



Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ
(Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dekanı)

BÜTÇELEMENİN ANAYASAL İLKELERİ: ANAYASAL BÜTÇE YAKLAŞIMI

1. Giriş

Son yıllarda Türkiye’de giderek artan yeni anayasa tartışmaları göstermektedir ki, ülkemizde her kesimden pek çok entelektüel artık yeni bir anayasanın gerekli olduğu konusunda hem fikirdir. Konuya bir başka açıdan bakarsak, yeni anayasaya olan ihtiyaç aslında yürürlükte olan 1982 Anayasası’nın da artık misyonunu tamamladığını göstermektedir. Yeni bir anayasaya olan ihtiyacı savunanların hepsinin ortak gerekçesi, 1982 Anayasası’nın artık ihtiyaçları karşılayamaz hale gelmiş olmasıdır. Her ne kadar 1982 Ana kişi yeni bir anayasaya olan ihtiyacı ortaya koyarken aslında 1982 Anayasası’na olan karşı duruştan yola çıkmakta, ancak yeni anayasaya olan ihtiyaç ortak paydasında birleşenler yeni anayasanın nasıl olması hususunda çok farklı görüşler sunmaktadırlar.

Hiç şüphesiz yeni bir anayasa kurgulanırken üzerinde durulması gereken en önemli konuların başında “Ekonomik ve Mali Hükümler” gelmektedir. Bu hükümlerin ele alınış biçimi ve maddelerin yazılmasına gösterilmesi gereken özen, öncesinde konunun ciddi bir şekilde tartışılmasına bağlıdır. “Ekonomik ve Mali Hükümler” taraflarca enine boyuna tartışılmadan ve gelişigüzel kaleme alınacak olursa ileride yaşanacak sorunların temelini oluşturacaktır.

“Ekonomik ve Mali Hükümler” arasında son derece önemli bir kısmı oluşturan “Bütçe”nin ne olduğu, nasıl hazırlanacağı, nasıl kabul edileceği ve nasıl denetleneceği tamamen anayasa hukukunun çalışma alanına giren oldukça önemli bir konudur. Bu çalışma *Anayasal İktisat Yaklaşımı* çerçevesinde, anayasada bütçe ile ilgili mali hükümlerin nasıl olması gerektiğini ele almaktadır.

2. Anayasal Bütçe Yaklaşımı

Anayasal Bütçe Yaklaşımı, siyasi iktidarların ekonomik ve mali yetkilerinin anayasal düzeyde belirlenmesi (sınırlandırılması) esasına dayanır. Siyasi iktidarları siyasal süreçte başarısız kılan iki etken vardır:

Politik Yozlaşma,

Ekonomik Yozlaşma.

Bunlar aynı zamanda devletin büyümesinin sosyal maliyeti olarak düşünülmektedir. Piyasada karar alma sürecinde geçerli olan “Piyasa Mübadelesi” gibi kamu ekonomisindeki istek oluşumunda da bir “Politik Mübadele” söz konusudur. Yani politikacılar ile seçmenler arasında bir “Oy Ticareti” ilişkisi bulunmaktadır. Oy Ticareti, politikacıları seçmenlere taviz vermek suretiyle oylarını artırmak ya da müşteri portföyünü genişletmek gibi bir SAPKINLIĞA yöneltir. Bu sapkınlığın sonucunda Politik Yozlaşma ve Ekonomik Yozlaşma ile Toplumsal Refah Kaybı ortaya çıkar.

3. Devletin Büyümesinin Sosyal Maliyetleri

Kamu Tercihi Teorisi ile uğraşan iktisatçılar, teorik ve deneysel çalışmaları ile milli ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin giderek büyüdüğü sonucuna varmışlardır. Kamu ekonomisinin milli ekonomi içindeki oransal büyümesinin yanı sıra, milli ekonominin de büyüdüğü düşünülürse, kamu ekonomisi özel ekonomiden daha hızlı bir şekilde büyümektedir. Bu konunun harcama boyutunu ele alan Adolph Wagner, kamu harcamalarının artışını bir kanuna dayandırmıştır. Literatüre Wagner Kanunu olarak geçen kamu harcamalarının artışı kanunu, kamu harcamalarını artıran nedenleri de ortaya koymaktadır. Kamu Tercihi iktisatçıları devletin büyümesini, klasik görüşün gerekçelerine ek olarak, iki ayrı yaklaşım ile açıklamaya çalışmışlardır. Bunlardan bir tanesi yukarıda da açıklanan “Maximand” yaklaşımı ve diğeri de “Keynezyen Ekonomi Politikaları”dır.

James M. Buchanan aşırı büyümüş devleti, Thomas Hobbes’un benzetmesine atıfta bulunarak “Leviathan” olarak tanımlamıştır. Leviathan’ ın dizginlenmesi için devletin yetkilerinin ve gücünün sınırlandırılması gerektiğini söylemiş ve bu hususu ekonomik ve politik özgürlüğe giden tek yol olarak görmüştür¹.

¹ Daha geniş bilgi için bkz. James M. BUCHANAN, *The Limits of Liberty, Between Anarchy and Leviathan*, Chicago University Press, Chicago and London 1975.

Kamu Tercih Teorisi, devletin büyümesinin sosyal maliyetini iki yönden ele almaktadır.

3.1. Ekonomik Yozlaşma

Kamu tercihi iktisatçılara göre politikacıların yeniden seçilmeyi garantileyebilmek ve oylarını maksimize edebilmek için kamu harcamalarını arttırmaya ve vergi oranlarını indirmeye (veya vergi oranlarını kamu harcamalarındaki artıştan daha az bir oranda arttırmaya) yönelik genel eğilimleri, ekonomik sorunların ve ekonomik yapıdaki yozlaşmaların temelini oluşturur. Artan kamu harcamalarının, emisyon ve borçlanma ile karşılanması kronik bütçe açıkları ve kronik enflasyonun bizatihi kaynağını teşkil eder. Ekonomik sorunlar şüphesiz bütçe açıkları ve enflasyonla sınırlı değildir. Seçimi kazanan partiler bu kez yapay olarak meydana getirdikleri bu sorunlarla mücadele ve bütçe açıklarının kapatılması için seçimin kazanılmasının hemen ardından vergi oranlarını arttırmak, devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına zam yapmak vb. şekillerde ekonomiye müdahalede bulunurlar. Kamu tercihi literatüründe “Politik Konjonktür Hareketleri” olarak adlandırılan bu seçim ekonomisi stratejisi, uzun dönemde toplam tasarruflar ve toplam yatırımlar üzerinde ve sonuçta ekonomi geneli üzerinde olumsuz sonuçlar doğurur.²

Ekonomide görülen yozlaşmaları kamu tercihi teorisyenleri şu şekilde saymaktadırlar³:

Kamu harcamalarının mevcut ve/veya potansiyel kamu gelirlerinden fazla olması ve bu suretle ortaya çıkan bütçe açıkları,

Kamu harcamalarının vergi-dışı kaynaklardan sağlanır hale gelmesi ve böylece borç yükünün her yıl artması,

Kamu harcamalarının, vergiler ve borçlanma dışında kısmen emisyon ile karşılanması ve bunun sonucunda ortaya çıkan kronik enflasyon süreci,

Vergi yükünün de zaman içinde giderek artması ve bunun ekonomideki büyüme ve verimlilik üzerinde olumsuz sonuçlar doğurması,

Vergi yükünün artması ile birlikte vatandaşların adeta bir “vergi sömürüsü” altında ezilmeleri ve ister istemez toplumda vergi kaçakçılığının artması ve vergi ahlakının bozulması,

² Coşkun Can AKTAN, *Anayasal İktisat*, İz Yayıncılık: 232, İstanbul 1997, s. 31.

³ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz Vural Fuat SAVAŞ, *Anayasal İktisat*, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul 1997; AKTAN, a.g.e.

