



BÜTÇE KAVRAMI ve BÜTÇE HAKKI: TARİHSEL BİR İNCELEME

*CONCEPT OF BUDGET AND BUDGET
RIGHT: A HISTORICAL ANALYSIS*

Ali Gökhan GÖLÇEK^(*)

ÖZ

Çalışmada, öncelikle bütçe kavramının tarihsel gelişimi ve kökeni, bütçe hakkının ortaya çıkışı ve dayandığı temeller ve Fransa, İngiltere, ABD’de bütçe hakkının gelişimi ele alınmıştır. Daha sonra Türkiye bağlamında tarihsel perspektifte bütçe hakkı incelenmiştir. Bütçe hakkının etkin bir şekilde uygulanabilmesi temsili demokrasilerin varlığıyla doğrudan ilişkidir. Parlatentonun rolü ve asil-vekil ilişkisi, bütçe hakkının varlığını ve işlerliğini farklı boyutlara taşıyabilmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile beraber bütçe hakkının boyut değıştirip değıştirmediği de bu çalışmada irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, bütçe hakkı, asil-vekil ilişkisi, temsili demokrasi

ABSTRACT

This study firstly deals with the historical development of the concept of budget, and then follows the rise of budget right, its principles and the development of budget right in France, UK and USA. After that the article examines the budget right from the historical perspective in Turkey. The implementation of budget right is directly related to the existence of representative democracies. The role of a parliament and actual-proxy relationship may carry the existence and applicability of the budget right to different levels. In this particular sense, this study explores whether the budget right changes its dimensions along with the Public Fiscal Management and Control Law, no. 5018.

Keywords: Budget, budget right, actual-proxy relationship, representative democracy

^(*) Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Yüksek Lisans Öğrencisi

1- GİRİŞ

Geleneksel toplum yapısından modern topluma geçilmesi bir takım zorlukların ve mücadelelerin ürünü olan karmaşık bir süreci ifade eder. Modern elitin topluma yön vermesi ve rol model olmasıyla başlayan bu süreçte devletler de toplumun değişimine ayak uydurmak zorunda kalarak, bir takım yapısal değişimler göstermiştir. Modern devlet anlayışı ile kamu kavramı da değişerek özgürlük alanı anlamını yitirmiş ve daha çok ekonomik şartların belirlendiği bir zorunluluk alanına evrilmiştir. Modern devletlerin oluşmasıyla yönetim ve ekonomi sorunları ortaya çıkmıştır. Antik Yunan'da Aristoteles'in ev idaresi olarak tanımladığı ekonomi kavramı modern toplum anlayışıyla yerini daha geniş bir tanıma bırakmıştır.

Devlet, yurttaşlarının ihtiyaçları doğrultusunda gider yapmak ve bu giderleri finanse etmek amacıyla gelir toplamak zorundadır. Bütçe kavramı devletin ekonomik hayatının devamı için bir zorunluluk, bir nevi emniyet supabı konumundadır. Devlet ekonomisinin amentüsü olan bütçe kavramından bahsedilmek için bütçe hakkının var olması gerekmektedir. Modernleşen devlet tarih boyunca sürekli bir devinim içinde hareket etmiş olmasına rağmen ilk gününden itibaren "bütçe hakkı" kavramının önemi bu süreç boyunca hep aynı kalmıştır. Çünkü bütçenin kimler için, ne ölçüde, hangi yollarla, kimi, ne kadar kapsadığı bütçe hakkının varlığı ile tespit edilebilmektedir.

