

ANAYASAMIZIN MALİ HÜKÜMLERİ

Prof. Dr. Akif ERGINAY

GİRİŞ

Sosyal olayların, toplum adına kayıtlara bağlanması, toplumlarda ferdi hareketlerin toplum için sınırlandırılması veya toplumun yararına olduğu farzedilen şekilde düzenlenmesi sosyal ve tarihî gelişmenin bir icabı olmuştur. Bu gelişme toplumların, ferdi ihtiyaçların yanında veya üstünde, kendilerine mahsus ihtiyaçların doğmasına ve bu ihtiyaçların tatmini ile görevli devlet veya buna eşit otoritelerin kurulmasına yer vermiştir. Bu ihtiyaçlara kamu ihtiyaçları ve bunların tatmini için yapılan hizmetlere de kamu hizmetleri denir. Her hizmet gibi kamu hizmetlerinin de başarılması, malî kaynaklarla mümkündür. İşte toplumların güvenlik, sağlık, eğitim, bayındırlık ilh, gibi ortak hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için, Anayasalar hak, hürriyet, adalet, eşitlik, din, iktisat gibi müesseselerin yanında, gereken araçların karşılanması hakkında da hükümlere yer vermiştir. Hatta denebilir ki, tarihî gelişme itibariyle malî yüklerin, toplum fertleri arasında dağıtılması şekli, Anayasaların, yukarıda bahsi geçen yüksek ve manevî kaidelerinin beşiği olmuştur. Bu anlamda Fransız ihtilâlinin sebepleri arasında malî sebepler de bulunduğu gibi, İngiltere'de temsilî sistemin kurulabilmesinde de aynı sebeplere rastlanılır; bunun gibi Amerika Birleşik Devletlerinde bir zamanlar «No taxation without representation» seslerini hatırlatmak kâfidir.

Hülâsa, malî hükümlerin Anayasalara girmesi, tarihî ve sosyal gelişmenin bir neticesidir ve zamanımızda bütün medenî memleketlerin Anayasalarında bu temel hükümlere yer verilmiştir.

Memleketimizde açık bir şekilde ilk defa 20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununda başlıca vergi (mad. 84 ve 85) ve Bütçe ve Muhasebat Divanı hakkında (mad. 95 - 101) hükümler yer almıştır.

9 Temmuz 1961 günü halk oyuna sunulup kabul edildikten sonra aynı yılın 21 Temmuzunda nesredilen ve 334 sayılı kanun olarak yürürlüğe giren yeni Anayasamızda malî hükümler başlıca Vergi Ödevi (mad. 61), Bütçenin görüşülmesi ve kabulü (mad. 94), Bütçe (mad. 126), Sayıştay; kamu iktisadî teşebbüslerinin denetlenmesi (mad. 127) ve kesin hesaplar (mad. 128) dır. Ayrıca 64, 93 ve 116/4 üncü maddelerde maliye ile ilgili terimler bulunmaktadır. Biz, teferuata girmeksizin, bunlardan vergi ve bütçeye dair hükümleri incelemekle yetineceğiz.

I - ANAYASAMIZIN VERGİYE DAİR HÜKMÜ

Anayasanın yalnız bir maddesi vergi hakkında hüküm koymuştur; bu maddede aynen «Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur» denilmektedir.

Bu maddenin Kurucu Mecliste konuşulması sırasında başlıca üç konu tartışılmıştır:

1) Madde yerinin, Anayasanın siyasî haklar ve ödevler bölümü olmayıp, iktisadî ve malî hükümlere ait kısım olduğu iddia ve teklif edilmiştir. Bu hususta başlıca Prof. Bedî Feyzioğlu ve Prof. Necip Bilge mütalâa ve teklifte bulunmuşlardır. Esasa taallük etmesi dolayısıyla, bu konu üzerinde durmayacağız.

2) Vergi kanunlarının makale teşmil edilmeyeceği hakkında maddeye bir fıkra eklenmesi teklifi. Bunu da Prof. Feyzioğlu yapmış ve müdafaa etmiştir. Fakat uzun tartışmalardan sonra, teklif Anayasada yer almamıştır.

