

Tülay Aray

i. Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
29. Seri — Yıl 1983 — 1984

**MODERN ANAYASALARDA
BÜTÇE HAKKI**

Prof. Dr. Bedi N. FEYZİOĞLU



MODERN ANAYASALARDA BÜTÇE HAKKI

Prof. Dr. Bedi N. FEYZİOĞLU (*)

GİRİŞ :

Demokratik Parlâmenter hükümet sistemi, milletlerin bugüne kadar eriştiği en yüce sistemlerden biri olarak kabul edilirse bütçe hakkının elde edilmesi çabalarının bu sistemin oluşup gelişmesinde birinci derece rol oynadığı görülür.

Bütçe hakkı, bir milletin hakimiyet (egemenlik) hakkının en açık ve kesin ifadesini bulduğu noktadır. Bir milletin egemenliğe yani kendi kendisini idare hakkına sahip olup olmadığının en belirgin ifadesi bütçe hakkında gözüktür ve onda toplanır.

Gerçekten, demokratik-parlâmenter sistemlerde kamu hizmetlerinin görülmesi için halktan gereken vergi vs. mükellefiyetlerin alınması ancak bütçe'nin verdiği müsaadeye istinaden olabilir. Devletin göreceği hizmetlerin vüs'at ve şumulü de bütçenin belirlediği sınırlar dahilinde cereyan eder.

(*) İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü Başkanı.

I — TARİHİ GELİŞİMİ

Bütçe hakkının ilk doğup geliştiği ülke İngiltere olmuştur. İngiltere'de, daha 13. asırda meşhur «Magna Carta» fermanı ile Kral John'un «her türlü cizye ve salmanın ancak Common Council tarafından konulabileceğini» kabul ve ilân ettiği malumdur. Zamanla «House of Commons» şeklini alan İngiliz Parlâmentosu, vergilerin tasdiki hususundaki hak ve salâhiyetleri üzerinde kışkırtıcı davranmasına rağmen, Kırallar, mali ihtiyaçları arttıkça, Parlâmentoya danışmadan vergi ve resimler koymağa gayret etmekten geri kalmamışlardır. James I. ile Charles I. zamanlarında bu mücadele şiddetlenmiş ve 1648 ihtilâli ile 1649'da Charles I'in idamına sebep olan olaylar arasında, Parlâmentoya bu hususta meydan okuması başta yer almıştır.

Stuart hanedanından Charles II ve halefi Jaques II dahi, halkın vergi hakkına çeşitli yollarla yeniden taarruz etmişlerdir. Bu duruma bazı siyasi ve dini meselelerin de eklenmesi ile 1688 ihtilâli olmuş ve ancak bu ihtilâl üzerine 1689 tarihli «Bill of Rights»'ın kabulü iledir ki, vergileri tasdik hakkı, İngiliz hürriyetinin mesnedi ve taarruzdan masûn bir kalesi mertebesine yükselmiştir.

İngiltere'de bütçe müessesesinin tam anlamıyla tesis edilmesi, bittabi, kamu giderlerinin de Parlâmentoca tasdiki hakkının kazanılması ve gerek gelirlerin gerek giderlerin tasdiki işleminin her yıl yeniden yapılması usulünün yerleşmesi üzerine (yine 1689 yılında) tamamlanmıştır.

-
- (1) Feyzioğlu (13. N.): Nazarı, Tatbiki, mukayeseli Bütçe, 6'ncı bası, İstanbul 1981, s. 15-37, 7. bası, İstanbul 1984, s. 14-36.
 - (1) Bloch-Jainé (François). Finances Publiques, Fascicule I, Paris 1957-58, s. 19-20.
Duverger (Maurice): (Institutions financières) Finances Publiques, 7. bası, Paris 1971, s. 180.

Fransa'da bütçe hakkı', İngiltere'ye kıyasla daha geç doğup yerleşmiştir. Bu ülkede de, bütçe hakkı evvelâ gelirlerin tasdiki hakkının kazanılması üzerine doğmağa başlamış giderlerin de tasdiki prensibinin tanınması ile gelişmiş ve ancak bu iki unsurun tasdikinin her yıl yeniden yapılması üzerindedir ki, tam anlamı ile tekemmül etmiştir.

Fransa'da, 14. asırda Kralın genel bir vergi koyabilmesi için «Etats Généraux» adı verilen halk meclislerinin reyine başvurması usulendi. Şu kadar ki, 15. yüzyılda yerleşmiş gibi gözükse de bu usul, 16. asırda hemen tamamen ortadan kalkmıştır. Kırallar artık «Etats Généraux» lara başvurmadan vergi alıyorlardı. Bu meclislerin 1614'den sonra bir daha toplanmamaları dolayısıyla, vergileri tasdik hakkı bütün bütün sönerek 1789 ihtilaline kadar Fransa'da mutlak bir istibdat idaresi hüküm sürüyordu.

Bu devirde vakıa «Parlement» adını taşıyan bir nevi istişari meclisler vardı. Fakat, Montesquieu'nün dediği gibi, bu meclisler, kanunları vaz'edildikten sonra ilân etmek ve unutuldukları zaman da hatırlatmaktan fazla bir şey yapamazlardı. 14. Louis'den sonra Parlöman'lar da tamamen susmağa mecbur olmuşlar, vergi ve bütçe hakkını savunmağa kalkmamışlardır.

1789 ihtilali üzerine Millet Meclisi toplanınca, ilk işi «milletin rızası olmadan hiçbir vergi alınmaz» kaidesini koyan bir kanun çıkarmak olmuştur. Büyük ihtilâlden beri bütün Fransız Anayasalarında bu hak daima tekrar edilmiş, 1. ve 2. İmparatorluk devirleri ile Vishy hükümeti devrindeki bazı istisnalar dışında o zamandan beri yürürlükte kalmıştır.

Fransa'da da bütçe hakkının tam anlamile teessüs etmesi için giderlerin tasdiki hakkının da kabulü ve bu tasdik işlemlerinin her yıl yenilenmesi usulünün yerleşmesi gerekmiştir.

Parlâmentoya giderlerin de onanması hakkını tanıyan ilk hükümler Fransa'da 1791 ve 1793 Anayasalarında görülmüştür. Ancak 25 Mart 1817'de (Restorasyon devrinde) yayınlanan bir kanunladır ki, bakanlıklara ve diğer hükümet dairelerine ödenek verilmesi suretile giderlerin tasdiki usulünün uygulanmasına başlanmıştır.

Gelir ve giderlerin yıllık tasdike tabi tutulması esası da kesin olarak Restorasyon devrinde yerleşmiştir.