Maliye bilimi, tarihteki vergi savaşları ile paralellik göstermesine rağmen; bütçe, toplumların vermiş olduğu demokrasi mücadelelerine dayanır. İlk olarak bütçe hakkı, 1215 Magna Carta ile daha sonraları ise temsili demokrasilerin gelişimiyle devlet ekonomisinde kendisine yer bulmuştur. Ülkemizde ise modern elitlerin ya da Metin Heper'in deyimiyle "bürokratik elit"lerin sahneye çıkmasıyla yani Tanzimat Dönemi ile bütçe hakkının varlığı konuşulur olmuştur. Bunu daha sonra Cumhuriyet Dönemi 'nde 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu izler. Değişen yönetim anlayışları ve bütçeleme süreçlerini dikkate alınıp mali saydamlık, objektiflik, yönetim, performans ölçümü ve etkinliği gibi yeni kavramların öncülüğünde 2004 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturulmuştur. Söz konusu kanun değişikliği ile bütçe hakkı, daha sağlam bir zemine oturtulmuş ve etkinliğin sağlanması amaçlanmıştır.

2- BÜTÇE KAVRAMI ve TARİHSEL GELİŞİMİ

Fransızca "Bougette" kelimesinden dilimize geçmiş olan "Bütçe" terimi, diğer Avrupa dillerinde de benzer formlarda kullanılmıştır. İngilizce'de "Budget", Almanca'da "Haushaltplan" olarak kullanılan kavram aslında "küçük çanta", "para torbası", "hücre", "çekmece" anlamlarına gelmektedir. Bahsi geçen "çanta" kavramı, İngiltere Parlamentosu'nda geçmiş tarihlerde bütçe sürecinde bir ritüele dönüşmüştür. Dönemin Maliye Bakanı parlamentoya elinde deri bir çanta ile gelip bütçe görüşmelerinin başladığını yasal olarak ülkeye ilan ederdi. Ülkemizde ise bütçe terimi ilk olarak Tanzimat Dönemi 'nde kullanılmış olup, daha önceleri "Muvazene-i Umumiye Layihası" kullanılmıştır. Cumhuriyet döneminde, 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununda da bütçe terimi yer almıştır.²

¹ Metin Heper, Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1977, s.73

² Akif Erginay, Kamu Maliyesi, 11.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1985, s.197

Kavramlar masum değildir; çanta ya da hücre olarak masumlaştırılan bütçe terimi aslında bir ülkenin ekonomisinin ve hatta temelinin harcını oluşturmaktadır. Literatürde birçok değişik bütçe tanımı yer almaktadır. Örneğin: Akif Erginay 'a göre "devlet gelir ve giderlerinin karşılıklı olarak gösterildiği belge"³olarak tanımlarken, Özhan Uluatam tanımı biraz daha genişletir: "devletin belli bir dönemde yapacağı masrafları ve toplayacağı gelirleri gösteren ve yasama organından çıkan belgeye bütçe denir."⁴

Fikirler ve ideolojiler önemlidir ve kurumlar da bunların ne kadar önemli olduğunu belirlemede çok önemli bir rol oynarlar.⁵Bugünkü anlamı içinde bütçe; mali, ekonomik, hukuki, siyasi vb. yönleri olan bir kurumdur.⁶ Devletin değişen ideoloji ve politikalarına göre şekil alıp uyum sağlayan ve devletin birimleri arasında harmoni yakalamasını sağlayan bütçe, devlet aygıtının önemli bir parçasıdır.

Bütçe, yöneten ve yönetilen arasındaki uzlaşmanın tanımıdır. Dolayısıyla bütçe, siyasi bir süreç olup, yönetenle yönetilen arasındaki hesap verme sorumluluğu sisteminin en önemli unsurudur.⁷Mali saydamlık, hesap verilebilirlik, performans denetimi gibi kavramların ortaya çıkışı daha çok küreselleşmenin son kertesi olan yönetim kavramıyla doğrudan ilişkilidir. Kurumların önemi arttıkça, yönetimsel sorunlar başat konuma gelmiş, yönetim tanımı yetersiz kalmıştır. Daha geniş kapsamlı yönetim kavramı, yeni-yönetim olarak tarihteki yerini almıştır. Siyasal boyutta yönetim, yalnız devletin meşruiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımını öngörmektedir.⁸