Enflasyonist süreç içerisinde artan vergi yükünün toplam yatırımlar üzerinde olumsuz sonuçlar doğurması ve bu suretle ekonomide durgunluk ve işsizliğin baş göstermesi; böylece enflasyon ve stagnasyon simultane yapısının “stagflasyon” adı verilen yeni bir ekonomik sorunu gündeme getirmesi,

Yüksek enflasyon ve yüksek vergi yükü simultane yapısının bu iki kelimeden türetilmiş olan ve “Taxflation” olarak adlandırılan bir diğer ekonomik soruna yol açması. Enflasyon ortamında, kişilerin elde ettiği kazanç ve iratların parasal olarak değeri yükseldiği zaman, vergi tarifesinin değişmediği varsayılırsa, bu kazanç ve iratlar daha üst gelir gruplarının ödediği vergi dilimine kayacak ve ister istemez bu kişiler daha fazla vergi ödeyeceklerdir.

3.2. Politik Yozlaşma

Devletin büyümesi, politikacı ve bürokratların güç ve yetkilerini artırır. Ayrıca, baskı ve çıkar grupları da büyüyen devletten bir hisse kapmak amacıyla “lobicilik” ve “rant kollama” faaliyetlerini artırır. Devletin büyümesi ile birlikte başlıca şu tür politik yozlaşmalar ortaya çıkar⁴:

Rüşvet: Devletin büyümesi ile birlikte rüşvetin boyutları artmakta ve denetimi güçleşmektedir.

Adam Kayırmacılık: “İltimas” ya da “torpil” olarak adlandırılan ve liyakat esasının yerine kaim olan bu anlayış kamu kurumlarının istihdam yapısının da kalitesini düşürmektedir. Devletin büyümesi ile birlikte adam kayırmacılık faaliyetleri de artacak ve denetimi güçleşecektir.

Hizmet Kayırmacılığı: Siyasi iktidar bir sonraki seçimi de kazanabilmek için bütçe tahsisatlarını kendi hedefleri doğrultusunda kullanacaktır.

Politik Yandaşlık: “Partizanlık” ya da “patronaj” olarak adlandırılan bu tür faaliyetlere ise daha çok yerel birimlerde rastlanmaktadır. Siyasi partiler kendi seçmenleri içinden kendilerini destekleyen gruplara, haksız çıkarlar sağlayarak bu grupların desteğini sürdürmek isterler. Önce hukuk dışı olarak yürütülen bu faaliyetler daha sonra çıkarılan yasalarla hukuki hale getirilebilir.

⁴ Daha geniş bilgi için bkz. SAVAŞ, a.g.e.; AKTAN, a.g.e.

Lobicilik ve Rant Kollama: Siyasi karar alma sürecinde baskı ve çıkar grupları; iktidar partisi, diğer muhalefet partileri, bürokrasi ve seçmenler üzerinde etkili olarak çıkar kollamaya çalışırlar.

4. Kamu Ekonomisinin Başarısızlığı

Teorik Refah Ekonomisi ya da Neo-klasik İktisat, 1930'lu ve 1940'lı yıllarda piyasa ekonomisinin milli ekonomi içinde başarısız ve yetersiz olduğunu ve dolayısıyla devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur. 1960'lı yılların başından itibaren ise kamu ekonomisinin tek başına optimumu sağlamaktan uzak olduğunu düşünen Kamu Tercihi iktisatçıları ise devletin başarısızlığı teorisini geliştirmişlerdir.

Kamu tercihi iktisatçıları tarafından kamu ekonomisinin başarısızlığı şu nedenlere dayandırılmıştır⁵:

Rasyonel Seçmenlerin Bilgisizliği: Seçmenler, kamusal mal ve hizmetler ile ilgili tercihlerinde bilgisizdirler. Bilgisizlik, gerekli eğitim noksanlığından ya da kitle iletişim araçlarının yetersizliğinden kaynaklanabileceği gibi; çeşitli propaganda ve iletişim yöntemleri ile yasak uygulamaları da seçmenlerin gerçek bilgilere ulaşmasını engelleyebilmektedir.

Rasyonel Seçmenlerin İlgisizliği: Piyasa ekonomisinde birey, satın almak istediği mal ve hizmetler için derinlemesine araştırma yapma ihtiyacı hisseder. Oysa, kamu ekonomisinde bireylerin kamusal mal ve hizmetlere olan tercihleri (talepleri) ile kamusal mal ve hizmetlerin arzı arasında yakın bir ilişki mevcut olmadığından, bireyler tercihlerini oylama mekanizması aracılığıyla açıklarken ihmalci ve ilgisiz davranırlar. Kamu tercihi literatüründe bu duruma bedavacılık sorunu denilmektedir. Yani, seçmen oylamada bulunsa da bulunmasa da kendisine kamusal mal ve hizmet arz edileceğinin farkındadır. Yine seçmen, kendi tercihinin kamusal mal ve hizmetlerin arzının belirlenmesinde pek önemi olmayacağı düşüncesindedir. Ayrıca, rasyonel olduğu varsayılan seçmen, kendisine kamusal mal ve hizmet arz edecek olan siyasi partiler konusunda bilgi toplamaya, bu işlerin maliyetinin yüksek olması dolayısıyla, yanaşmamaktadır. Kısaca, bedavacı motivasyonu ile hareket ederek oylama konusunda ihmalci ve ilgisiz davranan seçmen, kamu ekonomisinde optimum karar alınmasına engel olmaktadır.

⁵ Daha geniş bilgi için bkz. SAVAŞ, a.g.e.; AKTAN, a.g.e.

Rant Kollama: Yasama ve yürütme organının faaliyetleri ve hatta yargı organının faaliyetleri baskı ve çıkar grupları tarafından optimumdan uzaklaştırılabilmektedir. Baskı ve çıkar grupları, sahip oldukları seçim gücünü kullanarak ve lobicilik yapmak suretiyle bunları kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışırlar. Bu faaliyetlere kamu tercihi literatüründe rant kollama denilmektedir. Rant kollama faaliyetleri de seçmen tercihini yansıtmayan sonuçlara yol açmaktadır.

Oy Ticareti: Oy ticareti de, seçim sonrası, seçmen tercihlerinin optimumdan uzaklaşmasına neden olmaktadır. Oy ticareti ile siyasal partiler arasında topluma arz edilecek mal ve hizmetler listesi üzerinde bir tür alış veriş yapılır. Milletvekilleri kendi bölgelerine daha fazla yatırım yapmaya çalışırlar. Bütçe kaynaklarını kendi inisiyatifleri doğrultusunda kullanarak seçim bölgelerindeki seçmenleri memnun etmek ve bir sonraki seçimi kazanabilmek için çalışırlar. Belli bölgelere daha fazla hizmet götürülmesine yol açan bu durum, Kamu Tercihi literatüründe “Hizmet Kayırmacılığı” olarak adlandırılmaktadır.

Politik Miyopluk: Kamu tercihinin temel varsayımlarından bir diğerine göre ise, politikacıların amacı, oylarını maksimize edecek, diğer bir deyişle, seçilebilmeyi garanti edecek politikaları yürürlüğe koymaktır. Buna göre, politikacılar da kendi rasyonel davranış kalıpları içerisinde, uzun dönemde sonuç alınabilecek ekonomi politikaları yerine kısa dönemde sonuç alabilecekleri ekonomi politikalarını tercih etmektedirler. Literatürde buna “miyopluk etkisi” denilmektedir. Kamu harcamalarının vergiler yerine borçlanılarak finanse edilmesi buna verilebilecek en güzel örnektir.

Oybirliği İlkesinin Gerçekleştirilememesi: Gerçek yaşamda oybirliği ilkesinin gerçekleştirilmesi oldukça güçtür. Bir konuda herkesin aynı düşünmesi veya aynı şeyi istemesi doğanın düzenine de aykırıdır. Çağdaş demokrasilerde basit çoğunluk ile alınan kararlar, çoğunluğun azınlık üzerine baskı kurması ile sonuçlanmaktadır.

Kamusal Mal ve Hizmetlerin Demet Şeklinde Sunulması: Kamusal mal ve hizmetler bir bütün halinde arz edilmekte olduğundan, gerçek toplum tercihlerini yansıtmamaktadır.

