

ANAYASA ÇERÇEVESİNDE KAMU MALİYESİNİN PARLAMENTER KONTROLÜ

Doç. Dr. Nami ÇAĞAN
A.Ü. S.B.F. Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Devletin kamu maliyesi ile ilgili yetkileri ulusal egemenliğin mali yönüne ilişkindir. Kamu harcamalarının yapılması, bu harcamaları karşılayacak gelirlerin sağlanması, normal gelirlerin harcamaları karşılayamaması halinde borçlanma yoluna başvurulması ve bu faaliyetlerin bütçe adı verilen yıllık bir belgede gösterilmesi mali egemenliğin kullanılması sonucunda gerçekleşir.

Parlamentolar, halkın kamu maliyesini kontrol etme gereksinimi sonucunda doğmuşlar ve ilk yetkilerini bu alanda kazanmışlardır. Önce vergilerin, daha sonra kamu harcamalarının halk temsilcilerinin oluşturduğu parlamentoların kontrolü altına alınması, parlamenter demokrasilerin doğmasına yol açmıştır. Tarihi köken olarak kamu maliyesinin kontrolü düşüncesi, demokratik olmayan yürütme organının vatandaşlara yüklediği vergileri ve kamu harcamalarını sınırlandırmak amacına dayanıyordu. Mutlak iktidarın mali yetkilerinin sınırlandırılması, demokratik rejim yönünde atılmış ilk adımdır. Parlamentoların vergiler konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini belirleyip kamu harcamalarına yetki vermesi ve mali uygulamaları denetlemesi genel siyasal kontrolün en önemli aracı olarak gelişmiştir.

Zaman içinde mutlak iktidarların tasfiye edilmesi ile birlikte yasa organları kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini demokratik yoldan seçilmiş yürütme organları ile paylaşmaya başlamışlardır. Özellikle politika belirleme konusu büyük ölçüde yürütme organının inisiyatifi ne geçmiştir. Bu olgunun başlıca nedeni, devletin işlevlerindeki artışa paralel olarak kamu kesiminin ulusal ekonomi içindeki payının giderek büyümesi ve mali araçların devletin genel ekonomik ve sosyal amaçları doğrultusunda kullanılmaya başlamasıdır. Devlet, kamu ma-

liyesi araçlarını kullanarak ekonomideki makro dengeleri, gelir ve kaynak dağılımını amaçları yönünde etkileyebilmektedir. Öte yandan kamu maliyesinin parlamenter kontrolünü sağlamlaştırmak amacıyla geliştirilen geleneksel bütçe ilkelerine önemli istisnalar getirilmiştir.

Günümüzde parlamentoların kamu maliyesini kontrol yetkilerini ne ölçüde korudukları sorunu üzerinde durulmaktadır. «Kamu maliyesinin kontrolü», deyiimi genellikle Kara-Avrupasında kullanıldığı dar anlamı ile —yani, bütçe işlemlerinin ve hesaplarının belli ölçütlere göre denetlenmesi, teftiş edilmesi anlamında— değil, Anglo-Sakson ülkelerindeki geniş ve esnek anlamında kullanılmaktadır (1). Bu anlamda kamu maliyesinin kontrolü dar anlamın yanı sıra, mali araçların belirli politikalar doğrultusunda yönlendirilmesini, nitelik ve miktar olarak sınırlandırılmasını da ifade etmektedir. Yasama-yürütme ilişkilerinin kamu maliyesi ile ilgili bütün yönleri bu geniş kapsam içinde kontrol deyiimi ile bağlantılıdır. Kamu maliyesinin kontrolünde kamu maliyesine bakış açısı, kamu maliyesinin görevinin ne olması gerektiği konusundaki düşünce de önemlidir. Başka bir anlatımla, parlamenter kontrolün içeriği, benimsenen ekonomik politikadan etkilenmektedir. Keynes'çi ekonomi politikasında, kamu maliyesinin ekonominin yönetiminde olumlu bir işlevi vardır. Mali araçlar makro ekonomik politika amaçları ile kullanılmaktadır. Dolayısıyla kontrolün bu yönü önem kazanmaktadır. Friedman'cı (Arzçı, Monetarist) iktisatçıların benimsediği ekonomi politikasında ise, kamu kesimi faaliyetlerinin daraltılması amaçlandığından parlamenter kontrol, kamu harcamalarının ve vergilerin kapsamlarının, miktarlarının sınırlandırılmasında yoğunlaşacaktır.

Kamu maliyesinin parlamenter kontrolünün sınırları ve ölçüsü, ülkelerin anayasal düzenlerine göre önemli farklılıklar göstermektedir. Batı demokrasilerinin ilk anayasalarında olduğu gibi, çağdaş anayasalarda da devlet bütçesi ve vergilere ilişkin hükümlere ayrıntılı olarak yer verilmektedir. Kamu maliyesi alanında, yasama organının yürütme organı karşısında güçlü ya da güçsüz olması, demokratik rejimin niteliğini ve güçler dengesini önemli ölçüde etkilemektedir.

(1) Bkz : **Ulrich Scheuner**, Responsibility and Control in a Democratic Constitution, Law and State, Volume 11, Tübingen 1975, s. 55; **David Coombes**, The Power of the uPrse, The Role of the European Parliaments in Budgetary Decisions, George Allen-Unwin 1976, s. 15, 371; **Conference of European Speakers**, Parliament and the Control of Public Finance, Copenhagen 1984, s. 18, 19. Bildirinin hazırlanmasında bu kaynaklardan bakış açısı olarak geniş ölçüde yararlanılmıştır.

I. 1982 ANAYASASINA GÖRE KAMU MALİYESİNİN KONTROLÜ

1982 Anayasasının Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini belirten 87 nci maddesinde diğer yetkilerin yanı sıra kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek de belirtilmiştir. Bu üç temel yetki de kamu maliyesinin kontrolü bakımından önem taşımaktadır. 1982 Anayasasına göre kamu maliyesinin parlamenter kontrolü beş başlık altında incelenebilir :

1. Bütçe Süreci İçinde Kontrol

Bütçe kanunu, yasama organının kamu maliyesini kontrolde kullandığı temel araçtır. Anayasanın 162 nci maddesinin 1 nci fıkrası, bütçeyi hazırlama yetkisini Bakanlar Kuruluna vermiştir. Bu hükmü göre Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bu anayasa hükmü uyarınca bütçe ile ilgili yasama inisiyatifini sadece yürütme organına aittir. Parlamenter demokratik sistemde genel olarak politika belirleme yetkisinin yürütme organına bırakılması, anayasal düzenlemeyi haklı kılmaktadır. Çünkü hükümet, programını bütçe aracılığı ile uygular. Bakanlar Kurulu, bütçe hazırlıklarını genel ekonomik durumu değerlendirerek ve belirlediği politika ile uyumlu olarak gerçekleştirir. Bütçe hazırlığına kamu kesiminde görevli bürokratlar ve teknisyenler etkin biçimde katılırlar. Bütçe sürecinin başlangıç aşamasında yasama organı, yürütme organının kararları üzerinde doğrudan etkili değildir. Bütçenin yasama organı tarafından kontrolü, yürütme organının bütçe hazırlığına ve uygulamasına katılma ya da müdahale niteliği taşımaktadır. Anayasanın 87 nci maddesinde diğer kanunlar için «kanun koymak» deyiminin kullanılmasına karşılık bütçe kanunu için «görüşmek ve kabul etmek» deyimlerinin kullanılması, anayasa koyucunun, yürütme organının bütçe hazırlığına verdiği önemi ve ağırlığı ortaya koymaktadır. 1961 Anayasası'nda bütçenin görüşülüp onaylanması için Türkiye Büyük Millet Meclisine üç ay ayrılmıştı. 1982 Anayasası'nın bu süreyi ikibuçuk aya indirmesi, yürütme organına bütçe hazırlığı için daha çok zaman bırakması anlamına gelmektedir.