Vergi kanunlarının, ceza kanunları gibi, geriye yürümemesi düşüncesi, şahsî kanaatıma göre pek uygun değildir. Esasen usul kanunları, bazı hükümleri itibariyle, makale şamil olurlar. Maddî vergi hukuku anlamında ise, makale şümül esasen nadiren ve arzî sebepler dolayısıyla vâki olur. Ayrıca memleketin içinde bulunduğu olağanüstü şartlara göre de vergi kanunlarının geriye yürütülmesi icabedebilir. Harp kazançlarından vergi alınması bunun tipik bir misalidir. Kaldı ki, vergi kanunları mutlaka yeni vergiler

için değil, bazan mükelleflerin lehine de makale şümule başvurabilirler; bizde Veraset ve İntikal Vergisinde olduğu gibi. Hatta son Gelir Vergisi Kanunumuzda ziraat kazançlar bakımından konulan hükümleri de zikredebiliriz. Yine bizde Kurumlar Vergisi nisbetinin geçmiş seneye ait gelirler için vergi nisbeti % 10 dan % 20 ye çıkarılmıştır.

Bu itibarla Anayasa hükmü olarak makale şümülün menedilmesi, vergi hukukunu zedeleyeceği iddiasıyla, yersiz sayılmamalıdır.

3) Kurucu Mecliste, üzerinde çok tartışma yapılan diğer bir konu da, maddede yer almış bulunan malî güç mefhumudur. Bu hususta terim bakımından yapılan tartışmalar üzerinde durmak istemiyorum. Malî güç veya Prof. Bedîî Feyzioğlu'nun, bunun yerine teklif ettiği ödeme gücü, kanaatıma göre aynı anlamdadır. Zira malî gücü olmayan bir kimsenin ödeme gücünden ve aksine ödeme gücü olmayan bir kimsenin malî gücünden bahsedilemez. En az geçim indirimi bakımından keyfiyet gözönüne alındığı takdirde, bu iki terim arasında bir fark da kalmız. Zira bir kimse kendisini geçindirecek bir gelire veya bir servete malik değilse, netice aynıdır; bu kimsenin ne malî ve ne de ödeme gücü var demektir.

Terimden fazla, esasa taallük etmesi bakımından, malî güç mefhumunun maddede yer alması veya almaması hakkındaki tartışmalar çok ilgi çekici olmuştur. Bu mefhumun maliye ilmindeki anlamını tahlil etmeden önce, Kurucu Meclisteki tartışmaları kısaca belirtmekte fayda bulurum.

Bu konuda üyelerden Ferit Melen, aleyhte olarak başlıca şu noktaları belirtmiştir :

«Encümenin son defa getirdiği madde, kanaatımca en uygun maddedir. Bununla birkaç ana vergi prensibi vaz'edilmiş oluyor.

Birincisi, herkesin vergi vermesi prensibi : Umumiyet. İkincisi, verginin kamu giderlerini karşılaması esası, diğeri de verginin kanunla konması esası.

Bunun dışında ödeme gücü kalıyor. Bence bu prensibin Anayasaya konması mahzurludur. Prensip aslında, ilmi olarak doğrudur. Fakat realitede malî güç, iktidara göre vergi alma bir idealdir. Hiçbir vergi kanununda, hiçbir vergi sisteminde buna ulaşılammıştır. Bu prensibin buraya konması tatbikatta birçok mahzurlar doğuracaktır. Hâlen mer'iyette olan kanunların çoğunun Anayasaya aykırılıktan dolayı iptali lâzımgelecektir. Zira istihlâk vergilerinin ta-

mamı, hiçbir iktidar göstermez, istihlâk üzerinden alınır. Sistem tersine müterakkidir. Çünkü fakir halktan da istihlâk vergisi alınır. Eğer iktidara göre güce göre vergi alınacaksa bunların iptal edilmesi lâzımdır.... İktidar ile mütenasip olmadığı için birçok vergilerin, hatta Gelir Vergimizin dahi kalkması lâzımdır...»

