirdiği aşama sonucu devletten birçok talepleri olmaktadır. Toplumun devletten taleplerinin de bir sınırı olmak gerekir, bu sınır teorik olarak ülkenin sahip olabileceği tüm gelirleri toplamıdır. İşte bütçe burada gerekli olarak devreye girmektedir.

“Batı Toplumlarında, Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi” adlı bu makale; kavram olarak bütçe, bütçe hakkı ve bunun batı toplumlarında ortaya çıkışını ve bu süreçte

toplumsal yapı değişimlerini araştırmayı hedeflemektedir. Bu hedefe yönelik olarak çalışmada, öncelikle toplumsal yapı ve değişimleri incelenecek ve daha sonra bütçe hakkı ve gelişimi bir plan çerçevesinde, bazı batılı ülke örneklerinden hareketle ele alınacaktır.

1. TOPLUMSAL YAPI VE DEğİŞİMLERİ

Batı toplumlarında yaşanan feodal ve kapitalist sistemler de temel üretim araçlarının özel mülkiyetine toplumun belli bir kesimi sahip olmuştur. Mülkiyet sahipliği toplumda karar sürecini ve yönetimi belirleyen temel unsurdur. Bu nedenle batıda mülkiyet yapısından kaynaklanan bir sınıflaşma yaşanmıştır (Erkan,1991: 195). İktisadi açıdan toplumlar, incelenerek onların geçirdikleri gelişme evreleri dikkate alınarak sınıflandırmalar yapılmıştır. Eski Yunanlı düşünürlerden başlayarak toplumları insanlar her dönemde gözleri önünde cereyan eden hayata, insanlar arasındaki hayata – ilişkilere kurumlara, devlet şekillerine, bakarak olayları sıraya koyarak, belli bazı bölümleri kendi aralarında ayırmaya çalışmışlardır. Sosyoloji ve diğer sosyal bilimlerin doğması bu uğurdaki çabaları hızlandırmış, etnoğraflar, sosyologlar, tarihçiler ve iktisatçılar insanlığın hangi aşamalardan geçtiğini öğrenmek ve açıklamak istemişlerdir (Güçer,1983:25-26). Bütün bu çabalar sonucu aşağıda ifade olunan sınıflama insanların ve toplumların hayatında yapılabilmıştır. Belli bir aşamada toplum hayatına hakim olan, özelliğini veren iktisadi faaliyet tarzı üzerine yapılan sınıflandırmaya göre insanlık: avcılık, çobanlık, çiftçilik olmak üzere geçirdiği aşamalar değerlendirilmiştir. Bu alanda Alman Friedrich List'in yaptığı bir başka sınıflandırmaya göre insanlık; iktisadi hayatın ilk safhası olan avcılık ve atıcılık dönemi olarak da bilinen vahşet devri, çobanlık aşaması, tarım aşaması, tarımın yanında endüstri faaliyetlerinin geliştiği aşama ve son olarak da tarım ve sanayinin yanında ticaretin geliştiği aşamadır.

List'e göre vahşet, çobanlık ve tarım aşamalarında bulunan toplumlar arasında, toplumlar arası iktisadi ilişkilerin herhangi bir denetime tabi tutulmalarına gerek yoktur. Bu aşamada bulunan toplumlarda liberal sistem uygulanabilir. Buna karşılık dördüncü

aşama olarak belirttiği dönemde yani tarımın yanı sıra sanayinin de gelişmeğe başladığı evrede, milletler arasında serbest ticaret sistemi uygulanamaz. Bu dönemde sanayide ilerlemiş ülkelerin malları serbestçe ithal edilebilirse, o zaman ülkede yeteri ölçüde gelişmemiş olan yerli sanayi rekabet edemez ve bu durum çöküşe ve yıkıma neden olur. Endüstride gelişmekte olan ülkeler ve milletler yasağcı ve koruyucu bir gümrük politikası uygulamak zorundadır. List tarım için serbest ticaret istemektedir. List, en son aşama olan beşinci aşamada olan “tarım+ticaret+sanayi” de serbest ticaret istemektedir.

Bu alanda başka bir sınıflandırma getiren alman iktisatçısı ise Roscher'dir. Roscher üretimin üç faktörünü dikkate alarak toplumların iktisadi gelişmelerini ele almıştır. Buna göre toplumlar şu aşamadan geçmişlerdir; tabiat unsurunun egemen olduğu aşama, emek unsurunun egemen olduğu aşama ve son olarak da kapital unsurunun egemen olduğu aşamadır. Birinci aşamada, ormanlar, sular, aylaklar, seyrek olan nüfusa yaşaması için gerekli bütün maddeleri sağlamaktadır. Bu dönemde yaşayan toplumlarda gerçek anlamıyla bir servetten bahsetmek mümkün değildir. Bu dönemde tabiat unsuruna hükmeden eden kimseler başlı başına bir ekonomik varlık olarak yaşayabilmektedirler. İkinci aşama olan emek döneminde şehir hayatı ve tarımsal feodalite oluşmuştur. Bu yeni kurumlar sayesinde emek kapitalleşmiştir. Toprak sahipleri ile kullar arasında bir orta sınıf teşkil eder. Şehirlerde oturan ticaret ve sanayi ile uğraşan şehirli bir sınıf (burjuva) bu dönemde oluşur. Bu dönem genel tarihin ortaçağ diye bilinen kesitine denk gelmektedir. Son olarak da sermaye kesiminin hakim olduğu dönem söz konusudur. Bu aşamada kapital sayesinde toprağın rantı artmış, sanayide makine emeğin yerini almıştır. Milli servet durmadan artar. Orta sınıf zayıflar, toplumda servet belli bir azınlığın elinde toplanmıştır. Bu dönemde muazzam bir servetlerle korkunç sefalet beraber görülür.

Bütün toplumlar iktisadi bakımdan şu beş kategori içinde değerlendirilmektedir. Bunlar; geleneksel (ananeye dayanan) toplum, hazırlık aşamasında bulunan toplum, harekete geçme safhasında bulunan toplum, iktisadi olgunlaşma yolundaki toplum ve son olarak da kitle tüketim toplumdur (Rostow, 1966: 5).

1.1 Geleneksel Toplum

Bu tür toplumlarda bazı kısıtlı üretim araçları nedeniyle gelişme çok yavaştır. Geleneksel toplum hiçbir zaman statik değildir. Burada verim artışı yoktur denemez. Ekilebilir sahalara genişleyebilir. Bazı teknik aletler ticaret, sanayiye ve tarıma girebilir. Üretim sulama faaliyetinin ıslahı veya yeni bir ürünün keşfi ve yayılması sayesinde artabilir. Fakat geleneksel toplumun esas özelliği, kişi başına düşen elde edilebilen gelirin bir tavanın mevcut bulunmamasıdır. Bu tavanda modern ilim ve teknikten gelen imkânların alınamayışı veya bunların muntazam ve sistemli bir şekilde uygulanamamasından kaynaklanmaktadır. Burada toplum yapısı Newton öncesi bilgi ve teknolojiye dayanır. Fiziki aleme bakış tarzı da yine Newton öncesi bir anlayıştır. Newton' u burada bir alem olarak tanımaya başladıkları ve onu sistemli bir şekilde üretim amacıyla kullanmaya muktedir oldukları bir tarih devrinin sembolü olarak alıyoruz.