Bütçeyi hazırlama yetkisinin yürütme organına ait olmasına karşılık inceleme, değiştirme ve onaylama yetkisi yasama organındadır. Yasama organı bu yetkisini Bütçe Komisyonu çalışmaları ve Genel

Kurul toplantıları ile kullanır. Bütçe Komisyonunun bütçenin onaylanmasında önemli bir rolü vardır; bütçenin parlamenter kontrolünün büyük bir bölümü bu aşamada gerçekleşir. Yetmişbeş günlük sürenin ellibeş günü Komisyonda, yirmi günü genel Kurulda geçer. Anayasanın 162 nci maddesinin 2 nci ve 3 üncü fıkralarına göre, «Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur. Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır». Görüldüğü gibi Anayasa, Bütçe Komisyonunun oluşumunu, bütçe tasarısının Komisyonda ve Genel Kurulda görüşülme süresini diğer kanun tasarısı ve tekliflerinden daha önemli gördüğü için içtüzüğe bırakmadan kendi düzenlemiştir. Anayasanın, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların, Bütçe Komisyonunda oranlarına göre temsilini benimsemiş olmasına rağmen, kırk üyeden yirmibeşini iktidar grup ya da gruplarına vermesi, hükümet programı niteliğinde olan bütçe tasarısının bütünlüğünün bozulmadan parlamentodan geçirilmesi amacına dayanmaktadır. Ancak Bütçe Komisyonunun oluşumundaki sakatlıklar ya da Anayasada öngörülen süre hükümlerine uyulmaması, bütçe kanununun Anayasa Mahkemesince iptali sonucunu doğurur mu? Anayasanın 148 inci maddesinin 2 nci fıkrası, kanunların Anayasaya uygunluğunun şekil bakımından denetlenmesini sadece son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı yönünden olacağını hükme bağlamıştır. Buna göre, Bütçe Komisyonunun oluşumundaki sakatlıklar ya da süre hükümlerine aykırılık yargısal denetimde gözönüne alınmayacaktır (2). Bununla beraber, Anayasanın 148 inci maddesinin (f. 2), Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğü hükümlerine aykırılıkları iptal nedeni saymama amacı güttüğü, anayasal bütçe usulü ile ilgili aykırılıkların bu hükmün kapsamı dışında kaldığı düşünülebilir (3). Ancak Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde, bu Anayasada, 1982 Ana-

(2) **Prof. Dr. Lütfi Duran**, bu görüştedir. Bkz : Türkiye'de Anayasa Yargısının İşlevi ve Konumu, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesinin 22. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiri ve Yorumlar, Ankara 1984, s. 64.

(3) Nitekim Sempozyumun ilk gününde **Prof. Dr. Erdoğan Teziç**, bu şekildeki aykırılıkların «esasa ilişkin şekil denetimi» yolu ile incelenmesini önermiştir. Bkz : s.

yasasının 148 inci maddesindeki (f. 2) sınırlama bulunmamasına rağmen, Anayasada öngörülen süre hükümlerine uyulmamasını iptal nedeni saymamıştır(4). Yüksek Mahkeme, kararının gerekçesinde sürelerin yaptırımlarının Anayasada gösterilmediğini, dolayısıyla uyarıcı nitelik taşıdıklarını belirtmiştir. Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası döneminde nasıl bir yorumu benimseyeceği merak konusudur.

Anayasa, Bütçe Komisyonuna bütçe tasarısının değiştirilebilmesi bakımından Türkiye Büyük Millet Meclisine oranla daha geniş yetkiler vermiştir. Anayasanın 162 nci maddesinin 5 inci fıkrası hükmüne göre, bütçe kanunu tasarısının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında gider artırıcı ya da gelir azaltıcı önerilerde bulunulamamasına karşılık, Bütçe Komisyonunun anayasal yetkileri itibarıyla bütçeye istediği biçimi verebilme olanağı vardır. Bu aşamada gerek kamu harcamaları, gerek kamu gelirleri artırılıp azaltılabilir. Öte yandan bütçe tasarısı, Komisyonunda teknik düzeye inilerek daha ayrıntılı kontrol edilebildiği halde, Genel Kurulda gerçekleştirilen kontrolde siyasal nitelik egemendir; hükûmetin genel politikası tartışılır ve eleştirilir. Komisyon çalışmalarının teknik niteliği dolayısıyla siyasal parti farklılıkları kendisini daha az hissettirir. Anayasanın geçici 6 ncı maddesi uyarınca bugün de yürürlükte bulunan eski Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 31 inci maddesine göre Komisyon toplantılarına Başbakan ya da bir bakan katılabilir. Başbakan ya da bakan gerekli görürse, kendi yerine, yüksek dereceli bir kamu görevlisine yazılı temsil yetkisi verebilir. Komisyon, düşüncelerini almak üzere uzman kişiler çağırma yetkisine sahiptir. Cari harcamalarla ilgili olarak Maliye ve Gümrük Bakanlığı teknisyenleri, yatırım harcamaları ile ilgili olarak da Devlet Planlama Teşkilatı uzmanları Bütçe Komisyonuna çağrılmaktadır. Bu kişiler, Komisyonunda yalnız kişisel görüşlerini açıklamak durumundadırlar.

Bütçe Komisyonunda kabul edilen metin, mali yıl başına kadar karara bağlanmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna gelir. Anayasanın 162 nci maddesinin 4 üncü fıkrası, bütçe görüşmelerini ve milletvekillerinin bütçede değişiklik yapma olanaklarını sınırlandırıcı bir usulü hükme bağlamıştır : «Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur». Bu hü-

(4) Anys. Mahk. E. 1976/34, K. 1976/52, 9.12.1976 (AMKD, Sayı 14, s. 412).

küm, aynı maddenin 5 inci fıkrasında yer alan gider artırıcı ve gelir azaltıcı öneride bulunma yasağı ile birlikte gözönüne alındığında, muhalefet partileri milletvekillerinin bütçeyi politik istismar konusu yapmalarını önlemek ve bütçe dengesini korumak amaçlarına yönelmektedir. Dolayısıyla, Anayasanın 162 nci maddesinin 4 üncü ve 5 inci fıkraları çerçevesinde hükümet üzerindeki bir parlamenter kontrol-den değil, tersine hükümetin kamu maliyesi alanında parlamentoyu kontrol etmesinden söz edilebilir. Bununla beraber, bütçe görüşmeleri sırasında muhalefet partileri alternatif politikalarını ve eleştirilerini ortaya koymak fırsatını bulmaktadır.

Anayasanın 163 üncü maddesinde de «bütçelerde değişiklik yapabilme esasları» hükme bağlanmıştır. Bu hükümle bir yandan yürütme organının, öte yandan da parlamentonun bütçeye ilişkin bir kısım yetkileri sınırlandırılmıştır : «Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur». Bu maddede yer alan sınırlamalar şekle değil, esasa ilişkin olduğundan anayasa yargısının denetimine tabi bulunmaktadır. Harcanabilecek ödenek miktarının Bakanlar Kurulu kararı ile aşılamayacağının belirtilmesi, parlamentonun bütçe üzerindeki yetkisini koruyucu niteliktedir. 1982 Anayasası'ndan önce mali mevzuatta (Muhasebe-i Umumiye Kanunu, m. 3, 50) bu yönde hükümler bulunmasına rağmen, bu hükümlere uyulmamış, bütçe kanunları Maliye Bakanlarına bütçede mevcut ödenekleri artırmak ya da yeni ödenek kalemleri açmak yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla bütçe açıklarının boyutu önemli ölçüde büyümüştür. 1982 Anayasası'nın, Bakanlar Kuruluna böyle bir yetkinin verilemeyeceğini belirtmesi yerindedir. Bunun gibi, bütçe kanunları ile Maliye ve Gümrük Bakanlığına bütçede yer alan ödenekleri belli zaman aralıklarına göre ve belli oranlarda serbest bırakma yetkisi verilmesi (1985 yılı Bütçe Kanunu, m. 4) de, bütçe disipliniyi sağlamak ya da kısa vâdeli ekonomik istikrar politikası amaçlarına dayansa da parlamentonun izin verme iradesine sınırlama getirmektedir.

Anayasanın 163 üncü maddesinin kanun hükmünde kararname ile bütçe kanununda değişiklik yapmayı yasaklaması da bütçenin parla-

menter kontrolünü güçlendirici bir düzenlemedir. Buna karşılık, cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve gelecek yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterme zorunluluğu, fiilen hükûmetten çok parlamentonun yetkisini sınırlandırmaktadır. Çünkü hükûmet bir yandan, gelecek yıllarla ilgili kanun tasarılarında ödenek ayırma olanağına sahiptir; öte yandan da cari yıl içindeki ödenek artışlarında tahmini aşan kamu geliri fazlasına (bütçe tasarruflarına) ya da bütçe kanunları ile kendisine verilen bütçe açığını artırma yetkisine (1985 yılı Bütçe Kanunu, m. 3) dayanabilecektir. Bu Anayasa hükmü dolayısıyla ortaya çıkabilecek diğer önemli bir sorun da, her kanun tasarı ve teklifinin az ya da çok bazı giderler gerektirmesi nedeniyle bu giderlerin kaynaklarının gösterilip gösterilmediğinin Anayasa Mahkemesince denetlenmesidir(5). Kaynak gösterme zorunluluğunun hangi özellikleri taşıyan kanunlarda aranacağını saptanması, çözümü son derece güç bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

1961 Anayasasında (m. 94) yer alan bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı kuralı, 1982 Anayasası'nda da vardır (m. 161, f. 4). Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde, bu hükmün amacını ve anlamını geliştirdiği ölçütlerle açıklığa kavuşturmuş ve birçok iptal kararı vermişti (6). Anayasa Mahkemesi, bu kararlarında bütçe ile ilgili hükümler deyimini geniş anlamda malî hükümler olarak yorumlamamış, bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı, maddî kanun konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamayan açıklayıcı hükümleri bütçe ile ilgili saymamıştı. Yüksek Mahkeme, bütçe kanununun diğer kanunlardan farklı özel bir sürece tabi olması nedeniyle maddî kanunlarda yapılması gereken değişiklikleri malî nitelikleri bulunsun da geçerli kabul etmemiştir. 1982 Anayasası döneminde de Anayasa Mahkemesi, bu hükme ve benzer gerekçelere dayanarak iptal kararları vermiştir (7). Yüksek Mahkemenin çok sayıda emsal kararına rağmen, bütçe ile ilgili olmayan hükümlerin neden bütçe kanunlarında yer almaya devam

(5) Bkz : Duran, a.g.m., s. 62.