Birçok ülkede mevcut uygulanan bütçe kanunlarının değişmesinin arka planı yeni yönetim kavramıyla doğrudan alakalıdır. Bu bağlamda, mevcut bütçe sistemleri yenilenerek, daha çok toplumu siyasal karar alma mekanizmasına dâhil etmeyi amaçlamıştır. Bütçenin teknik yapıdan, daha anlaşılır ve açık hale getirilmesi, mali saydamlık ve toplumdaki bireylerin bütçe üzerinde daha çok söz sahibi olması açısından önemlidir. Yeni bütçe sistemi ile temsili demokrasilerde asil-vekil sorununun en aza indirilmesi ve bütçe hakkının gerçek sahibi olan halkın bütçe sürecinde daha aktif olması amaçlanmıştır.

Ülkemizde de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu süreç başlatılmış olup, bütçe hakkının işlerliği daha sağlıklı temellere oturtulmaya çalışılmıştır. Yerel yönetim bütçelerinde halkın doğrudan söz sahibi olması, yerel belediyelerin bütçe hesaplarında saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda halka olan sorumluluğu arttırılmıştır.

Parlamentoların gelişmesiyle birlikte halkın mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma çabaları, "bütçe hakkı" olarak kavramsallaştırılmıştır.⁹Bir diğer deyişle yönetilen, bütçe ile yönetene vergileme ve harcama yapma hakkı verir. Buna "bütçe hakkı" denir ve bu hakkın gerçek sahibi halktır.

³ Akif Erginay, 1985, s.195.

⁴ Özhan Uluatam, Kamu Maliyesi, 10.Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2009, s.111.

⁵ Douglas C. North, Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans, 2.Baskı, Çev. Gül Çağalı Güven, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s.145.

⁶ Kamil Tüğen, Devlet Bütçesi, 13.Baskı, İzmir, 2014, s.2.

⁷ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Yasama Dergisi, Sayı 13, 2009, s.63.

⁸ Korel Göymen, "Türkiye 'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 9, Sayı 2, 2000, s.7.

⁹ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, 2009, s.46

3- BÜTÇE HAKKININ BATILI ÜLKELER ve TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ

Bütçe hakkının hak olarak kabul edilmesi zorlu bir sürecin ürünüdür. Mutlak monarşiyle yönetilen krallıklarda vergi koyma, oranını ve kapsamını belirleme tek bir kişinin, kralın, tekelinde idi. Sonuç olarak koyulan vergilerden hoşnut olmayan halk, isyan veya ayaklanmalar başlatıyor, kralın ağır vergileri düşürmesini talep ediyordu. Batılı ülkelerde vergi ayaklanmaları, isyanları ve hatta savaşları vergi sistemlerinin oluşmasını sağlamıştır.

1215 tarihli Magna Carta Libertatum ile Kral John, toprak sahibi soyluların rızası olmadan vergi almayacağına söz vermiş ve ilk kez bütçe hakkının varlığı burada meşru hale gelmiştir. Daha sonraları temsili demokrasilerde halkın seçim mekanizması ile seçtiği vekillerden oluşan parlamento, halk adına vergi koyma ve harcama yapma yetkisine sahip hale gelmiştir. Ancak temsili demokrasilerde halkın yani asillerin seçmiş olduğu vekiller, halkın istekleri veya ihtiyaçları doğrultusunda hareket etmediğinde ortaya "asil-vekil problemi" denilen sıkıntı çıkmaktadır.

Asil-vekil ilişkisi devlet işleyişi içinde üç kutuplu bir analizi mümkün kılar. Asil konumunda olan halk yani seçmenler yetki devri ile seçmiş oldukları vekillere bütçe hakkını devreder. Politikacı siyaseten halka yani seçmenlerine karşı sorumludur. Ancak benzer bir ilişki seçilmiş olan politikacı ile yürütme erkinde görev yapan atanmış bürokratlar arasında da geçerlidir. Dolayısıyla, söz konusu sistemin iyi işleyebilmesi için üç kesiminde uyum içinde çalışması gerekmektedir.