Bununla beraber, Fransız bütçe sistemi, olgunluk devrini, parlâmenter rejimin «apogée» sine eriştiği 3. Cumhuriyet süresince idrak etmiştir. Gerçekten, 31 Mayıs 1962 tarihli meşhur «Muhasebei Umumiye Kararnamesi» bu devirde çıkarılmış ve diğer birçok ülkede ve bu meyanda Türkiye'de kurulacak bütçe sistemine örnek olmuştur.

Türkiye'de, bütçe hakkının doğumu ve yerleşmesi, İngiltere ve Fransa'daki gibi halk hareketleri ile değil, üst yöneticiler elile yapılan ıslahat gayretleri sonucu olmuştur.

Tanzimata kadar olan devrede, Osmanlı imparatorluğunda hernekadar kuvvetli bir mali teşkilât mevcut olageldi ise de, bütçe fikrine ulaşılammıştır.

Tanzimattan 1876 Anayasasına kadar olan devrede, bütçe fikri doğmağa başlamış, 1855 yılında ilk Bütçe Nizamnamesi yayınlanmış, 1859'da bir Islahatı Maliye Komisyonu, Hazine Meclisi Âlisi gibi komisyonlar kurulmuş 1871'de Devleti Aliye'nin Bütçe Nizamnamesi tanzim edilerek bir Bütçe Komisyonu teşkil olunmuş ve bu komisyona «iradın sıhhat ve hakikatı ile masrafların lüzum ve meşruiyetini tasdik edebilmek için her türlü taharriyat ve tahkikat» yapma selâhiyeti verilmiş ise de memlekette bir Parlâmento bulunmadığından ortaya demokratik anlamı ile bir bütçe müessesesi çıkması da mümkün olamamıştır.

Meşrutiyet devrinde, bütçe hakkını resmen kabul ve ifade eden ilk kanun 1293-1876 Anayasası olmuş, bu sayede, bütçe müessesesi de hukuki dayanağına kavuşmuştur.

Gerçekten, 1293 Kanunu Esasisi, hem vergileri tasdik hakkına, hem bütçe hakkına dair yeterli hükümler koymuştur.

1876 Anayasası, vergilerin ancak kanunla ve herkesin «kudreti»ne (malî gücüne) göre alınacağını (mad. 25); bütçenin Devletin takribî gelir ve giderlerini gösteren bir kanun olduğunu (mad. 97); gelir ve giderlerin yıllık ve bölüm itibarıyla tasdiğe tabi olacağını (mad. 97-98) belirtmiş ve kesin hesap kanununa dair de hükümler koymuştur.

Ne var ki, 1876 Anayasası ve bu meyanda tasdik edilen ilk bütçe tatbik edilememiş ve 30 yıl süren istibdat idaresinden sonra Anayasa hükümleri ancak 1908'de **İkinci Meşrutiyetin** ilânından sonra uygulanabilmiştir. Bu itibarla Türkiye'de modern anlamda tasdik ve tatbik edilen ilk bütçe olarak 1325 (1909) yılına ait bütçe kabul edilmektedir.

Memlekette «Muhasebe Umumiye Kanunu»nu ilk defa kabul ve tatbik eden idare de İkinci Meşrutiyet İdaresi olmuştur¹.

Cumhuriyet devri, Türkiye'de bütçe hakkının ve modern bütçe müesseselerinin tam anlamıyla yerleşip gelişmesi devri olmuştur.

Gerçekten gerek 1924, gerek 1961 Anayasaları, vergilerin tasdiki, bütçenin görüşülüp onanması, bütçe uygulama-

(1) Gürsoy (Bedri): Kamusal İnfaliye, 2. Cilt, Bütçe, Ankara 1980, s. 78-97.
Sayar (N.S.): Kamu Maliyesi, Cilt II, 5. baskı, Bütçe prensipleri ve tatbikati, İstanbul, 1974.

ması sonuçlarının denetlenmesi ile ilgili hükümleri, bütçenin bugünkü anlamına uygun bir tertiple ihtiva etmişlerdir.

Sözü geçen anayasalarda ve 12 Eylül 1980'den sonraki geçici devrede bütçeye dair kanun ve tüzüklerde mevcut başlıca hükümler ile diğer ülkelerdeki modern anayasalardaki hükümler bundan sonraki bölümde tahlil ve izah edilmeğe çalışılacaktır.

Modern Anayasalar olarak, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kabul edilen, Batı Alman, İtalyan, Fransız ve 1961 Türk Anayasaları ele alınacaktır.

Bir bakıma diğerlerinden daha yeni olması itibarile evvelâ 1961 Türk Anayasasında, ardından 12 Eylül 1980'den sonraki geçici rejimde ve nihayet 1982 Anayasasında bütçe ve kesin hesaplarla ilgili hükümlere yer verilecektir. Diğer ülkeler anayasalarındaki hükümlere daha sonra mukayeseli olarak değinilmeye çalışılacaktır.

II — TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNİN ANAHA TLARI.

A — 1961 Anayasasında Bütçe hakkı:

1961 Türk Anayasasında bütçe hakkı esas itibarile 94 ve 126 ncı maddelerinde tanzim edilmiştir. 127 ve 128'inci maddeler ise bütçenin kontrolü ve kesin hesaplarla ilgilidir. Anayasanın 126'ncı maddesine göre «Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır».

Bu hüküm, kamu harcamalarının bütçe dışında yapılamıyacağını, bütçelerin yıllık olarak tanzim edileceğini belirtmektedir. Böylece, tarihi gelişiminin aksine, zamanımızda Devlet bütçelerinde evvelâ giderlerin belirleneceği ve kamu gelirlerinin giderleri karşılayacak veya ona yakın

miktarda olmak üzere daha sonra tesbit edileceği belirtilmektedir. Gelirlerin de ancak kanunla alınabileceğine dair olan hüküm 1961 Anayasasının 61'inci maddesindedir.

1961 Anayasasının 94'üncü maddesi, Bütçe hakkının Parlâmentoca kullanılma prosedürünü tesbit etmiştir.

Gerçekten, bu maddenin ilk fıkrası hükmüne göre «genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından T.B.M. Meclisine sunulur.»

Bu fıkra hükmü, Dünya Anayasalarında ilk defa klasik bütçeye ilâveten «millî bütçe» fikrini de bir Anayasa müessesesi haline getirmiştir.