(6) Örneğin, bkz : Anys. Mahk. E. 1974/26, K. 1974/48, 21.11.1974 (AMKD, Sayı 12, s. 385); E. 1976/34, K. 1976/52, 9.12.1976 (AMKD, Sayı 14, s. 416); E. 1976/53, K. 1977/15, 8.3.1977 (AMKD, Sayı 15, s. 214).

(7) Anys. Mahk. E. 1983/9, K. 1984/1, 26.1.1984 (Resmî Gazete 13.12.1984, Sayı : 18604); E. 1984/11, K. 1984/11, 15.11.1984 (Resmî Gazete 22.2.1985, Sayı : 18674).

ettiği sorusu akla gelmektedir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili olmayan hükümler genellikle yasama sürecinin ağır işlediği ortamda eklenir. Öte yandan, bütçe kanununun «ilgili olmayan» aykırı hükmü iptal edilinceye kadar da elde edilmek istenen pratik sonuçlar sağlanır (8). Mevcut kanunları malî açıdan uygulamak durumunda olan bütçe ile bu kanunların değiştirilmesi ortaya çelişik ve ters bir durum çıkarmaktadır.

Genel bir değerlendirme yapıldığında acaba parlamento, kendisine hükümet tarafından sunulan bütçeyi ne ölçüde değiştirebilmektedir? Başka bir deyişle, kaynak dağılımının belirlenmesinde parlamento müdahalesi hangi oranda gerçekleşmektedir? Anayasanın 162 nci maddesinin 4 üncü ve 5 inci fıkraları uyarınca milletvekilleri bütçe üzerinde değişiklik önergesi verebilirler; dolayısıyla bütçe üzerinde sadece biçimsel değil, gerçek ve maddi yetkileri vardır. Ancak bu yetki oylanan toplam bütçe rakamı ile sınırlıdır. Toplam miktarın bölünmesinde değişiklik yapılabilir. Parlamentonun Bütçe Komisyonu çalışmaları sırasında daha geniş yetkilere sahip olduğunu yukarıda belirtmiştik. Bununla beraber, gerek Bütçe Komisyonu aşamasında, gerek Genel Kurul aşamasında bütçe tasarısının bütünü, toplam rakamı göz önüne alındığında, gerçekleştirilen değişikliklerin çok önemli olmadığı gözlemlenebilir. Bunun çeşitli nedenleri üzerinde bildirinin ikinci bölümünde durulacaktır. Ancak hemen belirtilmesi gereken husus, bütçe görüşmelerinin öneminin bütçe tasarısında değişiklik yapılması ile sınırlı olmadığıdır. Parlamento üyeleri bütçe görüşmelerinde, hükümet tasarısı konusunda bilgi sağlarlar; eleştiriler yöneltirler. Bu görüşmeler ve tartışmalar kamuoyuna kitle iletişim araçları ile yansır.

Parlamento aşamasında bütçe süreci hükümet tasarısının aynen ya da değiştirilerek kabul edilmesiyle sona erer. Bütçe oylamasının olumlu sonuçlanması, hükümetin gerek kamu harcamalarının bütünü, gerek çeşitli hizmetlere dağılımı konusunda parlamentonun onayını alması anlamını taşır. Onaylanan bütçe, izin, yetki ve tahminleri içeren ve özel bir yasama sürecinden geçen biçimsel bir kanundur. Bütçenin kabulü yolu ile yasama organının, yürütme organını kontrol etmesi ilke olarak siyasal nitelik taşır; ancak, Bütçe Komisyonu çalışmaları bir ölçüde de olsa teknik özellikler gösterdiğinden bütçenin

(8) Dolayısıyla bu Sempozyumda Prof. Dr. Salt Güran'ın bildirisinde tartışılan yürütmeyi durdurma önerileri bu alanda açık bir haklılık kazanmaktadır. Bkz : s.

onaylanması, parlamentonun hükûmete duyduğu siyasal güvenin teknik bir güvenle tamamlanması olarak nitelendirilebilir.

Anayasanın 89 uncu maddesinde (f. 1, 2) Cumhurbaşkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlayacağı, yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları gerekçe göstererek bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndereceği, fakat bütçe kanunlarının bu hükme tabi olmadığı belirtilmiştir. Bütçe kanunu için getirilen istisnai düzenlemenin nedeni, bütçenin özel ve çabuklaştırılmış bir usule bağlanması ve mali yıl başına yetiştirilmesi gereğidir. Ancak acaba Cumhurbaşkanının kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlayacağına ilişkin kural, bütçe kanunu yönünden de hüküm ifade eder mi? Onbeş günlük süre, geri gönderip göndermeme kararı ile ilgili bir inceleme süresi olduğuna ve Cumhurbaşkanına bu yetki, bütçe kanunları için verilmediğine göre, bu süre bütçe kanunu yönünden söz konusu olmamak gerekir. Şimdiye kadarki uygulamada Cumhurbaşkanı kendisine gelen bütçe tasarısını derhal yayımladığı görülmüştür. Muhasebei Umumiye Kanununun 35 inci maddesinde de bir süre belirtilmeksizin bütçenin mali yılın başlamasından önce yayımlanacağı hükme bağlanmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ndeki oylama sonucunda bütçe tasarısının reddedilmesi olasılığı da vardır. Bütçenin reddi, parlamentonun hükûmet üzerindeki en güçlü fakat işlemesi olağanüstü koşullara bağlı bir silahtır; daha önce verilmiş olan güvenoyundan vazgeçildiği anlamını taşır. Bütçesi reddedilmiş olan hükûmet, politikasını ve programını uygulayamayacağından istifa etmek zorundadır. Bütçenin reddedilmesi ya da mali yıl başına yetiştirilememesi hallerinde devlet yaşamının aksamaması için geçici bütçe çıkarılır. Geçici bütçeye Cumhuriyet döneminde üç kez (1965, 1970, 1974 mali yıllarında) başvurulmuştur. Anayasada ve Muhasebei Umumiye Kanununda geçici bütçe ile ilgili hükümlere yer verilmemiştir. Bu durum, anayasa koyucunun ve kanun koyucunun unutkanlığından ya da ihmalinden çok, geçici bütçeyi temenni etmemeleri, böyle siyasal bir buhranı öngörmek bile istememeleri ile açıklanabilir. Ancak, yeni bütçe kabul edilinceye kadar geçici bütçenin çıkarılması kaçınılmazdır. Acaba geçici bütçenin bir yıldan kısa bir süre için çıkarılmış olması, Anayasanın bütçenin yıllık olmasını hükme bağlayan 161 inci maddesine ters düşer mi? 1974 yılında geçici bütçe olarak kabul edilen «1974 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca» kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tarh Tahakkuk ve Tahsiline

Yetki Veren Kanun» üç aylık bir dönem için çıkarılmıştı. Bu kanunun, bütçenin yıllık olmasını öngören Anayasa hükmüne (1961 Ays. m. 126, f. 1; 1982 Ays. m. 161, f. 1) aykırılığı iddia edilmişti. Anayasa Mahkemesi, kararında geçici bütçenin Anayasada öngörülen bütçe sürecine uygunluğu koşulunu aramış fakat bir yıldan az süreli olmasını «devlet yaşantısının sürdürülmesinin zorunlu bir sonucu olarak» yıllık olma kuralına aykırı görmemiştir (9). Anayasanın, «devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır» hükmünün (m. 161, f. 1) amacından hareket edilerek de aynı sonuca varılabilir. Yıllık olma kuralı, yasama organının, yürütme organının mali uygulamalarını sürekli olarak kontrol altında bulundurabilmesi amacı ile kabul edilmiştir. Geçici bütçe, bu kontrolün olumsuz sonuçlanması ile ortaya çıkan boşluğun doldurulmasına hizmet etmektedir.

Anayasanın 161 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında, «Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir» hükmü yer almıştır. Bu hüküm, bütçe içinde süresi bir yılı aşan programlara yer verilebilmesi için kabul edilmiştir. Aynı hüküm 1961 Anayasasında da vardı. Maddenin gerekçesinde bütçenin, planlamanın gerektirdiği esnekliğe kavuşturulduğu belirtilmiştir. Bu Anayasa hükmüne dayanarak 527 sayılı Gelecek Yıllara Geçici Yüklenmelere Dair Kanun çıkarılmış ve idare, yatırım projeleri için gelecek yıllara geçici yüklenmelere yetkili kılınmıştır. Öte yandan, birden fazla yılı kapsayan harcamalara ilişkin kanunlar bütçenin «G» cetvelinde belirtilmektedir.

