

**YÜKSEK DENETİM  
DÜNYASINDAN  
MİSAFİR YAZARLAR**



# ANAYASA’NIN MALÎ VE EKONOMİK HÜKÜMLERİ

M. Kamil MUTLUER\*

*“Yerli yerinde harcama yapmak vergi almaktan daha önemlidir.”*

FRANSIZ SÖZÜ

## GİRİŞ

Bilindiği üzere son günlerde 1982 Anayasası’nın değiştirilmesi çalışmalarına hız verilmiştir. Bu değiştirme çalışmalarında Anayasa’nın birçok hükmünün değiştirilmesi düşünülmektedir. Ancak şu anda, Anayasa’nın malî ve ekonomik hükümlerinin değiştirilmesiyle ilgili herhangi bir söz edilmemektedir.

Ülkemizde anayasalarda 1924, 1961 ve 1982 tarihlerinde olmak üzere esas olarak üç değişiklik gerçekleştirilmiştir. Kapsamlı bir şekilde gerçekleştirilmiş olan bu üç değişiklikte ve arada yapılan diğer bazı değişikliklerde, anayasanın malî ve ekonomik hükümlerinde esaslı değişiklikler yapılması yoluna gidilmemiştir. Denilebilir ki, yüz yıla yakın bir süre içinde bu önemli konu ilk şeklini muhafaza etmektedir.

Oysa dünya ülkelerinin ve bu arada Türkiye’nin bütçe ve bütçe ile ilgili birçok mevzuatında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Özellikle dünya ülkelerinin bazılarında kamu harcamalarının verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi üzerinde önemle durulmuş ve bu düşünce bizim malî mevzuatımıza da yansıtılmıştır. Ancak bu çok önemli konu, anayasal olarak düzenlenmemiştir.

Diğer taraftan Anayasa’nın ekonomik hükümlerinin bugünün ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olduğunu söylemek, sanırız pek yanlış olmayacaktır.

Günümüzde en liberal şekilde yapılandırılmış ülkelerde dahi, kamu harcamalarının toplam harcamalar içindeki payının yüzde ellileri aştığını söylemek mümkündür. Hatta bazı ülkelerde bu oran yüzde yetmişler dolayına çıkmaktadır. Doğal olarak bu büyüklükteki kaynağın hukuki bir şekilde ve özellikle performansla dönük olarak harcanması, ülkelerin o günü ve geleceği için çok önemlidir.

Sadece malî düzenlemelerin ve uygulamaların gereken şekilde olması da yeterli değildir. Bunun ekonomi politikalarıyla desteklenmesi gerekir. Diğer bir ifadeyle, malî ve ekonomik politikaların koordineli bir şekilde ve çağa uygun bir yönde düzenlenmesi çok önemlidir. Çünkü malî ve ekonomik politikalar bir bütündür.

\* Prof. Dr., Sayıştay Emekli Başkanı, Bilkent Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi.

Bir ülkede bu iki alandan verim alınmadığı sürece anayasaların diğer düzenlemelerinden de arzulan sonuçların elde edilemeyeceği kesin olarak söylenebilir. Bu bakımdan yeni anayasa çalışmalarında, mâli ve ekonomik hükümler konusunun üzerinde durmak gerekmektedir.

### **1. 1982 ANAYASASI'NIN MALÎ HÜKÜMLERİ**

1982 Anayasası'nda malî hükümler dört madde içinde düzenlenmiştir.

- Anayasa'nın 161. maddesinde bütçe ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Bu düzenlemede, devletin ve kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı belirtilmiştir. Ancak, kamu iktisadi teşebbüsleri bu hüküm kapsamına alınmamıştır.

Malî yılın başlangıcı ile genel ve özel bütçelerin hazırlanma şekilleri ve nasıl uygulanması gerektiğinin kanunla belirleneceği ikinci fıkrada belirtilmiştir.

Bunu izleyen üçüncü fıkrada ise, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir iki yıldan fazla sürecek iş veya hizmetler için kanuna özel süre ve hükümler konulabileceği hükmüne yer verilmiştir.

Dördüncü ve son fıkraya da önemli bir hüküm konulmuştur. Bu hükümde, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hüküm konulamayacağı bir anayasa hükmü olarak yer almıştır.