Millî bütçe ve millî muhasebe fikri¹, özellikle 2. Dünya Harbi sırasında ve harpten sonra gelişmiş ve hemen tüm ülkelerde uygulanmaya konulmuş olmasına rağmen, Türkiye dışında hiçbir ülkede henüz bir anayasa müessesesi haline gelmemiştir. Bizim 1961 anayasamız bu bakımdan Dünya Anayasalarına öncülük etmiştir, denilebilir.

12 Eylül harekâtından sonra yürürlüğe konulan Güvenlik Konseyi İktüzüğü, Kurucu Meclis Kanunu ve Danışma Meclisi İktüzüğünde de aynı hükümlere yer verilmiş olması, millî bütçe fikrinin ülkede artık iyice benimsendiğini göstermektedir.

1961 Anayasasının 94'ncü maddesindeki ikinci modern hüküm sonuncu fıkrada yer almıştır.

Bu fıkradaki hüküm, 2 inci Dünya Harbi'ne kadar Anayasalara hakim olan «Parlâmentoların üstünlüğü ve

(1) Feyzioğlu (B. N.): Millî muhasebe ve millî bütçeye dair tetbirler, Cilt I, Millî muhasebe-Devlet muhasebesi, İstanbul 1960.

bütçe hususunda tam yetkili oldukları» görüşünün değiştiğinin bir ifadesi sayılabilir.

Gerçekten, vaktile, Parlâmentonun Hükümetten gelen Bütçe tasarısı üzerinde istediği her türlü değişikliği yapabileceği görüşü hakimdi. Vakıa harpten önce de bazı kısıtlamalar konulmak istenmekte ise de, bu sınırlamalar daha ziyade Meclis İctüzüklerinde yer alan hükümlerle sağlanmağa çalışılıyordu. Anayasalar, Parlâmentonun («kadını erkek veya erkeği kadın yapamamanın dışında») her hususta tam yetkili bulunduğu kanaatinin bir ifadesi olarak bütçe ile ilgili herhangi bir tahdit te koymuyorlardı.

İkinci Dünya Harbi'nden sonra bu görüş değişmeye, Demokratik-Parlâmenter sistemlerde dahi, Parlâmentonun yetkilerinin sınırsız olamayacağı fikri revaç bulmaya başlayınca, Bütçe projesi üzerinde değişiklik yapma yetkisi de iki açıdan tahdite tabi tutuldu.

Bütçe tasarısı üzerinde Parlâmenterlerin mütemayil buldukları değişiklikler daha ziyade giderlerin artırılması veya gelirlerin azaltılması istikametindedir. Gerçekten, her Parlâmenter kendisini seçmenlerine karşı yeni veya daha fazla hizmet götürmekle yükümlü addeder. Götürülecek her hizmet ise bütçeye yeni bir gider ilâvesi demektir. Böylece, her seçim dairesinin parlâmenterlerinden gelecek bu gider artırma tekliflerinin önlenmesi, gerekeceği içindir ki, Genel Kurullarda gider artırıcı teklif yapılamıyacağı hükmü konulmuştur.

Parlâmenterler, aynı zamanda vergi mükellefi olan seçmenlerin de temsilcisidirler. Mükelleflerin başlıca şikayeti de vergilerin ağırlığındandır. O halde, parlâmenterlerden bekledikleri ikinci gayret te vergilerde indirim sağlamalarıdır. Bu ise, bütçe gelirlerinde bir azalma sonucunu doğuracaktır. İşte bu nedenledir ki, genel kurullarda

belli gelirleri azaltıcı tekliflerde bulunmaları da önlenmiştir.

1961 Anayasasının Bütçe Kesin hesapları ile ilgili 126'ncı maddesi, bu hesapların tanzimini ile Parlâmentoya sunulması için, evvelki anayasalara nazaran, daha kısa bir süre kabul etmiş ise de yine bu süre «ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl» olarak tesbit olunmuştur. Bu hesapların yargılamasını yapacak Sayıştaya tanınan süre de 6 ay olarak belirlenmiştir.

Bu hükümlerin 1. Kurucu Mecliste görüşülüp tartışılması sırasında belirtmeğe çalıştığımız gibi, kanaatimizce Anayasanın tesbit ettiği bu süreler bütçe kontrolundan beklenen fonksiyonun müessir bir şekilde yerine getirilmesine yarar sağlayacak kısalıkta değildir.

Bizim önerdiğimiz sistemde, bir mali yılın (bütçe) kesin hesapları en geç ertesi mali yılın altıncı ayına kadar Parlâmentoya ve Sayıştaya sunmalı ve Sayıştay da incelemelerini tamamlayarak raporunu üç ay sonunda Teşrii Organa tevdi etmelidir. Bu suretle, gelecek mali yıla ait Bütçe tasarısı Parlâmentoya sunulduğunda, bir evvelki bütçe yılının kesin hesabına ait Sayıştay raporu da gelmeli ve her iki belge bir arada ve mukayeseli olarak incelenip değerlendirilebilmelidir.

1961 Anayasası, her ne kadar bu prosedürü tam anlamı ile sağlamamış ise de, 128'nci maddesinde, «kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise» ibaresi ile koyduğu ara hükümle bir bakıma Kanun koyucuya süreyi kısaltma hususunda bir direktif vermiş bulunmaktadır, denebilir.

1961 Anayasasının, modern maliye ve ekonomiye uygun bir önemli hükmünü de «Kalkınma Plânı» ile ilgili olarak görmek mümkündür.

Gerçekten, kamu harcamalarının «yıllık bütçelerle yapılacağına» dair 126'ncı maddenin ikinci fıkrasında «Kalkınma Plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usullerin», kanunla konabileceği belirlenmiştir. 129'uncu madde ile de «İktisadi, sosyal ve Kültürel kalkınmanın plâna bağlanacağı; kalkınmanın bu plâna göre gerçekleştirileceği» kaydedildiği cihetle, kalkınma plânının gerektirdiği hallerde, yatırım harcamaları birkaç mali yıla sirayet edecek şekilde de tesbit olunabilecek, demektir.

Sayıştay, ister Kalkınma Plânına uygun olarak Plânlama Teşkilâtınca ön incelemeden geçirilerek kabul olunan, ister cari işlemlerle ilgili olarak genel ve katma bütçelere dercolunan tüm kamu giderleri ile kamu gelirlerini ve kamu mallarını (Türkiye Büyük Millet Meclisi) Teşrii Organ adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen diğer inceleme ve denetleme işlerini yapmakla görevlendirilmiştir (Anayasa mad. 127). Sayıştayın bu denetlemeler sonunda hazırlıyacağı «genel uygunluk bildirimi», ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarisının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde (T.B.M. Meclisine) teşri organa sunması gerekmektedir ki, bu sürenin uzunluğuna ve yarıya indirilmesi gereğine, az önce işaret edilmişti.