Gerek çok eski dönemlerde, gerekse yakın zamanlarda geleneksel toplumların tarihi birbiri ardınca değişimler arz etmektedir. Bu türlü toplumlarda ticaret sahası ve hacmi, örneğin siyasi ve toplumsal karışıklıklar, merkezi idarenin becerisi oranında, yolların elverişliliği gibi faktörlere bağlı olarak azalır veya çoğalır. Nüfus ve bu dereceye kadar hayat seviyesi yalnızca ürün alma dönemlerine göre değil, savaşlara ve bulaşıcı hastalıklara göre düşer ve yükselir. Çeşitli seviyelerde fabrikalar vardır. Fakat, tarım da olduğu gibi, üretim seviyesi modern bilimin, tekniğin ve modern bilim anlayışının alınamayışı sebebiyle hep kısıtlıdır. Geleneksel toplumlarda şu veya bu ölçüde kendine yeter biçimde bölgeleri aşan bir merkezi siyasi yapı çoğu kere vardır. Bu siyasi yapıların cazibe merkezini, toprağa sahip olanlar ve kontrol edenler teşkil etmektedir. Mahalli sınırları aşan menfaatlerini takip edenler bu toprak sahipleri arkalarına askeri ve sivil memurları da alarak yönetim üzerinde söz sahibidir.

1.2 Harekete Geçme Hazırlıkları Yapan Toplular

Gelişmenin ikinci aşamasındaki topluları kapsamaktadır. Burada gelişmenin başlaması için gerekli şartlar oluşturulmaktadır. Çünkü geleneksel toplumların modern bilimin nimetlerinden

yararlanmak için, gerilikten kurtulmak ve böylece geometrik hızla gelişmenin imkânlarından yararlanmak üzere zaruri olan yola girilmesidir. 17.Yy. sonlarında 18.yy. başlarında Avrupa toplumlari bu aşamayı tamamlayarak geçmişlerdir. Modern buluşların toplumda kullanılması Avrupa'da ortaçağın son bulması sürecini getirmiştir.

1.3 Harekete Geçme Aşaması

Bu aşamada düzgün bir gelişmeye karşı çıkan engellerin ve karşı koymaların tamamen yıkıldığı bir dönemdir. Modern toplumlarda büyük gelişmeler gözlemlenmektedir. İktisadi gelişmeyi yapan kuvvetler bu safha da gelişir ve topluma hakim olur. Gelişme artık yoluna girmiştir. Kârın artık yatırıma harcanması halinde menfaatin geometrik oranlarda artacağı fikri artık fertlere ve bizzat kurumların bünyesine girmiştir. İngiltere'de ve dünyanın diğer zengin ülkelerinde (ABD ve Kanada vb.) harekete geçmeyi teşvik eden asıl kuvvet artık teknolojidir. Daha genel bir ifade ile, gelişmenin başlaması sadece sermaye birikmesini ve tarım ve sanayideki teknolojik gelişmeyi değil, aynı zamanda iktisadi modernizmi gayet ciddi ve yüksek seviyeli bir faaliyet telakki eden bir siyasi grubun iktidara geçmesini de beklemiştir (Rostow, 1966:7). Harekete geçme aşamasında para yatırımı ve tasarruf hızı milli gelirin %5 'den %10'a ve daha fazlasına kadar çıkabilmektedir. Harekete geçme aşamasında yeni sanayi kolları süratle gelişir ve bunların meydana getirdiği hasılların büyük bir oranı yeniden yatırıma aktarılır. Bu dönem İngiltere'de 1783'ten itibaren 20 yılda, Fransa ve ABD 1860'dan önceki dönemde Almanya'da 19.yy. üçüncü çeyreğinde, Japonya'da aynı asrın son çeyreğinde, Rusya ve Kanada'da 1914'den önceki çeyrek asırda Çin ve Hindistan'da bu aşamanın başlangıcını da birbirinden farklı çok olmakla beraber, 1950 civarına yerleştirmek mümkündür.

1.4 Olgunluğa Gidiş

Harekete geçme aşamasından sonra artık düzenli bir biçimde gelişmeye başlayan iktisadi faaliyet, modern teknoloji her alana yayıldıkça, bazı dalgalanmalarla birlikte uzun ve kuvvetli bir ilerleme devresine gider. Milli gelirin %20'lik dilimi tekrar yatırıma aktarılır. Gelir artışı nüfus artışından daha fazladır. Teknik ilerledikçe buna bağlı olarak da iktisadi yapı da durmadan değişir. Yeni sanayi dallarına hızla bir yükselme ve eski sanayi dallarında ise bir düşüş yaşanır. Ekonomi artık uluslararası ekonomik yapıda yerini alır. Daha önce ithal edilen mallar, ülkede üretilir. Harekete

geçmenin başlamasından yaklaşık 60 yıl sonra olgunlaşma dediğimiz aşamaya ulaşılır. Başlangıçta nispeten dar bir sanayi ve teknoloji kompleksi etrafında toplanan ekonominin alanı, daha ince ve teknolojik bakımdan daha karmaşık aşamalara doğru gelişir. Örneğin Almanya, İngiltere, Fransa ve ABD 19.yy. sonuna kadar veya ondan bir zaman daha sonra bu intikal devresini geçirmişlerdir. Bu aşamada bir ekonomi kendi harekete geçmesine kuvvet veren ilk sanayi faaliyetlerinin daha ötesine gitme ve modern teknolojinin en ileri nimetlerini benimseyerek, bunları kendi kaynaklarının hepsine olmasa bile büyük bir bölümüne uygulama kabiliyetini gösterir.

1.5 Kitle Tüketimi Aşaması

Yirmi yüzyılda toplumlar olgunlaştıkça iki şey ortaya çıkmıştır. Bunlar; kişi başına düşen reel gelir ve olgun bir ekonomin ortaya çıkardığı ürünlerden haberdar olan insan sayısıdır. Bu aşamada iktisadi değişmelere ilave olarak, toplum artık modern teknolojinin gelişmesini bir hedef saymaktan vazgeçmişlerdir. Örneğin bu safha da batı toplumları artan iktisadi kaynakları, siyasi yollardan toplumun refahı ve emniyeti için kullanma yoluna gitmişlerdir. Refah toplumlarının doğuşu, toplumun teknik olgunlaşmadan daha öteye gidişinin bir sonucudur. Fakat bu aşamada, kaynaklar gittikçe üretim mallarına ve kitle halindeki toplumun diğer ihtiyaçları için kullanılmıştır (Rostow,1966:10).

1.6 Bazı İktisatçıların Yaptıkları Toplumsal Yapı Sınıflandırması

Toplumların geçirdikleri iktisadi evreyi Hildebrand ise, tabii ekonomi, para ekonomisi ve kredi ekonomisi aşamaları olarak tasnif etmiştir. Tabii ekonominin hakim olduğu aşamada her iktisadi ünite kendi ihtiyacına yetecek servet ve hizmetleri kendisi üretmektedir. Bu tür üniteler arasında istisnai de olsa mübadeleye başvurulmaktadır (Güçer,1983:29-30). Para ekonomisi aşamasında, iktisadi üniteler arasında mübadele alış-veriş, devre markasını vuracak kadar genişlemiş ve gelişmiştir. Bu aşamada mübadele bir mübadele aracı olan paranın araya girmesi ile gerçekleşir. Kredi

ekonomisini teşkil eden son aşamada ise paranın yanında kredi önemli bir rol oynar.