- Anayasa'nın 162. maddesinde bütçenin görüşülmesi düzenlenmiştir. Bu maddeyle bütçenin görüşülmesiyle ilgili olarak getirilmiş olan hüküm genel olarak şu şekilde açıklanabilir:

Genel ve özel bütçeler, mali yıl başlamadan yetmiş beş gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Bütçe tasarıları kırk üyeden kurulu Plan Bütçe Komisyonu'nda incelenir. Komisyon'un kuruluşunda iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartıyla siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

Komisyonunda bütçe kanun tasarısı elli beş gün içinde görüşülerek kabul edilir.

Bu metin daha sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçe kanun tasarılarının Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında milletvekilleri görüşlerini açıklarlar. Ancak bu sırada gider artırıcı ve gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Bu hükme göre esas olarak bütçe yapma hakkı Plan ve Bütçe Komisyonu'na verilmiş olmaktadır.

- Anayasa'nın bir sonraki 163. maddesinde de bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları düzenlenmiştir.

Bu hükümde özet olarak;

Verilen ödeneklerin harcanabilecek miktarı gösterdiği,

Bakanlar Kurulu Kararıyla ödeneklerin aşılmasına ilişkin bütçe kanunlarına hüküm konulamayacağı, yani Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnamelerle değişiklik yapma yetisi verilemeyeceği,

Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını ön gören değişiklik tasarılarında ve cari yıl ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu,

hükmüne yer verilmiştir.

- 164. maddede de kesin hesap ile ilgili hüküm yer almıştır.

Bu maddede özetle;

Kesin hesap kanunu tasarılarının, ilgili kanunlarda daha kısa bir süre kabul edilmemişse, ilgili buldukları malî yılın bitiminden itibaren en geç yedi ay sonra Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacağı,

Sayıştayın genel uygunluk bildirimini kanun tasarisinin verilmesinden itibaren yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağı,

Kesin hesap kanun tasarisinin, yeni yıl bütçe kanun tasarisıyla birlikte görüşülerek karara bağlanacağı,

Komisyonunda görüşülerek karara bağlanmış olan kesin hesap kanun tasarisinin, ilgili bütçe kanun tasarisı ile birlikte Meclis Genel Kuruluna sunulacağı, Genel Kurulun Bütçe Kanun tasarisıyla birlikte kesin hesap kanun tasarisini görüşerek karara bağlayacağı,

hüküm altına alınmıştır.

- Malî hükümlerle ilgili son madde Anayasa'nın 165. maddesidir. Bu maddede kapsamlı bir düzenleme getirilmemekte, sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin denetiminin kanunla düzenlenebileceğine göndermede bulunmaktadır.

## **2. ANAYASA'NIN EKONOMİK HÜKÜMLERİ**

Anayasa'nın 166 ile 173. maddeleri arasında ekonomik hükümlere yer verilmiştir. Bu düzenlemelerden 166. maddede "Planlama" ve 167. maddede de "Piyasaların Denetimi ve Dış Ticaret Düzenlemesi" hükümlerine yer verilmiştir. Daha sonraki 168. madde ile 173. maddeler arasında, sırasıyla; "Tabi Servetlerin

ve Kaynakların Aranması”, “Ormanların Korunması ve Geliştirilmesi”, “Orman Köylüsünün Korunması”, “Kooperatifçiliğin Geliştirilmesi”, “Tüketicilerin Korunması ve Esnaf ve Sanatkârların Korunması” hükümleri yer almıştır.

Böyle bir maddede üzerinde durulabilecek konuların Anayasa'nın 166 ile 167. maddeleri ile sınırlı olduğu ve bu bakımdan burada sadece bu iki madde ile ilgili açıklama yapılmasının yeterli olacağı söylenebilir.

Yukarıda değinildiği üzere 166. madde “Planlama” başlığı taşımaktadır. Bu maddede esas olarak şu hükme yer verilmiştir:

- Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu bir biçimde hızla geliştirilmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.

- Planda tasarruf ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeli sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri bu plana göre gerçekleştirilir.

Anayasa'nın 167. maddesi ise, “Piyasaların Denetimi ve Dış Ticaretin Düzenlemesi” başlığını taşımaktadır. Bu maddede de şu hükme yer verilmiştir:

- Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alır; piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önler.

- Dış ticaretin ülke yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir.