Türkiye'de, 1961 Anayasasının bütçe ile ilgili başlıca hükümleri olarak bunlara değinmekle yetinilmiştir.

B — 12 Eylül 1980'den sonraki geçici rejimde: bütçe ile ilgili sistem ve hükümlerde, T.B.M. Meclisi yerine evvelâ Milli Güvenlik Konseyinin, 23 Ekim 1981'den itibaren de Kurucu Meclisin (Danışma Meclisi + Milli Güvenlik Konseyi) kaim olmasından başka pek önemli bir değişiklik yapılmamıştır.

Gerçekten, T.C. Milli Güvenlik Konseyinin Yasama gö-

revleri İtüzüğündeki bazı maddelerin değiştirilmesi hakkındaki 10 No. Kararının 15 inci maddesine göre:

«Genel ve Katma Bütçe kanun tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından Milli Güvenlik Konseyine sunulur.

Bu tasarılar ve rapor Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliğince teşkil edilecek Bütçe-Plân komisyonunda görüşülür.

Bütçe-Plân komisyonunun çalışmalarına ilgili Bakan veya yetki verilen kamu görevlileri katılırlar.

Komisyonun hazırlayacağı bütçe raporu ile bütçe kanunun tasarıları Milli Güvenlik Konseyi'nde görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır».

Görülüyor ki, bu İçtüzük hükmü, 1961 Anayasasının 94'üncü maddesinin, bütçe ile ilgili birinci fıkrası hükmünde, T.B.M.M. yerine Milli Güvenlik Konseyi'ni ikame etmekten başka bir değişiklik yapmamıştır.

Kurucu Meclis hakkındaki 30 Haziran 1981 gün ve 2485 sayılı kanunun 27 ve 28'inci maddeleri, Danışma Meclisi İçtüzüğünün 84'üncü maddesile birlikte mütalea edilince, 1961 Anayasasının 94'üncü maddesindeki ana hükümlerin hemen aynen tekrar edildiği görülür.

Şu farkla ki, Bakanlar Kurulunca mali yılbaşından üç ay önce Danışma Meclisi Başkanlığına sunulan genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, Danışma Meclisinin Bütçe-Plân Komisyonunda en çok kırk gün içinde görüşülecektir. Komisyonun bu süre içinde hazırlayacağı rapor Danışma Meclisi Genel Kurulunda en geç yirmi gün içinde görüşülüp karara bağlanacaktır.

Bu suretle, 1961 Anayasasına kıyasla C. Senatosu gibi bütçeyi önceden görüşme hakkına sahip bulunan Danışma Meclisi, yine Senato gibi, bütçeyi reddetme hakkından mahrum bulunmaktadır. Mamafih Danışma Meclisi Bütçe-Plân Komisyonunun bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma hususunda geniş yetkiye sahip bulunduğu ifade olunabilir. Kurucu Meclis Kanununda ve Danışma Meclisi İttüzüğünde bu bakımdan herhangi bir sınırlama konulmamıştır.

Danışma Meclisi için bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisini sınırlayan hüküm, Genel Kurul görüşmeleri sırasında da 12 Eylül geçici rejiminin, bütçeyi onama sisteminde, 1961 Anayasasının 94'üncü maddesinin son fıkrası ile kabul olunan sınırlamayı benimsediği görülmektedir. Diğer bir deyimle, «Danışma Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamayacaklardır». Şu kadar ki, 1961 Anayasasındaki sınırlama B.M. Meclisinin her iki kanadına mensup üyelere şâmil iken, 12 Eylül rejimindeki sınırlama sadece Danışma Meclisi üyeleri için, geçerlidir. Diğer kanunları olduğu gibi, Bütçeyi de nihai derecede kabul ve red yetkisine sahip bulunan Güvenlik Konseyinin bu tasarıda istediği her türlü değişikliği yapmak imkânı bulunduğu da aşîkardır¹.

Bu itibarla, 12 Eylül rejimi her ne kadar 1961 Anayasasının bütçe ile ilgili sistemini benimsemiş olmakla beraber, millete ait olan Bütçe hakkının, Türkiye'de tam anlamı ile oluşması için 1982 Anayasasının kabulünü ve genel seçimlerle teşekkül eden Büyük Millet Meclisinin yeniden çalışmaya başlamasını beklemek gerekmiştir.

(1) Feyzioğlu (B.N.): Bütçe Tasarısı Danışma Meclisinde, Milliyet, 2 Aralık 1981, s. 2.

C — 1982 Anayasasına göre Bütçe Hakkı

18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı T.C. Anayasasında tanımlanan bütçe ile ilgili hükümlerde de esas itibarile 1961 Anayasasında konulan prensiplere sadık kalınmıştır.

1982 Anayasasında 1961 Anayasasına nazaran yapılan önemli değişiklikler olarak şu hususlar belirtilebilir:

Bir defa, bütçe tasarılarının Parlâmentoya sunulma süresi kısaltılmış ve mali yılbaşından üç ay önceden 2,5 ay (75 gün) önceye indirilmiştir.

Tek Meclisli hale gelen B.M. Meclisinde kurulan Bütçe Komisyonunun 50 yerine 40 üye ile oluşması ve iktidar grubuna 25 üye verilmesi kabul edilmiştir.

Bütçe Komisyonunun bütçe tasarısını 8 hafta yerine eli beş günde görüşerek Meclis Genel Kuruluna sunması hükmünü getirerek 1982 Anayasası bu hususta da bir kısaltma yapmıştır.

Genel Kurulda, B.M. Meclisi üyelerinin değişiklik önermelerini nasıl sunacaklarına, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı tekliflerde bulunamayacaklarına dair 1961 Anayasasında mevcut esaslar 1982 Anayasasında da aynen korunmuştur.

1982 Anayasasının 1961 Anayasasına kıyasla kabul ettiği asıl önemli değişiklik Kesin Hesap Kanunu ile ilgilidir.

Gerçekten, 1982 Anayasasının 164'üncü maddesine göre, Kesin Hesap Kanunu tasarıları, ilgili mali yıl sonundan itibaren en geç yedi ay sonra Bakanlar Kurulunca T.B.M.M.'ne sunulacaktır. Sayıştay Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak 6 ay yerine en geç 75 gün içinde Genel Uygunluk Bildirimi T.B.M.M.'ne sunacak-

tır. Böylece, bir önceki mali yıla ait Kesin Hesap Kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısı ile birlikte Bütçe Komisyonunda görüşülecek ve Genel Kurul da Kesin Hesap Kanunu tasarısını yeni yıl bütçe kanunu tasarısı ile birlikte görüşerek karara bağlayacaktır.