Ortanca Seçmen Teorisi: Siyasal iktidar, daima oylarını maksimize etmek için ortanca seçmenleri memnun edecek politikaları uygulamak

zorundadır. Ortanca seçmen grubu, politikacıların önemli bir oy potansiyelini oluşturmaktadır.

5. Neden Devletin Ekonomik ve Mali Yetkileri Anayasal Düzeyde Belirlenmelidir?

Kamu tercihi iktisatçıları, devletin büyümesi ile birlikte ortaya çıkan politik ve ekonomik yozlaşma sürecinin ortadan kaldırılabilmesi için, politik karar alma sürecinde bir yeniden yapılanmanın gereğine işaret etmişlerdir. Bu yeniden yapılanmanın, politik karar alma sürecinde rol alan aktörlerin daha iyileriyle değiştirilmesi, kültürlü, dini yönü güçlü ve ahlaki inanç sahibi kimselerin iş başına getirilmesi ile değil, anayasal-yasal-kurumsal çerçevenin yeniden düzenlenmesi ile gerçekleştirilebileceğine inanan Buchanan bu hususu şu şekilde özetlemektedir:

“Anayasal-kurumsal reform içerisinde “kötü”, “fena” veya “yeteneksiz” olan politikacıların “iyi”, “nazık” veya “yetenekli” olanlarıyla değiştirilmesi gibi bir öneriye yer yoktur. Anayasal reform içerisinde amaç ne yönetimde rol alan kimselerin “daha iyilerinin” seçilmesi, ne de onların bu konuda ikna edilmesidir. Anayasal reformun amacı, politikacıların uyması gereken sınırların veya kuralların oluşturulmasıdır.”⁶

Buchanan’ ın kamu tercihi alanında yaptığı çalışmalar ve öneriler “Anayasal İktisat” yaklaşımı şeklinde yeni bir disiplinin ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur. Devletin egemenlik hakkı ve kudretinin bir sonucu olarak sahip olduğu yetkilerin anayasal çerçevede belirlenmesi ve sınırlarının çizilmesini savunan düşünür, böylece bu güç ve yetkilerin milletin temsilcilerince kötüye kullanılmayacağı gibi, keyfi olarak da kullanılmayacağını söylemiştir⁷.

Anayasal politik iktisat teorisinin felsefi temellerini “Sosyal Sözleşme Teorisi” oluşturur. Sosyal sözleşme, toplumda birlikte yaşayan bireylerin, temel hak ve özgürlükleri ile toplum içerisinde uyulması gerekli olan kuralları içeren informel kurallar üzerinde görüş birliğine varmalarını ifade eder. İyi bir toplumsal düzenin temelleri, sosyal sözleşme içerisinde oluşturulmuş kural ve kurumlara dayalıdır. Sosyal sözleşme, anayasal

6 James M. BUCHANAN, “Constitutional Restrictions on the Power of Government”, in: James M. Buchanan & Robert D. Tollison (Eds.), *The Theory of Public Choice II*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1984, s. 498.

7 Daha geniş bilgi için bkz. James M. BUCHANAN, “The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructing Reform”, Horst HANUSCH (Ed.) *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer-Verlag, Berlin 1983, ss. 15–25.

demokrasinin normatif ilkelerini içerir. Sosyal sözleşme, anayasalardan başlıca şekil ve amaç yönünden ayrılır⁸:

Anayasalar, yazılı hukuk kurallarıdır. Buna karşın sosyal sözleşme ilkelerinin yazılı olması gerekmez

Anayasalar, iyi bir toplumsal düzenin politik ve ekonomik ilkelerini açıklar. Sosyal sözleşme, anayasalar gibi belirli kurumlar oluşturmaz. Kollektif kararların alınacağı çerçeveyi ve prosedürleri normlar olarak saptamaz. Bunun yerine, sosyal sözleşme, temel insani değerleri ortaya koymaya çalışır.

Anayasal politik iktisat, iyi bir toplumsal düzeni oluşturacak politik kuralların ve kurumların sosyal sözleşme teorisine dayalı olarak belirlenmesini savunmaktadır. Ancak, toplumun hem hukuki ve hem de kurumsal yapısını yönlendirecek anayasaların, vatandaşların bilinçli gayretleriyle ideal şeklini alacağını kabul etmektedir. Bu düşünce literatürde “Sözleşmeci Anayasacılık” olarak adlandırılmaktadır. Sözleşmeci anayasacılık “Yapıcı Rasyonalizm” ilkesine dayanmakta olup, spontan düzeni ya da “Evrimsel Rasyonalizm”i reddeder. Örneğin, Fizyokratlar’ ın “Doğal Düzen”i, Adam Smith’ in “Görünmez El”i spontan düzeni açıklayan görüşlerdir. Bu görüşe göre sosyal düzeni belirleyen kural ve kurumlar zaman içinde kendiliğinden, yani spontan olarak meydana gelmiştir. “Yapıcı Rasyonalizm” ise sosyal düzeni oluşturan kural ve kurumların kendiliğinden değil, sözleşmeci bir perspektifle anayasal düzeyde belirlenmesi anlayışıdır.

Yapıcı rasyonalizm geleneği Platon’ la başlayıp Descartes, Hegel, Comte yoluyla günümüze gelmektedir⁹. Aynı geleneğe yer alan düşünürler olarak Hobbes ve Rousseau’ yu da saymak gerekmektedir¹⁰. Rasyonalizm geleneğinden etkilenen düşünürler arasında Locke ve Montesquieu ile J.S. Mill ve Spencer gibi özgürlükçü düşünürlerin de yer aldığı görülmektedir¹¹. Yapıcı rasyonalizmin en etkili ifadesini, Descartes yapmıştır. Ancak rasyonalizmi sosyal teoriye taşıma alanında asıl etkili olan Hobbes’ tur¹².

8 AKTAN, a.g.e., s. 36.

9 Friedrich A. HAYEK, **The Counter Revolution of Science: Studies on the Abuse of Reason**, Liberty Press, Indianapolis 1979, s. 392.

10 Friedrich A. HAYEK, **Law, Legislation and Liberty, Volume 1, Rules and Order**, Routledge and Kegan Paul, London 1973, s. 8.

11 John A. I. BEWAJL, “The Social Contract Tradition”, **Social Philosophy**, <<http://web.bu.edu/wcp/Papers/Soci/SociBewa.htm>>, 22.05.2001.

12 YAYLA, a.g.e., ss. 66-67.

5.1. Anayasaların Ekonomik Teorisi

Devlet ile bireylerin taraf olduğu bir sözleşmenin iki yönü vardır. Anayasal iktisat yaklaşımı, anayasaların bir tarafını oluşturan devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları ile diğer tarafta yer alan bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerini inceleme konusu yapmaktadır. Anayasal iktisatçılar, devletin yetkilerinin anayasalar yapılırken sınırlandırılmaması halinde, sonraki dönemde devletin giderek büyüyeceğini ve bunun sonucunda ekonomik ve politik yapının giderek yozlaşacağını ve demokrasinin tahribe uğrayacağını savunmaktadırlar. Onlara göre, devletin hak ve yetkilerinin sınırlandırılması, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklere sahip olması anlamına gelmektedir.

Ekonomik yapının bugün için üzerinde uzlaşmış bir tanımı bulunmamaktadır. Akademisyenler daha çok, bu yapının sınırlarını çizmekte ve devlete ekonomi geneline yönelik bir takım işlevler yüklemektedirler¹³. Bugün ülkelerin sahip olduğu kurumsal yapıları, aynı coğrafyada zamana bağlı olarak tecrübe edilen ve geliştirilerek günümüze kadar taşınan bürokratik birikimin sonucudur.

