

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

1) 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (a) Bendinin Anayasaya Aykırılığı

*İptali istenen düzenlemelerin Anayasa'ya aykırılıklarını, Türkiye'nin mali sistemi bağlamında ortaya koyabilmek için aşağıdaki açıklamaların yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. (Bu başlık altında yapılan ortak açıklamalar, 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun iptali istenen tüm kuralları için geçerlidir.)*

#### *A. Türkiye'nin Mali Sistemi*

##### *1050 Sayılı Kanunla Kurulan Mali Sistem*

*Osmanlı Batılılaşması, İmparatorluğun ekonomik, mali, siyasi ve askeri çöküşü kaynaklı bir zorunluluktan doğmuş ve çöküşe dayalı toprak kaybından kurtuluşun reçetesi olarak görülmüştür. Pragmatik yanı ağır basan Osmanlı Batılılaşması Kıta Avrupası Hukuk Sisteminin özgün örneğini oluşturan Fransa'yı örnek almış; Napolyon'un merkezîyetçi idari ve mali sistemi Osmanlı İmparatorluğu'na uyarlanmıştır.*

*İkinci Meşrutiyet (1908)'ten sonra çıkarılan iki geçici kanunla İmparatorluğun merkezîyetçi idari ve mali sistemi, Cumhuriyete taşınacak şekilde kurulmuştur.*

*Bunlardan ilki, 1878 tarihli Fransız Genel Muhasebe Kararnamesi'nin çevirisinden oluşan ve 1910 yılında çıkarılan Muhasebe-i Umumiye Kanunu Muvakkat'dır. Bu Geçici Kanunu, Cumhuriyet küçük eklemeler yaparak 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu adıyla tekrar yasalaştırmıştır.*

*Osmanlı'nın Fransa modelini esas alarak hazırladığı ve tüm illerde uygulanması öngörülen İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu 6 Eylül 1864'de yasalaşmıştı. İkinci Meşrutiyet'ten sonra ise 1876 Anayasası'nda yer alan ilkeler esas alınarak "İdare-i Umumiye-i Vilayet" ve "İdare-i Hususiye-i Vilayet" isimyle iki kanun tasarısı hazırlanarak 1912 yılında Mebusan Meclisine sevk edilmiştir. Tasarıların Mecliste görüşülmesi sırasında Balkan Savaşının çıkması üzerine Meclis tatil edildiğinden tasarılar yasalaşamamıştır. Hükümet ise, bazı değişiklikler yaparak iki tasarıyı birleştirmiş ve "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı" adıyla 13 Mart 1913 tarihinde yürürlüğe koymuştur.*

*Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu (İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı), iki kısımdan oluşmuştu: Birinci kısımda (1-74. maddeler) illerin genel idaresi; ikinci kısımda (75. maddeden sonrası) ise illerin özel idaresi. İllerin genel idaresinin düzenlendiği birinci kısmını Cumhuriyet, 18.04.1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırmış; il özel idaresinin düzenlendiği ikinci kısım ise 22.02.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 71. maddesi ile yürürlükten kaldırılana kadar uygulamada kalmıştır.*

*1050 sayılı Kanun ile mali sistemin merkezine Maliye Bakanlığı oturtulmuş ve esas aldığı mali merkezîyetçiliğe, idari merkezîyetçiliği tamamlayan bir işlev yüklenmiştir.*

*Devlet adına yüklenim altına girilen sözleşme tasarısı ve taahhütlerin vizesi Maliye Bakanlığının yetkisindedir. Giderlerin mali mevzuata uygunluğu konusunda saymanlara tanınan yasal yetki çerçevesinde Maliye Bakanlığına kamu idareleri üzerinde mali kontrol yetkisi verilmiştir. Bu bağlamda merkezin taşra teşkilatı üzerindeki idari temsilcisi vali ve kaymakamlar; mali temsilcisi ise saymanlardır (1050 sayılı Kanunun yasalaştığı dönemde ve*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*uzun bir süre saymanlar illerde defterdar, ilçelerde malmüdürleriydi) ve bunların merkezin taşra teşkilatı üzerinde idari ve mali kontrol işlevleri vardır.*

*Maliye Bakanlığı, bütçenin hazırlanması ve uygulanması ile ödeneklerin dağıtımı, yeni ödenek tertibi açılması, kurum içi ve kurumlar arası aktarma ve serbest bırakılmasında tek belirleyicidir.*

*1050 sayılı Kanununun 36. maddesinde, tertibi bütçede bulunup yetersizliğinden dolayı ilave olarak alınan ödenek “ek ödenek”, bütçenin hazırlanması ve kabulü sırasında öngörülmemen yeni bir hizmet için alınan ödenek ise “olağanüstü ödenek” olarak tanımlanıp, ek ve olağanüstü ödeneğin mali yıl içinde alınabileceği kurallaştırılırken; 38. maddesinde, düşünülmemen giderler bölümüne bütçenin hazırlanması sırasında öngörülemeyen ve bütçelerde tertipleri bulunmayan hizmetlerin karşılığı ödeneğin konulacağı belirtilmiş; 59. maddesinde ise, Maliye Bakanlığı bütçesinde düşünülmemen giderler tertibinde yer alan ödenekten, bütçenin hazırlanması sırasında öngörülmemen ve bütçede tertipleri bulunmayan olağanüstü hizmet ve giderleri karşılamak amacıyla kamu idareleri bütçelerinde gerekli tertipleri açarak ödenek aktarmaya ve bu tertiplerden yapılacak ödemelerin esaslarını belirlemeye Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır.*