2. Bütçe Uygulamalarının Kontrolü

Parlamentonun bütçenin kontrolü ile ilgili faaliyetleri, bütçe tasarısının incelenmesi, değiştirilmesi ve oylanmasından ibaret değildir. Bütçe uygulamalarının da denetlenmesi gerekir. Bu anlamdaki denetim teknik bir faaliyeti gerektirmektedir. Parlamentonun örgütlenmesi bu kontrolü gerçekleştirmekten uzaktır. Bütçe Komisyonu bir dereceye kadar uzmanlaşmış ise de idarenin giderek artan teknik gücü karşısında, bu denetimi yapabilecek donanıma sahip değildir. Bu nedenle Anayasa, bütçe uygulamasının denetimini gerçekleştirecek uzman bir kuruluş olan Sayıştay'ı düzenlemiştir. Anayasanın «Cumhuriyetin Temel Organları» başlığını taşıyan üçüncü kısmının «Yargı»

(9) Anys. Mahk. E. 1974/9, K. 1974/22, 22.5.1974 (AMKD, Sayı : 12, s. 237-258).

ile ilgili üçüncü bölümünde yer alan 160 ıncı maddeye göre, «Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir». Sayıştay'ın bu maddede belirtilen ve yargı görevine ilişkin olan «sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak» dışındaki görevleri, parlamento adına yaptığı idari denetim görevine ilişkindir. Anayasa, Sayıştay'ı bir yönü ile Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan bir kuruluş olarak, diğer yönüyle de hesap yargılaması ile görevli bir yargı organı statüsünde düzenleyerek, denetlemekle görevli olduğu yürütme organından bağımsızlığını güvence altına almıştır. Sayıştay'ın anayasal konumu, kendisine verilen görevleri yerine getirmesine elverişlidir. Sayıştay'ın idari denetim görevini yerine getirirken Türkiye Büyük Millet Meclisi adına hareket etmesi, onun parlamentonun bir bürosu ya da bölümü olduğu anlamını taşımamaktadır; işlemleri de yasama işlemi niteliğinde değildir. Sayıştay, yargı görevi yapmadığı ölçüde yasama organının yardımcı bir kuruluşu olarak hareket eder.

Sayıştay Kanununda da Parlamento - Sayıştay ilişkisini pekiştirici ve Sayıştay'dan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bilgi akımını sağlayan hükümlere yer verilmiştir. Sayıştay Birinci Başkanı ile daire başkanları ve üyelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce seçilmeleri (S.K. m. 5, 6), Sayıştay'ın kendi bütçesi ile ilgili önerisinin Bakanlar Kurulunca incelenememesi ve değiştirilememesi (S.K. m. 89, f. 27) Sayıştay'ın parlamento ile ilişkisini sağlamlaştırmakta ve yürütme organından bağımsızlığını sağlamaktadır. Sayıştayla parlamento arasındaki bilgi iletişimi, bütçe uygulaması ile ilgili olarak verilen raporlarla gerçekleşir. Bu raporların özelliklerine göre belirsiz zamanlarda, üçer aylık dönemlerde ve hesap dönemi sonlarında verilmesi Sayıştay Kanununda hükme bağlanmıştır (m. 25/2, 28/IV, V, 87, 88). Sayıştay Kanunun 3162 sayılı kanunla değişik ek 1 inci maddesi (f. 2), Sayıştay raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde genel görüşmeye konu olacağını belirtmiştir; böylece uygulamada ortaya çıkan duraksama da giderilmiştir. Sayıştay'ın teknik açıdan yaptığı denetim hukukilik denetimi niteliğindedir ve siyasal nitelik taşıyan parlamenter kontrole temel oluşturur. Kamu harcamalarının önceden belirlenen politika hedefleri doğrultusunda yapılıp yapılmadığının anlaşılması ve parlamento tarafından kontrol edilebilmesi için Sayıştay denetim sonuçlarının

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne düzenli olarak aktarılması —bilgi akımının sağlanması— gerekir.

Sayıştay'ın bütçe uygulamasını denetlemesi, gelecek yıl bütçesinin hazırlanmasına ve görüşülmesine ışık tutabilir. Bununla beraber, Sayıştay'ın idari denetimi gerçekleştirirken hukukilik denetimi ile yetinmek zorunda kalması, kaynak kullanımının ekonomik etkinliğini denetleyememesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin siyasal denetiminin etkisini ve gücünü azaltmaktadır. Her ne kadar Muhasebei Umumiye Kanununun, 24 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 22 nci maddesi Sayıştay'a etkinlik denetimi yapma olanağı veriyorsa da, bu tür denetim, Sayıştay'ın yeni bilgiler ve teknoloji ile donatılmasını ve yeni bir mali sorumluluk sistemi kurulmasını gerektirmektedir.

Kamu harcamalarının bütçe süresi içindeki parlamenter kontrolü uygulamadan sonra da devam eder. Parlamento, bütçe uygulamasının sonuçlarını denetlemediği takdirde, başlangıçta verdiği izin ve yetkinin anlamı kalmaz. Yasama organı gerçekleşmiş, kesinleşmiş bütçe rakamlarını ayrı bir kanun halinde kabul ederek uygulamanın, bütçenin onayı sırasında verdiği ön izne uygunluğunu ibra etmiş olur. Bu görevi yerine getirirken Sayıştay, parlamentoya yardımcı olur. Anayasanın «Kesinhesap» başlığını taşıyan 164 üncü maddesine göre, «Kesinhesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yıl sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar. Kesinhesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesin hesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar. Genel Kurul, kesinhesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar. Kesinhesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların yargılandığı anlamına gelmez». Bu hüküm uyarınca Bakanlar Kurulu, mali yıl sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra kesinhesap kanun tasarılarını hazırlar; Sayıştay da tasarının kendisine gelmesini izleyen ikibuçuk ay içinde uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar. Böylece, mali yılın sona ermesinden dokuzbuçuk ay sonra kesinhesap kanun tasarıları, parlamentoya

gelmiş olur ve yeni yıl bütçe tasarısına paralel bir usulle kanunlaşır. Anayasanın süre sınırlaması ile ilgili yukarıdaki hükmü, geçmiş dönemlerdeki on-onbeş yılı bulan savsaklamalara, ihmallere karşı bir tepki düzenlemesidir. Bu hükümle ayrıca, bir önceki yıl bütçe uygulama sonuçları ile izleyen yıl bütçe görüşmelerinin ilişkilendirilmesi de amaçlanmıştır. Ne var ki Anayasada yer alan kesin hesap tasarısı ile ilgili sürelere uyulmaması, aynı bütçe tasarısının kanunlaşmasında olduğu gibi, kesinhesap kanunlarının sakatlanması sonucunu doğurmamaktadır. Çünkü Anayasanın 148 inci maddesi uyarınca kanunların şekil bakımından denetlenmesi, sadece son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı ile sınırlı kalmaktadır. Süre sınırlarına uyulsa bile dar bir zaman dilimi içinde yapılacak denetimin ciddi olmasını beklemek son derece zordur. Bu durumda da kesinhesapların kanunlaşması, yerine getirilmesi gereken formaliteden öteye bir işleve sahip olamayacaktır. 1961 Anayasasında (m. 128), süre sınırlamaları bulunmasına rağmen, kesinhesap tasarılarının ne zaman kanunlaşacağını belirtmemesinden kaynaklanan denetim zayıflığı, bu kez de öngörülmüş olan sıkı süre sınırlaması nedeniyle ortaya çıkacaktır. Oysa kesinhesap kanun tasarıları üzerinde yapılması gereken kontrol, ilgili yılın bütçe hesap sonuçlarının denetlenmesi anlamını taşıdığı gibi ileriki yılların bütçe görüşmelerini de etkileyebilmelidir. Görüldüğü gibi, bütçe tekniğinin ve uygulamasının karmaşık niteliği, kuramsal temelini çok güçlü olmasına rağmen, bütçenin uygulamadan sonraki parlamenter kontrolünü çok zorlaştırmaktadır. Öte yandan Türk Parlamento Geleneğinde şimdiye kadar hiç rastlanmamakla beraber, ciddi bir incelemeye ve görüşmeye dayanmasa da kesinheberaber, ciddi bir incelemeye ve görüşmeye dayanmasa da kesinhesapların reddedilmesi olasılığı vardır. Bu durumda eğer kesinhesabı reddedilen hükümet görevde ise, sonradan gösterilen güvensizlik nedeniyle istifa etmek zorunda kalacak ve red gerekçesine göre diğer hukuki ve cezai yaptırımlar uygulanabilecektir. Kesinhesap tasarısının kabulü ise bütçe uygulamasının, parlamentonun verdiği ön izne uygunluğunun saptanıp hükümetin aklanması anlamına gelir. Ancak bu durum, Sayıştay'ın sürdürdüğü denetimleri ve yargılamaları etkilemez.

Kamu maliyesinin parlamenter kontrolünde aksayan bir yön de devlet mallarının denetimi açısından ortaya çıkmaktadır. Anayasanın 160 ıncı maddesi, sadece kamu gelir ve giderlerinin değil, devlet mallarının da Sayıştay tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi adına de-

netlenmesini hükme bağlamaktadır. Muhasebei Umumiye Kanununun 105 inci maddesi, bakanların ayniyat kesinhesap cetveli hazırlamalarını ve bunun örneklerini Maliye Bakanlığı'na ve Sayıştay'a göndermelerini hükme bağlamakta ise de uygulamada bu hükmün gereği yerine getirilmemektedir.