Ekonomik yapı, toplulukların üretim ve tüketime yönelik faaliyetleri arasında denge sağlamak amacıyla oluşturulan kurumsal yapıyı ifade etmektedir. Bu kurumsal yapı insanların ekonomik gereksinimlerini daha kolay karşılamaya yöneliktir. Ekonomik kurumlar işbölümü ve ekonomik dayanışmayı sağladıkları ölçüde insanların emeklerinin verimliliklerini yükseltmişler ve üretilen mal ve hizmet miktarının artmasına ve kalitelerinin gelişmesine ortam hazırlamışlardır. Toplumların kalkınmışlık düzeyini genellikle işbölümü ve uzmanlaşmanın derecesi belirlemektedir¹⁴. İşbölümü, çeşitli iktisadi kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ekonomik kurumların gelişme seyri, bir ölçüde toplulukların kalkınma tarihlerine paralel bir seyir izlemiştir. Çünkü toplumlar, ekonomik kalkınma sürecini hızlandıran bir yapıya sahip oldukları sürece ekonomik ve sosyal yapılarını geliştirebilmişlerdir.

Toplumların ekonomik yapıları, insanlık tarihi boyunca farklı aşamalar geçirmiştir. İnsan gereksinimlerinin ekonomik yapı üzerinde önemli

13 Mali Yapı ile ilgili kavramsal açıklamalar için bkz. Naci Birol MUTER, *Türkiye' nin Mali Yapısı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)*, Salihli 1996; Metin MERİÇ, *Kamu Kesiminde Mali Yapı*, İzmir 1999.

14 Daha geniş bilgi için bkz. Adam SMITH, *Milletlerin Zenginliği*, Bölüm: I, Çeviren: Haldun DERİN, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul 1948.

etkileri olmuştur. Ayrıca, ekonomik faaliyetlerin niteliği ve kullanılan üretim yöntem ve teknikleri, toplumların ekonomik yapılarının biçimini önemli ölçüde belirlemiştir¹⁵. Toplumların kentleşmesi ve toplumsallaşması ile birlikte ekonomik ve mali kurumlar devletin bürokratik yapısı içinde ağırlık kazanmışlardır.

Ekonomik ve mali bürokrasinin yaygınlaşması ve genişlemesi, maliye biliminin bağımsız bir disiplin haline geldiği XIX. yüzyılda hız kazanmıştır. Özellikle siyasi otoritenin ekonomik ve mali kurumlar üzerindeki egemenlik mücadelesi, I. Dünya Savaşı sonrası dönemde ve Keynezyen İktisat anlayışının da desteği ile birlikte, XX. yüzyılın ikinci çeyreğinde egemen ideoloji haline gelmiştir. Müdahaleci ekonomi anlayışı devlet maliyesine verilen önemi artırmış ve mali kurumların daha hızlı bir şekilde büyümesine ve yeni kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur. İşte Anayasal İktisat Yaklaşımı, bu kurumsal yapının anayasal çerçevede, aynı politik yapının olduğu gibi, sınırlarının çizilmesi üzerinde durmaktadır.

5.2. Politik Kurumlar Teorisi

Anayasal iktisat anlayışı, anayasaları sadece ekonomik bir bakış açısıyla ele almamaktadır. Devletin politik hak, yetki, görev ve sorumlulukları ile bireylerin politik hak ve özgürlükleri de anayasalarda yer alacak şekilde düzenlenmelidir. Bu yaklaşıma göre devletin başlıca politik hak ve yetkisi, “yasa yapma hakkı”dır. Söz konusu yetki, politik özgürlüklerin korunması açısından son derece önemlidir. Bireylerin mevcut politik hakları devlete bazı görev ve sorumluluklar yüklemektedir. Devletin temel politik görev ve sorumluluğu toplumsal barış, adalet ve huzurun sağlanmasıdır.

5.3. Ekonomik Anayasanın İçeriği

Devlet, egemenlik kudretini temsil eden bir kurum olarak bazı yetki ve sorumluluklara sahiptir. Anayasal iktisatçılar, devletin görev ve sorumluluklarının çok açık ve net bir şekilde ve “sınırları” ile birlikte anayasada yer alması gerektiğini savunmaktadırlar. Anayasal iktisat yaklaşımı içinde ele alınan “Ekonomik Anayasa” önerisi, bir toplumdaki birkaç anayasadan biri demek değildir. Ekonomik Anayasa: her toplumun kendi devleti ile olan tek bir anayasası içinde, ekonomik ve mali hükümlerin bir arada ele alındığı bir anayasal bölümün ifadesidir. Anayasal iktisatçılara

¹⁵ Daha geniş bilgi için bkz. Arif ERSOY, **İktisadi Müesseseleşme Tarihi – İktisadi Kalkınmanın Tarihi Seyri**, AKEVLER Akdeniz Bilimsel Araştırmalar Merkezi, Tarihi Araştırmalar Serisi: 1, İzmir 1986, s. 6-7.

göre, devletin yetki ve sorumluluklarının sınırlandırılması ve bu suretle bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunması için “Ekonomik Anayasa”nın çok iyi bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Tablo: 1 – Ekonomik Anayasa’nın Genel Çerçevesi

Mali Anayasa	Kamusal Mallar Anayasası Kamusal Gelirler Anayasası Vergi Anayasası Borçlanma Anayasası Kamusal Harcamalar Anayasası Denk Bütçe Anayasası Mali Federalizm Anayasası
Parasal Anayasa	Para sistemine ilişkin anayasal normlar Para arzının ne şekilde artırılacağına ilişkin anayasal normlar
Dış Ticaret Anayasası	Uluslararası ekonomik ilişkilere ilişkin anayasal normlar Koruyucu ve serbest dış ticaret politikalarına ilişkin anayasal normlar Döviz kuru sistemlerinin (serbest veya sabit) belirlenmesi
Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası	Devletin ekonomiye doğrudan kontrol ve müdahalelerinin kaldırılması Ekonomide rekabeti teşvik edici kural ve kurumların oluşturulması Yıkıcı ve haksız rekabeti yasaklayacak ve cezalandıracak normların belirlenmesi
Gelir Dağılımı Anayasası	Gelir ve servet dağılımının iyileştirilmesine ilişkin anayasal normlar
Sosyal Güvenlik Anayasası	Sosyal güvenlik sistemine ilişkin anayasal normlar

Kaynak: AKTAN, a.g.e., s. 43.

6. Anayasada Bütçe ile İlgili Hükümler Nasıl Olmalıdır?

Bütçe, bir takvim yılı içinde devletin ekonomiye müdahalesinin nasıl olacağını sınırlarını çizen bir hukuk belgesidir. Bu nedenle, mali hükümlerin en önemlisi bütçe olmaktadır. Bütçe ile yürütme organı, bir takvim yılı içinde izleyeceği maliye politikasını belirlemekte ve siyasi otoriteden izin almaktadır.

Bütçe yapma hakkının kime ait olduğu muhakkak surette anayasalarda belirtilmek zorundadır. Siyasi otoritenin, bütçe yaparken bunu ulus adına yaptığının bilinci içinde olması gerekirken, daha çok izleyeceği ve inandığı maliye politikasını bütçelere yansıtması ve bunun zaman zaman toplumun büyük bir kısmına zarar veriyor olması herkesçe bilinen bir süreçtir.

Genel olarak maliye öğretilerinde “bütçe hakkı ulusundur” şeklinde bir tanıma yer verilmektedir. Ulus kavramı ekonomik ya da mali olmaktan öte sosyolojik bir kavramdır. Oysa bütçe hakkı daha çok siyasi otoriteyi tayin edebilme yetkisi ile ilişkilidir. Demokratik sürecin işleyişinin doğal bir sonucu olarak seçme hakkı olan herkes bütçe hakkına da sahiptir. Çünkü ulus ya da seçmenler bu hakkı, seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullanmaktadırlar. Dolayısıyla, bütçeleme sürecinde öncelikle ulusun veya seçmenlerin çıkarları gözetilmelidir. Bireysel yahut belli bir zümreye ait çıkarların bütçe ile korunması ya da ihlal edilmesi, ulus adına bu hakkı kullananların yetkisi dâhilinde olamaz. Bu nedenle, kaynak israfına yol açan politikalar, açık bütçe uygulamaları ve buna bağlı olarak izlenen borçlanma politikaları, emisyonun gereksiz yere artırılması veya devletin keyfi olarak artan faaliyetlerinin finansmanı için sürekli vergilendirmeye ağırlık verilmesi gibi politikalar, bütçe hakkının kullanımında bir sorun olduğunun göstergesidir.