Bu hükümlerle, 1982 Anayasası, T.B.M.M.'nin bütçe hakkını sırf gelecek mali yıl bütçe tasarılarını onamak sureti ile değil, fakat bilfiil uygulanmış bütçenin süratle sunulmuş kesin hesap sonuçlarını incelemek suretile daha müessir bir şekilde kullanması imkânını hazırlamış bulunmaktadır.

III — Diğer Ülkelerde Bütçe Hakkı

A — Federal Almanya

23 Mayıs 1949 tarihli Federal Almanya Anayasası, X. Bölümünde Mali rejimle ilgili hükümleri tanzim etmiştir¹.

Federal Almanya Anayasası, Mali rejim için ayırdığı bu bölümde evvelâ (104 a maddesinde) giderlerin ve bilâhère (105'inci ve 106'ıncı maddelerinde) gümrük, tekel gelirleri ile sair vergilerin Federasyon ile Eyaletler arasında taksimine dair esasları tespit etmiş, ve daha sonra (107'inci madde) mali denge ile, (108 inci madde) maliye idaresine dair hükümleri tayin etmiştir.

Bütçe ve kesin hesaplarla ilgili hükümlere gelince, 109 ilâ 115'inci maddelerde tanzim olunmuştur. Buna göre, «Federasyon ve eyaletler bütçe uygulamalarında özerk olup birbirlerine bağlı değildirler.»

(1) Şeref (Ünal): Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, Ankara, 1972. S. 48-54.

«Federasyonun bütün gelir ve giderleri bütçede gösterilir». Bütçenin bir veya birkaç hesap dönemi için yıllara göre bölünebileceği hususu ilk hesap yılının başlamasından önce bütçe kanunu ile tesbit edilebilir. Bütçenin bazı kısımlarının farklı zamanlarda yıllara göre bölünebileceği öngörülebilir.»

«Bir hesap yılının kapanmasından önce gelecek yıla ait bütçenin kanunlaşmaması halinde, Federal Hükümet, kanunun yürürlüğe girmesine kadar, mevcut kuruluşların işlemesi ve Federasyonun hukuki mükellefiyetlerini yerine getirmesi için gerekli harcama yapmaya yetkili kılınmıştır.

Federal Almanya Anayasasında, Harp sonrasında kabul olunan diğer modern anayasaların çoğunda görülen Parlamento üyelerinin yetkilerini sınırlayıcı hükme 113'üncü maddesinde yer verilmiştir. Gerçekten bu maddenin (1) no.lu fıkrasına göre; «Federal Hükümet tarafından teklif edilen bütçedeki masrafları artıran veya yeni masraflar gerektiren veya gelecekte yeni masraflar öngören kanunlar Federal Hükümetin tasvibine ihtiyaç gösterir. Aynı hüküm vergi azalmasına sebep olan veya gelecekte bunu gerektirecek kanunlar için de uygulanır.»

Görülüyor ki, bütçe tasarısında (veya Almanların tabiriyle- Haushaltplân- bütçe plânında) Parlamento'ların gelirleri artırıcı veya gelirleri azaltıcı bir teklifin kabul edilebilmesi ancak Federal Hükümetin tasvibi halinde mümkün olabilecektir. Aksi takdirde Hükümetin tasvibi olmadan bütçedeki giderleri artırıcı veya gelirleri azaltıcı bir kanun Parlamento'dan geçemeyecektir.

«Federal Maliye Bakanı, Federal Millet Meclisine ve Federal Senatoya, Federal Hükümetin ibrası için, müteakip mali yıl içinde bütün gelirler ve giderler ile Hazinesinin durumu ve borçları konusunda hesap vermek zorundadır.

Üyeleri hâkim bağımsızlığına sahip olan Federal Sayıştay, hesabı tetkik ile bütçenin ekonomik bakımdan yerinde ve kanunlara uygun olarak tatbik edilip edilmediğini kontrol edecek ve (her iki meclise) yıllık rapor verecektir. Bu suretle, Almanya'da Federal Bütçe, Hükümetten müstakil bir organ olan Sayıştay tarafından Parlâmento adına kontrol ve murakabe edilmiş olmaktadır.

B — İtalya:

İtalya'da, 22 Aralık 1947 tarihinde Kurucu Meclis tarafından kabul edilmiş ve 1 Ocak 1948'de yürürlüğe girmiş bulunan «İtalya Cumhuriyeti Anayasası» bütçe ile ilgili hükümlerine oldukça dağımık olarak değişik maddelerinde yer vermiştir¹.

İtalya Anayasasında, dolaylı da olsa, bütçe hakkı ve vergi ödevi ile ilgili ilk hükmün, 4. maddesinde belirlendiği ifade olunabilir. Gerçekten bu maddenin ikinci fıkrasına göre, «Her vatandaş, kendi imkânlarına ve tercihi-ne göre, toplumun maddî ve manevî ilerlemesine yardım edecek bir faaliyet veya vazife yapmak ödevi ile yükümlüdür».

İkinci bir hüküm verginin kanuniliği prensibinin bir ifadesi de sayılabilecek olan «Kanunî bir esasa dayanmayan hiçbir şahsî veya mali bir vecibe hiçbir kimseye yükletilemez» şeklinde tanzim edilmiş bulunan 23. maddedir.

Bütçeye dair üçüncü bir hüküm, kanunların müzakeresi ve kabulü ile ilgili 72 inci maddenin sonuncu fıkrasında yer almıştır. Buna göre: «Anayasa ve ... bütçenin kabulüne, kat'i hesapların tasvibine müteallik kanun tasa-

(1) Akgüç (Atif): İtalyan Cumhuriyeti Anayasası, Ankara, 1972, s. 3, 7, 19-21.

rıları daima normal usul ile doğrudan doğruya Meclis tarafından müzakere ve tasvip olunur.»

Referandumla ilişkin 75 inci maddenin ikinci fıkrasına göre ise «Vergi ve bütçe, umumî af kanunları, milletlerarası anlaşmaların tasdikine izin vermeye müteallik kanunlar için referandum kabul olunamaz.»

