

ANAYASA YÖNÜNDEN FONLAR

Doç. Dr. Nami ÇAĞAN*

GİRİŞ

Türkiye'de son birkaç yıldır kamusal fonlar ekonominin yönetilmesinde çok etkili araçlar haline gelmişlerdir. Türk iktisadî ve malî hayatında bu ölçüde önem kazanmasına ve üzerlerinde çok tartışma yapılmasına rağmen, fonlar kamu maliyesinin az tanınan ve iyi değerlendirilemeyen bir yönüne ilişkin bulunmaktadır.

Türk Mali Mevzuatında bir «fon» tanımına rastlamıyoruz. Türk Dil Kurumu'nun yedinci basısını yayımladığı «Türkçe Sözlük»te fon, «belirli bir iş için gerektiğince harcanmak üzere ayrılıp işletilen para» olarak tanımlanmıştır (1). Özel maliye —ya da finansman— biliminde fon deyimi işletme sermayesini ifade edecek biçimde kullanılmaktadır. Kamusal fonların, iktisadî bir kamu kurumunun bünyesinde oluşturulmuş olsa da bu tür fonlarla bir ilişkisi bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesine göre fon, «belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta tutulan para»yı ifade etmektedir. Daha teknik bir deyimle fon, genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadiyle bütçeden veya bütçe dışı imkânlarla sağlanan para veya kıymetlerdir» (2).

Yüksek Mahkeme fonu bu şekilde tanımlayıp açıklamaktadır. Bununla beraber, 2985 sayılı kanunda (m. 2/J) ve 3238 sayılı kanunda (m.

(*) AÜSBF Öğretim Üyesi.

(1) Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, C. I, A-K, 7. Bası, s. 915.

(2) Anys. Mahk. E. 1984/9, K. 1985/4, 18.2.1985, (R.G. 26 Haziran 1985, Sayı 18793, s. 24).

12/g) fon deyimi kanımca hatalı olarak malî yükümlölük anlamında kullanılmıştır (3).

Türk malî uygulamasında bütçe içinde ya da bütçe dışında oluşturulmalarına göre iki çeşit fondan söz edilebilir. Bütçe içinde oluşturulan fonlar, bütçeden bir ödenek ayrılarak bu ödenekli bütçe ödenek kalemleri arasında dağıtma yetkisinin Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na ya da Bakanlar Kuruluna bırakılmasıdır. Bu fonların bir çeşit «ihtiyat ödenekli» olma işlevi vardır. Personel giderleri fonu ile yatırımları hızlandırma fonu bu türün örnekleri olarak belirtilebilir. Bütçe dışında oluşturulan fonlar ise fonun tahsis edildiği kuruluşa bütçe disiplini ve kuralları dışında harcama yapma yetkisi vermektedir. Bu ikinci tür fonların finansmanı bütçe ödenekleriyle ya da bütçe dışı kaynaklarla sağlanabilmektedir. Anayasa Mahkemesinin tanımladığı ve bu tebliğin konusunu oluşturan fonlar bu grupta yer alan bütçe dışı fonlardır.

1. FONLARIN GELİŞİMİ

Türkiye Cumhuriyeti'nde ilk bütçe dışı fon 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanununa dayanılarak «İstikrar Fonu» adıyla oluşturulmuş ve bu fonu doğal afetlere uğrayanlarla asker ailelerine yardım amacıyla kurulan fonlar ve toprak reformu amacıyla kurulan fon izlemiştir (4). Türkiye'de 1960 sonrasında fonların sayısı artmıştır. Bu artış, 1980 sonrasına egemen olan güçlü yürütme eğiliminin de etkisiyle daha da hızlanmıştır; özellikle 1983 sonrasında bütçe dışı fonlarda toplanan kaynaklar tutarları kesin olarak belirlenememekle beraber çok önemli boyutlara ulaşmıştır. İçinde yaşadığımız dönemde, fonların bütçe ve malî mevzuat formalitelerini kaldırması, idareye çok serbest davranma olanağını vermesi, siyasal iktidara o kadar çekici gelmiştir ki birçok kanun tasarısında, düzenlenen konu ile ilgili bir fon kurulması gündeme gelmektedir.

(3) 2985 sayılı Toplu Konut Kanununun 2 nci maddesinde (bent J) «Tekel İdaresi'nin ithal ettiği mallardan alınan» fonlardan; 3238 sayılı Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'nın Kurulması Hakkında Kanunun 12 nci maddesinde ise, «Akaryakıt Tüketim Vergisine esas olan mâtrah üzerinden Bakanlar Kurulunun tesbit edeceği azami % 5 oranında akaryakıttan alınacak fonlar» ifadesi yer almıştır.

(4) Bkz. Mahmut Öztürk, Kamu Fonları ve Kullanma Alanları, DPT yayını, No. 1864/29, Mayıs 1984, s. 2.

Günümüzde sadece Türkiye'de değil bir kısım Avrupa ülkelerinde de aktüel olan fonlar, gerçekte bütçe ve demokrasi öncesi mali sistemin uygulama ürünleridir. Bütçe kavramının ve demokratik siyasal kontrolün gelişmesiyle birlikte hazine birliği düşüncesi de gelişerek fon uygulaması, yerini bütçe uygulamasına bırakmıştır. Bununla beraber, demokratik kurumlar içinde en yavaş gelişmeyi bütçe kurumu göstermiştir. Geleneksel bütçe sisteminde ve uygulamasında reform niteliğinde atılımlar gerçekleştirilememiş bütçe reformu girişimlerinden gelişmiş ülkelerde bile tam başarı sağlanamamıştır. Bütçe öncesi fonlar sistemine geri dönme eğiliminin en önemli nedeni bu noktada aramak gerekir kanısındayım. Bu eğilim, Türkiye'nin yanı sıra bir ölçüde İtalya, Fransa ve Avusturya'da da gözlemlenmektedir.

Fransa'da 1940 yılından sonra bütçe dışı fonlardan yapılan harcamalar bütçe harcamalarını tutar olarak aşmış ve ancak 1956 yılında gerçekleştirilen bir reformla fonlar bütçe disiplini içine alınmışlardır (5). Daha sonra 1963 yılından itibaren hükümet tekrar bir kısım kamu harcamalarını bütçe dışına çıkarma politikası izlemiş ve tekrar fonların sayıları ve harcamaları artmıştır. Fon uygulaması uzun yıllardır sürdüğünden bütçe dışına çıkarılan harcamaların tutarını belirlemek ya da tahmin etmek çok zordur. Bu harcamalarda parlamentonun onayı bulunmamaktadır (6). İtalya'da ise mali mevzuatta bütçe de genellikle ilkesi öngörülmüş olmakla birlikte özel kanunlarla oluşturulan fonlar aracılığıyla kamu harcamaları yapılmaktadır. Fonlar üzerindeki parlamento kontrolünün zayıflığı İtalya'da da tartışma konusu olmaktadır (7). Ancak İtalyan Anayasasının bütçe ile ilgili 81 inci

(5) Bkz. **Oğuz Oyan**, Kamu Finansmanı, Sermaye Birikimi ve 24 Ocak İstikrar Modeli, İktisadi İktisatçı, İstanbul 1988, s. 174, dn. 84.