Buna karşılık, Prof. Bedî Feyzioğlu şunları söylemiştir : «Sayın Melen, iktidar prensibini münferit vergiler itibariyle dikkat nazarina aldılar. Halbuki maliyede iktidar prensibi, bütün bir vergilendirme sistemi olarak alınır. Onun içindir ki, vergilendirme sırasında, bazı vergiler tersine müterakki olduğundan diğer vergilerin müterakki olarak kabul edilmesi lâzımdır. Onun için ayırma prensibi kabul edilir... Bizim daha önce yaptığımız teklifte ödeme gücüne göre vergilendirilir, tâbiri yer almaktadır. Bu, şahısların, ferdin ödeme gücü, vergilerin hey'eti umumiyesi dikkata alınarak, vasıtasız vergiler de buna göre en az geçim indirimi, muafiyetler tanınacağına göre miktarları tesbit edilecektir. Ödeme gücüne göre vergi alınır demek istihlâk vergisine ve diğer hiçbir vergiye mâni teşkil etmez. Böyle olunca ödeme gücünün mutlaka maddede yer almasına ihtiyaç vardır».

Bu mefhum üzerinde diğer birkaç hatibin de görüşlerini belirtmelerinden sonra madde, yukarıdaki şekliyle ve malî güç terimini ihtiva etmek suretiyle kabul edilmiştir.

Acaba Maliye ilminde malî veya ödeme gücünden ne anlaşılmaktadır? Bu hususta, aynı mefhumu 1947 tarihli İtalyan Anayasasına konulmasında büyük rolü olan B. Griziotti'nin izahlarını kısaca belirtmek isterim. Bu yazar, İtalyan Anayasasının 53'üncü maddesindeki «Herkes, kamu giderlerine, kendi ödeme gücü derecesinde iştirak etmeğe mecburdur» hükmünü belirttikten sonra şu şekilde devam etmektedir :

«Herkesin, kendi ödeme gücüne göre kamu giderlerine iştirak etmek mecburiyeti birkaç prensibi ortaya çıkarmaktadır; 1) bu mecburiyet tamamen malî sahaya, yani vergi maliyesi (finanza fiscale) denilen kısma aittir, 2) bu mecburiyet bir sebep münasebetine göre nazara alınmıştır; çünkü vergileme yetkisinin kullanılması, kamu giderlerine iştirak için meydana gelmektedir; o şekilde ki, eğer kamu giderlerinin karşılanması keyfiyeti yerine getirilmezse (meselâ kâfi gelen bir millî emlak geliri olursa) vergileme yetkisinin kullanılmaması lâzım gelecektir; 3) malî mecburiyet ayrıca, her mükellefin ödeme gücü ile tahdit edilmiştir, diğer bir deyişle alınacak verginin kullanıldığı kamu giderleri gözönüne alınarak, ödeme gücü, vergi vermek mecburiyetinin sebebi olacaktır. Zira münferit vergileri tâyin eden çeşitli ödeme güçleri bulunduğuna göre, çeşitli malî mecburiyetler ve buna karşılık malî yetki sebepleri olmak lâzım gelecektir.

B. Griziotti aynı makalenin malî yetkiden bahseden kısmında da «Herkes kendi ödeme gücüne göre kamu giderlerine iştirak etmeğe mecbur olduğuna göre, herkes devlete aynı miktarı vermeyecek, ancak ödeme gücünün belirttiği hallerin eşitliği halinde ödeme de bulunacak ve belirli ödeme gücü olmayanlar, vergiden muaf olacaktır» demektedir.

Diğer bir İtalyan maliye yazarı E. Morselli ödeme gücü'nü daha teknik ve müşahhas olarak açıklamaktadır. Ona göre ödeme gücü bir anlamda, herkesin, kendi gelir ve servetleri nisbetinde vergi ödemesini; ikinci bir anlamda eşit gelirlerin her zaman eşit ödeme gücünü temsil etmediklerini ifade eder. Bu ikinci anlamdan maksat, ödeme gücü ile gelirlerin eşit muhtevada iki mefhum olmadığını göstermektir. Bir kimsenin, bakmakla mükellef olduğu kalabalık ailesi vardır, diğer birinin böyle değildir. Bir kimse gelirini sermaye faizlerinden, diğer biri emeğinden elde etmektedir. O şekildeki bu ikincinin tasarrufta bulunmak mecburiyeti birinciye nazaran daha fazladır.