Halk tarafından seçilmiş politikacılar, iktidarı elde tutma kaygısı ile uzun vadeli projeler yerine kısa vadeli, popülist politikalara yönelirlerse, devlet uzun vadede bütçe açıkları ve borçlanma ile karşı karşıya kalacaktır ve sonuçta artacak olan borç ve faiz maliyetleri toplumun yani vergi veren halkın sırtına yüklenmiş olacaktır. Örneğin, Yunanistan'daki hükümetin, 2008 Krizi sonrası sürekli iç talebi canlandıran genişletici para/maliye politikalarıyla bir nevi halkın gözünü boyayarak iktidarı elde tutma gayreti, sonraki yıllarda son derece büyük bir krize yol açmış, ağır ekonomik şartlar ülke ekonomisini durma noktasına getirmiştir.

Görüldüğü üzere, bütçe hakkının sağlıklı bir temelde işlememesi durumunda devletler; sosyal, ekonomik, yönetsel ve mali sıkıntılara maruz kalmaktadır. Bütçe hakkının farklı ülkelerde nasıl ortaya çıktığını ve gelişim gösterdiğini sonraki bölümde göreceğiz.

3.1- İngiltere'de Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçe hakkı mefhumu ilk kez İngiltere Kralı Yurtsuz John'un yetkilerinin kısıtlandığı 1215 tarihli Magna Carta Libertatum (Büyük Ferman) ile ortaya çıkmıştır. Mutlak monarşilerde kralın tekelinde olan vergi koyma yetkisi, çok ağır neticelerle sonuçlanabiliyordu. İngiltere'de ağır vergilere karşı ilk ayaklanmalar 9. yüzyılda başlar. 12. yüzyılda Fransa ile girişilen savaşlardan mağlup çıkılması sonucu kral başarısızlığı gidermek için vergileri arttırma yoluna gitmiş, fakat İngiliz soyluların tepkisiyle karşılaşmıştır. Soyluların baskıları sonucu Kral Yurtsuz John, soylulara bir takım imtiyazlar vermek zorunda kalmıştır. Neticede Türkçe'ye Büyük Ferman olarak geçen Magna Carta Libertatum imzalanmıştır.

Bütçe açısından önemi, fermanın 12. maddesinde ortaya çıkar:

"Krallığımızda, ülkemizin Genel Meclisinin izni olmadıkça zorla, askerlik hizmeti karşılığı olarak vergi ya da yardım parası alınamaz. Fiziksel varlığımızın diyet verilerek esaretten kurtarılması, en yaşlı oğlumuzun şövalyeliğe kabul töreni veya en büyük kızımızın ilk evliliği durumları bunun dışındadır. Bu

üç amaç için makul bir yardım talep edilebilir. Londra kentinin yardım paraları da benzer bir biçimde ayarlanacaktır.”¹⁰

Bu maddeye göre kralı tekelinde olan vergi koyma yetkisi genel meclise aktarılmış olup, kral sadece toplanan vergi ile ilgilenir konuma getirilmiştir. Ferman ile vergilerin üzerindeki kralın hükümlerini kısmen de olsa sona ermiş, bir nevi harcamalar ve gelir toplama işlemlerinde parlamentonun (meclisin) denetimi sağlanmıştır.

Dünyada hangi ülke olursa olsun vergi toplama ve koyma her zaman bir sıkıntıya, hoşnutsuzluğa yol açmıştır. İngiltere’de de vergi isyanları 17. yüzyıla kadar sürmüştür. 17. yüzyılda (1649 yılında) Genel Meclisin rızasını almadan vergi koyduğu için I. Charles idam edilmiştir. Bundan sonra II. Charles tahta çıkıp parlamento denetimini sıkı ve gereksiz bulduğu için, 1688 Ayaklanması patlak vermiş ve bu hareketi 1688 tarihli Haklar Kanunu izlemiştir.¹¹Bu gelişmeler sonucunda İngiltere’de parlamentonun bütçe üzerindeki etkisi perçinlenmiştir.