(6) Bkz.: **Pierre Lelièvre**, Parliamentary Control of the Budget in France, The Power of the Purse, David Coombes (Editor), London 1978, s. 138; **Jean-Claude Ducros**, The Influence of RCB on Parliament's Role in Budgetary Affairs, The Power of the Purse, David Coombes (Editor), London 1976, s. 161; 1975-1981 yıllarında Fransa'da geçerli olan fonların tüzel kişiliğe sahip olup olmamalarına göre yapılan sınıflandırması için bkz.: **Marie Hélène Douchez**, Les «Fonds Publics», Revue du Droit Public, s. 1983, s. 974 vd.

(7) Bkz.: **Valerio Onida**, The Historical and Constitutional Foundations of the Budgetary System in Italy, The Power of the Purse, David Coombes (Editor), London 1976, s. 217; **Sabino Cassese**, Special Problems of Budgetary Decision Making in Italy, The Power of the Purse, David Coombes (Editor), London 1976, s. 255-265.

maddesi bütçe dışında fon oluşturulmasını doğrudan doğruya engelleyen bir hüküm getirmemektedir. Gerek Fransa'da, gerek İtalya'da fonlar esas itibarıyla belli bölgeleri ya da sanayi kollarını teşvik etmek amacıyla kurulmaktadır. Fon kurulmasına ilişkin hukuki düzenlemeler Avrupa Topluluğu Hukuku açısından tartışmalara ve uyumsuzluklara neden olmaktadır (8). Bu ülkelerin yanı sıra Avusturya'da da bütçe ilkelerine uygun düşmeyen hukuki statüleri özel kanunlarla belirlenmiş fonlar vardır (9). Buna karşılık İsveç'te hükümetin Meclis tarafından bütçe ile belirlenen ödenekler dışında harcama yapabilmesi kabul edilmemiştir (10).

II. FONLARIN ÖZELLİKLERİ

Bütçe dışı fonları bir bütün olarak ele alıp incelemek ve bundan belli sonuçlara varmak kolay değildir. Çünkü fonlar heterojen bir yapıya sahiptir. Bütün fonlara özgü çok az sayıda ortak hukuki özellik bulunmaktadır. Örneğin fonlardan önemli bir bölümünün harcamaları Sayıştay denetiminin dışında tutulmasına rağmen, el sanatları fonu, afet fonu gibi bir kısım fonların hesapları Sayıştayın denetimine tâbi bulunmaktadır. Fonlar belli ortak özelliklerine göre sınıflandırılabilirler de birbirlerine tam olarak benzemezler.

Fonlar, siyasal iktidarın ekonomiye esnek müdahale araçları olarak gelişmişlerdir. Fonlar ile yöneltildikleri amaç arasında çok sıkı bir ilişki —adeta bir iç içelik— bulunmaktadır. Her fon düzenlenmesinde ilişkin bulunduğu fonun amacını açık olarak gösterir. Örneğin 3238 sayılı Kanun, Savunma Sanayii Destekleme Fonunun amacının «modern savunma sanayiinin geliştirilmesi ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin modernizasyonunun sağlanması» olduğunu, 3230 sayılı Kanunun, Tanıtma Fonunun amacının, «memleketimizi yurt içinde ve dışında çeşitli yönleriyle tanıtmakla görevli kuruluşların kaynaklarını artırmak, Türk kültür varlığının yayılmasını sağlamak, Devlet arşiv hizmetlerini müessir hale getirmek, milletlerarası kamupiyunu memleketimizin menfaatleri istikametinde yönlendirmeye çalışmak» olduğunu hükme bağ-

(8) Bkz.: Nami Çağan, AET Hukukunda Vergilendirme, Prof. Dr. Akif Erginay'a 85. İnci Yaş Armağanı, Ankara 1981, s. 892, 893.

(9) Conference of the European Speakers, Parliament and the Control of Public Finance, Copenhagen 1984, s. 24.

(10) Conference of the European Speakers, Parliament and the Control of Public Finance, Copenhagen 1984, s. 82.

lamıştır. Türkiye uygulamasında ileride de değinileceği gibi fon ile amacı arasındaki bağlantı önemli ölçüde zayıflamıştır.

İktidarların fon kurarken önde gelen amaçları, mali mevzuatı ve bütçe sürecini bertaraf ederek uygulamaya esneklik ve çabukluk kazandırmaktır. Örneğin dış ticaret işlemlerinde ve doğal afetlerden zarar görenlere yapılan yardımlarda çabuk karar alma ve uygulama zorunluluğu vardır. Bütçe işlemlerinin olağan süreci ile bu hizmetlerin yapısı bağdaşmamaktadır. Gerçekten dış ticaret fonu ve afetler fonu ilişkin bulundukları hizmetlerin aksamadan yürümesini sağlayabilmektedir. Fonlar devlete kamu harcaması yapma olanağını da verdiği için kısa vadeli maliye politikası tedbirleri fonlar aracılığıyla uygulanabilmektedir. Öte yandan fonlarla bütçenin ilişkin bulunduğu yıllık sınır da aşılmış olmaktadır. Türkiye'de yürürlükte bulunan fonların faaliyet konuları genellikle hem bir yıllık süreyl aşmakta, hem de süreklilik göstermektedir.

Bütçe dışında oluşturulan fonların sahip oldukları çok az sayıda ki ortak özelliklerden biri, yukarıda da değinildiği gibi, mali mevzuatın dar kalıplarını bertaraf etmektir. Bu özelliği nedeniyle fonlar iktidarlara çok çekici görüldüğünden hızlı bir yaygınlaşma eğilimi göstermişlerdir.