Morselli bu noktalara temas ettikten sonra ödeme gücünü, menfi ifadelerle tarif etmek istemektedir. «kim, tamamını âcil ihtiyaçlarının massettiği için, daha fazla azaltılması mümkün olmayacak derecede bir gelire sahipse, onun ödeme gücü sıfırdır. Şu halde, kanun koyucunun bu fertten vergi olarak bir şey istememesi mantık icabıdır. Burada, yaşamak için gerekli en az miktara dokunmaksızın, vergi alınmayacaktır. Yazar, Wagner'e atfen ayrıca belirtmektedir ki, ödeme gücü gelirlerin tamamı değil, mükellef ve ailesinin hayatını ancak devam ettirebilecek gelirlerde fazla olan kısım dır.

Bı kısa açıklamalar karşısında ödeme gücü hakkında objektif kriteriyumların olmadığı neticesine hemen varmak kabildir. Gerçekten bir kimsenin en az geçim indirimine tekabül edecek miktarın tesbit edilmesi kanaatimca, adeta, hayaldir. İstanbul'da evli ve iki çocuklu bir memurla Van'da aynı durumda olan diğer bir memurun aylıklarının 500 lira olduğunu farzedelim. Her iki memurun lojmanda oturduklarını ve 50 şer lira kira ödediklerini kabul edelim. Şimdi bunların vergi ödeme güçlerinin aynı olduğu kabul edilebilir mi? Diğer yandan, insanlar çeşitli yaradılış ve görüştedir. Birinin sineması, tiyatrosu, seyahatı yaşama şartı olarak kabul etmesine karşılık, diğer birinin züht içinde, ekmek peynirle kifaf nefsi esas alması mümkündür. Şu hale göre ödeme gücünü hangisi dik-

kat nazarına alarak tesbit edeceğimiz? Bu durumları sonsuz miktarda saymak kabildir. O halde ödeme gücünü en az geçim miktarı, ayırma veya müterakkiyetle bağdaştırmak, sadece sübjektif kıstaslarla kabildir.

Hülâsa Anayasamızın bir yenilik olarak ödeme gücü mefhumunu muhtevasına alması veya İtalyan Anayasasında olduğu gibi buna müterakkiyet esaslarına uygulayacağının da ilâve edilmesi, ne mükellefler için bir grantı ve ne de Maliye için tam bir esas olabilir.

Bunu maliye'de uzun zamandanberi tartışılan fedakârlıkta eşitlik kaidesi gibi, hemen hemen spekülâtif ve zoraki bir mefhum olarak kabul etmek gerekir. Bununla beraber maliyet ilmi bakımından olmasa dahi, ödeme gücü'nün Anayasamıza girmesi, ilerde muhtemel aşırı ceryanlar için, faydalı bir karşıkoyma vesilesi olabilir.

II — ANAYASAMIZIN BÜTÇE HAKKINDAKİ HÜKÜMLERİ

Bütçe hakkındaki hükümler başlıca dört maddede toplanmış olmakla beraber (94, 126, 127, 128), Sayıştay ve kesin hesaplara ait esaslar hariç tutulursa bu konu bütçenin mahiyeti hakkında 126 ve görüşülmesi ve kabulü hakkında 94'üncü maddede yer almıştır.

126'ncı maddede aynen şöyle denilmektedir «Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki tüzel kişilerin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Kanun, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.»

Bu maddede evvelâ «harcamalar yapmak» gibi kulağa hoş gelmeyen ve mahiyeti itibariyle yanlış olan bir terim garabeti vardır. Harcama, zaten yapılmış olan giderler mânâsına gelir. Harcama yapmak, bu bakımdan bana pek uygun gelmemektedir. Bunun yerine «harcamaları yıllık bütçelerle düzenlenir» denilse idi, daha iyi olurdu.

Maddenin muhtevasına gelince, bunun, eski Anayasa ve Meclis iç tüzük hükümlerini kısmen bir araya getirdiği söylenebilir. Ancak kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki ibare yenidir; ve kanaatimce, pek uygun bir yenilik değildir. Bir kere bir kısım müesseselerin durumu (Maden Tetkik ve Arama, Elektrik Etüd İdaresi, Âmme İdaresi Enstitüsü gibi) bu hükümle ne olacaktır? Üstelik bunların hakkında Anayasada, yasama organı bakımından durumları tesbit edilmiş değildir. Bu itibarla bu teşebbüsler için ayrı bir hüküm konulması ve bu birinci fıkrada, son fıkradaki gibi genel ve katma bütçeler tâbiriyle yetinilmesi daha uygun düşerdi.