### **3. DEĞERLENDİRME**

Bütçelerin anayasa bakımından değerlendirilmesi çok kapsamlı bir konudur. Bu kapsamlı konuyu sınırlandırmak bakımından, burada önce malî hükümler açısından bir değerlendirme ve daha sonra da ekonomik hükümler bakımından değerlendirme olmak üzere konuyu iki başlık altında ele almak mümkündür.

#### **3.1. Anayasa'nın Malî Hükümlerinin Değerlendirilmesi**

Anayasa'nın malî hükümlerinin değerlendirilmesinde bütçelerin yerine getirmesi gereken görevleri, yani fonksiyonları üzerinde durmak gerekir. Bu açıdan konuya bakıldığında; bütçelerin siyasi, hukuki, ekonomik ve denetim fonksiyonlarının

mevcut olduğu söylenebilir. Ancak bu alandaki tüm fonksiyonları burada ele almak makalenin sınırlarını gereğinden fazla genişletir. Bu bakımdan anlatımda sadece, konuyla ilgili olarak diğerlerine oranla daha önemli olan iki konu üzerinde durmak gerekir. Bu konulardan biri **bütçenin siyasi fonksiyonu** ve diğeri de **bütçelerin kesin hesap denetimidir**.

### 3.1.1. Bütçelerin Siyasi Fonksiyonu

Bütçenin siyasi fonksiyonu belirtilirken, parlamentonun kendisini seçenlere hesap verme sorumluluğundan söz etmek gerekir. Hesap verme sorumluluğunu ise şöyle bir ayrıma tabi tutabiliriz:

- Bir ülkede bütçe hakkı denilen hakka o ülkenin halkı sahiptir. Doğal olarak halk, sahip olduğu bütçe hakkını kendisi kullanamaz. Bu hakkı, seçimlerde kendisinin görüşlerine en uygun önerilerde bulunan partiye oyunu vererek ve onu iktidara getirerek kullanır. Böylece yönetime gelen siyasi organ, almış olduğu yetkiye dayanarak bütçe yapar. Bütçelerle gelirlerin toplanması ile harcamaların yapılması yetkisini yürütme organına devreder.

Hükümet, kamu gelirlerinin toplanması ve kamu harcamalarının yapılması işlemlerini bir bütçe yılı içinde gerçekleştirir. Bu işlemler sonunda, kendisini yetkilendirmiş ve ödenek tahsis etmiş olan parlamentoya hesap verir. Bu ilk siyasi hesap verme şeklidir.

- Parlamento da seçim devresi sonunda kendisini seçenlere, yaptıklarına ilişkin olarak hesap verir. Bu da ikinci hesap vermedir. Esas hesap verme şekli de budur.

Halk bir sonraki seçimlerde, önceki seçim dönemi içinde kamu parasının kendi arzuları doğrultusunda harcanıp harcanmadığını değerlendirir ve ona göre de bir dahaki seçimlerde oyunu kullanır.

Teorik olarak, sözü edilen bütçe hakkının temelinde bu hesap verme sorumluluğu yatar. Doğal olarak bu mekanizmanın belirtildiği şekilde işlemesi çeşitli nedenlerle pek mümkün bulunmamaktadır. Zor olmasına rağmen anayasa değişikliğinde buna bir derece çare bulmak zorunludur.

### 3.1.2. Kesin Hesabın Denetimi

Bir ülkede bütçenin başarısı, doğal olarak bütçe uygulaması sonunda hazırlanarak parlamentoya tasdik edilmek üzere sunulan kesin hesabın olması gereken şekilde görüşülüp tasdik edilmesiyle mümkün olabilir.

Ancak ülkemizde kesin hesabın Türkiye Büyük Millet Meclisinde olması gereken şekilde görüşüldüğü söylenemez. Kesin hesabın TBMM'de etkili bir şekilde görüşülmemesinin nedenleri şu şekilde belirtilebilir:

- Etkili denetim için bütçe döneminin sona ermesi ile kesin hesabın parlamentolarda görüşülmesi süresinin yeterli olması gerekmektedir. Oysa bugün bu süre yedi ay gibi bir zaman ile sınırlandırılmıştır. Ancak daha önceleri olduğu gibi süreyi uzun tutmak da birçok sakıncayı beraberinde getirmektedir. Bu bakımdan bunun dikkate alınmasında yarar bulunmaktadır.