Toplumların geçirdikleri evreleri ve toplumsal yapıları Bücher ise aşağıdaki biçimde tasnif etmiştir. Bücher, toplumlarda servetlerin üretimi ile tüketimi arasındaki ilişkileri, üretilen servetlerin tüketime ulaşmak için kat ettiği mesafeyi göz önüne alarak, toplumların aşamalarını özellikle Avrupa toplumları için doğru olduğunu söylediği şu tasnifi yapmıştır: Kapalı ev ekonomisi aşaması, şehir ekonomisi aşaması ve milli ekonomi aşaması.

1.6.1 Kapalı Ev Ekonomisi Aşaması

Bu aşamada bulunan toplumlarda bütün ekonomi faaliyetleri bir çatı altında gerçekleşmektedir. Üretimin hacmi aileyi teşkil eden bireylerin ihtiyaçlarına göre ayarlanmıştır. Üretim ile tüketim bir arada yürür. Böyle bir ekonomi zorunlu olarak otonomdur ve ekonominin genişliği tasarrufundaki toprakların genişliğine bağlıdır. Bu safhada toprak sahibi olan kimseler kendi başlarına ekonomik hayat sağlarlar. Bu safhada kendi başlarına diğer ünitelerden bağımsız olarak üretimde bulunan ev ekonomisi toplumları, tarımsal üretim yanında sanayi üretiminde de bulunurlar. Aile birimleri arasında kadın ve erkekler arasında iş bölümü gerçekleşmiştir. Fakat bu iş bölümü gerçek bir iş bölümü olmaktan uzaktır. Burada belli bir işi bitirmek için emeğin toplanması söz konusudur. Toplumların iktisadi gelişme evresinin ilk halkasını oluşturan bu safha da aile kurumu altında bir arada yaşayan insanların sayısı oldukça fazladır. Toplum üyeleri kan bağı ile bir arada yaşar. Fakat bu dönem toplumun geçirdiği değişimin sonucu, geniş aile tipinden küçük aile tipine doğru bir gelişme kat edilmiştir. Kan bağı ile oluşan topluluklar yerine zamanla toprağa dayanan “territoriyal” büyük ekonomi üniteleri meydana gelmiştir. Kan bağına dayanan büyük aileler yerine, senyöriyal “Feodal” ekonomileri teşekkül etmiştir.

Toplumların iktisadi aşamalarının bu ilk devresinde, iktisadi olaylardan ihtiyaç emek, üretim araçları, tüketim, kullanma değeri durumları ortaya çıkmıştır. Bu aşamada bulunan toplumlarda iş bölümü, çıkarları kesin sınırlarla ayrılmış sosyal sınıflar henüz ortada yoktur. Bu aşamada yine teşebbüs ve kapitale

de rastlanmamaktadır. Bu safhada ki iktisadi devrede emtia, fiyat, kâr, servetlerin tedavülüne, gelirlerin bölüşülmesi, ücret ve faiz gibi kavramlar henüz belirmemiştir. Toprak rantı ayrı bir unsur değil, fakat diğer gelir unsurları ile birlikte değerlendirilmektedir.

Kapalı ekonomi devresinde, ürün, tereke, gelir ne tür isimle anılırsa alınsın her ünitenin geliri topraktan üretilen ürünlerin hepsini kapsamaktadır. Bu ünitelerde gelir ve varlık birbirine karışmıştır. Bu aşamada bulunan toplumlarda para da kullanılmıştır. Fakat paranın bilenen fonksiyonlarından yalnızca, değer ölçüsü ve biriktirme aracı özelliği olması ön plandadır. Kapalı ev ekonomi toplumlarında bir ünite diğer üniteye ödünç vermektedir. Bu ödünçler için herhangi bir faiz alınmamaktadır. Bu safhada kredi üretici bir faaliyet olarak kabul edilmemektedir. Faiz bu dönemde dini ve ahlaki açıdan da lanetlenmiştir (Güçer,1983: 29-30).

1.6.2 Şehir Ekonomisi Aşaması

Yüzyıllar boyu süren bir değişim sonucu batı toplumları, kapalı ev ekonomilerinden mübadele ekonomisine geçebilmişlerdir. Bu devrede ekonomik birimler kendi ihtiyaçları için üretimde bulunmaktan ziyade, müşteriler için üretim yolunu seçmişlerdir. Bücher bu evreye şehir ekonomisi adını vermektedir. Zira bu biçimdeki ekonomi hayatı gerçek anlamını ilk defa ortaçağda latin ülkelerle bir kısım germen ülkelerindeki şehir devletlerinde görmüştür. Bücher ayrıca bu aşamanın ilk işaretlerinin ilk çağda da rastlandığını ifade etmiştir. Toplumların sosyal ve iktisadi aşamasının bu ilk devresinin ekonomik özelliği; bu aşama kendi içerisinde köy ekonomisi ve şehir ekonomisi ikiye ayrılmaktadır. Bir yandan köy ekonomisinde yiyecek maddeleri ile ham maddeler üretilmekte, diğer yanda ise şehir ekonomisinde sanayi mal ve hizmetleri üretilmektedir. Her iki kesimde de üretilen mal ve hizmetler üretim bölgeleri dışına çıkarak belli bir mesafe kat etmektedirler. Bununla beraber bu safhada üretim hacmi yöresel ihtiyaçlara göre ayarlanmıştır. Üretim ve tüketim arasında bir dengenin sağlanmasına çalışılır. Bu da ancak üretici ile tüketicinin karşı karşıya bırakılması yolu ile sağlanmaya çalışılır. Bu tür toplumların sanayi kesiminde esnaflık hakimdir. Esnaf

üretim gerçekleştirilmesi için gerekli olan üretim araçlarının sahibidir. Üretimde bizzat kendisi çalışır. Bazen müşterinin getirdiği ham maddeyi işler. Çoğu zaman da kendi kapitali ile bu ham maddeyi satın alır.

Şehir ekonomisi aşamasında iktisadi üniteler kapalı ev ekonomisindekinden daha küçüktür. Bu ekonomik üniteler bir üretim ve tüketim birliği olmaya devam etmekle beraber diğer ekonomiler lehine birçok ödevler yüklenmişlerdir. Mübadele bu ünitelerin hayatına girmiştir. Bu safhada şehir ekonomisinde ticaret hariç tutulursa, diğer kesimlerde modern anlamda kapitale rastlanmamaktadır. Bu evrede daha ziyade bir iş ve emek ekonomisinden söz etmek daha doğrudur. Şehir ekonomisinde esnaf, ister kendi işinde çalışsın, ister kendi evinde iş kabul etsin, kapitale sahip değildir. Emegini kiralamaktadır. Esnaf, kendi üretim aletleriyle çalıştığı zamanda başkasının ham maddesi ile emegini karıştırmaktadır. Esnaf tipi çalışmada üretim süreci sonunda elde edilen kazanç, teşebbüse yeni kapitalin katılması suretiyle artmamakta, aksine sabit sermayenin üzerine emeğin katılması ile oluşmaktadır (Güçer,1983:32).