Bu bağlamda bütçe yapma yetkisinin seçmenler, yani bireyler olduğu esas göz ardı edilmeden, bütçenin bireylere yönelik bir hizmet demeti olduğu anlayışını esas alan bir anayasal perspektif oluşturulmalı; yasama, yürütme ve yargı organının bütçe konusundaki yetkileri bu çerçevede inşa edilmelidir.

Bütçe konusundaki önemli hususlardan biri de açık bütçe politikalarıdır. “Politikacılar, Keynes’ in modelini, bütçe açığı ile finansman politikalarını haklı çıkarmak için kullanmışlardır. Fakat bu modeli izlemenin ortaya çıkaracağı birçok sorundan bir tanesi şudur ki, her ne

kadar, ekonomik daralma dönemlerinde bütçe açığı ile finansman için aşırı bir kamusal talep oluşuyorsa da, ekonomik genişleme dönemlerinde de bu talep aratarak devam etmektedir. Politikacılar için, azalan vergiler ve artan kamu harcamaları, artan vergiler ve azalan harcamalardan daha uygun politikalar"dır."¹⁶

Vergilemeden harcamak mali ve parasal disiplini bozan, kötü bir politikadır. Özellikle borçlanarak harcamaya yönelmek, borçların gelecekte toplanacak olan vergilerin karşılığı olması nedeniyle, bütçe disiplini alt üst etmektedir. Yıllık olan bütçelerde, sadece ilgili yıla ilişkin düzenlemeler yapılabileceğine dair yetki alınmakta, ancak gelecek yılların gelirleri şimdiden harcanabilmektedir. Bugünkü kuşaklar kendi katkıları ile gelecek kuşaklara bir şeyler bırakmak yerine, gelecek kuşakların gelirlerini bugün kendi tüketimlerinde kullanmaktadırlar. İşte bu nedenle siyasi otoritenin sahip olduğu maliye ve para politikaları anayasal düzeyde sınırlandırılmalıdır. Bunun için en radikal ve doğru politika, anayasal normlarla denk bütçe ilkesinin güvence altına alınmasıdır. Ayrıca hükümetlerin borçlanma ve para arzını artırma yetkilerinin de yine anayasalarda sınırlandırılması gerekmektedir.

Günümüzde, birçok ülkede mali sorumluluk ahlakının olmaması neticesinde ekonomik sorunlar giderek ağırlaşmaktadır. Harcamalar sürekli artmakta, vergi ve borç yükü ağırlaşmaktadır. Hükümetler ister istemez bütçe açıklarını para basarak finanse etmek zorunda kalmaktadırlar. Adeta bir kısır döngü içerisinde ekonomik sorunlar giderek büyümektedir.

Bütün bu hususlar göz önünde bulundurulduğu takdirde, öncelikle bütçede birliğin sağlanması gerekmektedir. Bir devletin tek bütçesi olacağı anlayışından hareketle, bütçe dışından yönetilen bütün fonlar ve benzeri müesseselere yasal bir zemin oluşturmayacak şekilde bütçenin genelliği ve birliği anayasal bir kural haline getirilmelidir.

Bununla birlikte, bütçelerin açık finansman yöntemlerine kapalı bir hale getirilmesi ve siyasi otorite için daha cazip olan borçlanma politikasının önüne geçilebilmesi için bütçe denkliliği de bir anayasal kural haline getirilmelidir. Vergilemeden harcamanın kolaylığı, siyasi iktidarları tüm mali dengeleri alt üst eden borçlanma politikaları izlemeye yöneltmektedir. Böylece, bir sonraki seçimi düşünerek seçmenin mali

¹⁶ Daha geniş bilgi için bkz. Randy T. SIMMONS, "Constitutional Limits Versus Statutory Rules", **Limiting Leviathan**, Donald P. RACHETER & Richard E. WAGNER (eds.) Northampton N.A., Edward ELGAR, 1999.

yüklerini artırmadan, ancak gelir ve servet dağılımındaki dengeyi bozmak pahasına da olsa borçlanma politikası izleyen siyasi iktidarlar kendi çıkarlarını artırabildikleri sürece bu sistemin nimetlerini sonuna kadar zorlamaktadırlar. Amerika Birleşik Devletleri eski başkanlarından Calvin Coolidge' in dediği gibi “hiçbir şey devletin parasını harcamaktan kolay değildir.”¹⁷

Bütçelerin denk olması, gelirin gidere eşit olması anlamından öte, tahsil edilen vergiler kadar harcama yapılması anlamına gelmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde de denk bütçe kuralının anayasal düzeyde güvence altına alınması, vergileme, harcama ve borçlanma yetkilerinin sınırlandırılması konularında çok ciddi hazırlıklar ve çalışmalar yapılmaktadır¹⁸.

Yeryüzünde mali disiplinin sağlanması ve bütçenin denkleştirilmesine yönelik ilk ciddi girişim, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve 1985 yılında yapılmıştır. İki cumhuriyetçi ve bir demokrat senatörün katkılarıyla hazırlanan “Denk Bütçe ve Açık Kontrol Yasası” tasarısı onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre, 1991 yılına kadar kademeli olarak bütçe açıklarının azaltılması öngörülmüştür. Yasayı hazırlayan senatörlerin soyadları ile anılan bu yasa¹⁹ öngörülen projeksiyona ulaşamadığı için birkaç kez revize edilmiştir. En son 1994 yılı Mart ayında hazırlanan bir anayasa değişikliği tasarısı Kongre’ de oylamaya sunulmuştur. Bu anayasa değişikliği teklifinde bütçenin gelir ve giderlerinin birbirine denk olması ve bu denklikten ancak olağanüstü dönemlerde ve savaş halinde vazgeçilebileceği öngörülmüştür. Kongre’ ye sunulan teklifte herhangi bir mali yıl için toplam harcamaların ancak Temsilciler Meclisi'nin beşte üç oy çoğunluğunun kararı ile artırılabilmesi hükmü yer almıştır. Bu anayasa değişikliği teklifinde Kongre'nin borçlanma yetkisi de Temsilciler Meclisi'nin beşte üçünün kararına bağlanmıştır. Ancak yapılan oylamadan 271 hayır, 153 evet ve 12 çekimser oy çıkmıştır. Böylece anayasal denk bütçe ilkesinin gerçekleştirilmesi mümkün olamamıştır.

Bütçenin hazırlanması aşamasında önem arz eden konulardan bir tanesi de, parlamentoda bütçe hazırlama yetkisine sahip komisyonların nasıl oluşacağı hususundadır. Mevcut anayasal sistemimizdeki işleyiş,

17 Coşkun Can AKTAN, “Müsrif Devlet ve Bütçedeki Savurganlıklar”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 26, Mart-Nisan 1999, s. 153.

18 Bu konuda bkz. Scott J. REID, “Tools For Taxpayers”, <www.rahul.net/liberty/liberty/features/reid.html>, 22.05.2001.

19 Gramm-Rudman-Hollings Yasası.

bütçe komisyonlarına sadece şekli bir görev yüklemektedir. Muhalefetin sayıca yetersiz olduğu bu komisyonlarda, iktidar partisinin isteğine göre bütçeler şekillenmektedir. Bütçe hakkı ulusun (seçmenlerin – bireylerin) olduğuna göre, siyasi partilerin Bütçe Komisyonu'nda milletvekilliği genel seçimlerinde aldıkları oy oranında temsil edilmesi daha demokratik olacaktır. Bugünkü sistemde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Komisyonu' nu oluşturan 40 milletvekilinin 25' inin iktidar partisi ya da partilerine ait olması, hükümetin iktidarını daha mutlak bir hale getirmektedir.

Siyasi iktidarın mutlak yetkisinin sınırlandırılmasının yanı sıra, siyasi sistemin işleyişini salt çoğunluk egemenliği yerine, görüş birliğinin üstünlüğüne dayandırmak daha adil bir sistem olacaktır. Özellikle bütçe sürecinde, muhalefetin etkinliğinin artırılabilmesi açısından bu husus büyük önem taşımaktadır.