3. Maddi Harcama ve Gelir Kanunları Aracılığı ile Kontrol

Kamu maliyesinin iki temel alanına —kamu harcamalarına ve kamu gelirlerine— ilişkin kontrol, bütçe süresince birleşmesine rağmen, kamu harcamaları ve kamu gelirleri ile ilgili maddi kanunlar kabul edilirken de parlamenter kontrol ayrı ayrı yapılabilmektedir.

Bütçe, kamu maliyesinin kontrolünde doğrudan bir araçtır; ancak tek araç değildir. Yürütme organının, kamu harcamalarını yaparken çok sayıda mali kanuna uyması zorunluluğu, bir kısım mali usullerin ayrıntılı kanuni düzenlemelere (Muhasebei Umumiye Kanunu, Devlet İhale Kanunu, Harcırah Kanunu, Devlet Memurları Kanunu vb.) dayanması da genel anlamda parlamenter kontrolü sağlamaktadır. Öte yandan, mali yıl içinde ek ödenek ve olağanüstü ödenek tasarı ve teklifleri dolayısıyla yasama organı, yürütme organının harcamalarını kontrolü altında tutmaktadır. Parlamento ayrıca, ana konusu mali olmamakla birlikte mali yönü ve etkisi bulunan çok sayıda kanunu anayasal yasama süreci içinde kabul etmektedir. Bu kanunlarla hangi hizmetlerin kamu hizmeti olacağı ve yürütme organının harcama yapma koşulları da belirlenmektedir. Kamu hizmetlerine ilişkin temel tercihler, bu kanunların kabulü ile yapılmaktadır. Her kabul edilen kanunun ya da bunların çok büyük bir bölümünün harcama etkisi olması, kontrol sorununun boyutlarının büyümesine yol açmaktadır.

Bütçenin önceden çıkarılan harcama ve gelir kanunlarına dayanması, maliye politikasının önemli ölçüde bu kanunlarla belirlenmesine neden olur. Maddi harcama kanunlarında parlamento, bütçe tasarisına oranla güçlü durumda görünmektedir. Gerçekten bu kanunlar hükümet tasarıları şeklinde hazırlanabileceği gibi, bütçeden farklı olarak parlamento üyelerinin kanun teklifleri şeklinde de hazırlanabilir. İki durumda da yürütme organının mali faaliyetlerinin kontrol altına alınması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber, parti disiplininin egemen olduğu demokratik sistemlerde hükümetin desteklemediği kanun tekliflerinin kabul edilmesi olanaksız değilse de son derece zordur.

Yasama süreci, sadece kanunların görüşülmesini ve parlamentodan geçirilmesini değil, kanun hazırlıklarını da içerdiğinden parlamentonun bu süreçteki etkisi giderek azalmaktadır. Hükümet, kanunlaşmasını istediği tasarıyı ilgili bakanlığa hazırlatır ve mali yönü olan tasarılar Maliye Bakanlığı'nın da görüşünü alır. Bundan sonra tasarı, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur. Bütçe tasarısında olduğu gibi, parlamento üyelerinin kanun tasarılarında, komisyon aşamasında değişiklik yapma olanakları bulunmaktadır. Bütçe tasarısının görüşülmesi sırasında parlamenterlerin gelir azaltıcı, harcama artırıcı önerilerde bulunmaları yasağı, maddi harcama kanunları yönünden söz konusu değildir. Ancak daha önce de değinildiği gibi, «cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi...» zorunluluğu (Ays. m. 163), özellikle parlamento üyeleri için çok ciddi bir engel oluşturmaktadır.

Görüldüğü gibi, harcama kanunları ile bütçe kanunu arasında çok yakın bir ilişki bulunmaktadır; bu kanunlar ancak bütçe kanunu içinde uygulanabilirler. Maddi bir kanunla belirlenen bir hizmete, bütçe ile ayrılan ödenek ölçüsünde harcama yapılabilir. Yürütme organı, kamu harcamaları alanındaki yetkisini bir yandan maddi kanunlarla, diğer yandan da bütçe kanunu ile çizilen çerçeve içinde kullanabilir.

Kamu gelirlerinin parlamenter kontrolü de benzer özellikler taşır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanun ile konulması, değiştirilmesi ve kaldırılması zorunluluğu (Ays. m. 73, f. 3), parlamenter kontrolün anayasal güvencesini oluşturmaktadır. Kanunilik ilkesinin istisnaları da yine Anayasada belli koşullara bağlanmıştır (m. 73, f. 4, m. 167, f. 2). Bu istisnaların ancak kanun ile kabul edilebileceği Anayasada öngörülmüştür. Dolayısıyla parlamento kamu gelirleri yönünden de maliye politikasının belirlenmesinde görev almaktadır. Yasama organı bu görevi yerine getirirken sosyal hukuk devleti ilkesi sınırları içinde davranmak (Ays. m. 2), mali güce göre vergilendirmeyi gerçekleştirmek (Ays. m. 73, f. 1) ve maliye politikasının sosyal amacı olan vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımını gözetmek (Ays. m. 73, f. 2) durumundadır (10). Ancak politika belirleme ko-

(10) Bkz : Nami Çağan, Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesinin 22. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiri ve Yorumlar, Ankara 1984, s. 171-183.

nusu hükümetin görev alanına girdiği için kamu gelirleri ilke olarak hükümet tasarısı şeklinde parlamentoya gelmektedir. Vergi politikasının harcama politikası ile uyumlu olarak belirlenmesi zorunluluğu da bu konuda yürütme organının ön plana çıkmasını gerekli kılmaktadır.

Anayasanın 161 inci maddesinin 1 inci fıkrasında, «Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır» hükmü yer almıştır. Bu hüküm, Türk Mali Hukukuna ilişkin temel ilkeyi koyarken bütçenin kamu gelirlerine ilişkin yönünü ihmal etmiştir (11). Bütçede gelir rakamlarının yer alması, o mali yıl içindeki finansman kaynaklarının hükümet tarafından tahmin edilmesidir. Bu tahminlerin maddi anlamda kanun gücü ve bağlayıcılığı yoktur. Buna karşılık, vergi kanunlarının ilgili mali yılda uygulanabilmesi için bütçenin «C» cetvelinde yer alması zorunluluğu, kanunilik ilkesinin ve parlamenter kontrolün gücünü görünüşte de olsa artırmaktadır.

4. Kamu Borçlarının Kontrolü

Anayasada vergilerin kanuna dayanması zorunluluğu hükme bağlanmasına rağmen, kamu borçlarının kanuniliği ile ilgili bir hüküm yer almamaktadır. Ancak, halen bir kısım hükümleri yürürlükte bulunan 2996 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilâtı ve Vazifeleri Hakkında Kanunun 33 üncü maddesi, kısa ya da uzun vadeli her çeşit devlet borçlanmasını özel bir kanun ya da bütçe kanunu ile izin verilmesi koşuluna bağlamıştır. Muhasebeî Umumiye Kanununun 30 uncu maddesi de, bütçe açığının nasıl kapatılacağına bütçede belirtilmesi zorunluluğunu öngörmüştür.

Kamu borçları bir yönüyle kamu geliri özelliği gösterirken, borçlanılan para vadesinde geri ödenirken de kamu harcaması özelliği taşımaktadır. Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamakta yetersiz kalması (bütçe açığı) ve borçlanma politikasının, para politikasının bir unsuru olarak kullanılması, borçlanma yetkisinin önem kazanmasına neden olmuştur. Yürütme organı, sınırsız bir biçimde borçlanma yetkisine sahip kılındığı takdirde, yasama organının bütçeyi kontrol yetkisi yararsız bir duruma gelir; anlamını yitirir. Bununla bera-

(11) Bkz : Akif Erginay, Yeni Anayasamızın Mali Hükümleri, Prof. Dr. Fadıl H. Sur'un Anısına Armağan, AÜSBF Yayını, Ankara 1984, s. 63.

ber, diğer kamu maliyesi araçlarında olduğu gibi, borçlanma konusunda da inisiyatif, borç idaresi yetkisine sahip olan yürütme organındadır. Parlamento, ancak hükûmetin istemi üzerine borçlanmaya karar verir. Öte yandan bütçe kanunları ile öngörülen bütçe açığının bir katına kadar ek borçlanma yetkisi, yürütme organına verilmektedir (1985 Mali Yılı Bütçe Kanunu, m. 3). Ayrıca bütçe kanunlarında miktarı öngörülmemekle beraber, 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunundaki sınır uyarınca —cari yıl bütçe ödeneklerinin % 15 ini geçmemek üzere— Hazinesin Merkez Bankasından kısa vadeli borçlanma yetkisi vardır. Hazine bu yetkisini belirlenen para politikası hedefleri doğrultusunda kullanır.