Maddenin ikinci fıkrası, plânlama işleri için yerinde ve tatminkârdır. Üçüncü fıkra, tatbikatta yer bulan bir durumu belirtmektedir. Anayasaya konulmasında şahsen fayda bulmaktayım.

Birinci fıkranın koyduğu hüküm devlet ve katma bütçelerden başka mahallî idare bütçelerini de kapsamaktadır. Dolayısıyla Belediye, İl Özel İdareleri ve Köy bütçelerinin de bir yıllık olacağı tesbit edilmiş bulunmaktadır. Tatbikatta ve özel kanunlarda durum böyle olmakla beraber, yeknesaklık temini bakımından böyle bir hükmün Anayasada yer alması, kanaatimce uygun düşmektedir.

Maddenin ikinci fıkrası, plânlama işleri için, yine bütçe tatbikatımızda bulunan bir müesseseyi kabul etmiştir. Üçüncü fıkra hükmü de yine eski ve tatbikatı bulunan esaslara yer vermiştir. Şüphesiz bundan, devlet ve katma bütçeli olmayan kamu müesseseleri hakkında kanun yapılmayacağı neticesi çıkmaz.

126'ncı maddenin Kurucu Mecliste konuşulması sırasında, tasarıda bulunan millî bütçe hakkında tartışmalar olmuş ve böyle bir bütçenin hazırlanmasında memleketin kifayetsiz durumda olduğu hakkındaki mütalâalar dolayısıyla metinden çıkarılmıştır. Ancak bütçenin görüşülmesi ve kabulüne dair 94'üncü maddede, millî bütçe tahminlerini gösteren raporun Meclislere sunulacağı hükmü kalmıştır. Millî bütçe yapılmayacaksa, bunun tahminlerini gösteren raporun nasıl hazırlanacağını anlamak güçtür. Bu itibarla kifayetsizlik var idiyse, bu raporun da metinden çıkarılması gerekirdi. Kaldı ki, son bütçe ile böyle bir rapor hazırlanmış ve yasama organına sunulmuştur.

Bütçenin görüşülmesi ve kabulüne dair 94'üncü madde ile bütçe hukukumuzda oldukça temel değişiklikler yapılmıştır. Madde şudur :

«Genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren rapor, malî yıl başından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Bu tasarılar ve rapor, otuzbeş milletvekili ile onbeş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu bir karma komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grupuna veya gruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur.

Karma komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin, önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülür ve en geç on gün içinde karara bağlanır.

Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, karma komisyona verilir. Karma komisyonun kabul ettiği son metin Millet Meclisinde görüşülür ve malî yıl başına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, meclislerinin genel kurullarında, Bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar».

Bu madde komisyon tasarısındaki metinden bazı farklarla kabul edilmiştir. Karma komisyon şekli tasarıda da aynen vardır; ancak tasarıda 40 üye teklif edildiği halde Kurucu Mecliste bu miktar 50'ye çıkarılmıştır. Diğer yandan tasarının son fıkrasında «B. M. Meclisi üyeleri, karma komisyonda veya genel kurulda, karşılık bir ek gelir göstermeden gider artırıcı teklifler yapamazlar; belli gelirleri azaltıcı teklifler yapabilmeleri de, başka bir ek gelir kaynağı göstermelerine bağlıdır», hükmü varken, bunun asıl metindeki şekliyle daha kesin olarak kabul edildiğini görüyoruz.