- Etkili denetim yapabilmenin ikinci yolu ise, böyle bir denetimin yapılmasının amaç edinilmiş olmasıdır. Böyle bir amacın gerçekleşmesi bazı nedenlere bağlıdır. Kesin hesap denetiminde etkili sonuç alınabilmesi, her şeyden önce biraz önce bahsedildiği gibi halkın bunu istemesi ve düşüncesini gelecek seçimlerde ortaya koyabilmesine bağlıdır. Aksi halde, etkili bir denetim ve hesap verme sorumluluğunu sadece mevzuat değişiklikleriyle sağlayabilmek mümkün bulunmamaktadır.

- TBMM içinde görev yapan birçok komisyon bulunmaktadır. Bu komisyonlar içinde en fonksiyonel ve iş yükü itibarıyla en fazla görev üstlenmiş olan komisyonun Plan ve Bütçe Komisyonu olduğu söylenebilir. Söz konusu Komisyon, görüşme takvimine göre aynı gün içinde harcaııcı kuruluşların, hem yılı bütçesini hem de geçmiş yılın kesin hesabını görüşmektedir. Bütçenin daha önce görüşülmesi ve kesin hesabın görüşülmesinin daha sonraya kalması ise kesin hesabın hemen hemen hiç görüşülmeden kabul edilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Çoğu zaman o günün ertesi sabahına doğru, kesin hesabın kabul edilmesi, "kabul edenler", "kabul etmeyenler" ve "kabul edilmiştir" şekline dönüşmektedir.

Bu ve çoğaltılabilecek nedenlerle kesin hesap denetimini etkili kılabilmek için bazı önlemler alınması gerekmektedir.

### **3.1.3. Kesin Hesabın Ayrı Bir Model İçinde Görüşülmesi**

Esasında model kavramı, çok iddialı ve yankıları önemli olacak bir kavramdır. Önerilen bu düşünce tarzının bu açıdan bir model olup olmadığı tartışılabilir. Ancak, düşünülen değişikliğin gerçekleşmesi ve titizlikle uygulanması halinde kamu maliyesine çok büyük katkıları da olacaktır. Bu bakımdan burada bu düşüncenin ifadesini, model olarak kabul etmekte herhangi bir sakınca görülmemektedir.

1900'lü yılların sonunda Fransız Parlamentosu, kamu harcamalarından olması gereken şekilde verim alınamamasını önlemek düşüncesiyle, oldukça geniş tabanlı, Fransız Millet Meclisi Çalışma Grubu adı altında bir grup oluşturmuştur. Bu çalışma grubuna bazı yabancı uzmanlar da davet edilmiştir. Adı geçen çalışma grubu, yapmış olduğu çalışmalar sonunda "Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim" adlı kanımızca çok önemli bir rapor hazırlamıştır.

Söz konusu raporda, Fransa ve daha birçok Batı ülkesinde kamu harcamalarından olması gereken verimin alınmadığı ve bunun nedenleri ortaya konulmuştur. Bunun sonucunda da bazı öneriler getirilmiştir.



Getirilen önerilerden biri de kamu harcamalarının iktidar ağırlıklı çalışan Bütçe Komisyonu yerine, muhalefet ağırlığına sahip olan başka bir komisyonda görüşülmesinin daha yerinde olacağı şeklindeki öneri olmuştur. Yani tarafımızdan burada ortaya koymaya çalıştığımız düşünce, esasında bizim değil adı geçen komisyonun önerisidir.

Önerinin esası, ülkemizdeki duruma göre şu şekilde ifade edilebilir:

- Rapor incelenmesi ve inceleme sonuçlarının kamuoyuna aktarılması, her şeyden önce süreklilik ister. Oysa kesin hesabı yılın bütçesiyle görüşüp karara bağlayan Plan ve Bütçe Komisyonu, iş yükünün ağırlığı nedeniyle yıl boyunca sürekli olarak böyle bir çalışma yapabilme imkânına sahip değildir.

- Rapor denetimi, uzmanlık gerektiren bir faaliyettir. Komisyonun sürekli çalışmaları sırasında denetim, özellikle de rapor denetimi konusunda uzmanlaşmış kişileri de içinde bulundurması gerekir. Böyle bir yapı Plan ve Bütçe Komisyonunda bulunmamaktadır.

- Bu konuda üzerinde en fazla durulması gereken husus, bütçe yapma hakkının iktidara ve bütçenin denetiminin de muhalefete ait olması esasıdır. Çünkü iktidarın, kendi yapmış olduğu bütçeyi denetleyip sonuçlarını kamuoyuna mal etmesi, işin doğası ile bağdaşmaz.