5. Geleneksel Siyasal Denetim Araçları ile Kontrol

Yasama organı, bütçe uygulamasını ve bütçe dışı kamu maliyesi uygulamalarını Sayıştay aracılığı olmaksızın, kendi geleneksel olağan denetim araçları ile kontrol edebilir. Anayasanın 98 inci maddesi (f. 1), bu araçları soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması olarak düzenlemiştir. Bu yollarla yürütme organının kendisine tahsis edilen kaynakları nasıl kullandığını denetlemek amacının yanı sıra, kamuoyunu aydınlatmak amacı da güdülmektedir.

Anayasada öngörülen doğrudan siyasal denetim araçları günümüzde bilgiye dayanan dolaylı kontrol araçları ile tamamlanmaktadır. Öte yandan, parlamento - hükûmet ilişkisi, «işbirliği içinde kontrol» ve «birlikte hareket etme» yönünde gelişmektedir.

II. KAMU MALİYESİNİN PARLAMANTER KONTROLÜNÜ ENGELLEYEN NEDENLER

Parlamentoların kamu maliyesini bütçe aracılığı ile kontrol etmeleri uzun yıllar, parlamentoların hükûmetler üzerindeki üstünlüklerinin bir kanıtı olarak ileri sürülmüştür. Geleneksel anlayışa göre parlamentonun izni olmaksızın hükûmetin gelir toplayamaması ve harcama yapamaması, parlamentonun kamu maliyesi alanındaki mutlak gücünün bir göstergesidir. Parlamento mali konularda sınırsız bir egemenliğe sahiptir; hükûmet ise bütçeyi sadece uygulayabilir. Bu düşünceler günümüzde gerçeği tam olarak yansıtmamaktadır.

Türk Anayasa ve Bütçe Sisteminde, ilk bakışta, parlamentonun kamu maliyesi alanında hükûmeti geniş kontrol etme olanağına sahip

olduğu görülmektedir. Ancak Anayasa ile parlamentoya bütçe konusunda verilen geniş biçimsel yetkiler, parlamenter kontrolün ölçüsünü göstermemektedir. Günümüzde kamu maliyesinin parlamenter kontrolü düşüncesi, belli oranda önemini ve etkisini yitirmek eğilimindedir. Bu eğilimin bazı önemli nedenleri vardır. Bu nedenler birbirleriyle bağlantılı olmakla beraber dört başlık altında toplanabilir :

1. Parlamenterizmin Gelişmesi - Modern Devletin ve Kamu Maliyesinin İşlevlerindeki Değişmeler

Modern demokrasilerde devletin işlevlerinin, üstlendiği görevlerin artması yasama - yürütme ilişkilerini ve güçler dengesini etkilemiştir. Özellikle sosyal hukuk devleti ilkesinin benimsenmesi ile yürütme organının yetki alanı genişlemiş, hükümet üzerindeki parlamenter kontrol zayıflamıştır. Parlamentolar, hükümeti kontrol görevlerini ikinci plana alarak yasama görevlerine ağırlık vermişlerdir. Modern temsili demokrasilerde artık halk egemenliğini temsil eden yasama organı ile bunu temsil etmeyen yürütme organı arasında bir çatışma söz konusu değildir. Modern parlamenter demokrasi, parlamento çoğunluğu ile bu çoğunluğun desteklediği yürütme organı arasındaki işbirliğine, uyumlu davranmaya dayanmaktadır. Yürütme organı, yasama organına karşı siyasal bakımdan sorumludur; yasama organı da halka karşı sorumludur. Siyasal sorumluluğun yaptırımı ise görevden uzaklaştırılmalıdır. Bu sorumluluk zinciri içinde yürütme organı dolaylı da olsa halkı temsil etmektedir. Hükümet ile parlamento çoğunluğu arasındaki ilişki, parti disiplini güçlü olduğu ölçüde daha da rahat sağlanmaktadır. Bu olgu, parlamenter kontrolün etkisini azaltır. Bazen durum, hükümetin parlamento çoğunluğunu kontrol etmesine kadar varabilir. Kamu maliyesi ile ilgili siyasal kararlarda bu özellik daha belirgin olarak kendisini gösterebilir. Örneğin, hükümet bütçesini parlamentoya sunduğu zaman, kabul edileceğini bilir. Ancak bu durum bütçenin hiç değiştirilmeyeceği anlamına gelmez. Zamanımızda parlamento - hükümet çekişmesinden çok, iktidar - muhalefet ayrılığı ön plandadır. Dolayısıyla parlamenter kontrol daha çok parlamentodaki muhalefet açısından anlam taşımaktadır.

Devletin genişleyen işlevlerine ve kamu kesiminin büyümesine paralel olarak kamu maliyesi araçları da çok karmaşık şekillerde ele alınmaktadır. Kamu maliyesi ile ilgili olarak alınan siyasal kararlar hükümetin genel ekonomik politikası ile yakından ilişkilidir. Hükümet, program hedeflerine ulaşabilmek için çeşitli politika araçlarını uyumlu bir bütün oluşturacak şekilde kullanmak durumundadır. Kamu ma-

liyesi araçlarının makro ekonomik etki ve sonuçlarını yönetmek, takdir yetkisini zorunlu kılan idari bir işlevdir. Bu işlev, aynı zamanda belli bir zaman dilimi içinde süreklilik ve yerine göre esneklik gerektirdiğinden parlamenter kontrol ile bağdaşmamaktadır. Dolayısıyla, hükûmetin bütçe aracılığı ile kontrolüne ilişkin geleneksel düşüncelerde temel bazı değişiklikler yapılması gerekmektedir. Politika belirleme konusunun hükûmete ait bir görev olması da, bir bakıma parlamentonun mali yetkilerinin çok anlam taşıması sonucunu doğurmaktadır.

Parlamentonun iç yapısı ve eğilimleri de kontrol işlevini yerine getirebilmesi yönünden elverişli değildir. Anayasal bütçe süreci içinde öngörülen kontrol, parlamentonun gerçekleştirebileceği bir kontrol değildir. Anayasal düzenlemenin temelinde vergi yükümlülerini yürütme organına karşı korumak ve kamu harcamalarını bütçe disiplini sağlamak amacıyla sınırlamak düşünceleri vardır. Bu görevler parlamentonun kamu maliyesi alanındaki geleneksel görevleridir. Bununla beraber parlamentonun gerçek davranışı, tersine kamu harcamalarını etkinliklerini ve ekonomik etkilerini araştırmaksızın artırmak yönündedir. Dolayısıyla, Anayasanın milletvekillerinin gider artırıcı ya da gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamayacaklarına ilişkin hükmü (m. 162, f. 5) ile kamu harcamalarını artırıcı kanun tasarısı ve tekliflerinde mali kaynak gösterilmesi zorunluluğuna ilişkin hükmü (m. 163) bu bakımdan gerçekçi olarak nitelendirilebilir. Öte yandan, parlamentonun kamu harcamaları ile ilgili hükûmet tasarılarına alternatif maliye politikası önerileri geliştirmesi ve politika bütünüünün dengesini bozmadan bu önerileri kabul etmesi de son derece zordur. Parlamento üyeleri kamu harcamaları önerilerini getirirken ya da bütçe tasarısına, kanun tasarılarına değişiklik önerilerinde bulunurlarken genellikle baskı gruplarının etkisi altında kalırlar. Baskı grupları vergi kolaylıkları sağlamak amacıyla da parlamento üyeleri üzerinde faaliyetlerini yoğunlaştırırlar. Baskı grupları, temsilcilerini siyasal partilerden parlamentoya seçtirerek doğrudan yasama sürecine katılabilirler. Baskı gruplarının doğrudan ya da dolaylı etkileri, parlamentonun bağımsızlığını ve parlamenter kontrolün etkisini azaltır. Bununla beraber, baskı gruplarının faaliyetlerini hükûmet üzerinde yoğunlaştırmaları da olasıdır. Parlamentonun karar alma sürecinde çok etkili olamaması durumunda bu yola daha fazla başvurulabilir.

Vergilerin kanuniliği ilkesi, parlamentonun vergilendirme alanındaki yetkilerini uzun bir süre korunmasına neden olmuştur. Ancak

maliye politikasının çabuk ve esnek tedbirler gerektirmesi, vergilendirme alanında da yürütme organına yetki devrini gerekli kılmıştır; kanunilik ilkesi eski sertliği içinde geçerliliğini yitirmiştir. Parlamentolar vergilendirme yetkilerini ilk olarak gümrük vergileri ve dış ticaret üzerinden alınan vergilerde, daha sonra da dolaylı vergilerde önemli ölçüde yürütme organına devretmişlerdir. Bu gerçek, 1982 Anayasasının 167 nci maddesinin 2 nci fıkrasında ifadesini bulmuştur. Dış ticaret alanında Bakanlar Kurulu geniş, serbest ve sürekli bir vergilendirme yetkisine sahip kılınmıştır. Dış ticaret üzerinden alınanlar dışındaki vergilerde ise Bakanlar Kuruluna sınırlı, koşullu fakat sürekli vergilendirme yetkisi verilmesi Anayasa ile kabul edilmiştir (m. 73, f. 4). Bakanlar Kurulunun vergilendirme alanındaki yetkilerini kullanırken ya da kullandıktan sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aldığı tedbirleri onaylatma hatta bu tedbirler hakkında bilgi verme zorunluluğu yoktur. Ayrıca yine kanun hükmünde kararname yetkisinden farklı olarak, Bakanlar Kurulunun kanunda dayanağını bulan yetkilerini kullanması, herhangi bir süre ile de sınırlanmamıştır. Son olarak Katma Değer Vergisi Kanununda (m. 9, 15) anayasal yetki devri koşulları zorlanarak verginin temel unsurları ile ilgili, Bakanlar Kuruluna bile verilebileceği tartışma götürebilecek yetkiler Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na verilmiştir. Vergilerin kanuniliği ilkesinin istisnalarının genişletilmesi, kamu maliyesinin parlamenter kontrolünü zayıflatıcı bir etken olarak ortaya çıkmaktadır.