1.6.3 Milli Ekonomi Aşaması

Avrupa'da milli ekonomiler yeni zamanlarda milli ve merkeziyetçi monarşilerin doğmasıyla meydana gelmiştir. Bu safhada üretilen servetler tüketim için mala dönüşmüştür. Tüketime arz edilmeden önce aracı birçok ekonomilerden geçer ve bu arada uzun bir mesafe kat eder. Bütün bu toplumları gruplandırma çabaları soyut ve şematiktir. Hemen hepsi gıda maddeleri toplama biçimi, üretim faktörleri, mübadele araçları, üretim ile tüketimi ayıran mesafeyi göz önüne alarak toplumun ekonomik ve sosyal yapısı hakkında bilgi vermeye gayret etmektedir. Yapılan bu tasnifler genellikle iktisatçılar tarafından genel kabul görmektedirler.

2. BÜTÇE, BÜTÇE HAKKI VE ORTAYA ÇIKIŞI

Toplumların tarihi süreci dikkate alındığı zaman, ilk etapta siyasal ve askeri olaylar göze çarpmaktadır. İnsan, toplumların tarihi serüveninde iktisadi ve mali konuların askeri ve siyasi

konularla mukayese edilemeyecek bir tarzda, arka planda kaldığını görür. Bunun böyle olmasının belki de en önemli sebebi, tarihi olaylar içerisindeki o günün toplumsal anlayışına veya o zaman düşünürlerinin anlayışına vermek gerekir (Güçer,1983:7). Belki de bu konuların ön plana çıkmama nedeni olarak ilkçağda ve ortaçağda, iktisadi ve mali olaylar toplumun diğer faaliyet ve kurumları yanında çok yavaş ve ağır bir tempo ile değişmekte idi. Bu yüzden ilkçağ ve ortaçağ düşünürleri iktisadi ve mali olayların, toplumun diğer davranışları üzerinde bir etki yaptıklarını fark edemiyorlar, önemini anlamıyor ve ölçemiyorlardı. İlkçağ ve ortaçağ düşünürlerine göre, toplumun hayatını ve dolayısıyla hayatı yürüten etken, olağanüstü özellikleri olan kahramanlar ve büyük adamlardır.

Toplum halinde yaşayan insanların çok çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak ve bunlar arasında ilişkileri düzenlemek amacıyla, çeşitli toplumsal kurumlar söz konusudur (Çoşkun,1991:1). Birçok toplumsal olay kendi aralarında bir biçimde ilişkili olanları birleşerek veya bu ilişkiler açıkça belirlenerek ve çerçevesi çizilerek, toplumsal düzenler, disiplinler ortaya çıkar. Bu ortaya çıkan disiplinler arasından birisi de, mali ve ekonomik olayları kendine inceleme, araştırma ve değerlendirme konusu yapacak olan bütçedir. Fertlerin ortak ihtiyaçlarının tatmini, toplum için gerekli ve faydalı olan şeylerin yapılması için kurulmuş olan bir kurum olan devlet, bu ortak ihtiyaçları karşılamak için kaynaklar bulmak ve bunların karşılaştırılıp denkleştirmekle yükümlüdür (Ataş,1990:1-2).

Bütçenin toplumsal ve iktisadi olaylardan ayrı tutularak incelenmesi mümkün değildir. Zira devlet bütçesi, belli bir süreli iktisadi ve toplumsal planları gerçekleştirme aracıdır. Bütçe; devletin belli bir süre içinde yapacağı giderlerin tutarı ile bunları karşılayacak gelirlerin kaynaklarını gösterir. Bu kaynak halkın ödeyeceği vergilerle büyük oranda oluşturulur. Gelirlerinden bir kısmını kamu hizmetlerinin görülmesi için veren vatandaşların burada söz hakkı doğmaktadır. Bunlar; devlet hangi işleri göreceği, yani ortak ihtiyaçlardan hangisinin devlet eli ile karşılanacağı, kısaca devletin görevlerinin neler olması gerektiğidir. Bütün bunları gerçekleştirme için devlet, milli gelirin ne kadarlık

bölümüne el koyacağıdır. Sayılan bu iki husus siyasi bir konu olmaktadır. Sözü edilen bu iki konu ve gelişme ancak, asgari düzeyde de olsa demokrasinin var olmasını gerektirmekte ve ancak bu gibi ülkelerde gerçekleşebilmektedir. Bu konular sınıf veya belli bir şahsın hegemonyasına dayalı ülkelerde bu türden siyasi haklardan söz etmek olası değildir.

Bütçe, siyasi bir yanının bulunmasına rağmen esas niteliği itibari ile mali bir plan ve iktisadi bir olaydır. Devletin yüklediği görevlerin alan ve kapsamı genişledikçe iktisadi yönü de o oranda artma eğilimindedir. Bütçeler son yıllarda (50 yıllık süre zarfında tüm ülkelerde, milli gelirin %35'lerde düzeyinde bir oranına hükmederek, harcamaktadır. Bu oran bazen %50'ler seviyesine çıkabilmektedir.

Bütçe, devlet faaliyetlerinin belli bir hukuki zemine dayanmasını sağlar. Bu suretle, bütçe haricinde herhangi bir idari işlem ve kararlar gerçekleştirilemez. Bu durum bütçenin iktisadi ve siyasi yönünün yanı sıra hukuki yönünü belirleyen, onun sonuç itibariyle bir kanun olmasından kaynaklanmaktadır. Özelliklerini ön plana çıkararak vurgulamaya çalıştığımız bütçenin çok değişik tanımlarından birini de biz burada ifade edelim.“ gelecekteki belli bir döneme ilişkin olarak, devletin ya da bir başka kurumun, gelir ve gider tahminlerinin ne olacağının tespit edilip, biçimi, niteliği belli cetveller haline getirilmesi, ardından gelirlerin toplamı masrafların yapılması için, yetkili makamlara bunların tasdik ettirilmesi ile ortaya çıkan mali belgeye verilen addır.” (Tüğen, 1999: 3).

Bütçe kavramı etimolojik yönden incelendiğinde latince “bulga”, fransızca “bouge” veya “bougette” gelen bu kelime, ingilizceye önce “bougett” şeklinde geçmiş, daha sonra değişim geçirerek bugün kullanılan “budget” haline dönüşmüştür (Ataç:5-6). “Budget” kelimesi bugünkü anlamıyla ilk kez 17. yüzyılda kavram olarak kullanılmıştır. Buradan da diğer batı ülkelerine ve ülkemize geçmiştir. Bütçe kelimesinin bugünkü anlamıyla maliye biliminde ve mali mevzuatta kullanılmasına 18.yüzyıl sonları 19.y.y. başlarında başlanmıştır. Fransa’da bütçe anlamına gelen değişik örneğin ; “etat”, “livre” gibi kelimeler kullanılmıştır. Jean –

Baptiste Say bütçe yerine “balance – denge“ kelimesini teklif etmişse de bu kelime tutunamamıştır. “Bütçe“ kelimesi ilk kez Fransa’da 1816 tarihinde kullanılmıştır. Osmanlı’da da bütçe kelimesi yerine “muvazene defteri“, muvazenei maliye ve muvazenei umumiye“ kavramları kullanılmıştır. Bütün bunlara rağmen Osmanlı döneminde 1855 yılında dilimize “bütçe“ kelimesinin girdiğini görüyoruz (Uluatam, 2001:113).