İtalyan Anayasasında, bütçe ile ilgili asıl hüküm 81 inci maddedir. Bu madde bütçenin onama prosedüsünü şöyle tanzim etmektedir: «Meclisler her sene Hükümet tarafından takdim edilen bütçeyi ve kesin hesap raporlarını tasvip ederler. Muvakkat bütçe ancak kanunla olur ve toplam olarak dört aylık bir devreyi aşamaz. Bütçeyi tasvip kanunu ile, yeni vergiler ve yeni masraflar tesis edilemez. Yeni veya daha büyük masrafları icabettiren diğer herhangi bir kanun, onları karşılayacak vasıtaları göstermeye mecburdur.»

C — Fransa:

Fransa'da Parlâmenterlerin bütçe tasarısı üzerinde tadil yetkileri, 1958 Anayasası ve 2 Ocak 1959 tarihli Emirname (Ordonnance) kesin çizgilerle sınırlandırılmıştır.

1958 (De Gaulle) Anayasasının 40 inci maddesine göre «Parlâmento üyeleri tarafından formüle edilen teklif ve tadiller, kamu gelirlerinde bir azalma veya kamu giderlerinde bir ağırlaşma husule getirecek mahiyette olduklarında, nazarı itibare alınmaz».

Anayasanın bu hükmü Fransız Hükümeti tarafından çok kesin olarak yorumlanmış ve yalnız bütçeye değil, tüm kanunlara şamil olarak uygulanmıştır. O derecede ki, meselâ, evlilik dışında doğan çocukların miras hakkını genişleten bir kanun teklifi dahi, Devletin Miras hakkını ve binnetice Devlet gelirlerini azaltıcı bir tesir husu-

le getireceği cihetle, nazarı itibare alınamaz addedilmiştir.

Fransa'da, Anayasanın bu genel sınırlayıcı hükümüne ilâveten 2 Ocak 1959 tarihli Emirnamenin 42 inci maddesi gelirleri azaltıcı veya giderleri artırıcı tekliflerin yapılamaması esasını özellikle bütçe kanunu için daha etraflı bir şekilde tanzim etmiştir. Söyle ki: Bir bütçe projesi üzerinde değişiklik ve ilâve yapacak bir madde ancak bir gideri kaldırmağa veya azaltmağa veya bir geliri ihdasa veya artırmağa veyahut kamu giderlerinin kontrolunu sağlamağa müteveccih olduğu takdirde yapılabilecektir.

Fransa'da, Anayasanın ve emirnamenin bu sınırlayıcı hükümlerinden kurtulmak için Parlâmenterler daha başka gayretlere girmişlerdir. Bütçeye gider artırıcı teklifte bulunamayacaklarını görünce, bu defa Hükümeti bu yola sevk etmek için, artırılmasını istedikleri ödeneklerle ilgili bölümlerde kısmî indirmeler yapmağı denemişlerdir.

Diğer taraftan gelir bütçesinde istedikleri bazı vergi indirimlerini sağlamak üzere de, bu indirimi diğer bazı gelir kalemlerinde artırma teklifi ile birlikte yaparak bütçe muvazenesinde bir değişiklik olmadan tadil tekliflerini geçirmeğe çalışmışlardır. Fransız Parlâmenterlerin aynı yolu giderler için denedikleri de olmuştur. Meselâ, eski muhariplerin maaşlarında artırma sağlayabilmek için Millî Savunma Bütçesinde azaltma ile birlikte teklifte buldukları da olmuştur.

Bir ara, gelirlerin azaltılmasını önleyen tadil teklifinde bulunmama yasağını vergi kanunlarının halihazırdaki hükümlerile ilgili kabul etmişlerdir. Binaenaleyh, meselâ. Hükümetin bir vergi tarifesinde yapılmasını öngördüğü % 10 artışa dair bütçe projesi hükmünü değiştirip parlâmentodan bu tarife artışının % 5 olarak geçmesini sağlamışlardır.

Bu izahları kaydeden Prof. P.M. Gaudemet¹. Fransa'da Parlâmentonun bütçe kararları üzerindeki tesirinin gittikçe azaldığını kaydetmekle beraber, şu hususları da ilâve etmeden geçememektedir.

Parlâmentonun bütçe hakkı üzerindeki bu sınırlamalar, şüphesiz bütçe problemlerinin gittikçe artan karmaşıklığının bir sonucudur. Ne var ki, bu durumun doğuracağı siyasi sonuçları görmemezlikten gelmek mümkün değildir.

Bütçe, aslında, Parlâmentoya ana görevi olan kontrol ve murakabeyi sağlayan bir araçtır. Bunun için değildir ki, Benjamin Constantin'in, daha 28 Mayıs 1819'da Millet Meclisinde verdiği nutuk bugün dahi geçerliliğini korumaktadır:

«Bütçe, her türlü siyasi, mali tüm suistimallere karşı milletin bir silâhıdır. Bu silâh, anayasal, kanunî ve müessir bir silâhtır. Sizler, bu silâhı, kamu yararına olan meclûbiyetinizin hissettirdiği her reform için kullanabilirsiniz; ve bütçeyi oylarken, size ne denirse densin, giderlerle ilgili her meseleyi incelemeniz ve bunları sadece maliyeye olan ilişkileri itibarile değil fakat hürriyete olan tesirleri itibarile de tetkik etmeniz gerekecektir.»

Kısaca, bu sözlerle Bütçenin ana fonksiyonlarından birinin Parlâmentonun Millet adına, İcra Kuvvetini ve Hükümeti müessir bir kontrol ve murakabeye tabi tutabilmesinin en önemli aracı olduğu belirtilmiş olmaktadır.

(1) Gaudemet (P.M.): Précis de Fanances Publiques, Tome I, Paris, 1970, s. 275-280.

IV — Bütçe Hakkının Kullanılması İle İlgili İki Sistemin Mukayesesi

Bütçe hakkına, yani Millî Hâkimiyetin, Parlâmento tarafından, Millet adına kullanılmasına dair mevzuat ve tatbikata toplu bir nazar atfedildiğinde başlıca iki sistemin mevcudiyeti görülür.

Kontimantal Avrupa ülkeleri ile memleketimizde cari olan **birinci sistemde**, Parlâmentolar Bütçe hakkını esas itibarile Bütçe tasarısının Meclislerde görüşülüp onanması sırasında kullanmak isterler. Bunun için de Hükümetin sunduğu bütçe tasarısı üzerinde uzun ve geniş incelemeler yaparlar. Bütçe tasarısı evvelâ Bütçe Komisyonlarında çok detaylı ve teknik bir incelemeye tabi tutulur. Bu Komisyonlar, tasarı üzerinde her türlü değişikliği yapmağa yetkilidirler. Anayasalarda veya İctüzüklerde, bütçe komisyonlarının bu yetkilerini sınırlayıcı herhangi bir hüküm yoktur.