Bu noktada önem taşıyan bir diğer kurumsal yapılanma ise “Kesin Hesap Komisyonu” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçe Komisyonu bütçe yapma işlevini görürken, bütçenin dönem sonunda ibrası için ayrı bir Kesin Hesap Komisyonu oluşturulabilir. Bu komisyonun üye dağılımında muhalefet parti ya da partilerine ağırlık verilebilir. Bu noktada yapılacak en önemli eleştiri Kesin Hesap Komisyonlarının muhalefet ağırlıklı olması halinde, kısır siyasi çekişmeler nedeniyle, bütçelerin ibra edilmeyeceği görüşüdür. Temsili demokraside vekillere güvenmek ve vekillerin ülkemizin geleceğini kendi siyasi çıkarlarının üzerinde tuttuğunu varsaymak durumundayız. Ayrıca komisyonlara seçilecek üyelere asgari koşullar getirmek de farklı bir yaklaşım olarak üzerinde durulması gereken bir konudur.

1982 Anayasası ile 400 milletvekilinden oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi içinde 40 üyeli bir Bütçe Komisyonu oluşturulması esas benimsenmiştir. Daha sonra milletvekili sayısı 450' ye ve onun ardından 550' ye çıkarılmış olmasına rağmen Bütçe Komisyonu ile ilgili hüküm değiştirilmemiştir. Bu tür değişikliklere uyum sağlaması açısından, bütçe komisyonu üye sayısı ile milletvekili sayısı arasında oransal bir yapı oluşturulması daha akılcı olacaktır.

Bütçe hakkı açısından en çok suiistimale açık bir konu da, yasama organının kendi bütçesini kendi yapma yetkisidir. Yürütme organının bütçe teklifi parlamentodaki muhalefetin denetimine açık iken; yasama

organına ilişkin bütçe herhangi bir demokratik denetime tâbi kılınmamıştır. Kendi bütçesini ve kendi ücretlerini belirleme konusunda bir türlü sınırlandırılmayan parlamentonun, en azından bu konuda anayasal olarak sınırlandırılması gerekmektedir.

Demokratik birer kurum olan yerel yönetimlerde dahi, personel giderleri yerel yönetim bütçesinin, yasal olarak, %30' unu geçmemektedir. Bu husus, yerel yönetimlerdeki aşırı ve gereksiz istihdam politikasını ve keyfi ücret artışlarını önlemektedir. Aynı sınırlamanın Türkiye Büyük Millet Meclisi için de uygulanabileceği düşünülebilir. Ancak, bu çok ciddi bir yanılgıdır. Çünkü milletvekilleri, parlamento bütçesinin belli bir yüzdesi ile sınırlandırılan kendi ücretlerini artırabilmek için, parlamento bütçesini daha yüksek tutma eğiliminde olacaklar, bu da kamusal israfın artmasına yol açacaktır.

Milletvekillerinin alacakları ücreti belirleme yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev alanından çıkarılmalıdır. Bu yetki, bütçe yapma hakkının gerçek sahibi olan ulusa (seçmenlere – bireylere) ait olmalıdır. Siyasi partiler seçimlere katılmadan önce, görev yapacakları süreye ilişkin olarak talep ettikleri ücreti net olarak seçmenlere taahhüt etmeli ve bu taahhütleri Yüksek Seçim Kurulu'na milletvekili aday listeleri ile birlikte iletilmelidir. Böylece seçmenler, parlamentodaki temsilcilerini hangi ücret ile görevlendirdiklerini baştan tayin edebilmelidirler.

Kendisinin en basit ihtiyacını karşılayacak olan ustayı dahi pazarlık yaparak seçen bireyin, kamusal hizmet talebi karşısında tercih ettiği politikacıya sınırsız bir ücret alma hakkı tanınması düşünülemez. Bu nedenle, seçmen ile politikacı arasındaki hizmet arz / talebine yönelik sürecin bedeli de baştan ortaya konulmalıdır. Böylece, en baştan vaatlerle işe başlayan politikacılar, bu vaatlerinin bedelini de seçmenlerine sunmuş olacaklardır.

Parlamentoya girme hakkı kazanan milletvekilleri de, baştan talep ettikleri ücreti, sadece milletvekillikleri süresince alabilmeli ve bu görevlerinin bitimi ile birlikte söz konusu ücretleri de sona ermelidir. Ayrıca, milletvekilliği ücretlerine ilişkin olarak her bütçe dönemi başında, en çok memur maaş katsayısındaki artışa bağlı bir artış yapılabilmesi esası da anayasal bir kural haline getirilmelidir.

Ayrıca, parlamentonun personel ve taşıt aracı istihdamı gibi bütçeye ilişkin diğer hususları da anayasada belirlenmelidir.

7. Borçlanma Yetkisinin Anayasal Düzeyde Sınırlandırılması

Borçlanma konusu XVIII. yüzyıldan itibaren bilimsel olarak incelenmeye başlanmıştır. Bu dönemde klasik iktisatçılar ilke olarak devletin borçlanmasına karşı bir tavır almışlardır. Özellikle devletin başındaki idarecilerin rahat bir şekilde para harcama güdülerinin bulunması nedeniyle alınan borçların verimsiz alanlarda harcanarak, bir süre sonra devletin iflas edeceği endişesini taşımışlardır. Devletin ancak savaş ve olağanüstü bayındırlık hizmetleri için borçlanmaya başvurabileceğini öne sürerek borçlanmanın kötü olduğunu belirtmişlerdir²⁰.

Anayasamız açık bir ifade ile “borçlanma yetkisi”nden söz etmemiştir. 87. maddede “....., bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; ...” şeklinde parlamentoya verilen görev, aynı zamanda borçlanma konusuna da ilişkindir. Bütçeler teknik olarak her zaman denktir. Mali açıdan açık bütçe olarak tanımlanan, kanuni gelirleri giderlerini karşılayamayan bütçeler, öngörülen borçlanma ile teknik olarak denkleştirilmektedir. Böylece, açık bütçeleri onaylayan parlamentolar da borçlanma yetkisini kullanmış olmaktadır. Üstelik bu bütçelerin onaylanması ile yürütme organına borçlanma yetkisinin de devredilmesi söz konusu olmaktadır.

Borçlanma konusu ile ilgili kanunlar çerçevesinde borçlanma yetkisini 1985 yılına kadar Maliye ve Gümrük Bakanlığı kullanırken, 1987 Mali Yılı Bütçesi'nin 37/a maddesinde devlet borçları yönetiminin 16.4.1986 tarih ve 3274 sayılı Kanun' un 9. maddesi uyarınca Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı' nca kullanılacağı belirtilerek, bu yetki söz konusu Müsteşarlığa devredilmiştir²¹.

2000' li yıllarda yaşanan krizlerin ardından, Avrupa Birliği ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yürütülen ortak politikalara bağlı olarak 28.3.2002 tarihli ve 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kabul edilmiş; iç ve dış borçlanmanın esasları yeniden düzenlenmiştir. Bu Kanun' a göre iç ve dış borçlanma yetkisi Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan' a verilmiş, işlemlerin yürütülmesindeki sorumluluk ise Hazine Müsteşarlığı'na bırakılmıştır. Borçlanma miktarı da yine yasal olarak sınırlanmış, bu sınırların hangi hallerde ve ne kadar aşılacağı da söz konusu Kanun' da hüküm altına alınmıştır.

20 Daha geniş bilgi için bkz. A. PIGOU, *Study In Public Finance*, London 1951.

21 Metin MERİÇ, “Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi”, *İşletme ve Finans*, S. 82, Ocak 1992, ss. 28-29.