“Bütçe bir kurum olarak batılı ülkelerde ortaya çıkmış ve gelişmiştir.” (Ataç,1990:4). Bütçeyle birlikte bugünkü siyasal anlayış olan parlamenter demokratik yapının da beraber hareket ettiğini ve geliştiğini gözlemleyebiliyoruz. Tarihi süreci itibariyle incelendiği vakit, bütçenin; mali teşkilat ve mali sistemler, siyasal sistemlere paralel olarak doğmuş ve gelişmiştir. Tarihi süreci izlendiğinde yine görülecektir ki, bir devletin hakimiyetinden söz edebilmek için, onun maliye teşkilatının son derece gelişmiş olması, gelirler ile giderlerinin bir düzen içerisinde tek elden gerçekleştirilebiliyor olmasından kaynaklanmaktadır. Devletin etkisini ve varlığını devam ettirebilmesi onun gider ve gelir dengesinin gözetilerek gerçekleştirildiği yer olan hazinenin ve maliyesinin gelişmiş olması ile doğru orantılıdır. Bütçe hakkının gelişimi için, memleketlerin içerisinde bulunan toplumsal ortamın ve siyasi yapının son derece belirleyici olduğunu ifade etmeliyiz. Nitekim siyasal sürece bağlı olarak, bütçe hakkı ülkelerin demokratik ve parlamenter sistemlerdeki gösterdikleri gelişme ile ahenkli bir biçimde doğmuş ve anlamlanmış. Parlamentoların kamu gelirleri ile giderleri hakkındaki yetkilerin ortaya çıkışı ile birlikte bütçe hakkı ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bütçe, bir ülkenin siyasi ve toplumsal düzenini ve o toplumun hür ve bağımsız olduğu hakkında da ipuçları taşır. Bir ülkenin kendi kendisine vergi koyabilmesi ve bunu kendi istediği bir biçimde harcayabilmesi o ülkenin bağımsızlık ölçütü olarak da değerlendirilmesine hak verir. Bütçe hakkının elde edilmesi tarihi açıdan batılı ülkelerde pek öyle kolay gerçekleşmemiştir. Batı ülkelerinde krallıkla halk arasında vergileme yüzünden isyanlar ve çatışmalar meydana gelmiştir. Bütçe hakkının ilk kez ortaya çıktığı ülke olan İngiltere’den başlayarak batılı ülkeleri sırasıyla ayrı kategoride ele alarak inceleyelim.

2.1 Bütçe Hakkının İngiltere'deki Gelişimi

İngiltere'de diğer tüm krallıklarda olduğu gibi, kral istediği biçimde vergi tarh edebiliyordu. Fakat, vergi tarhı için özellikle İngiltere'de 10-13 y.y. halkın rızasının alınması yoluna gidilmiştir. Bu yolda ilk yazılı belge 1215 tarihli Magna Charta (Büyük Ferman) anlaşmasıdır(Çoşkun,1989:13). Bu belgeyle vergilemenin ancak Common Council (Avam Kamarası) tarafından konulabileceği ilân ve kabul edilmiştir. Ayrıca halka salınan vergi, yükleyeceği yükün makul ve mutedil olması gerektiği hususunda altı çizilmiştir. Batıda bütçe hakkına ilişkin ilk yazılı belge budur. 1688 ihtilalinden sonra kabul edilen "haklar kanunu" ile, kralın gerekli vergileri toplamasının ancak parlamentonun rızasıyla gerçekleştirilebileceği tekrar edilmiş ve bu kral ile parlamento arasında uzunca bir mücadeleye konu olmuştur (Uluatam, 2001:113). 18.y.y bütün kamu gelirlerinin parlamentonun tasdikinden geçmesi ilkesi İngiltere'de yerleşmiştir (Çoşkun, 1989: 13).

Vergilerin parlamentonun onayı ile ancak salınabilmesine karşın, toplanan vergilerin harcanmasına ilişkin takdir hakkı kralın elinde bulunmaktaydı. İngiliz parlamentosu 14.y.y. ortalarında salınmasına onay verdiği vergilerin, harcamalarının da kendi belirleyeceği harcamalar için kullanılabileceğini ortaya koymuştur. 1688 ihtilali ile parlamento giderler açısından da bütçenin tasdik edilmesi gerektiğini kabul etmiş ve bu hakkı elde etmiştir. Yine bütçenin yıllık olma özelliği de bu ihtilalin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Önceleri yalnızca askeri harcamalar için geçerli olan yıllık olma uygulaması, hanedan harcamalarına ayrılan idari harcamaları da bu kapsama almıştır.

Bütçe hakkının ortaya çıkması şu şekilde gerçekleşmiştir (Eker,1997:199). Vergilerin neden alındığının bilinmesi ve yöneticinin bu hususta halka hesap vermesidir. Bu suretle vergilerin parlamentonun onayından geçmesi zorunluluğunun ortaya çıkmış olmasıdır. Daha sonra toplanan bu vergilerin nerelere harcandığının bilinmek istenmesi amacıyla, tıpkı vergilerin salınmasında olduğu gibi, harcamaların da parlamento tasdikine ihtiyaç duymasındır. Bu iki gelişmenin bir sonucu olarak, gelir ve

giderlerin belirli bir süreyi kapsayacak biçimde hazırlanması ve uygulama esasının getirilmiş olmasıdır.

İngiltere’de bütçe ile ilgili gelişmeler bakımından 1787 önemli bir yıldır (Tüğen,1999:3.) Bu yılda kabul edilen bir kanunla bütçe de genellik ilkesi getirilmiştir. Yani kaynakları ne olursa olsun bütün devlet gelir ve giderleri bir araya getirilmiş ve böylece gösterilmeye başlanmıştır. 1802 yılında ise yine aynı ülkede bütçenin yıllık olma ilkesi kabul edilmiştir. Bu yılda bütçe kanununa ekli ayrıntılı gider ve gelir cetvelleri yayınlanmıştır. 19.y.y. ise bütçeler devletin gelir ve gider tahminlerini içeren mali belgeler olmasının yerine toplumun “milli bütçesi” olması sağlanmıştır. Bütçe görüşmeleri sırasında parlamenterler bu anlamdan olsa gerek, yalnızca parlamentoya hitap etmek yerine, toplumun tüm kesimlerini içine alan bir tarzda konuşma ve tartışmaya başlamışlardır. İngiltere’de bu dönemde başbakan Gladson yönetiminde bütçe hesaplarını parlamento adına inceleyen ve yargılayan bir teşkilat kurulmuştur. Parlamenterlerin bütçe müzakereleri esnasında kendi seçim bölgelerine bütçeden daha fazla pay alma gayretleri olduğunu görüyoruz. Bütün bunları önlemek amacıyla hukuki düzenlemeler yoluna gidilmiştir. İngiltere’de mali konular parlamentonun önem verdiği konuların başında gelir. Mali konularda ortaya çıkacak bir başarısızlık ve güvensizlik ilgili bakanın veya hükümetin istifasına kadar götürebilir.