Anayasa'da ve mali mevzuatta fonlarla ilgili genel bir düzenleme yoktur. Her fonun kendisi ile ilgili özel bir hukuki dayanağı bulunmaktadır. Fonların hukuki dayanakları ve özgürlenme şekilleri de çok farklılaşmıştır. Bir kısım fonlar kanunlarla kurulup gelirleri, işleyişleri ve kullanılmaları yine kanunlarla belirlendiği (Örneğin 7126 sayılı kanunla kurulan sivil savunma fonu, 118 sayılı kanunla kurulan ihracatı geliştirme fonu, 7269 sayılı kanunla kurulan afetler fonu, 3230 sayılı kanunla kurulan tanıtma fonu) halde bir kısım fonlar kanuni yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu kararıyla (Örneğin T.C. Merkez Bankası nezdinde kurulan istikrar fonu «K. 5/1280», özel sektöre maden kredisi sağlama fonu «K. 6/10606», geliştirme ve destekleme fonu «K. 84/8800», faiz farkı iade fonu «K. 83/750»), oluşturulmuş diğer bir kısım fonların kullanılmasına ilişkin ayrıntılar da yönetmeliklerle düzenlenmiştir (organize sanayi bölgeleri ve küçük sanat siteleri fonu «R.G. 28.10.1967, 24.3.1978». Sanayi kredisi fonu «R.G. 2.10.1972»). Ekonomik nitelikli fonların işleyiş kurallarının karamamelerle ve yönetmeliklerle belirlenmesi ve bu kurallarda sık aralıklarla değişiklik yapılması ekonomik istikrarsızlığa neden olmaktadır. Türk Hukukunda bütçe kanunu ile bife fonu oluşturulduğunu görüyoruz. 1974 Mali Yılı

Bütçe Kanunu ile Devlet Yatırım Bankası nezdinde «baki yatırımlara teşvik fonu» oluşturulmuş ancak Anayasa Mahkemesi, «iktisadi alanda devlet müdahalesine olanak veren bir fon oluşturulmasına ve bu fonun kullanılmasına ilişkin...» kural koyan Bütçe kanunu hükümlerini (m. 51, 70) «bütçe ile ilgili hüküm» olmadığı gerekçesiyle Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir (11).

Fonlar genel, katma bütçeli kuruluşlar ya da yerel idareler tarafından kullanılmak üzere oluşturulabildiği gibi, fonlarla kamu idaresinde yeni bir tüzel kişilik de ortaya çıkarılabilir. Türkiye'de fon oluşturulurken gözlemlenen yeni eğilim, fon idaresine tüzel kişilik vermektir. Bu eğilim fonların kurumlaşmasına neden olabilecektir. Nitekim 2983 sayılı kanun, ilk şeklinde Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığına tüzel kişilik vermemişken daha sonra 3188 sayılı kanunla değiştirilerek bu idare, kamu tüzel kişiliğine sahip kılınmıştır. Bu kanundan sonra çıkarılan 3238 sayılı kanunla da (m. 12) Savunma Sanayi Destekleme Fonunu yönetmek üzere Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak oluşturulan Savunma Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığına kamu tüzel kişiliği verilmiştir. Bu gelişmeyi esasen tüzel kişiliği bulunan katma bütçeli kuruluşlar nezdinde oluşturulan fonlardan (Örneğin, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, Üniversiteler, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü nezdinde oluşturulan fonlar) farklı değerlendirmek gerekmektedir.

Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonları ile Savunma Sanayi Fonunda bakanlardan ve bürokratlardan oluşan kurullar, bir bakanlığın yetkisinin yerini almaktadır. Bu durumda ortaya bir çeşit yetki dağınıklığı ya da yetki parçalanması çıkmaktadır. Bazı kamu yatırımlarının fonlardan yapılması da Devlet Planlama Teşkilatı'nın ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın kamu kesiminin yatırımlarını yönlendirme yetkisinin kısmen devredilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Fonlar konusunda son zamanlarda gözlemlenen diğer bir gelişme de bazı fonlar arasında organik bağlılık oluşturularak birbirlerine kaynak aktarımının sağlanmasıdır. Örneğin 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun 10 uncu maddesi (bent d), Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun görevleri arasında, gerektiğinde fonlar arasında aktarma yapılmasına karar vermeyi de hükme bağlamıştır. 3230 sayılı Tanıtma Fonu Teşkilî Hakkında Kanun, fonun kaynakları arasında, «Kanunla kurulan fonlardan

(11) Anys. Mahk. E. 1974/26, K. 1974/48, 21.11.1974 (AMKD, Sayı 12, s. 385 vd.).

Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenecek miktarda yapılacak aktarmalar-ı da belirtmiştir. 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu da (m. 4, bent a) diğer bazı kaynakların yanı sıra, diğer kurulmuş ya da kurulacak fonlardan aktarılacak % 10 oranındaki payları kurulan fonun kaynağını oluşturacaktır. Bu gelişme fonların amaçlarına sıkı bir biçimde bağlılığı ve amaçlara göre yönetim ilkelerini sarsmaktadır.

Bütçe dışında oluşturulan fonlar geleneksel bütçe ilkelerinin (genellik, birlik, ön izin, ademi tahsis, yıllık olma, açıklık) hemen hepsine ters düşmektedir. Bütçe ilkeleri yasama organının, yürütme organının mali faaliyetlerini kontrol altına alması amacıyla geliştirilmiştir. Zamanımızda bu ilkelere Batı Avrupanın demokratik ülkelerinde de bütünüyle uyulmamaktadır. Fonlar, geleneksel bütçe ilkeleri ile bağdaşmadığı gibi program bütçe düşüncesine de aykırıdır. Çünkü program bütçe çerçevesinde fon harcamaları, kamu harcamalarının işlevsel sınıflandırmasının dışında kalmaktadır. Öte yandan, fonların yaygınlık kazanmasıyla kamu harcamaları arasındaki öncelikler bütçe dışına çıkılarak tamamen yürütme organı tarafından belirlenmektedir; dolayısıyla parlamentonun kamu harcamaları ve bütçe yetkisinin kapsamı daralmaktadır. Bu olgu, konsolide bütçe ve parlamenter kontrol dışına çıkılarak yani bir kaynak - harcama dengesinin oluşması sonucunu doğurmaktadır. Gerçekten, kaynakları genel ve katma bütçelerden sağlanan fonlarda bile fonun oluşmasından sonra fon tarafından yapılan harcamalar ve geri dönüşler parlamento tarafından kontrol edilememektedir.

Sosyal devlet, düzenleyici devlet kavramları geliştikçe iktisadi müdahaleciliğin normatif çerçevesini düzenleyen ekonomik kamu hukuku alanında hükümetler çok sınırlı bir parlamenter denetime tabi bulunmaktadır (12). Ekonomik konularla ilgili kanunlar, yürütme organına kanunların uygulanmasından öteye geniş yetkiler vermektedir. Bu durum parlamenter sistemle çelişkili olmakla birlikte ekonomik kamu hukukunun bir özelliğidir. Bütçe dışı fonlar da ekonomik kamu hukukunun bir kurumu olup mali hukuk, idare hukuku ve anayasa hukukunun bir sentezi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

(12) Bkz.: Turgut Tan, Ekonomik Kamu Hukuku, TODAİE Yayını, Ankara 1984, s. 15, 16, 28.