1787’de “*Consolidated Fund Act*” kanununun kabulü ile bütçede genellik ilkesi ilk kez uygulanır hale gelmiştir. Daha sonra 19. yüzyılda parlamento denetim yetkisini “*Public Accounts Committee*” kurumuna devretmiş ve bütçe daha teknik ve uygulanabilir hale getirilmiştir.

İngiltere’de hükümetin hazırladığı bütçe kanun tasarısı halkın temsilcilerinden oluşan Avam Kamarası’nda görüşülür ve onanır. Lordlar Kamarası ise (...) kabul edilmiş olan bütçeyi aynen onaylamak durumundadır.¹²

3.2- Fransa’da Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçe hakkı kavramı daha öncede belirtildiği üzere, dünya ülkelerinde ilk olarak İngiltere ‘de ortaya çıkmıştır. Fransa’da ise bu süreç, İngiltere’ye kıyasla epey geç başlamıştır. 1789 Fransız İhtilal’ine dek vergi konusunda Fransa’da birçok ayaklanma ve isyan çıkmıştır. 14. yüzyılda yaşamış olan Arap âlimi İbn-i Haldun’u doğrularcasına ünlü Fransız düşünür J. J. Rousseau da Ekonomi Politik adlı kitabında devlet ihtiyaçlarının artışı, yöneticilerin keyfi ve lüks tüketimlerine ve fetih hevesine bağlar. Dönemin diğer düşünürleri J. Bodin, Montesquieu da devlet gider ve gelirlerini tespit etme yetkisinin kralın tekelinde olmaması gerektiğini, bu yetkinin asıl sahibinin halk olduğunu defaatle eserlerinde belirtmişlerdir.

Konulan vergilerin keyfi olduğunu savunan J. J. Rousseau olması gerekenleri Ekonomi Politik kitabında şöyle açıklar:

“(…) vergilerin yasal olması için mutlaka halkın veya temsilcilerinin rızasıyla konması gerektiği fikri, bizzat Bodin de dâhil olmak üzere siyasal hukuk alanında az çok ün yapmış bütün filozoflar ve hukukçular tarafından kabul edilmiştir.”¹³

Toplumun önde gelen birçok düşünürü ve iktisatçısı bütçe hakkının önemini krala rağmen dile getirmişlerdir.

¹⁰ Janko Musulin, Hürriyet Bildirgeleri- Magna Charta ‘dan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine, Çev: Necmi Zeka, Belge Yayınları, İstanbul, 1983, s.56

¹¹ Tüğen, 2014, s.6

¹² Tüğen, 2014, s.7

¹³ J. J. Rousseau, Ekonomi Politik, Çev: İsmet Birkan, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.45

Nihayetinde 1789 İhtilali ile toplanan yeni Millet Meclisi 'nin ilk yaptığı iş "Milletin rızası olmadan hiçbir vergi alınmaz." ilkesinin yer aldığı bir bütçe kanunu çıkarmak olmuştur. Bütçe hakkının halka ait olduğu ve devletin keyfi harcama yapma veya gelir toplama yetkisinin olmadığı böylece yasalaşmıştır. Söz konusu yasa ile bütçenin yıllık olma ve her sene onaylanması gerektiği de geçmektedir. Günümüzdeki bütçe hakkı formunun oluşması Fransa'da 1862 tarihli "Genel Kamusal Muhasebe Kararnamesi" ile olmuştur.