Anayasamızın bu maddesi, bünyesi itibariyle yeni esaslar getirmiş olmakla beraber, halen çift meclis sisteminde olan memleketlere nazaran farklı şekiller koymuş bulunmaktadır. Gerçekten İngiltere, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri gibi çift meclis sistemi bulunan bazı memleketlerde bütçeler evvelâ, temsilciler meclisine tekabül eden yasama organlarına sunulur. Bu usûl, bütçe hukukunun menseinden gelmektedir. Bütçe hukuku millî iradeyi temsil eden yasama organları dolayısıyla gelişmiştir. Yalnız millî meclisler halkı doğrudan doğruya temsil ederler. Senatolar, aslında,

yasama esasları bakımından bir muvazene organıdır. Bu itibarla Anayasanın, bütçenin karma bütçe komisyonundan sonra evvelâ Cumhuriyet Senatosuna sunulacağı hakkındaki hükmü, bütçe hukukunun gelişimine ve diğer benzeri memleketlerdeki usullere uymamaktadır.

Bundan başka bütçenin, karma bütçe komisyonunda görüşülmesi hakkındaki hükmü de isabetli değildir. Bir kerre Anayasanın «kanunların görüşülmesi ve kabulü» ne dair 92'nci maddesi, bütçe kanunları bakımından değişmiş olmaktadır. Bu maddenin hükmüne göre, yalnız ihtilâflı hallerde karma komisyonuna başvurulacaktır. Diğer yandan her kanun tasarısı veya teklifi, evvelâ meclislerin ilgili komisyonlarında görüşülür. Bu esas ta bütçeler bakımından değiştirilmiş olmaktadır. Bu itibarla bütçeler de evvelâ her yasama organının kendi bütçe veya maliye komisyonunda görüşülmesi gerekir. Ancak anlaşmazlık çıktığı takdirde, bir hal sureti bulmak üzere bütçeler, her iki yasama organının seçeceği üyelerden kurulacak bir karma komisyona verilir.

Maddenin tartışılması sırasında, Anayasa komisyonu sözcüsü Turan Güneş, karma komisyon usulünün, parti gruplarının temsili imkânsızlığı iddiasıyla, reddini istemişti. Fakat neticede bu düşünce kabul edilmedi. Kanaatımızca, sırf pratik olması bakımından, Anayasamızda yer alan karma bütçe komisyonu sistemi, yasama organlarını çok defa bağlayacak ve kararlarına tesir edecek mahiyettedir. Üstelik karma komisyonun toplanma nisabı 17 olduğuna göre bütçelerin kaderi, yalnız 15 senato üyesi ile birkaç muhalefet üyesine bırakılmış olabilecektir.

Bütçelerin, zamanında kanunlaşmış olması için, meclislerdeki müzakerelerin kısılmış olması ve gider artırıcı veya gelir azaltıcı teklifler yapılmasının men'edilmesi, kanaatimca, Anayasamızın pek de savunulamayacak yeni hükümleridir. Geçici bütçeden adeta büyük bir titizlikle kaçınılmak istenilmiştir. Bütçelerin «malî yıl başına kadar karara bağlanacağı» hükmü, ne bütçe hukukuna ve ne de bütçelerin fonksiyonel bünyelerine uygundur. Gider artırıcı veya gelir azaltıcı teklif yapılamaması hükmü de, bu anlamda hiçbir seyyaliyete yer vermemektedir. Acaba bu safhada üyelerden ayrı olarak, hükümet de böyle tekliflerde bulunamayacak mıdır? Anayasa bu hususta bir hüküm ihtiva etmemektedir. Bunu belki tatbikat halledecektir.

«Oy» avcılığını önlemek maksadiyle ve özellikle bütçelerin, gecikmemesini sağlamak üzere, Anayasada yer alan bu kesin hükümlerin, bütçeleri başlıca hükümet ve karma komisyonun teklif ve kararlarına terketmekten farksızdır. Bunu yasama organlarının görevleri bakımından mahzurlu görmekteyim. Ve bunu, bütçeden ayrı olarak yapılan ve gider artmasına taallük eden kanun tekliflerindeki açık kapının, son iki sene zarfında adeta suiistimal edilen şeklinin, belli başlı ve müşahhas tezahürü olarak anlamak kabildir. Esasen karma bütçe komisyonunun çalışmalarını bilenler, meclislerden nez'edilen hakların, nasıl kullanıldığını görmüşlerdir. Bütçelerin bu komisyonda nasıl geniş değişikliklere uğradığını görmekle, meselenin hal şekli bakımından ya bütçe hâkimiyetini hükümetlere vermek (ki buna imkân görülemez), veya asıl sahibi yasama organlarına bırakmak gerekmektedir.