Hükümetin bütçe tasarısının, bütçe komisyonlarında tamamen değiştirilmesini önleyen başlıca sebep, komisyon üyelerinin çoğunluğunun İktidar Partisine veya Partilerine mensup olmalarıdır.

Meclis Genel Kurullarında, Parlâmenterlerin, özellikle seçmene selâm ve gelecek seçime yatırım maksadı ile yapabilecekleri tekliflerin genel temayülü o istikamette olduğu içindir ki, giderleri artırıcı veya gelirleri azaltıcı tadil teklifinde bulunmaları, Anayasa (veya İctüzük) hükümleriyle sınırlanır. Bu sınırlayıcı hükümlerden kurtulmak gayretleri dahil, Kontinantal Avrupa Memleketlerinde Parlâmentoların Bütçe Hakkını kullanmasının başlıca ve belki yegâne safhasının bütçe projesinin görüşülüp onanma safhası olduğu anlayışının bir ifadesidir.

Bütçe tasarısı, böylece, Parlâmentoların görkemli toplantılarında hararetili konuşmalar ve tartışmalar sonun-

da bir defa kabul edilip kanunlaştıktan sonra, artık bütçe hakkı kullanılmıştır. Parlâmenterler, görevlerini yapmış olmanın huzuruna kavuşmuşlardır.

Bütçe tasarısı kanunlaştıktan sonra onun uygulanmasının nasıl bir seyir takip ettiği ile artık pek ilgilenilmez. Bu uygulanmanın sonuçlarının toplandığı Kesin Hesap Kanunu Projesi Parlâmentoya sunulduğunda, o bütçe üzerinde henüz tasarı halindeyken yapılan hareketli tartışmalar çoktan unutulmuştur.

Aslında bu unutmamanın ve ilgisizliğin önemli nedeni arada geçen zaman olmaktadır. Gerçekten, Kontinental Avrupa Ülkelerinin çoğunda bir bütçeye ait kesin hesap kanunu aradan uzun süre geçtikten (bazan 4-5 yıl) sonra Parlâmentoya sunulmaktadır. Araya bazan yeni bir seçim girerek üyelerinin önemli bir kısmı dahi değişmiş olduğu ve herhalde ilgili bütçe projesini sunan Hükümetin çoktan iktidardan ayrılmış bulunduğu bir kesin hesap kanunu projesinin görüşülmesinde parlâmentodan, o bütçenin müzakeresi ve tasdiki sırasındaki alâkayı bulmak mümkün olmamaktadır.

İkinci sistem diye ifade edilebilecek Anglo-Sakson sisteminde ise, Parlâmentoca Bütçe Hakkının bütçe tasarısının görüşülmesi safhasından çok bütçe hesaplarının kontrol ve murakabesi safhasında kullanılmasına önem verilir. Bu sistemde, meselâ İngiltere'de, Parlâmento, Hükümetin sunduğu Bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapmağa pek tevessül etmez. Avam Kamarası, 66 no lu kararı ile bütçeyi tesbit yetkisini tamamiyle hükümete devretmiştir. Öyle ki Kabinece önerilmedikçe Avam Kamarası bütçeye dair hiçbir teklifi görüşemez.

Bir kısım İngiliz yazarları Avam Kamarasının yetkisindeki bu sınırlamayı o kadar aşırı görürler ki, «milletin uzun mücadelelerden sonra Kıraldan aldığı bütçe hakkını bilâhare hükümete devir ve teslim etmiş bulunduğunu»

söylerler. Buna karşılık H. Young¹, Avam Kamarasınınca kabul olunan bu kuraldaki uzak görüşlülüğü takdir ile «Hükümetin Mali Planı bir defa hazırlandıktan sonra aynen muhafaza edilmelidir. Meclis üyelerinden herhangi birinin iyi bilgiye dayanmayan ani ve nisbeten herhangi bir sorumluluk duygusuna dayanmayan hareketi ile gelirlerle giderler arasındaki denklik bozulacak olursa Devlet Malîyesi kısa bir süre içinde çok düzensiz duruma düşer» demektedir.

Bu kuraldan çıkan anlam şudur ki, İngiltere'de Maliye Bakanı rıza göstermedikçe, Avam kamarası üyelerinden hiçbirisi herhangi bir iş için ödenek teklif edemez. Avam Kamarası sadece Hükümetin tekliflerini indirebilir veya bazı ödenek taleplerini tamamen kaldırabilir. Bu itibarla, Hükümetin bütçe tasarısındaki teklifleri, giderlerin en üst sınırını göstermektedir. Şukadar ki, Avam Kamarasının bütçe tasarısındaki gider tekliflerini indirmek suretile değışiklik yapmasına da pek az rastlanır.

Bu (ikinci) sistemde, Parlamento bütçe hakkını, esas itibarile bütçe kesin hesaplarının kontrol ve murakabesini sür'atli ve müessir bir şekilde yaparak kullanır.

Gerçekten, meselâ İngiltere'de, Genel Kontrolör (Controller Auditor general), mali yılın bitiminden itibaren en geç altı ay zarfında, sona eren malî yıl bütçesine dair kesin hesaplarla ilgili raporunu, Avam Kamarasının «Kamu Hesapları Komitesine-Public Accounts Committee» sunar. Bu komite, muhalefet partisinin gölge kabinesindeki (yani bir evvelki hükümetin) maliye bakanının başkanlığında toplanarak, kesin hesapları sunulan bütçenin uygulanması sonuçlarını-her bakanlığın muhasebe müdü-

(1) Young (E. H.): The System of National Finance, 3. edi. John Murray, London 1936, s. 39-40.

Feyzioğlu (B.N.): Bütçenin Kontrolü, Cilt I. İst. 1954, s. 173.

rü (Accounting Officer) sıfatını da haiz olan daimi müsteşarlarını ve gerektiğinde bakanları sigaya çekmek-audit-suretile esaslı bir murakabeye tabi tutar.

Görülüyor ki, Anglo-Sakson sisteminde bütçenin parlâmenter kontrolü, Kontinental Avrupa memleketlerinde ve bizde olduğu gibi bir kesin Hesap Kanunu projesinin görüşülüp onanması şeklinde, yani bir kanun çıkarılması suretile değil, genel kontrolörün raporunun doğrudan parlâmento komisyonunda tahlili ve müsteşar veya Bakandan gerekli izahatın alınması-audit-suretile olmaktadır.

Buraya kadar yapılan izah ve tahlilleri bir sonuca bağlamak üzere, ana karakterlerini özetlediğimiz iki sistem hakkında bir değerlendirme mukayesesi yapmakta fayda vardır:

Bu mukayese, iki sistem hakkında önce teorik, ikinci olarak pratik bakımdan yapılabilir.