III. FONLARIN ANAYASA UYGUNLUĞU SORUNU

1982 Anayasası, yürütme organını 1961 Anayasasına oranla daha geniş yetkilerle donatmıştır. Ancak yürütme organının kamu maliyesi alanında güçlenmesi sonucunu doğuran bütçe dışı fonlar, 1982 Anayasasından kaynaklanmamaktadır. 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi 1982 Anayasası döneminde de bu fonların Anayasaya uygunluğu, fonların finansman yöntemi, harcamaları ve denetimli açılardan tartışma konusu yapılmış ve Anayasa Mahkemesi kararlarına konu olmuştur.

A — Fon Yükümlülükleri Açısından

Fonların gelir kaynakları nitelikleri bakımından homojen olmaktan uzaktır. Bu gelirler başlıca genel ve katma bütçelerden ayrılan ödeneklerle (Örneğin, 3238 sayılı Kanunun 12 nci maddesinin a bendinde savunma sanayi destekleme fonundan her yıl bütçeye savunma sanayiini geliştirmek ve desteklemek amacıyla konulacak ödenekler) zor unsuruna dayanan yükümlülükler (Örneğin, gelir ve kurumlar vergilerinin % 3 ünün savunma sanayili destekleme fonuna ödenmesi) ve zor unsuruna dayanmayan gelirlerden (Örneğin, 2985 sayılı kanunun 2. maddesinin g bendine göre toplu konut fonuna yapılan bağışlar) oluşmaktadır. Konumuz yönünden önem taşıyan fon gelirleri, kamu gücünün kullanılmasına dayanan ve zor unsurunu içeren yükümlülüklerdir.

Fon yükümlülükleri arasında parafiskal gelir niteliğinde olanlar var ise de, bu yükümlülükler genellikle somut bir karşılığa ve yararlanmaya dayanmadıklarından parafiskal yükümlülük sayılmazlar. Örneğin, gelir vergisi ve kurumlar vergisi yükümlülerinin savunma sanayili destekleme fonuna ödedikleri yükümlülükler bir karşılık esasına dayanmamaktadır. Çünkü Savunma Sanayisini Geliştirme ve Destekleme İdaresinin hizmetlerinden sadece fona ödeme yapanlar değil, herkes yararlanmaktadır. Bu idarenin gördüğü hizmetin faydası toplumun tümüne yayılmaktadır. Bunun gibi, tanıtma fonunun Türk kültür varlığının yayılması amacıyla kullanılmasında fon harcamalarını finanse edenlerin yanı sıra toplumun diğer bireyleri de bu hizmetlerden yararlanır. Fon yükümlülükleri yararlanmaya ve karşılığa dayanmadıkları ölçüde vergiye yaklaşmaktadır. Ancak diğer fonlar yönünden aktarmaya konu olsalar da fon yükümlülüklerinde vergi yükümlülüğünde bulunmayan, «belirli amaçlara tahsis» özelliği bulunmaktadır. Öte yandan 2985 sayılı Toplu Konut Kanununun (m. 2, bent 6) yurtdışı çıkış-

ları üzerine konulan fon yükümlülüğünü «harç» olarak isimlendirmiş olması da onun hukuki niteliğini etkilemez. Fon gelirleri, kamu gücünün kullanılmasına ve zora dayanan yükümlülükler olduğu ölçüde Anayasanın 73 üncü maddesi (f, 3, 4) anlamında vergi, resim, harç» ve benzeri «malî yükümlülük» kapsamında düşünülmelidir. Bu yükümlülük ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemlerine ilişkin olduğu ölçüde de Anayasanın 167 nci maddesi (f 2) çerçevesinde «ek malî yükümlülük» olarak değerlendirilecektir. Başka deyişle bütçe dışı fonların finansmanı zor unsuruna dayanan malî yükümlülüklerle gerçekleştirildiği ölçüde Anayasanın 73 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında yer alan vergilerin kanuniliği, ilkesi ile bu maddenin 4 üncü fıkrası ve konusuna göre 167 nci maddesinin 2 nci fıkrasında yer alan anayasal yetki devri koşullarına tâbi bulunmaktadır.

Fon yükümlülüklerinin Anayasaya uygunluğu bakımından akla gelen bir soru da, bu yükümlülüklerin bütçenin «C» cetvelinde yer almasının Anayasaya aykırılık oluşturup oluşturmayacağıdır. Anayasanın 161 inci maddesi, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağını belirtmesine rağmen, kamu gelirlerini bu hükmün dışında bırakmıştır. Başka bir deyişle bütçe hukukunda öngörülen ön izin ilkesi kamu harcamaları yönünden aynı zamanda bir Anayasa kuralı olmasına rağmen, kamu gelirleri yönünden sadece bir malî hukuk kuralı düzeyindedir. Dolayısıyla bütçe dışı bir fon gelirinin bütçenin «C» cetvelinde yer almaması, Anayasaya aykırılık yaratmayacağı gibi ilgili kanun hükümleri uyarınca da tahsil edilebilecektir.

Anayasa Mahkemesinde 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun bazı maddelerinin iptali için açılan davada alt yapı tesislerinden ve Boğaziçi köprüsünden alınan geçiş parasının ekonomik ve hukuki anlamda bir ücret değil, bir harç ya da vergi niteliğinde olduğu, dolayısıyla bu gelirlerin katma bütçeli bir idare olan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün bütçesinden çıkarılarak özel kişilere devredilemeyeceği iddia edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, kararında şöyle demiştir : «Vergi ödevinde kişinin, belirli bir hizmetten doğrudan doğruya yararlanması karşılığı olarak bir ödemede bulunması değil, bütün kamu giderlerine karşı anonim bir katılma payını üstüne alması söz konusudur. Alt yapı tesislerinden doğrudan doğruya yararlanma karşılığı alınan para bu nitelikte olmadığından vergi ve benzeri malî yükümlülük olarak kabul edilemez. Karayollarından, köprülerden alınan geçiş parası, su, elektrik, hava-gazi, demiryolları, havayolları, kimi hastane ücretleri gibi, iktisadi