2.2 Fransa’da Bütçe Hakkının Gelişimi

Fransa bütçeyi tasdik etme hakkını daha geç elde etmiştir (Çoşkun,1989:13).Ortaçağ boyunca Fransa’da da diğer batılı ülkelerde olduğu gibi kralın şahsi gelirleri mevcuttur. Kral’ın bununla yetinmesi asıldı. Kral, ancak savaş gibi olağanüstü hallerde o da yalnızca geçici olarak vergiye başvurabilirdi (Ataç, 1990:14).Bu da öyle sanıldığı gibi kolay gerçekleşmemekteydi. Bunun içinde yine derebeylerinin, senyörlerin ve yarı bağımsız şehirlerin iznini alması gerekirdi.Burada adı geçen şehir, derebeyleri ve senyörler de kendi adlarına vergi salabiliyorlardı. İlk kez 14.y.y. Fransa’da kralın genel bir vergi koyabilmesi için “Etat Gèneraux”– halk meclislerinin tasdikine başvurması gerektiği ilkesi kabul edilmiştir. Bu yüzyılda kabul edilmiş olan vergilerin,

halka meclisi tarafından tasdik edilmesi ilkesi 15.y.y.2da iyice yerleşmiştir. Fakat 16.y.y.'da kralın böyle bir izne ve onaya ihtiyaç duyma ilkesi ortadan kalkmıştır. Kral, herhangi bir kuruma başvurmaksızın vergi salabiliyordu. Kral'ın bu uygulaması, halkta daha önce vergiler konusunda yerleşmiş olan halkın rızasının alınmasının şart olduğu anlayışını ve fikrini, hiçbir zaman söndürememiştir.

Halk meclisininin 1614'ten sonra bir daha toplanamamaları nedeniyle, meclisin vergileme konusundaki söz hakkının kaybolmasına yol açmıştır. Bu durum 1789 yılındaki halk ihtilaline kadar devam etmiştir. 1789 yılında toplanan meclisin yaptığı ilk işlerden birisi "Milletin rızası olmadan hiçbir vergi alınmaz" kuralını, koyan bir yasa çıkarmıştır. Ne var ki bununla yetinmeyerek de bu hakkı bütün kamu gelirlerinin onaylanması şeklinde genişleterek bütçe hakkının yerleşmesi için ilk adımı oluşturmuştur. 1789 ihtilalinden bu tarafa bütün Fransız anayasalarında bu hak daima tekrar edilerek 1.ve 2. İmparatorluk dönemi istisna edilirse o zamandan beri bu hakka yönelik her hangi bir saldırı gerçekleşmemiştir.

Fransa'da vergiler konusunda bu tür yasal önlemler getirilirken harcamalar yönünden ciddi bir gelişme gözükmemektedir. Ne halk meclisleri döneminde ne de ihtilalden sonraki evrelerde böyle bir gelişmeden söz etmek mümkün değildir. Halk meclisi, ihtilalin bizzat çıkardığı vergilere yasal zemin sağlayarak toplumu ve kişileri yükümlülük altına koyarken, gelirlerin nasıl ve nerelere harcanacağı hususunda bir kayıt koymamıştır. Ancak uygulamada zımnen de olsa giderlerin onaylanmasının, gelirlerin toplanmasının ve onaylanmasının tabi bir sonucu olduğu görüşü kabul edildiği anlaşılmaktadır. Daha sonraki anayasalarda (1791 ve 1793) giderlerin tasdik edilmesi hususuna ilişkin düzenlemeler yapılmış ise de, 1814 yılındaki restorasyon anayasalarında halâ giderlerin tasdikinin zorunlu hale gelmesi sağlanamamıştır. Nihayet bu husus 25 Mart 1817 yılında yayınlanan bir kanunla, çeşitli bakanlıklara ödenek verme yetkisi meclisi verilmiştir (Ataç,1990:15).

Bugünkü anlamıyla Fransa'da bütçe esası restorasyon devrinde yerleşmiştir denebilir. Bütçede çağdaş anlamıyla kamu gelirleri ile kamu giderlerini belirli bir devreyle karşılaştırma ve epey eskidir. Bunun tarihi kökleri özellikle krallık dönemlerinde kralların mali durumlarını öğrenmek istemelerinde yatmaktadır. Bu dönemlerde kralın mali durumunu gösteren mali durum planları hazırlanmıştır.

1791 anayasası “kamu yükümlülükleri her sene yasama organı tarafından görüşülüp onaylanacak ve açık ve kesin olarak yenilenmedikleri takdirde izleyen oturumun son gününden sonra yürürlükte kalamayacaktır” demek suretiyle verginin yıllık olma ilkesini kabul edilmiştir. Kamu giderleri için ise, yine zımnen bütün giderlerin yıllık olacağını kabul etmiştir. Gelir ve giderlerin dengesi konusu 1791 anayasası ile bakanların kendi alanları ile giderlerin listesini her oturumun başında bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Bütün bunlara rağmen, yasal düzenlemeler getirilmiş ve yükümlülükler konmuş olmasına rağmen, yinede imparatorluk dönemlerinde çatışmalar, iç savaşlar, iç kargaşalıklar sebebiyle, ciddi bir bütçe hazırlanıp onaylanamamıştır.

Bütçenin çağdaş anlamı ile hazırlanıp, onaylanıp uygulandığı yıl olarak 1816 yılındaki “yenilenme ve onarım” dönemi içerisine denk gelmiştir. Hükümete yürütme sorumluluğunun gereği olarak harcama yetkisi 1817’de verilmiştir (Tüğen,1999:8). İlk önce 1827 ve 1831 yılında yapılan değişikliklerle, bütçe hizmet türlerine göre programlar yapılmış, harcama cetvelleri bütçelere eklenmiştir. 1831 yılında ödeneklerin bakanlıklar itibariyle toptan tasdik edilmesi yerine, giderlerin bölümler itibari ile tasdik edilmesi ilkesi benimsenmiştir (Ataç, 1990:16). Bu tarih itibari ile, yasama hakkının bütçe yapma, kabul etme ve onama yetkisi tam bir netlikte ortaya çıkmış, meclisin bütçe üzerindeki tasarruf etme hakkına tam manası ile kavuşmuştur.

Bu dönem Fransız maliye bakanlarının yayınladığı genelgelerde bütçenin şekil şartlarını, mali süreyi hesapların kapanma zamanı ile yöntemini belirlemiştir (Çoşkun, 1989:14). Sayıştay hesaplarının şekil ve kapsamı hazırlayacağı raporların

niteliği yine bu dönemde düzenlenmiştir. Fransa’da bütçe olgunluk dönemine parlamenter rejimin yükselmesi ile yaşamıştır. Bu dönem Fransız tarihinde 3.cumhuriyet dönemine denk gelmiştir. 31 Mayıs 1862 yılında yayınlanan bir kararname ile mevzuatta bütçe ile ilgili dayanak teşkil edilmiştir. Bu kararnameye göre “her hesap döneminde yapılacak harcamalar ile toplanacak gelirlere ancak yıllık bütçe kanunları ile izin verilir” hükmü getirilmiştir. Fransız meclisinde bütçe hakkına ve bütçe görüşmelerine hiçbir dönemde önem verilmemiştir. Yalnız 3.Cumhuriyetin sonlarına doğru (1934-36) meclis, bütçe hakkındaki yavaş yavaş yürütme organı lehine feragatta bulunmuş ve II. Dünya savaşı sırasında ve 1940 yenilgisinden sonra kurulan “Vichy Hükümeti” devrinde bütçe hakkı tamamen yürütme organına geçmiştir. II. Dünya savaşından sonra bile bu duruma böyle devam etmiştir. 25 Ekim 1945 tarihli düzenlemeyle bütçeyi “Meclis” onaylar hükmü ile yeniden ana ilkeye dönmüş ise de, giderleri artırma konusunda Meclisin yetkisi ve hakları kısıtlanma yoluna gidilmiştir. Ancak 13 ekim 1946 tarihinde gerçekleştirilen referandum ile anayasada yapılan değişikle, milletvekilleri harcamalar konusunda teklifte bulunma hakkını yeniden elde etmişlerdir.