4749 Sayılı Kanun' a göre, mali yıl içinde kullanılabilir net borç miktarı, ilgili döneme ait olarak öngörülen bütçe ödenekleri ile bütçe gelirleri arasındaki fark miktarı kadardır. Yani alınan borçlar ile ödenen borçlar arasındaki fark miktarı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen Bütçe Kanunu'ndaki ödenek toplamı ile gelir miktarı arasındaki fark kadar olacaktır. Yani alınacak borç miktarının üst sınırı belli edilmemiştir. Borç yönetiminin, gereksinimler dikkate alınarak, Kanun' da belirlenen miktarı yıl içinde en fazla %5 oranında artırabilme yetkisi vardır. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ek %5' lik bir tutar, Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü ve ilgili Bakan' ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması halinde bile borçlanma miktarı anapara ödemesinin %5' ine kadar artırılabilir. Çıkarılabilecek iç borçlanma senetlerinin miktarı ile verilecek hazine kefaletlerinin miktarının yine bütçe kanunlarında belirlenmesini öngören 4749 Sayılı Kanun, bir ilk olması itibariyle bu alanda yapılan en önemli yasal düzenlemelerden biridir.

Borçlanma, bürokratlarının kendilerini atayan Müsteşar'a, Müsteşar' ın kendisini atayan Bakan' a ve Bakan' ın da kendisini atayan Başbakan' a bağlılığı düşünüldüğünde, söz konusu borçlanma sürecinin bilimsel esaslardan ziyade, kendi bürokratik ve politik konumlarını düşünerek kendi çıkarlarının maksimize edilmesi yönünde hareket eden bu ekip sayesinde tamamen siyasi iktidarın bir sonraki seçimi kazanma hedefine endeksleneyeceği de ayrı bir gerçektir. Çünkü, herkes kendi çıkarlarını ancak mevcut siyasi oluşum devam ettiği sürece koruyabilecektir. Eğer siyasi iktidarın uzun süreli olmama gibi bir olasılığı var ise bu kez bürokratlar ve politikacılar, en kısa sürede en fazla çıkarı nasıl elde edebileceklerinin endişesine kapılarak, ekonomik sistem üzerinde çok daha ciddi ve çok daha kalıcı tahribatlar yapabilmektedirler.

Ülkemizin, son yıllarda içine düştüğü finansman sıkıntısı borç yönetimini devletin önemli görevlerinden biri haline getirmiştir. Hiçbir zaman ulustan böyle bir görev için yetki almamış olan siyasi iktidarlar, borçlanma faaliyetlerini siyasi bir başarı olarak görmektedirler. Ödenen borçlardan ziyade alınan borçlar takdir toplamaktadır. Bu mali yanlış, literatüre "borç sarmalı" olarak dâhil olan kısır bir döngünün sonuçlarının görmezden gelinmesine neden olmaktadır. Dış borçlar sonuçları itibariyle siyasi, iç borçlar ise malidir. Dolayısıyla dış borçlar söz konusu olunca siyasi sonuçları, iç borçlar söz konusu olunca mali sonuçları göz önüne alınmak zorundadır.

Siyasi iktidarın borçlanma yetkisinin sınırları muhakkak surette anayasalarda belirtilmelidir. Ancak, Maastricht Antlaşması'nda baz alınan istatistiki ölçütlerin anayasalara dâhil edilmesi bu sorunun çözümü olamayacaktır. Maastricht Kriterleri, hukuki olmaktan öte mali kriterlerdir. Bu kriterlere göre ülkelerin mali yapılarına yönelik değerlendirmeler yapılmakta, izlenecek maliye politikaları belirlenmektedir.

Bakanlar Kurulu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden borçlanma yetkisi isteyebilmesi, daha somut bir anayasal hüküm haline getirilmelidir. Bu yetkinin süre ve şekil koşulları da anayasada belirlenmelidir. Ayrıca, seçim dönemlerinden önce, borçlanmaya ağırlık vererek oy talebine yönelik girişimlere meydan vermeyecek şekilde bir süre kısıtı da anayasaya muhakkak surette konulmalıdır.

8. Vergilendirme Yetkisinin Anayasal Düzeyde Belirlenmesi

Vergilendirme yetkisi ile ilgili olarak yapılması gereken en önemli değişiklik "vergi ödevi" üzerinedir. Mevcut anayasa hükmü, herkesi vergi ödemekle yükümlü tutmaktadır. Oysa olması gereken devletin herkesten vergi alma yükümlülüğüdür. Böylece; vergi vermemekten dolayı mükellefler yasal olarak suçlu olacak iken, devlet vergi almamaktan dolayı anayasal olarak suçlu hale gelmektedir. Devleti belli hizmetleri görmesi için talep eden bireyler, bu hizmetlerin bedeline katılmayı baştan kabul etmiş sayılırlar. Bunların vergi ödememesinden dolayı birinci derecede sorumlu olması gereken taraf, doğal olarak, vergiyi alamayan veya almayan devlet olacaktır.

Bu konudaki diğer bir husus ise vergilerin kamu hizmetlerinin karşılığı olduğu anlayışının anayasaya yerleştirilmesidir. Mevcut anayasa hükmü vergileri kamu giderlerinin karşılığı olarak kabul etmiştir. Dolayısıyla kaynak israfına yol açan, haksız rekabete fırsat veren, gelir dağılımını bozan, sebepsiz zenginleşmeye neden olan pek çok politika –ki bunlara piyasa faizinin üzerinden faiz belirleyerek hazine bonosu satmak, banka hesaplarını garanti ederek banka sahiplerini kurtarmak, off-shore hesaplarını garanti ederek yine kıyı bankacılığı yapanları kurtarmak, kamu arazilerini düşük bedelle ya da bedelsiz olarak sanayicilere tahsis etmek gibi örnekleri verebiliriz- vergilerle finanse edilebilmektedir. Oysa bireyler devlet örgütünü genel hizmetleri görmesi için talep etmişler ve bu hizmetlerin maliyetine katılmayı baştan kabul etmişlerdir. Bunun ötesindeki her türlü faaliyetin vergiler ile finanse ediliyor olması, sistemin işleyişinde rahatsızlıklara yol açabilmektedir.

Vergilendirmeye ilişkin olarak en çok tartışılan konulardan biri de, ne üzerinden vergi alınacağına ilişkindir. Vergi konusu olacak işlemler, her vergi kanununun giriş maddelerinde mükellef ile birlikte tanımlanmaktadır. Oysa, devletin vergi koyacağı konuların anayasal olarak sınırlandırılması da, bireyin ekonomik özgürlükleri açısından büyük önem taşımaktadır. Gelir yetersizliği çeken bir siyasi otorite, içine düştüğü dar boğazdan kurtulabilmek için, ek vergiler ya da mükerrer vergiler koymak suretiyle toplumdaki vergi baskısını artırmayı tercih edebilmektedir. Özellikle borçlanma olanaklarının yetersizleştiği dönemlerde bu tür uygulamalara çok sık rastlanılmaktadır. Zaten, bu tür uygulamalar sonucunda devletin genişleyen mali yetkilerinin sınırlandırılması gereksinimi ortaya çıkmıştır. Seçmenler ile politikacılar arasında oyunun kuralları baştan ortaya konulmalı ve ona göre taraflar yetki ve sorumluluklarının bilincinde olmalıdır. Yoksa demokrasi, siyasi iktidarlara seçimden sonra oyunun kurallarını istedikleri gibi belirleyebilme yetkisi veren bir sistem değildir.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nda, gelir ve gümrük üzerine vergi koyma hakkı Kongre'ye tanınmıştır. Aynı şekilde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne de "vergi alma" konusunda tanınacak bir hak, böyle bir sınırlamaya tâbi tutulabilir.

Anayasamızda yer alan "benzeri mali yükümlülük" kavramı pek açık değildir. Uygulamada, kanun gücüne dayalı olarak alınan her türlü kamu geliri benzeri mali yükümlülük olarak ele alınmaktadır. "Vergi alma hakkı" şeklinde bir tanımlama yapıldıktan ve alınacak olan verginin konuları belirlendikten sonra "benzeri mali yükümlülük" şeklinde bir ifadeye de gerek kalmayacaktır.