şartlara göre oluşturulan ve hizmetin konusu tesislerin bakım ve idaresini ve yeni yatırımlar yapılmasını sağlamak için belirlenen bir fiyattır ve belirtilen nitelikleri bakımından muayyen kamu hizmetleri karşılığı kişilerden alınan resim, harç veya benzeri malî yükümlülüklerden de sayılamaz. Bu itibarla bunların «Gelir Ortaklığı Senedi» yolu ile özel kişilere devredilmesinde Anayasanın 73 üncü maddesine aykırı bir yön bulunmamaktadır» (13). Yüksek Mahkemenin kararına ve gerekçesine katılmıyorum; çünkü bu kamu gelirinin adının «geçiş ücreti» ya da «geçiş parası» olması onun hukuki ve ekonomik niteliğini etkilemez. Alt yapı tesislerinden yararlananlardan, yararlanma karşılığında alınan paralar, karşılığa dayanması yönünden vergiye nitelik olarak benzemeseler de harca benzer bir malî yükümlülük oluşturduğundan ve piyasa ekonomisi işleyiş kuralları dışında kamu gücünün kullanılması sonucunda saptandığından, «vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülük» olarak Anayasanın 73 üncü maddenin kapsamına girmektedir. Dolayısıyla, malî yükümlülük niteliğini taşıyan bir kamu gelirinin özel kişilere devredilmesi vergi ödevi ile ilgili 73 üncü maddenin özüne aykırı düşmektedir. Kaldı ki kamu ekonomisinde sosyal faydası yanında özel, bölünebilir faydası olan hizmetler karşılığında zor unsuru ile bedel, fiyat adı altında malî yükümlülükler konulmasına ve maliyetin hizmetten faydalananlara ödettilmesine de bir engel bulunmamaktadır. Adı ve niteliği «bedel» olan bu malî yükümlülükler de 73 üncü madde kapsamına girmektedir. Bununla beraber hizmetten faydalananlara ödettilirilen «bedel» piyasa ekonomisi kurallarına göre belirleniyorsa ve kâr amacı da güdülüyorsa artık bu bedel 73 üncü madde kapsamı dışında düşünülebilecektir.

2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun bir kısım hükümlerinin Anayasaya aykırılığının iddia edildiği iptal davasında ise, kanunun Bakanlar Kuruluna «ek malî yükümlülük» koyma yetkisini, yükümlülüklerin adlarını ve içeriklerini belirtmeden çok soyut olarak devrettiği ve bu durumun, Anayasanın yasama yetkisinin devrini yasaklayan 7 nci maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi, Anayasanın dış ticaretin düzenlenmesi ile ilgili 167 nci maddesinin 7 nci maddeye göre daha özel bir kural niteliğinde olduğunu belirterek dış ticaret alanında Bakanlar Kurulunun geniş bir düzenleme yetkisine sahip olduğunu belirtmiştir (14). Anayasa Mah-

(13) Anys. Mahk. E. 1984/9, K. 1985/4, 18.2.1985 (R.G. 26 Haziran 1985, Sayı 18793, s. 9, 24).

(14) Anys. Mahk. E. 1984/6, K. 1985/1, 11.1.1985, (R.G. 17 Haziran 1985, Sayı 18787, s. 3, 8, 9).

kemesi, «ek malî yükümlülük» (m. 167/2) kavramının «benzeri malî yükümlülük» (m. 73/3, 4) kavramından farklılığından hareket ederek yukarıdaki sonuca varmıştır. Kanımca ek malî yükümlülüklerin dış ticaret işlemlerine ilişkin olmak dışında 73 üncü maddede öngörülen vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerden herhangi bir farklılığı söz konusu değildir. Farklılık, dış ticaret işlemlerine ilişkin malî yükümlülüklerde Bakanlar Kuruluna verilebilecek olan yetkinin genişliğindedir. Anayasanın 73 üncü ve 167 nci maddeleri birlikte yorumlandığında, Bakanlar Kurulunun dış ticaret üzerine konulan malî yükümlülüklerde kanuna dayanmak koşuluyla geniş, serbest ve sürekli yetkiye sahip olduğu sonucuna varılmalıdır. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin «ek malî yükümlülük» kavramını «benzeri malî yükümlülük» kavramından farklı nitelendirmesi eleştirilebilir. Bununla beraber varılan sonuç —yani, 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Bakanlar Kuruluna verdiği geniş malî yükümlülük koyma yetkisinin Anayasaya aykırı olmadığı sonucu— değişmemektedir. Dolayısıyla 2976 sayılı kanunla oluşturulan dış ticaret fonu, finansman yöntemi bakımından Anayasaya aykırı sayılmamak gerekir (15).

B — Fon Harcamaları Açısından

Birkısım kamu idareleri fonlar aracılığıyla altyapı tesislerine, millî savunma hizmetine ve diğer kamu hizmetlerine bütçe dışında harcama yapmaktadırlar. Bu harcamalar ekonomik nitelikleri bakımından yatırım harcaması, cari harcama ya da transfer harcama niteliğinde olabilir. Örneğin Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Katma Değer Vergisi Kanunu (geçici m. 5) ve 3239 sayılı kanunla (m. 36) oluşturulan «katma değer vergisi fonu» ve «vergi idaresini geliştirme fonu»ndan yatırım harcaması ve cari harcama niteliğinde kamu harcamaları yapmaktadırlar. Birkısım fonlardan transfer harcaması yapılmakta (Örneğin, sosyal dayanışma fonu) diğer birkısım fonlar (Örneğin, yatırım malları imalatı teşvik fonu) ise kredi vermek amacıyla kullanılmaktadır.

-
- (15) Bakanlar Kurulu, açık olarak 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna dayanmadan 85/9113 sayılı Kararla Dış Ticaret Yönetmeliğini yürürlüğe koyarak ithalat, ihracat fiyat farkları için fon oluşturmuş ve malî yükümlülükler öngörmüştür. Bakanlar Kurulunun bu kararı 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun uygulamasının bir devamıdır. Buna karşılık Bakanlar Kurulu, 85/9967 sayılı Kararla T.C. Merkez Bankası nezdinde «Yatırım Malları İmalatı Teşvik Fonu»nu kurarken açık olarak 2976 sayılı kanuna dayanmıştır.

Bütçe dışında oluşturulan fonlardan yapılan harcamaların Anayasaya uygunluğu 161 inci ve 163 üncü maddeleri açısından tartışılmaktadır. Bu maddelerde yer alan ve tartışmaya konu olan hükümler, devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağına ilişkin hüküm (m. 161/1) ile «Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm...» konulamayacağına ilişkin hükümdür (m. 163). Bu düzenlemelerden ilki 1961 Anayasasında da (m. 126) aynen vardı; İkincisi ise 1982 Anayasası ile ilk kez kabul edilmiştir.