3.3- Türkiye'de Bütçe Hakkının Gelişimi

Türkiye 'de bütçe hakkının gelişimi Batılı ülkelerdeki kadar hızlı ve geçmişe dayalı olmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat döneminden önce bütçe hakkına rastlamak mümkün değildir, zira vergi koyma ve harcama yapma yetkisi padişaha aitti. Tanzimat'tan sonra oluşturulan "Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye" adlı meclis ile padişahın yasama yetkisi ve halka mali yükümlülükler koyma gücü de bürokrasi tarafından sınırlandırılmaya başlamıştır.¹⁴

Tam anlamıyla bir bütçe hakkından söz edebilmek anca 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile mümkün olmuş, kanun ile halk temsilcilerinin katıldığı meclise bütçe hakkı verilmiştir. Aynı anayasada ayrıca İngiltere'deki "Public Accounts Committee" benzeri bir kurum olan "Divan-ı Muhasebat" (şimdiki adı ile Sayıştay) kurulması kararlaştırılmıştır. Söz konusu kurum, meclisin yapmış olduğu gelir-gider hesaplarının denetlenmesini amaçlıyordu. Ancak I. Meşrutiyetin kısa sürmesi nedeniyle bu süreç çok sağlam işlememiştir. II. Meşrutiyet ile modern bütçe olan "Muhasebe-i Umumiye Kanunu" kabul edilmiştir.

Cumhuriyet döneminde 1924 Anayasası ile "vergilerin ancak kanunla salınacağı ve alınacağı" hükmüyle vergilerin kanuniliği ile "Bütçe Kanunu 'nun geçerliliği bir yıldır." ve "Her yılın Kesin Hesap Kanunu Tasarısı, o yılın sonunda başlayarak en geç iki yıl içinde TBMM sunulur." şeklindeki düzenlemelerle bütçe harcamaları ve kesin hesap denetimine ilişkin modern esaslar benimsenmiştir¹⁵

Daha sonraları 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu uzun bir süre kullanılmış olup, 2004 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulamaya konulmasıyla yürürlükten kalkmıştır. Bütçenin önemli kalemlerinden biri olan vergi ile alakalı olarak 1961 Anayasası'nın 61. maddesinde "Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi vermeye yükümlüdür. (...)" ifadesi yer alarak vergi toplanırken ödeme gücü ilkesine riayet edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

1982 Anayasası'nda, Kesin Hesap Kanunu Tasarılarının yeni yıl Bütçe Kanun Tasarılarıyla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunun gündemine alınması, Genel Kurulda görüşülmesi ve birlikte karara bağlanmasını öngörmüştür.¹⁶

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali saydamlık, hesap verilebilirlik, performans ve verimlilik ölçümü, çok yıllık bütçeleme gibi kavramlar uygulama alanına dâhil edilmiştir. Kanun ile bütçe hakkının etkin kullanımı, yerel yönetimlerin daha aktif hale gelmesi, bütçe hazırlama

¹⁴ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, Sayı 158, 2010, s.204

¹⁵ Bedi N. Feyzioğlu, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981, s.32 'den aktaran Yılmaz ve Biçer, 2010, s.204

¹⁶ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, 2010, s.205

sürecinin teknik yapıdan kurtarılması, şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır.

Parlamentolar hükümete bir mali yılda harcama yapma ve gelir toplama yetkisini verdikten sonra mali yılın bitiminden itibaren geçecek makul bir süre sonunda vermiş olduğu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemesi bütçe hakkının bir gereğidir. TBMM, bu denetim yetkisini bugüne kadar esas itibarıyla Kesin Hesap Kanunu ile yerine getirmiştir.¹⁷Devlet kurumlarında performans programlarına geçiş 5018 sayılı kanun ile mümkün olmuş olup bütçe hakkını devralan parlamentonun kurum bütçeleri üzerinde daha çok bilgi ve denetim sahibi olması mümkün hale gelmiştir.

4- SONUÇ

Bütçe hakkı, ülkede yaşayan yurttaşların yönetimde ne ölçüde söz sahibi olduğu ile alakalıdır. Keyfi ve ağır vergi koyma, kişisel lüks tüketime yönelme, yanlış politikalar uygulama gibi durumlarda ortaya çıkan fecaat hali halkın omuzlarına bırakılır ve temizlenmesi yine onlardan beklenir. Demokrasi kavramının uğramadığı ülkelerde görülen bu uygulamalar halkın elinde bulunan bütçe hakkının önemini göstermektedir. "Kuvvet elinizdeyse herkesi titretmek marifet değildir, hatta gönülleri kazanmak bile büyük beceri sayılmaz."¹⁸der J. J. Rousseau. Demokrasi tam olarak uygulanması durumu aslında bütçe hakkının sağlıklı bir şekilde işleminin bir sonucudur.