Vergilerin tahsil yetkisi T.C. Maliye Bakanlığı'na ait olmakla birlikte, bu yetkinin yerel yönetimlere devrine de olanak tanınmalıdır. Böylece yerel demokrasinin gelişmesi yolundaki ilk ve en önemli adım atılmış olacaktır²². Ayrıca, kanunlarla, vergilerin muafık, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin olmak üzere bakanlar kuruluna yetki devri yapılabildiği gibi; tahsil yetkisi yerel yönetimlere devredilen vergilere ilişkin olmak üzere, aynı konularda yerel yönetimlere de düzenleme yetkisi, yine kanuna bağlı olarak ve alt ve üst sınırları belirlenmek koşuluyla, devredilebilmelidir.

²² Mali federalizm konusunda daha geniş bilgi için bkz. Andrei TIMOFEEV, "Fiscal Federalism and Growth", <<http://home.cerge.cuni.cz/tan/proposal.htm>>, 22.05.2001.

Sonuç

Sonuç olarak “Mali Hükümler” başlığı altında yapılacak çalışmalara yol gösterici olması açısından aşağıdaki madde metinleri üzerinde tartışılabilir. Şüphesiz Türkiye Cumhuriyeti geniş bir mali müktesebata sahiptir. Bu çerçevede mali işleyiş zaman zaman revize edilmekte ve aksaklıklar giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak Türkiye’de siyasi kurumların mali yetkilerinin anayasal düzeyde yeniden tanımlanması ve oyunun kurallarının baştan belirlenmesi demokratik bir yapılanmanın en önemli kuralı olarak karşımıza çıkmaktadır.

İlgili Bölüm

Mali Hükümler

I. Bütçe

A. Bütçe Hakkı

Madde) Bütçe hakkı ulusundur.

Ulus, Bütçe Hakkını Türkiye Büyük Millet Meclisi’ndeki temsilcileri aracılığıyla kullanır.

B. Bütçenin Birliği

Madde) Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki bütün kamu tüzel kişilerinin harcamaları, tek bir bütçeden ve yıllık olarak yapılır.

Devlet harcamalarının tümü, yıllık bütçede gösterilmek zorundadır.

Yıllık bütçede gelecek yıllara ilişkin gelir ve giderler için düzenleme yapılamaz.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

C. Bütçenin Denkliği

Madde) Yıllık bütçede yer alan giderler toplamı, devlet gelirlerinden fazla olamaz. Bu amacı gerçekleştirebilmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi, önce gelir bütçesini, daha sonra da gider bütçesini onaylar.

D. Bütçe Hazırlık Süreci

Madde) Bakanlar Kurulu, bütçe kanun tasarısını, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi' ne sunar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Komisyonu'nda görüşülen tasarı 55 gün içinde kabul edilir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, kabul edilen metni 20 gün içinde görüşür ve karara bağlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurul' da, bütçe kanun tasarısı hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanun tasarısının Genel Kurul' da görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Bir sonraki yıla ait bütçenin hazırlanması ile ilgili esas ve usuller, uygulamaya konulacak bütçe yasasında belirlenir.

Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu Kararı ile 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 malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.

E. Bütçe Komisyonu

Madde) Bütçe kanun tasarıları, Bütçe Komisyonu'nda incelenir.

Bütçe Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının onda biri kadar milletvekilinden oluşur.

Bütçe Komisyonu'na seçilen milletvekilleri başka hiçbir komisyonda görev alamazlar, kamu yararına dahi olsa hiçbir yere üye olamazlar, milletvekilliği dışında gelir getirici hiçbir faaliyette bulunamazlar.

Bütçe Komisyonu'nda, iktidar parti veya partileri komisyon üye tam sayısının beşte üçü kadar üye ile temsil edilir. İktidarın birden fazla partinin ortaklığına bağlı olması durumunda iktidar partilerinin sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre üyeler paylaşılır. Kalan üye sayısı ise mecliste grubu bulunan siyasi partiler ile bağımsızlar arasında bunların sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre paylaşılır.

F. Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi

Madde) Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi, esas olarak, Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanır.

Her milletvekilinin alacağı ücret, milletvekili genel seçimlerinden önce ve kanuni süresi içinde Yüksek Seçim Kurulu'na milletvekili aday listeleri ile birlikte bildirilen brüt ücret tutarını aşamaz. Bu ücret, milletvekili olarak yemin edilen günü izleyen ayın başından başlamak üzere ve bir sonraki milletvekili genel seçiminden önceki ayın sonuna kadar aylık olarak ödenir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde, anayasada belirlenen toplam milletvekili sayısı kadar sekreter kadrosu ve yine aynı sayıda sözleşmeli danışman kadrosu ile bu sayının beşte biri oranında idari personel kadrosu bulunur. Bu personelin ücretleri devlet personel rejimine göre aynı işi yapan diğer devlet memurlarının ücretinden yüksek olamaz.

Meclis başkan ve vekilleri ile kabine üyeleri ve komisyon başkanları dışındaki milletvekillerine konut ve lojman tahsisi ile makam aracı tahsisi yapılamaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde kullanılacak hizmet aracı sayısı yirmiyi aşamaz.

Milletvekilleri ve meclis çalışanlarının ücretleri, her bütçe yılı başında, en çok memur maaş katsayısı oranında artırılır.

G. Kesin Hesap

Madde) Bütçe kesin hesap kanunu tasarıları, hesap dönemi sonunu izleyen yılın yedinci ayı sonuna kadar, Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi' ne sunulur.

Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısı verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi' ne sunar.

Genel Kurul, yeni yıl bütçe kanunu ve geçmiş yıl kesin hesap kanunu tasarılarını birlikte inceler ve karara bağlar.

Kesin hesap kanunu tasarısının onaylanması, Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların sonuçlandığı anlamına gelmez.

H. Kesin Hesap Komisyonu

Madde) Kesin Hesap Komisyonu, kesin hesap kanunu tasarısını inceler.

Kesin Hesap Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının onda biri kadar milletvekilinden oluşur.

Kesin Hesap Komisyonu'na seçilen milletvekilleri başka hiçbir komisyonda görev alamazlar, kamu yararına dahi olsa hiçbir yere üye olamazlar, milletvekilliği dışında gelir getirici hiçbir faaliyette bulunamazlar.

Kesin Hesap Komisyonu'nda, iktidar parti veya partileri komisyon üye tam sayısının beşte ikisi kadar üye ile temsil edilir. İktidarın birden fazla partinin ortaklığına bağlı olması durumunda iktidar partilerinin sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre üyeler paylaşılır. Kalan üye sayısı ise mecliste grubu bulunan siyasi partiler ile bağımsızlar arasında bunların sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre paylaşılır.

Kesin Hesap Komisyonu Başkanı, Anamuhalefet Partisi'nce seçilir.

II. Borçlanma Yetkisi

Madde) Bakanlar Kurulu, bütçe denkliğinin sağlanması için zorunlu hallerde, gelir bütçesinin yüzde yirmi beşini aşmayacak bir oranda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden borçlanma yetkisi isteyebilir.

Bu yetki talebi, bütçe görüşmeleri sırasında olabileceği gibi, yıl içinde ihtiyaç duyulan bir zamanda da olabilir.

Ancak, genel ve yerel seçim tarihinden önceki altı ay ile milletvekili ve yerel yönetimler ara seçimlerinden önceki üç ay içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden alınmış bile olsa, borçlanma yetkisinin kullanılması söz konusu olamaz.

Borçlanma yetkisi, ancak yasa ile verilir.

III. Vergilendirme Yetkisi

A. Vergi Alma Hakkı

Madde) Türkiye Büyük Millet Meclisi, kamu hizmetlerini karşılamak üzere, herkesten gelir, gider, servet ve gümrük vergileri alma hakkına sahiptir.

B. Vergilerin Yasallığı

Madde) Vergiler yasa ile konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

C. Yetki Devri

Madde) Vergilerin muaflık, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin hükümlerinde, ilgili vergi yasasının belirlediği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu' na veya kendilerine tahsil yetkisi verilmiş birimlere, yasa ile devredilebilir.

D. Tahsil Yetkisi

Madde) Vergileri tahsil yetkisi T.C. Maliye Bakanlığı'na aittir.

Bu yetki yerel yönetimlere yasa ile devredilebilir. Yerel yönetimler, tahsil yetkisini yasa ile belirlenen esas ve usullere göre kullanırlar.