1961 Anayasası döneminde, bütçe dışında kamu harcaması yapılmasına olanak veren fonlarla ilgili olarak Anayasa Mahkemesinde iki kez dava açılmış Yüksek Mahkeme her iki davada da iptal kararı vermiştir. Bunlardan ilki, 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanunun (m. 1, bent A) belli iktisadi faaliyet sektörlerini geliştirmek amacıyla kurduğu «geliştirme ve teşvik fonları» ile ilgilidir. Anayasa Mahkemesi, iptal kararının gerekçesinde fon harcamalarının Anayasaya aykırılığının yanı sıra, denetimlerinin de eksik olduğu noktası üzerinde durmuştur (16). Kararlardan ikincisi de 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca (m. 14, bent b) gecekondu hizmetlerinin yürütülmesi için İmar ve İskân Bakanlığı emrinde kurulan fonla ilgilidir. Anayasa Mahkemesi, kararında, söz konusu fonun Bakanlığa bütçe dışında yönetmelikle dayanarak harcama yapma olanağını tanıdığı, bu durumun 1961 Anayasasının 126 ncı maddesine aykırı olduğu ayrıca fon harcamalarının Sayıştayca denetlenmediği gerekçelerine dayanmıştır. Yüksek Mahkeme bu kararda aynen şöyle demektedir : «Tartışma konusu kural, belli bir fona gelir sağlamak ereği ile kurulmuştur. Böylece bu kural bütçe dışı bir fondan bir kamu harcamasının yapılmasına yol açmaktadır. Nitekim 775 sayılı Gecekondu Kanununun 33 üncü maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında bu Kanun uyarınca kurulacak fonlardan yapılacak giderlerin artırma ve eksiltme ve ihalelere, Sayıştay'a ve genel saymanlık işlerine ilişkin yasalara bağlı bulunmadığı, bu harcamaların kurallarının yönetmelikle belirtileceği kesinlikle bildirilmiştir. Anayasanın 126 ncı maddesi, Devletin ve kamu iktisadi işletmeleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle bağlanmasını buyurmaktadır. Demek ki inceleme konusu kural Anayasaya aykırı bir duruma yol

[16] Anys. Mahk. E. 1967/41, K. 1969/57, 25.10.1969 (AMKD, Sayı 8, s. 18, 42).

açmakta ve böylece Anayasanın 126. maddesine dahi aykırı düşmektedir. Bu nedenle de iptaline karar verilmelidir» (17).

1982 Anayasası döneminde de şimdiye kadar iki fon ile ilgili kanun Anayasa Mahkemesi kararına konu olmuştur. Bu kararlarda bütçe dışında fon oluşturulması ve bu fonlardan idareye harcama yetkisi veren hükümlerin iptali istemi, Yüksek Mahkeme tarafından reddedilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunla oluşturulan kamu ortaklığı fonu ile ilgili olarak açılan davada iptal istemini reddederken şu gerekçeyi göstermiştir: «Anayasanın 161 inci maddesinin üçüncü fıkrası, kanunun kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabileceğini öngörmüştür. 2983 sayılı Kanun, istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmeyi amaçladığına göre dava konusu 4. maddeyle tesis edilen kamu ortaklığı fonunu, Anayasanın anılan maddesindeki «özel usuller» arasında mütalaa ve kabul etmek gerekir. Bu nedenle, Anayasanın 161 ve 163/2. maddelerine aykırılık olduğu yolundaki iddia da yerinde görülmemiştir (18). İptal davası dilekçesinde 2983 sayılı Kanunun fonun oluşması ile ilgili 4 üncü maddesinin iptali istenmiş olup fondan harcama yetkisi veren 5 inci maddesinin iptali talep edilmemiştir (19). Ancak Anayasa Mahkemesi, Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun idareye bütçe dışı fondan harcama yapma yetkisi veren 3 üncü maddesinin Anayasanın 161 inci ve 163 üncü maddelerine aykırılığı iddiasını reddederken şu gerekçeyi göstermiştir: «Anayasanın 161. maddesinin birinci fıkrası katı bir hüküm olarak yorumlanmalıdır. Bu fıkra hükmü genel kural koymaktadır. Hemen üçüncü fıkrasında öngörüldüğü üzere, her kuralda olduğu gibi, bu kuralın da istisnaları gösterilmiştir. Ekonomik ve mali zorunluluklar bu esasa esneklik kazandırılmaktadır. Anayasanın 161. maddesinin üçüncü fıkrasının «Kanun kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve

(17) Any. Mahk. E. 1971/19, K. 1971/61, 29.6.1971, (AMKD, Sayı 9, s. 560, 566).

(18) Any. Mahk. E. 1984/9, K. 1985/4, 18.2.1985, (R.G. 26 Haziran 1985, Sayı 18793, s. 24, 25).

(19) Dava dilekçesinde Kanunun ayrıca 2., 6., 10., 13. ve 15. maddelerinin belli hükümleri dava konusu yapılmıştır. Vural Arıkan, Kanunun 5. maddesinin Anayasa aykırılığı ileri sürülmediğinden bu konunun tartışılmadığını, dolayısıyla Anayasa Mahkemesinin 1971 tarihli Gecekondu Kanunu kararındaki görüşünün değişmiş sayılamayacağını ileri sürmüştür. Bkz.: Bütçe Dışı Kamu Ortaklığı Fonu Harcanma Koşulları, Dünya Gazetesi, 2.7.1985, s. 1, 9.