2. Konsolide Bütçe Dışı Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları

Kamu kesiminin ve devlet faaliyetlerinin genişlemesi, diğer geleneksel bütçe ilkelerine getirilen istisnaların yarı sıra, bütçede birlik ilkesinin de devlet yönetiminde uygulanamaması sonucunu doğurmuştur. Mali araçları çeşitli makro ekonomik ve sosyal politika amaçları doğrultusunda esnek bir şekilde ele almak zorunluluğu, bazı kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının dar anlamda konsolide bütçeyi oluşturan genel ve katma bütçelerin dışına çıkarılmasını gerektirmiştir. Ancak bütçe dışı kamu gelirleri olarak nitelendirilen ekonomik, sosyal ve mesleki amaçlı parafiskal gelirlerin Anayasanın 73 üncü maddesine (f. 3) göre «benzeri mali yükümlülükler» kapsamı içinde kanunilik ilkesine tabi olmaları, yasama organının kontrol yetkisinin sürmesini sağlamaktadır.

Konsolide bütçe dışı kamu harcamaları açısından ise aynı yargıyı ileri sürmek kolay değildir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin sermayeleri-

ni oluşturmak ya da zararlarını karşılamak amacıyla yapılan harcamalar, yerel idarelerin harcamaları ve özel kanunlarla ya da kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan fonlardan yapılan harcamalar konsolide bütçe harcamalarının tabi olduğu parlamenter kontrol rejiminin dışında kalmaktadır. Bu harcamalardan sadece bir bölümü Sayıştayca denetlenmektedir.

Anayasanın 161 inci maddesi bütçenin yıllık olması ilkesinin istisnası olarak kamu iktisadi teşebbüslerini belirtmektedir. Bunun nedeni söz konusu kuruluşların piyasa ekonomisi alanında, tüketicilerin ödedikleri fiyat ile finanse edilen özel mal ve hizmetler üretmeleri ve faaliyetlerinde ilke olarak özel hukuk rejimine tabi olmalarıdır. Ancak, kamu iktisadi teşebbüslerinin sermayelerinin oluşturulması ve zararları genel bütçeden iktisadi transfer yapılması sonucunu doğurduğundan parlamenter kontrolün sağlanması gereği ortaya çıkmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin statüleri 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. Bu kuruluşların bütçesi niteliğinde olan yatırım ve finansman programları üzerinde Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi yoktur. Anayasanın 165 inci maddesi, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Bu konuda 468 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun yürürlüktedir. Bu kanuna göre kamu iktisadi teşebbüslerinin hesapları üzerindeki parlamenter denetim, Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulunun vereceği raporlar yolu ile gerçekleştirilir. Yüksek Denetleme Kurulu raporu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu tarafından incelenir. Komisyon raporuna parti grupları itiraz ederse Genel Kurulda genel görüşme açılarak teşebbüslerin yönetim kurulları ibra edilir. Kamu iktisadi teşebbüsleri üzerindeki parlamento denetimi etkili ve yeterli olmaktan uzaktır.

Yerel idarelerin bütçeleri konusunda yasama organı niteliğindeki meclisleri yetkilidir. Bu durum, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kontrol yetkisi bulunmamasına rağmen, demokratik ilkelere ters düşmemektedir. Yerel idarelerin bütçeleri Anayasanın 161 inci maddesi (f. 1) uyarınca yıllık olarak hazırlanır ve merkezi idarenin onayına tabiidir. Yerel idarelerin hizmet alanları ve gelirleri kanunla belirlenir. Yerel idarelerin bütçe açıklarının genel bütçeden yapılan mali transferlerle karşılanması, parlamenter kontrolü gerekli kılmaktadır. Halen il özel

idareleri ve belediyeler üzerindeki Sayıştay denetimi, özel denetim kanunları çıkarılmadığı için Sayıştay Kanununun geçici 8 inci maddesi uyarınca, 2514 sayılı eski Divanı Muhasebat Kanununa göre yapılmakta ve bu idarelerin Sayıştay'dan geçen hesapları Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülmemektedir.

Konsolide bütçe dışı kamu harcamalarının önemli bir bölümü de fonlardan yapılmaktadır. Böylece kamu gelirlerinin bir kısmı bütçe dışında kurulan fonlara belli amaçlarla tahsis edilmiş olmaktadır. Bu harcamalarda, diğer bütçe ilkelerinin yanında, Anayasada hükme bağlanan kamu harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı ilkesine (m. 161, f. 1) de uyulmamaktadır. Bir kısım fonlarda ise Sayıştay denetimi de kanunlarla önlenmiştir. 1982 Anayasasının Sayıştay'ı düzenleyen 160 inci maddesinin gerekçesinde fonların Sayıştay tarafından denetlenmesinden söz ediliyorsa da madde metninde buna ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi, önüne gelen davalarda fon kurulmasına ilişkin kanun hükümlerini Anayasanın kamu harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı kuralına aykırılığı ve Sayıştay denetiminin bulunmadığı gerekçeleri ile iptal etmişti (12). 1982 Anayasası döneminde ise Yüksek Mahkeme, şimdiye kadar açılan iki davada iptal istemlerini reddetmiştir (13). Bu davalardan ilki 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla kurulan dış ticaret fonu, ikincisi ise, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunla kurulan toplu konut ve kamu ortaklığı fonu ile ilgilidir. Anayasa Mahkemesi iptal istemlerini reddederken Anayasanın 161 inci maddesinde yer alan, «Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir» hükmüne ve mali denetim bakımından Sayıştay'ın tek yetkili organ olmadığı gerekçelerine dayanmıştır. 1982 Anayasasının konu ile ilgili hükümleri 1961 Anayasasından farklı olmadığı gibi fon uygulaması, 1961 Anayasasında bulunmayan «Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz» (1982 Any. m. 163) kuralına da dolaylı olarak aykırı düşmektedir. Fon uygulamalarının yaygınlaşması ile kamu harcamalarının nitelik ve

(12) Anys. Mahk. E. 1971/19, K. 1971/61, 29.6.1971 (AMKD, Sayı : 9, s. 560-567); E. 1967/41, K. 1969/57, 25.10.1969 (AMKD, Sayı : 8, s. 18-65).

(13) Anys. Mahk. E. 1984/6, 1985/1, 11.1.1985 (Resmî Gazete, 17.6.1985, Sayı : 18787, s. 3-16); E.1984/9, K. 1985/4, 18.2.1985 (Resmî Gazete, 26.6.1985, Sayı : 18793, s. 9-38).

miktar olarak sınırlarını belirlemek yetkisi yürütme organına geçmekte, bütçe dengesinin kurulması zorlaşmaktadır.

Konsolide bütçe dışı kamu harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı arttığı oranda parlamenter kontrol zayıflamakta ve kamu harcamalarının bütünü hakkında ekonomik çözümler yapılmaması güçleşmektedir.

3. Zorunlu Kamu Harcamaları

Kamu maliyesinin bütçe aracılığı ile parlamenter kontrolünün önemini azaltan bir neden de bütçe ödeneklerinin büyük bir bölümünün önceden kabul edilen kanunlara ya da süreklilik gösteren işler için daha önce yapılan taahhütlere dayanmasıdır. Kamu harcamalarının bir kısmının bu şekilde, amaçlarının, miktarlarının ve yıllara dağılımının bile önceden belirlenmesi söz konusu olmaktadır. Bu durumda hükümetin de bütçe ödeneklerinin saptanmasında yetkisi kalmamaktadır. Parlamenter kontrol açısından, maddi kanunların çıkarıldığı zaman yapılan Meclis görüşmeleri önem kazanmaktadır. Buna karşılık bazen maddi kanunlar çıkarılırken bunların harcama etkilerini ve sürelerini belirlemek kolay değildir. Gerçekten her zaman hangi kanunun ne miktarda harcama gerektireceği saptanamadığı gibi, bazı kanunlar da uzun yıllara taşan harcama gerektirebilmektedir. Her iki halde de sonuçta parlamentonun bütçe ödenekleri üzerindeki hareket yeteneği ve oynama serbestliği azalmaktadır. Parlamentonun bütçenin temel tercihlerinde ve bütünü üzerinde yetkisi bulunmamakta, sadece çok küçük bir bölümünde gerçek yetkisi kalmaktadır.