2.3 Almanya’da Bütçe Hakkının Gelişimi

Almanya’da ortaçağdaki feodal dönemde devlet giderleri, devletin kendi şahsi gelirleri ve resim ve harç benzeri vergilerle karşılanmaktadır. Devletin artan masrafları halkın da rızası alınmak suretiyle vergi alınması yoluna gidilmekteydi. Aynen Fransa’dakine benzer bir genel meclisler şeklinde bir parlamento yapısı vardı. Halk olarak yalnızca şövalye ve dini ruhban kesimi bu meclislerde yer almaktaydı. Yalnız bu meclislerin vergi konusunda herhangi bir söz hakkı mevcut değildi.

Tüm ortaçağ boyunca (16.17.18. y.y.) bu meclisler sembolik tarzda varlıklarını sürdürdüler. Bugünkü anlam da meclis anlayışından uzaktaydılar. Daha sonraki dönemde özellikle 19.y.y. başlarında halkın rızası alınmaksızın vergi alınması teşebbüsüne karşı ilk kez Bavyera ve Saksonya eyaletlerinde hareketler görülmüştür. Bu hareketlerin de bir sonucu olarak milletvekillerinin oluşturduğu Meclis (Landtag), vergi konusunda söz sahibi konumuna gelmiştir (Edizdoğan,1995:24). Bu suretle

vergi hakkının millet meclislerine terk edilmesi sağlanmıştır. 1850’de Meclise kamu gelir ve giderlerinin tespit hakkı tanınarak, Almanya’da bütçe hukukunun esasları belirlenmiştir. Yine 19.yy. vergi koyma maliyenin ana konusunu teşkil etmiştir. Buna karşın genel giderler konusunda parlamentoda aynı açıklıkla bir karar alınamamıştı. Genel olarak bütçenin açıklanması yetmekteydi. Bütçeyi açıklayan kanunlar emredici olarak kaleme alınıyordu. Bütçenin şekli aşağı yukarı bugünküne benzer bir biçimdedir (Şener,1983: 21).

2.4 Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçenin Gelişimi

Batı ülkeleri içinde tarihi kökleri oldukça yeni olan fakat gösterdiği her sahadaki gelişme çizgisi itibari ile öne çıkan bir başka ülke ise Amerika Birleşik Devletleridir(ABD). Siyasi tarihi ile birlikte ancak anılabilecek olan mali tarihide elbette ABD’nin oldukça yeni sayılır. Amerika kıtasının keşfi ile burada ortaya çıkan siyasi, mali, ekonomik yapı bu kıtaya gelen göçmenlerinde etkisiyle Avrupa’dakine benzer özellikler göstermiştir (Tüğen, 1999:8). Fakat daha sonra ABD tüm ekonomik, siyasi sistemlerini geliştirmiş ve bu sahada yeni bir uygarlığın habercisi ve öncüsü olmuştur.

Kuruluş dönemlerinde ABD’deki bütçe çalışmaları başlangıçta İngiliz sisteminin esasları gözetilerek, bu sisteme benzer bir yapı özellikleri içerisindedir. Bu sisteme göre bütçeyi öncelikle kongre üyelerinin hepsi bir bütün yani bütçe komisyonu olarak inceler ve tartışırlardı. Daha sonra kongrede yapılan bir oturumda bütçe kanunlaştırılırdı. Bütçe ile ilgili ilk ihtisas komisyonu çalışmalarına, ABD’de 1795 yılında “Temsilciler Meclisi Gelirler Komisyonu” adı ile kurulmasıyla birlikte başlamıştır. Bu komisyonun kuruluşu ile Maliye bakanlığının bazı yetkileri kısıtlanmış ve sonuncunda da 1801-1809 yılları arasında Komisyon ile Maliye Bakanlığı arasında ilişkiler gerilmiş ve kurumlar arasındaki sürtüşmeye neden olmuştur. Yürütme organının tepesinde yer alan başkan bütçe hakkında yavaş yavaş söz sahibi olmaya başlamıştır. ABD’de bu dönemde kongre, kurumlara ödenek tahsisinde oldukça kuvvetli yetkilerle donatılmıştı. Bu konuda 1855 yılında Temsilciler Meclisi ödeneklerle ilişkin 8 ayrı

komitesinin sayısını 14'e ve 15 de Senato da olmak üzere toplam 29'a yükseltmiştir.

19.Yüzyıl itibariyle (1800-1912) ABD'nin bütçelerinin şu özellikler taşıdıkları göze çarpar. Her bir federal dairenin bütçe teklifleri kongreye ayrı ayrı sunulmaktaydı. Başkanın bu hazırlanan teklifler hakkında her hangi bir tasarruf hakkı mevcut değildi. Ödenekler oldukça ayrıntılı bir tarzda hazırlanmaktaydı, yürütme organının ödeneklerin aşırı transfer yapma yetkisi oldukça kısıtlanmıştı. Kongre, ödenekleri aşırı ölçüde ayrıntılı bir şekilde dönüştürerek, icra makamının kuvvet ve yetkisini kısıtlamayı düşünmüştür.

1908-1912 yılları arasında başkanlık yapmış olan Taft bütçe ve maliye konularında yeni tedbirler getirmek suretiyle, maliye ve bütçeyi iyileştirmeye çalışmıştır. Bu tedbirlerden birisi olan "Tasarruf ve Verimlilik Komisyonu" kurulmuştur. Bu komisyon çalışması sonucu şu raporu düzenlenmiştir. Federal Yönetim önce ne yapması gerektiğini net bir biçimde açıklamak zorundadır. Gerçekleştirmek istediklerine en uygun örgütlenme biçiminin nasıl olması gerektiği ortaya konulmalıdır. Kamuda çalışanların seçimi, eğitimi ve etkin çalışma metotlarının ortaya çıkarılması yollarının araştırılması söz konusudur. Kamu kesimi kuruluşlarının içerisinde yer alan her bölüm kendisi için en iyi sonuç verecek etkin çalışma metotlarını araştırıp uygulamalıdır. Tüm bunlar yıllık programlar halinde yapılıp uygulanacak bütçeler aracılığıyla gerçekleştirilmelidir (Tüğen, 1999:10). Kamu maliyesinde kaynak kullanımında etkinliğin sağlandığının gözlemlenebildiği bir muhasebe ve denetim mekanizması kurulması yoluna gidilmelidir.