Bu ve buna benzer nedenlerle kesin hesabın denetlenmesi için;

- Mevzuatta gerekli değişiklikler yapılarak Plan ve Bütçe Komisyonundan ayrı bir komisyon oluşturulması,

- Bu komisyonun denetimlerde uzman kullanması ve sürekli çalışması,

- Oluşturulan komisyonun muhalefet ağırlıklı bir şekilde yapılandırılması,

- Denetim sonuçlarının sürekli bir şekilde kamuoyuna mal edileceği yasal düzenlemelerin yapılması,

gerekir.<sup>1</sup>

Sanırsanız bu kesin hesabın denetimiyle ilgili olarak bu tür bir yapılanma çok büyük yarar sağlayacaktır.

### **3.2. Anayasa'nın Ekonomik Hükümlerinin Değerlendirilmesi**

Devletlerin ekonomik açıdan yapılandırılmalarına bakıldığında, geçmiş zamanlarda ortaya atılmış olan bazı görüşlerin, devlet ekonomilerinin yapılanma şekillerine çok büyük etkileri olduğu görülmektedir. Örneğin, merkantilist görüş, fizyokrat görüş, liberal görüş, müdahaleci görüş, sosyalist görüş ve anayasal iktisat görüşü<sup>2</sup>, devletlerin yapılanmalarında kendine göre etkili olmuş ya da bu konuda tartışma ortamı hazırlamıştır.

<sup>1</sup> Bu konuda daha fazla bilgi için bakınız: Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubu Raporu, çev. Ş. Alparslan Yasa, Özlem Okur Kasap, Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:13, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Kasım, 2000.

<sup>2</sup> Bu konuda daha fazla bilgi için bakınız: Mutluer, K; Öner, E. Kesik, A., Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Aralık 2013, s.11-17.

Son zamanlarda ise dünya ülkelerinde kendini önemle hissettiren küreselleşme olayı ve dünyadaki bazı değişimler, devlet ekonomileri üzerinde olması gerekenden fazla etkili olmaktadır. Yani biraz önce değinilen görüşlerin yerini, küreselleşmenin getirmiş olduğu bazı organların ve olayların almış olduğunu ileri sürmek, sanırım pek yanlış olmayacaktır.

Hal böyle olduğunda yapılması düşünülen Anayasa'nın ekonomik hükümler kısmını ona göre hüküm altına almak gerekmektedir. 1982 Anayasası'nın biraz önce değinilen ekonomik hükümler kısmına bakıldığında, bu hükümlerin çok yetersiz olduğu ve dünyadaki küreselleşme ile ilgili olarak gereken yapıda olmadığını tartışmasız bir şekilde söylemek mümkündür.

Bu nedenle yeni anayasanın bu eksikliğin mutlak giderilmesi gerekir.

Anayasa'nın ekonomik hükümlerinin günün gelişmelerine göre ve esnek karar alma mekanizması doğrultusunda kullanılabilmesi için, karar alma ve uygulamanın mümkün olduğunca siyasi etkenlerden uzak tutulması konusu, sanırım tartışılabilir.

Eğer böyle bir yapılanma kabul edilirse, anayasayla ekonomik karar almayla ilgili kuruluşlar belirlenerek, belirlenen kuruluşlara yargı kuruluşlarında olduğu gibi bağımsız hareket etme imkânının verilmesi düşünülebilir. Bu bakımdan bu zor konuyu bu açıdan düşünmek, sanırım yararlı olabilecektir.

Değindiği üzere bir ülkede ekonomik yaşam bozulur ve yaşam standardı düşerse, Anayasa'nın olmazsa olmazı diğer müesseselerinin de ayakta kalması mümkün olmaz. Bu husus rahatlıkla ifade edilebilir. Çünkü toplum yaşamı ancak devletin ve fertlerin ekonomik yaşamıyla iç içedir.

Bu önemli konuya yapılacak anayasada yer verilirken konuyu enine boyuna ayrıntılı olarak incelemek gerekir. Hatta, Fransa'nın kamu harcamalarında yaptığı gibi uluslararası uzmanların da yer aldığı bilimsel bir çalışma grubu oluşturulması ve Anayasa'da yer alacak ekonomik görüşlerin düzenlenmesinde o görüşlerden de yararlanılması düşünülebilir.