hizmetler için özel gün ve usuller koyabilir» biçimindeki kuralı, dış ticaretin düzenlenmesine yönelik hizmetlerin önemine ve işin niteliğine binaen özel bir düzenlemeyi zorunlu kılan Anayasanın 167. maddesinin ikinci fıkrası hükmü bakımından da değerlendirilmesi gerekir... «Dış Ticaretin Düzenlenmesi»nin kalkınma plan ve programları çerçevesinde «bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler»den olduğu, 2976 sayılı Kanunun verdiği yetki ile oluşturularak «fon»un ise, «kanunla konulmuş bir özel usul» niteliğini taşıdığı kabul edilmelidir. Gerçekten ...dış ticaretin ülke ekonomisi ereğiyle yapılması zorunlu mali müdahalelerin, gerekli görülen yardım ve ödemelerin mali mevzuat ve bütçe prosedürü içinde yürütülmesinin son derece güç olduğunu hatta, değişen koşullar karşısında zaman zaman karşılaşılan tıkanıklığın aşılmasında etkisiz kalındığını değerlendiren Kanun Koyucunun, Bakanlar Kuruluna 2976 sayılı Kanunun 3. maddesinde gösterilen önlemlerin alınması için yetki vermesi, Anayasanın 161 inci ve 163 üncü maddelerine aykırı görülmemiştir» (20). Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi gerek toplu konut ve kamu ortaklığı fonundan, gerek dış ticaret fonundan yapılması öngörülen bütçe dışı kamu harcamalarını «kalkınma planı ile ilgili yatırımlar ve «bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usul» kapsamında düşünmüştür. Oysa bu fonlar çerçevesinde yapılacak kamu hizmetleri süreklilik taşıyan kamu hizmetleri olduğundan bu gerekçe tartışmaya hayli açık görünmektedir. Türkiye’de, özellikle 1980 sonrasında fon kurumu bir yandan süresi belirli ve geçici kamu hizmetleri için ihdas edilmemekte, diğer yandan da kapsam ve boyut olarak çok genişlemektedir. Anayasanın 161 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında yer alan, «Kalkınma Planı ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller» kabul edilebileceğine ilişkin hüküm, bütçe içinde süresi bir yılı aşan programlara yer verilebilmesi amacıyla kabul edilmiş bir hükümdür. Bu hüküm bir bakıma bütçenin «G» cetvelinin anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Bütçenin «G» cetvelinde gelecek yıllara sirayet eden harcamaların yasal dayanakları yer almaktadır. 1961 Anayasasının gerekçesinde, bu hükümle bütçenin, planlamanın gerektirdiği esnekliğe kavuşturulduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla, kalkınma planı ile ilgili yatırımlar ve bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için öngörülecek özel süre ve usulleri, bütçe çerçevesi içinde ve Anayasanın 161 inci maddesinin 1 inci fıkrası dışına çıkmadan düşünmek gerekmektedir. Nitekim bu Anayasa hükmüne dayanılarak çıkarılan 527 sayılı Gelecek Yıllara Geçici Yüklenmelere Dair

(20) Anys. Mahk. E. 1984/6, K. 1985/1, 11.1.1985, (R.G. 17 Haziran 1985, Sayı 18787, s. 9).

Kanun ile idareye yatırım projeleri için gelecek yıllara taşan geçici yüklenme yetkisi verilmiştir. Öte yandan fonlar aracılığıyla bütçe dışında kamu harcamaları yapılması, Anayasanın 163 üncü maddesine aykırı olarak bütçe ödeneklerinin öngördüğü sınırların aşılması anlamını da taşımaktadır. Yürütme organı, bütçe dışı fonlardan yasama organı tarafından onaylanan ödenekler dışında kamu harcaması yaptığından kamu harcamalarının kapsamını ve sınırlarını da belirlemiş olmaktadır. Dış ticaret fonu bakımından kanımca Anayasanın 167 nci maddesinin 2 nci fıkrasını fona dayanak olarak görmeye olanak yoktur; çünkü bu Anayasa hükmü, Bakanlar Kuruluna fon oluşturma ve harcama yetkisi değil, sadece dış ticaret işlemleri üzerine yasal temele dayanmak koşuluyla geniş bir çerçeve içinde mali yükümlülük koyma yetkisi vermektedir.

C — Fonların Denetimi Açısından

Fonlar, homojen olmayan niteliklerinin bir sonucu olarak değişik denetim düzenlerine tabi bulunmaktadır. Birkısım fonların denetimi özel kanunlar ya da bunların verdiği yetkiye dayanarak çıkarılan düzenleyici işlemler uyarınca Sayıştay'a bırakıldığı halde, diğer birkısım fonların denetimi Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kuruluna ya da karma nitelikli kurullara bırakılmıştır. Örneğin, afet fonunun denetiminde Sayıştay, toplu konut ve kamu ortaklığı fonunun denetiminde Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu, turizmi geliştirme fonunun denetiminde Turizm Bankası ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı, savunma sanayi destekleme fonu ile tanıtma fonunun denetimlerinde ise ilgili kanunlara göre oluşturulan kurullar yetkili kılınmıştır.

Fonların idarenin kendi içinde denetlenmesi, hatta bazen fonları kullananlarla denetleyen kimselerin aynı olması denetimden beklenen yararı sağlamamaktadır. Örneğin yatırım malları imalatı teşvik fonunun yönetiminde ve denetiminde Başbakanlık yetkili kılınmıştır. Fonların Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca denetlendiği durumlarda da, denetim sonuçlarının bağlandığı raporların kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimlerinde olduğu gibi önce Başbakanlığa sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu'na gönderilerek ibraya konu yapılması, fon harcamalarını yapan bakanlıkların anayasal konumları ve sorumlulukları ile bağdaşmamaktadır (21). Kaldı ki kamu iktisadi teşebbüsleri için öngörülmüş olan par-

(21) Bkz.: Halit Saltık, Fonlar ve Denetimi, Cumhuriyet-11.8.1985, s. 2; Yasama Organının Denetiminden Uzaklaşma, Cumhuriyet, 22.3.1986, s. 2.

lamanter kontrol, etkili ve yeterli değildir. Henüz Anayasanın 165 inci maddesinde çıkarılması öngörülen denetim kanunu çıkarılmadığından yukarıda sözü edilen denetim, 468 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna göre yürütülmektedir.

Anayasada fonlarla ilgili bu hüküm yer almamakla birlikte, Sayıştay ile ilgili 160 inci maddenin gerekçesinde Sayıştay Kanununun 28 inci maddesi hükmüne paralel olarak, genel ve katma bütçeli idarelerle sermayesinin yarısı veya daha fazlası bu idarelerce verilerek kurulan sabit ya da döner sermayeli ya da fon şeklindeki idarelerin Sayıştay tarafından denetiminden söz edilmektedir. Ancak bu durum anayasal bir zorunluluğu ifade etmediğinden fonlarla ilgili özel kanunlarda değişik denetim biçimleri kabul edilebilmektedir. Bu durumda, fonun kaynakları bütçeden fona tahsis edilirken ve sadece bu aşamada Sayıştay denetimine tabi olup, fonun kullanılması ve geri dönüşler özel denetim hükümlerine tabi tutulmaktadır. Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde 933 sayılı Kanunla ilgili olarak verdiği kararda, kurulan fon hesaplarının Sayıştay denetimi dışında kalmasını iptal hükmüne ana gerekçe yapmıştı: «933 sayılı yasaya göre ödünç verilecek paralar bütçede yer alıyor ise de, bunların aracı kuruluşlara verilmesinden sonraki evrede denetlenmesi Sayıştay Kanunu hükümlerince artık Sayıştayın inceleme alanı dışında kalmaktadır. Demek ki ödünç verilen paraların aracı kuruluşlarca yerinde kullanılmış olup olmadıkları ve zamanında geri alınmış bulunup bulunmadıkları Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Sayıştay aracılığıyla yapacağı denetimden kurtulmaktadır. Bu bakımdan ...ödünç verme kuralları Anayasanın 127 nci maddesine dahi aykırıdır... Denetim konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin gensoru ve benzeri denetim yolları ile herhangi bir yönü her zaman denetleme olanağı bulunduğuandan anayasal denetimin böylece gerçekleştirilebileceği ileri sürülerek incelenen kuralda bu yönden Anayasaya aykırılık bulunamayacağı görüşü dahi doğru değildir; zira Anayasanın 127 nci maddesinin, devlet malının ve işletmelerinin denetimi konusunda gensoru ve benzeri denetim yolu ile yetinmeyerek özel bir denetim yolunu benimsemiş bulunması karşısında, tartışma konusu olan yönlerde de sözü edilen 127. maddedeki özel anayasal denetimin gerçekleştirilmesini aramak, sözü edilen Anayasa kurallarının kaçınılmaz sonucudur» (22). Görüldüğü gibi iptal