Tüm bu gelişmelerin tabi bir sonucu olarak 1934 yılında ABD'de bütçe sistemlerinde bazı yenilikler ortaya çıkmıştır. Bu tarihte tarım bakanlığında performans bütçe sistemi uygulamasına başlanmıştır. 1939 yılında gerçekleştirilen yeniden yapılanma süreci içerisinde bütçe bürosu, hazine bakanlığından alınarak, başkanlık yürütme idaresine bağlanmıştır. II. Dünya savaşı sırasında harcamalara etkinlik kazandırmak maksadıyla "performans" ve "program bütçe" uygulamaları

gerçekleştirilmiştir. Daha sonra bu bütçeleme sistemi bu yıllarda tüm kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılarak tatbik edilmiştir.

ABD’de bütçe sistemlerinin ilk önce özel sektörde denenerek uygulandığı ve daha sonra kamuya intikal edip uygulandığını görmek mümkündür. Bu sistemi kamuda uygulama esnasında, bu sistemleri özel kesimde uygulayıp gerçekleştiren personelde, sistemi kamuda gerçekleştirebilmek için kamuya nakledilmişlerdir. 1960 yılında “performans ve program bütçe”, ”planlama ve programlama-bütçeleme sistemine (PPBS)” dönüşmüştür. İlk kez 1961 yılında başkanın genelgesi ile tüm bakanlıklar ve daha sonra tüm federe devletler ve mahalli idarelerde uygulama alanı bulmuştur (Tüğen, 1999: 11).

ABD’de bütçe arayışları daha sonrada devam etmiş (sıfır esaslı bütçeleme) bu yeni arayışların bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Önce tarım bakanlığında uygulama alanı bulan bu bütçeleme sistemi 1977 yılında federal devletin tüm bakanlıklarına teşmil edilmiştir. Daha etkin ve verimli bütçeleme arayışları yönündeki çalışmalar halen yine tüm canlılığı ile ABD’de devam etmektedir.

SONUÇ

“Batı toplumlarında bütçe hakkının gelişimi ve toplumsal yapı değişimleri“ adlı bu çalışma içerisinde görüleceği gibi, bütçe hakkı toplumların gösterdikleri siyasi ekonomik ve mali gelişme seyri ile paralellik arz etmiştir. Bütçe kavramı ile vurgulanan devletlerin belli bir döneme ilişkin zorunlu harcamalar yapmak için önceden izin almak, bu harcamalara halkın katılımını sağlamaktır. Harcamalar devrin anlayışına uygun olarak bazen kral ve çevresinin masraflarını karşılamaktan başlayarak, değişim ve gelişim göstererek bugünkü sosyal devlet anlayışına doğru artan bir biçimde ortaya çıkmıştır. Bütçe hakkı ile verilen harcamalara kanunilik getirme çabasıdır. Kanunsuz hiçbir harcamanın yapılmamasını sağlamaktır. Başlangıçta kralları kanunlar çerçevesine oturtmak kolay olmamıştır. Bu sürece ilk kez Magna Carte’da tanık olmaktadır. Halk, krala vergiler konusunda tepki koymuş ve bunu bir esasa bağlamak istemiştir. Bu yüzden kralın

canının istediği zaman ve yerde halka vergi salmasının önüne geçilmek istenmiştir.

Bütçe hakkını elde etme mücadelesi batı toplumlarında halkın yönetimde söz hakkı sahibi olması ile sonuçlanarak, toplumların demokratik gelişmelerine önemli katkıda bulunmuştur. Uzun mücadelelerin ürünü olan bütçe hakkı, toplumsal yapıya da önemli katkılar sağlamıştır. Bütçe hakkı; kralın ve monarkın masraflarına bir sınır getirme ve onların toplum üzerindeki mutlak hakimiyetinin yıkılması sürecini de beraberinde getirmiştir.

Toplumsal yapıdaki gelişmeler; her türlü siyasi ve ekonomik yapı değişimlerine duyarlı, fakat uzunca bir süreci gerektirir. Toplumların değişik tarzda ifade olunan iktisadi gelişmişlik öyküsü ve buna uygun gelişen bir toplumsal yapısı mevcuttur. Bu çalışmanın ortaya koyduğu sonuç şudur ki, gerek toplumlar gerekse bireyler yaşadıkları devir ve dönemden ayrı olarak değerlendirilemezler. En bilinen bir iktisat kuralına göre, her nimetin bir külfeti vardır. Toplumlar ister isteyerek bir araya gelerek bir siyasi yapı kursunlar, isterse zımnen her hangi bir siyasi yapıyı kabul etsin, bir takım karşılıklı hak ve ödevler ve beklentiler söz konusudur. Toplum, siyasi yapıdan en bilineni ile güvenlik talep eder. Devlet diye nitelendirilen siyasi yapı vatandaşının bu ve buna benzer taleplerini karşılayabilmek için bazı harcamalara gitmek durumundadır. İşte bütçe, modern anlamda burada devreye girmektedir. Devlet vatandaşlarından değişik düşüncelerle giriştiği hizmetlerin bedeline katılmalarını isteyebilir. Gerek toplumun gelmiş ve içinde bulunduğu aşama ve yapı ile ilgili vatandaşların kafasında belli bir devlet anlayışı oluşur. Vatandaş, bütçe hakkı ile teoride de olsa devlet otoritesine asıl belirleyici unsurun kendisi olduğunu hatırlatmaktadır.

Kaynaklar

- ATAÇ, Engin (Editör). *Devlet Bütçesi*, AÖF Yayın no; 23, Eskişehir, 1990.
- BUCHANAN, James M. And Flowers, Marilyn R., *Kamu Tercih ve Bütçe Büyüklüğü*, Çeviren: Dilek Dileyici, Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi, Sayı:4, Yıl:1, Ekim-Kasım-Aralık, 2001.
- BRÜMMERHOFF, Dieter. *Finanzwissenschaft*. Oldenburg,München, 2001.
- ÇATALOLUK, Cuma. *Merkez Bankasının Para Arzının Belirlenmesi ve Kontrolünde Etkinliği (1980 Sonrası Türkiye Deneyimi) Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, DEU SBE, İzmir, 2000.
- ÇOŞKUN, Gülay. *Devlet Bütçesi*, Ankara, 1989.
- EKER, Aytaç, *Kam Maliyesi*, İzmir, 1997.
- EDİZDOĞAN, Nihat. *Kamu Bütçesi*, Bursa, 1995.
- GÜÇER, Lütfü. *İktisat Tarihi Ders Notları*, İstanbul, 1983.
- DİLEYİCİ, D, Özkıvrak, Ö. *Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci:Denk Bütçe İlkesinin Erezyonu ve Açık Bütçe Politikası*, Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi, Sayı:3, Yıl: 1, Temmuz-Ağustos-Eylül 94,(93-115.), 2001.
- EGELİ, Haluk. *Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 2, Sayı:4, 2000.
- ERKAN, Hüsnü. *Ekonomi Sosyolojisi*, İzmir, 1991.
- SAKAL, Mustafa. *Kamu Bütçesinin Genişlemesinde Bürokrasinin Rolü*, DEÜ İİBF Maliye Bölümü Prof Dr. Nezihe Sönmez'e Armağan, İzmir, 1997.
- ŞENER, Hasan. *Federal Almanya Bütçe Sistemi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1983.
- ROSTOW W.w.. *İktisadi Gelişmenin Merhaleleri*, Çeviren:Erol Güngör, Cambridge ,1966
- TÜĞEN, Kamil. *Devlet Bütçesi*, İzmir, 1999.
- ULUATAM, Özhan. *Kamu Maliyesi*, İmaj Yayınevi, Ankara,2001.