Temsili demokrasilerin yaygınlaşması ile halk, seçtiği vekilleri parlamentoya gönderir ve onlara bütçe hakkını devreder. Parlamento, halk adına bu hakkı kullanarak harcama yapar, gelir toplar. Bu bakımdan temsili demokrasinin, halk egemenliğini sağlaması ve halkın söz hakkının işleyebilmesi için -şu an için- en iyi yönetim biçimi olduğu söylenebilir.

Temsili demokrasilerde karşılaşılan sıkıntılardan biri olan asil-vekil problemi, 5018 sayılı kanun ile aşılmaya çalışılmış ve bütçe hakkının en iyi şekilde uygulanabilmesi için gereken şartlar sağlanmıştır. Bütçe hazırlama süreçlerinin şeffaflaşması ve denetim mekanizmasının etkin bir şekilde kullanılması modern bütçe hakkının devamı için öncel durumlardandır.

Sonuç olarak, bütçe hakkı bir devletin sınırları içinde yaşayan ve seçim mekanizması ile kendi vekillerini seçen vatandaşların elinde bulunan, tarihsel olarak zor ve meşakkatli süreçlerden geçen bir kavramdır. Parlamentoların etkin olmadığı bir ülkede bütçe hakkının sağlıklı bir şekilde kullanılması beklenemez.

KAYNAKÇA

- Atiyas, İzak., Sayın, Şerif. (1997). Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru. *TESEV*. (http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/Siyasi%20Sorumluluk.%20Y%C3%B6netsel%20Sorumluluk%20ve%20B%C3%BCt%C3%A7e%20Sistemi_01.05.1997.pdf)
- AKDOĞAN, A. (2011). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- BAĞLI, M. (2012). Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı. *Yasama Dergisi*, 20: 39-77.
- BİLİCİ, N., BİLİCİ, A. (2013). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- EDİZDOĞAN, N., ÇETİNKAYA, Ö., GÜMÜŞ, E. (2013). *Kamu Maliyesi*. Bursa: Ekin Yayınevi.

¹⁷ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, 2010, s.220

¹⁸ Rousseau, 2005, s.19

- EDİZDOĞAN, N., ÇETİNKAYA, Ö. (2013). *Kamu Bütçesi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- ERGİNAY, A. (1985). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Göymen, Korel. (2000). Türkiye 'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (2): 3-13.
- HEPER, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- KARACAL, M., Öktem, Ayşe Uyduranoğlu. (2007). *Bütçe Kılavuzu-Uzman Olmayanlar İçin Bir El Kitabı*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- MUTLUER, K., ÖNER, E., KESİK, A. (2013). *Kamu Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Musulin, Janko. (1983). *Hürriyet Bildirgeleri- Magna Charta 'dan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine*. İstanbul: Belge Yayınları.
- North, C. Douglas. (2010). *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Rousseau, J. Jacques. (2005). *Ekonomi Politik*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Stith, Kate. (1988). *Congress' Power of the Purse, Faculty Scholarship Series*, London, 1343-1396
- TÜĞEN, K. (2014). *Devlet Bütçesi*. İzmir: Bassaray Matbaası.
- TÜRK, İ. (2013). *Maliye Politikası: Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- YILMAZ, H. H., BİÇER, M. (2009). Parlatentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, 13: 45-84.
- YILMAZ, H. H., BİÇER, M. (2010). Parlatentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 158: 201-225.
- YILMAZ, H. H., TOSUN, S. (2010). 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlatentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği. *Yasama Dergisi*, 14: 5-23.