(22) Anya. Mahk. E. 1967/41, K. 1969/57, 25.10.1969, (AMKD, Sayı 8, s. 44, 45).

kararında 933 sayılı kanunla oluşturulan geliştirme ve teşvik fonlarının Sayıştay denetiminin, anayasal parlamenter denetimin dışında kaldığı gerekçelerine dayanılmıştır.

Buna karşılık Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasası döneminde fonlarla ilgili olarak verdiği iki kararda da fonların Sayıştay denetimi dışında bırakılmasının Anayasaya aykırılık yaratmadığını, kamu iktisadi teşebbüslerinin de Anayasaya göre farklı bir usul ile Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetlendiğini, dolayısıyla denetim bakımından tek yetkili organın Sayıştay olmadığını, kanun koyucunun Sayıştay dışındaki kurumlara da denetim görevi verebileceğini belirtmiştir (23).

Denetim yönünden Anayasaya aykırılık sonucu çıkmasa da fonlar, parlamenter denetim açısından kamu maliyesinin en zayıf alanını oluşturmaktadır. Özellikle harcamadan sonraki denetim fonlar bakımından hiç işlememektedir. Çünkü fonlardan yapılan harcamalar, genel uygunluk bildirimine ve kesin hesap kanununa konu olmamaktadır. Bu durumun kamu maliyesi yönünden yarattığı sakınca ise mali yıl sonunda gerçekleşen kamu kesimi açığının belirlenememesidir. Anayasanın Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verdiği görev ve yetkiler arasında belirtilen, «Bakanlar Kurulunun ve Bakanları denetlemek», «bütçe ve kesin hesap kanunu tasarısını görüşmek ve kabul etmek», görev ve yetkileri bütçe dışı fonların kapsamı genişlediği ölçüde ciddi olarak zaafa uğramaktadır. Fonların yasama organı ve kamuoyu tarafından kontrolünü sağlayacak bir denetim mekanizmasının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yapısı içinde kurulması gerekmektedir.

SONUÇ

Bütçe dışında oluşturulan fonlar, devletin ekonomiye müdahalede kullandığı çok etkili bir araç niteliğini taşımaktadır. Türkiye'de bu aracın liberal ekonomi düzenini savunan, devletin ekonomik faaliyetlerini daraltmayı amaçlayan bir iktidar döneminde yaygınlaşması ilginç bir paradokstur kanısındayım. Fonlarla bütçe dışında yeni kaynaklar yaratıldığı ölçüde, kamu kesiminin boyutları büyümekte fakat konsolide bütçe kaynakları fonlara aktarıldığı ölçüde varolan kaynakların kullanılış biçimi değişmiş olmaktadır.

(23) Anys. Mahk. E. 1984/6, K. 1985/1, 11.1.1985, (R.G. 17 Haziran 1985, Sayı 18787, s. 10); E. 1984/9, K. 1985/4, 18.2.1985, (R.G. 26 Haziran 1985, Sayı 18793, s. 26, 27).

Bütçe dışı fonların gerek sayı, gerek kapsam olarak genişlemesi, 1980 sonrasına egemen olan güçlü yürütme eğiliminin kamu maliyesi alanına bir yansıması olarak nitelendirilebilir. Fonların yasama organının çıkardığı kanunlarla oluşturulması, mevcut ya da potansiyel bütçe gelirlerinin bu fonlara tahsis edilmesi, yasama organının da bütçe yöntemlerinden ve mali mevzuatın dar kalıplarından memnuniyetsizliğinin bir belirtisidir. Ancak bütçe ve mali mevzuatta reform konusunu ele almadan bu kalıpların dışına çıkmaya çalışmak daha kolay olan bir yolu seçmektir. Asıl yapılması gereken, bütçe ve kamu harcamaları mevzuatını uzun vâdeli ve köklü bir şekilde ele almaktır.

Bütçe dışında oluşturulan fonlar arasında birbirlerinin kaynaklarından yararlanma olanağının sağlanmasıyla devlet hayatında genel ve katma bütçelere paralel bir «öncelikli kamu hizmetleri bütçesi» ortaya çıkmıştır. Fonlar, Anayasa kuralları ve parlamenter demokrasi ilkeleri zorlanarak oluşturulmakta ve ciddi eleştirilere hedef olmaktadır. Öte yandan fonların önemli yer tuttuğu bir mali sistemde kamu kesiminin gerçek boyutunu belirlemek zorlaşmakta özel harcamalar—kamu harcamaları ilişkisi kurulamamaktadır. Bu belirsizlik ve bilgi dağınıklığı plan-program—bütçe uyumunun kurulması bakımından da güçlükler çıkarmaktadır. Ayrıca konsolide bütçe açığının gerçek tutarı bilinmemektedir.

Bütçe dışı fonlar konusu Anayasa Mahkemesinin önüne 1961 Anayasası döneminde de 1982 Anayasası döneminde de gelmiştir. 1961 Anayasası ile 1982 Anayasasının konuya uygulanacak hükümleri yönünden aralarında önemli bir farklılık bulunmamasına rağmen, 1961 Anayasası döneminde fonlarla ilgili kanun hükümleri iptal edilmiş, 1982 Anayasası döneminde ise iptal istemleri reddedilmiştir. Ancak Yüksek Mahkeme, bu kararlarında fonlarla ilgili genellemeler yapmaktan kaçınmaya çalışarak her somut fon düzenlemesini ayrı ayrı değerlendirmek yolunu seçmiştir.