Bunun gibi, planlı kalkınma ilkesi, kamu kesimi yönünden bağlayıcı ve emredici olduğu ölçüde, planda yer alan harcama önermeleri bütçeye zorunlu olarak yansıtacağından parlamenter kontrol daha da zayıflayacaktır. Anayasanın 166 ncı maddesinde (f. 2), «Kalkınma girişimleri bir plana göre gerçekleştirilir» denilmekte, planın kamu kesimi yönünden bağlayıcı gücü ile ilgili bir ifadeye yer verilmemektedir. Ancak 1982 Anayasasının bu madde ile ilgili gerekçesinde planın kamu kesimi için emredici» olduğu belirtilmiştir. Türk Hukukunda planlama belgelerine kanun gücü verilmemiştir. 3067 sayılı Kalkınma Planının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan oylama, bir onaylama kararına ilişkindir. Nitekim Anayasa Mahkemesi, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının onaylanmasına ilişkin Millet Meclisi'nin 29 - 30.11.

1978 günlü kararının Anayasaya aykırılığı iddiasını, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylama kararını kanun ve bütçe kanunu niteliğinde görmediğinden reddetmiştir (14). Yıllık programlar da beş yıllık planın bir yıllık dilimine ilişkin, Bakanlar Kurulu kararı ile kesinleşen idari işlemlerdir. Acaba kanun gücünden yoksun olan planlama belgeleri ile bütçe kanunu zorunlu olarak yönlendirilebilir mi? Ya da değişik bir ifade ile bütçe kanunu ile planlama belgelerine ters düşen düzenlemeler getirilebilir mi? Anayasa Mahkemesi, 933 sayılı kanunun, «devletin hangi tür ortaklıklara katılacağına ilişkin yıllık programlarla belirleneceğine» ilişkin hükmünü iptal ederken yürütme organının yasama organını gerekli ödenekleri bütçeye koymak yükümü altına sokacağını, bu durumun yasama - yürütme ilişkilerine aykırı olacağını belirtmiştir (15). Yüksek Mahkemenin gerekçesi, hukuki düşünce olarak sağlam bir mantığa dayanmaktadır. Böylece planın kamu kesimi yönünden emredici niteliğinin hukuki bir kesinlik taşımadığı ortaya çıkmaktadır. Planlama belgelerinin emredici nitelik taşımasının önemli bir sakıncası da, bir iktidarın kendisinden sonraki iktidarlara bu belgelerle bağlamasının söz konusu olmasındandır.

Bütçe kanunu ile beş yıllık kalkınma planına ve yıllık programa ters düşen hükümler getirebileceği halde, planın hukuki çerçevesini oluşturan 91 ve 3067 sayılı kanunlara aykırı düzenlemeler, bu kanunların hükümlerini bir yıl için değiştiren hükümler getirilemez. Aksi halde bütçe kanununa bütçe ile ilgili olmayan hüküm konulmuş sayılır. Anayasa Mahkemesi, 1978 yılı bütçe kanunun, 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilâtı Kurulması Hakkında Kanunun yıllık programların kabul süresini ilgili mali yıl bakımından değiştiren hükmünü yukarıdaki gerekçe ile iptal etmiştir (16). Uygulamada bütçe - plan uyumu, yatırım projelerinin bütçeye ödenek konulmasından önce Devlet Planlama Teşkilâtı'nın onayı alınarak sağlanmaktadır.

4. Siyasal Kararlarda Teknisyenlerin Artan Ağırlığı

Kamu maliyesinin parlamenter kontrolü, öncelikle mali tasarıların ve uygulamaların parlamento tarafından iyi anlaşılmasına ve değerlendirilmesine bağlıdır. J.K. Galbraith, ileri sürdüğü «teknosröktür» kuramında, büyük sanai işletmelerin yönetiminde olduğu gibi, devlet

(14) Anys. Mahk. E. 1979/7, K. 1979/18, 12.4.1979 (AMKD, Sayı : 18, s. 138).

(15) Bkz : Dipnot 12'de belirtilen ikinci Anayasa Mahkemesi Kararı.

(16) Anys. Mahk. E. 1978/40, K. 1978/66, 21.12.1978 (AMKD, Sayı : 16, s. 375-398).

yönetiminde de egemenliğin giderek teknostrüktür adını verdiği bir ekibin eline geçtiğini savunmaktadır (17). Teknostrüktür hukukçu, iktisatçı, yönetici, mühendis gibi değişik nitelikteki uzmanlardan oluşmaktadır. Galbraith'e göre siyasal kararlar ekip çalışmasının ürünü olarak ortaya çıkar. Parlamento ve hatta hükümet, özellikle maliye politikası ve bütçe konularında alınan kararların çok dışında kalmaktadır. Galbraith'in kuramı çok eleştirilere uğramakla birlikte, gerçek payı taşımaktadır. Yürütme organı içinde kamu maliyesi ile ilgili kararlar verimliliği ve rasyonelliği gözeten gelişmiş tekniklere dayalı olarak alındığı ölçüde, parlamentolar bu gelişmeye ayak uyduramamaktadır. Parlamantonun teknik alt yapısı, idarenin artan teknik gücü karşısında yetersiz kalmaktadır. Bu durum, parlamenter kontrolü zorlaştırır. Program bütçenin uygulandığı ülkelerde parlamentolar bu sorunla karşılaşmışlardır. Program bütçede ödenek önerileri, hizmetlerin fayda - maliyet analizi ile ortaya çıkan önceliklerine dayanır. Bütçe hazırlığını teknisyenler gerçekleştirirler; karmaşık mali mevzuatın bütçeye yansıtılması da bu kişilerin görevidir. Parlamento üyeleri, bütçe ödeneklerinin dayandığı analizleri ve varsayımları tartışacak teknik bilgiden, uzmanlıktan yoksundurlar.

Türkiye'de şeklen program bütçe sistemine geçilmekle beraber, bu sistemin uygulandığı söylenemez. Gelişmiş ülkelerde bile program bütçenin ya da benzeri gelişmiş yöntemlerin tam olarak uygulanmadığı görülmektedir. Henüz idare içindeki teknisyenlerin kararları siyasal kararı ortadan kaldıramamıştır. Özellikle faydaların ve maliyetlerin ölçülemediği durumlarda siyasal karar belirleyici olmaktadır. Kaldı ki teknisyenler sorunları çözmek yerine aydınlatıcıları, seçenekleri belirledikleri ölçüde parlamenter kontrole yardımcı da olabilirler. Bu amaçla parlamentoya bağlı bir meclis teknisyenleri grubu ile bilgi işlem merkezi oluşturulmalıdır. Aksi halde uzmanlık gerektiren konularda teknik bilgiler, parlamentoya, kontrol etmek durumunda bulunduğu idareden gelecektir.

SONUÇ

Parlamentoların ilk ortaya çıktıkları zamandan bu yana kamu maliyesi alanı, yasama ve yürütme organları arasında bir yetki çekişme-

(17) Bkz : John Kenneth Galbraith, The New Industrial State, Pelican Books, 1969, s. 80, 106, 118-120; Economics and the Public Purpose, Pelican Books 1975, s. 82-84, 98, 315-320.

sine neden olmaktadır. Bu çekişmede artık yürütme organının ağır bastığı gözlemlenmektedir. Parlamentonun gerek bütçe süreci içinde, gerek mali kanunların kabulü sırasında stratejik politika konularında etkili olamaması, onun hükümet kararlarının tescili ile görevli bir kurul gibi davrandığı iddialarının ileri sürölmesine yol açmaktadır. Anayasal bütçe süreci de yerine getirilmesi zorunlu, fakat anlamsız, boş bir merasim olarak nitelendirilmektedir. Bununla beraber, hükümetin kamu maliyesi ile ilgili kararlarda parlamentonun onayını ve desteğini alması, bu kararlara geçerlilik kazandırmaktadır; konu en azından bu yönü ile önem taşımaktadır. Bütçe sürecinin kontrol bakımından diğer zayıf bir yanı da kapsam olarak kamu maliyesinin bütölünü kavrayamamasıdır. Yerel idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve fonlar yönünden Sayıştay denetimi kabul edilmeli ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağılı ayrı bir denetim mekanizması kurulmalıdır. Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yardımcı bir kurul olarak bir yandan kamu harcamalarının sadece bir kısmını denetleyebilmesi, diğer yandan da yalnız hukukilik denetimi yapabilmesi, —ekonomik etkinlik denetimi yapamaması— parlamanter kontrolün etkisini azaltmaktadır.

Kamu maliyesinin parlamanter kontrolü açısından önemli olan, yasama organının bütçeyi kanunla kabul etmesi değil, karar alma sürecine, kararların hazırlanması aşamasında yeterli bilgi ile donatılmış olarak katılmasıdır. Bu aşamada yasama - yürütme işbirliği gerçekleştiği takdirde, bütçenin kabulüne daha az zaman ayrılabilir; ayrıca parlamento, hükümet ile birlikte sorumluluğı da paylaşmış olur. Parlamanter rejimde yürütme organı, yasama organı ve halk arasındaki siyasal sorumluluk zinciri, kamu maliyesi ile ilgili uygulamaların ve denetimlerin aleniyet içinde yapılmasını gerektirir. Aleniyetin sağlanmasında kitle iletişim araçlarından geniş ölçüde yararlanılmalıdır.