Kontinental sistem, mantıkî silsile itibarile daha mükemmel gözükür.

Parlâmento, bütçe tasarısını görüşüp onamıştır; bu suretle belirli giderleri yapması, belirli gelirleri toplaması ve bunları ayarlamak üzere de gerekli Hazine işlemlerini yapması için Hükümete yetki vermiştir. Hükümet bir mali yıl veya bir hesap dönemi (eksersiz) seyrince bu muameleleri yürütmüş, hesaplarını tutmuş ve kesin sonuçlarını sunmuştur. Parlâmento, bu kesin hesapların bütçe ile verdiği müsaadelere uyup uymadığını araştıracaktır. Teknik ve bağımsız bir kontrol organı olan Sayıştay Parlâmentoya bu hususta yardımcı bulunmuş, bildirimler ve raporlarla Hükümetin sunduğu hesapların doğruluk ve aksaklıklarına dair kendini aydınlatmıştır. Parlâmentonun bu hesapları o bildirimler ve raporlar yardımı ile incelemesi ve bütçe devresini kapatması gerekecektir. Kesin hesaplar bütçe tahminleriyle karşılıklı olduğuna göre, Parlâ-

mento bunları onamak suretiyle bütçenin karşılığı durumunda olan yeni bir kanuna, bir kesin hesap kanununa vücut vermiş olacaktır.

İşte kesin hesap kanunu müessesesi, Kontinantal sistemde bu mantıki silsilenin bir sonucu olarak meydana gelmektedir.

Şimdi, acaba, kesin hesap kanunu, müessir bir Parlâmenter kontrol için şart mıdır?

Anglo-Sakson memleketlerindeki ve özellikle bütçe müessesesini doğuran ve onu en mükemmel şekilde yaşatan İngiltere'deki uygulamaya bakılınca, bu soruya olumlu bir cevap vermenin zorunlu olmadığı görülür.

Parlâmentonun bütçe hesaplarını yani bütçenin yürütülüp uygulanması ile ilgili doneleri kontrol etmesi gerektiğinde kimsenin tereddüdü yoktur. Şukadar ki, bu murakabenin yapılabilmesi için, bütün formaliteleri ile yeni bir kanun, bir kesin hesap kanunu daha onamağa mutlaka ihtiyaç olmasa gerektir. Maksat, Parlâmenter denetlemeyi müessir bir şekilde yapmaktadır. Bu müessiriyet ise, usulen bir kanun onanmadan dahi pek âlâ sağlanabilir¹.

İngiltere'deki başarılı Parlâmenter bütçe kontrolü bunun itiraz götürmez delilidir. Bununla beraber, oradaki sistem için de her bakımdan mükemmel ve her yerde uygulanabilir demek caiz ve mümkün değildir.

(1) Feyzioğlu (B.N.): Nazarî, Tatbikî, Mukayeseli Bütçenin Kontrolü, Cilt I, İstanbul 1954; Cilt II, İstanbul 1956.
Feyzioğlu (B.N.): a.g.e., Bütçe, 6. bası, İstanbul 1981, S. 237-239, s. 473-474.

Sonuç olarak özetle denebilir ki:

Bütçe hakkı, millî hakimiyetin en önemli ve en kesin olarak belirlediği bir haktır. Bütçe hakkı, ancak Parlâmenter, demokratik sistemlerde tamamlanarak kullanılmaktadır. Bu hakkı Parlâmento, evvelâ bütçe projesinin görüşülüp onanması sırasında kullanır. İkinci olarak da Parlâmento, onadığı bütçenin uygulanma sonuçlarının toplandığı hesapların kontrol ve murakabesini yapmak suretile bütçe hakkını kullanmış olur. Birinci safhada yani bütçenin onanması safhasında bütçe hakkına daha fazla değer veren ülkelerde, Parlâmentolar kesin hesapların kontrolü safhasında Hükûmeti oldukça serbest bırakan ülkelerde ise Parlâmento bütçe hakkını daha ziyade hesapların kontrol ve murakabesi safhasında kullanır.

Modern anayasalar, Hükûmetin hazırladığı bütçe tasarısı üzerinde Meclis Genel Kurullarında bütçe denklîğini bozacak tadil tekliflerinde bulunulmasını önleyici hükümler koymaktadır. Bütçe hesaplarının kontrolünün Kesin Hesap Kanunu çıkarılması veya Genel Kontrolör raporunun incelenip kabulü suretile yapılması şeklindeki ikili sistem ve uygulama devam etmektedir. Klâsik yıllık bütçeye ilâveten daha uzun süreli yatırım veya kalkınma ödeneklerine cevap veren hükümler de yeni anayasalarda yer almaktadır.

Her şeye rağmen, modern anayasalarda rastlanan Parlâmentonun bütçe hakkını kısmen sınırlayıcı, kısmen genişletici hükümlerin yanında, Millet adına kullanılacak gerçek Bütçe Hakkına ancak ve münhasıran genel seçimlerle, halk oyları ile teşekkül etmiş demokratik Parlâmentoların sahip olabileceği hakikati, mevcudiyet ve kıymetini hiç sarsılmadan korumaktadır.

Bütçe hakkını belirleyen bu ana kaidenin, ne klâsik ne modern Anayasalarda yazılı bir hükme ve açık bir müeyyideye rapdedilmemiş olmasına rağmen en kesin deli-

lini, bütçenin reddi halinde hükümetin düşüp düşmemesinde bulmak mümkündür.

Teoride tavsiye edilmeyen, uygulamada pek fazla görülmeyen, bütçenin reddi eğer Hükümetin düşmesi sonucunu doğuruyorsa, orada gerçek demokrasinin bulunduğu ve Parlâmentonun bütçe hakkına tam manasile sahip ve hakim bulunduğu kabul olunmak gerekir. Aksi var ise, yani Parlâmentonun bütçeyi reddetme yetkisi yoksa, veya bütçenin reddi Hükümetin çekilmesi neticesini hasil etmiyorsa o ülkede veya o devrede bütçe hakkının gerçekte mevcut ve müessir olmadığının ifadesi lâzım gelir.

Kısaca, bütçe hakkı, modern anayasalarda bazı kısıtlamalara tabi tutulsalar dahi, nihai derecede yine Millet adına Parlâmentoca Hükümetin ve İktidarın müessir bir kontrol ve murakabeye tabi tutulabilmesinin, yani gerçek demokrasinin tecelli ve temerküz ettiği bir haktır.