*Bu geniş yetkilere ek olarak, Kanununun 37. maddesinde, “Bütçe kanunlarında belirtilecek hizmet ve amaçlar için genel ve katma bütçelere gerektiğinde aktarma yapılmak üzere Maliye ve Gümrük Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinde yedek ödenek bulundurulabilir.” denilerek yedek ödeneğe herhangi bir kapsam ve miktar sınırlaması getirilmemiştir.*

*Ayrıca, Kanununun “Ödenek İşlemlerinde Yetkiler” başlıklı 56. maddesinin birinci fıkrasında, “Bütçeler ve bölümler arasında ödenek aktarması yasa ile olur.” cümlesiyle ana kural ortaya konulduktan sonra devamında, “Ancak, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere bu tür aktarmaları yapmaya ve yeni tertipler açmaya, bütçe kanunlarıyla Maliye ve Gümrük Bakanı yetkili kılınabilir.” denilerek, yasa ile yapılması gereken bütçeler ve bölümler arası ödenek aktarma yetkisinin bütçe kanunlarıyla Maliye Bakanına verilmesinin önü açılmış; maddenin ikinci fıkrasında ise, kamu idaresi bütçeleri içindeki bölüm içi aktarmalar Maliye Bakanının iznine bağlanmıştır.*

*Tüm bu yetkilere rağmen, “Ödenek Aktarmalarında Yasaklar” başlıklı 57. maddesinde, “Maaş ve ücret tertiplerinden (diğer) gider tertiplerine ve aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek nakledilemeyeceği gibi, yedek ödenekten aktarılan tertiplerden de aktarma yapılamaz.” denilerek klasik bütçe ilkelerinden oluşturulan mali sentez, yasa kuralı haline getirilmiştir.*

#### *5018 Sayılı Kanunla Kurulan Mali Sistem*

*1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve 5018 sayılı Kanununun bütün maddeleriyle yürürlüğe girdiği 1.1.2006 tarihinden itibaren yeni bir mali sisteme geçilmiştir.*

*1050 sayılı Kanunun amacı, idari merkeziyetçiliği mali merkeziyetçilikle tamamlamak ve kamu maliyesinde mevzuata uygunluğu (mevzuata uygunluk üzerinden de verimliliği) sağlamak iken; 5018 sayılı Kanunun amacı, katılımcılığı esas alan; hukuka uygun, verimli, etkili ve tutumlu çalışan; mali saydamlık ile yönetsel ve siyasal hesap verebilirliğe dayanan;*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması için yetkileri kamu idarelerine devreden ve TBMM'nin "bütçe hakkı"na güvence oluşturan bir kamu mali yönetimi kurmaktadır.*

*5018 sayılı Kanununun temelinde, "stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" yatmaktadır. Bu amaçla bütçenin hazırlanması, uygulaması ve uygulama sonuçlarının raporlanmasında Maliye Bakanlığının tekeline (ödeneklerin serbest bırakılması hariç) son verilerek görev ve yetkilerle sorumluluklar kamu idarelerine bırakılmaktadır.*

*Kamu idarelerinin bütçeleri, kalkınma planı – stratejik plan - orta vadeli program ve orta vadeli mali plan – performans programı (ve performans programında yer alan performans hedefi/göstergesi) - bütçe gibi birbirine bağlı ve birbirini tamamlayan ve yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir yapı oluşturan bütünsel bir süreç olarak tasarlanmıştır.*

*Buna göre, kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve belirledikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin olarak temel görev ve görüşleri ile stratejik amaç ve ölçülebilir hedeflerini saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla uzun süreli stratejik plan (md. 9/1) ile stratejik plana göre yürütecekleri faaliyet ve projeleri ve bunların kaynak ihtiyacı ile performans hedef ve göstergelerini içeren yıllık performans programı hazırlamak (md. 9/4) ve kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmek için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini, stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar (md. 9/2). Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacak, uygulanacak ve kontrol edilecek (md. 13/1-c); kamu idareleri gelir ve gider tekliflerini hazırlarken; orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esasları, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile stratejik planı çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanlarını, stratejik planı ile uyumlu çok yıllı bütçeleme anlayışını ve performans hedeflerini dikkate alacaklardır (md. 17).*

*İdarelerce her yılın sonunda hazırlanacak idare faaliyet raporları ise, kullanılan kaynaklar, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri, stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetler ile performans bilgilerini içerir şekilde hazırlanacak (md. 41/4); Sayıştay söz konusu raporları değerlendirerek değerlendirme sonuçları ile birlikte TBMM'ye sunacak, TBMM ise bu raporlar ve değerlendirmeler ile Sayıştayın düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda ulaştığı denetim bulguları temelinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşecektir (md. 41/3).*

*Başka bir anlatımla kamu idareleri, kalkınma planı, kalkınma planına dayalı hazırlanan programlar ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin temel görev (misyon) ve temel görüşleri (vizyon) ile stratejik amaç ve hedeflerini belirledikleri birer stratejik plan hazırlayacaktır. Stratejik planda, stratejik amaçları, temel stratejileri, ölçülebilir hedefleri ve performanslarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için önceden belirlenmiş performans göstergeleri yer alacaktır. Kamu idareleri stratejik planları ile orta vadeli program ve orta vadeli mali plana göre her yıl yıllık performans programı hazırlayacaklar ve performans programlarında yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacına ve performans hedef ve göstergelerine yer vereceklerdir. Her yıl bütçelerini yaparken ise, program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına ve performans programında yer alan yıllık amaç, hedef ve performans göstergelerine dayandıracaklardır. Nihayetinde ise, bütçe ve*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*faaliyet sonuçlarını TBMM'ye raporlayacaklar; Sayıştay ise kamu idarelerinin raporladıkları mali tablolar ile faaliyet raporlarını inceleyip, denetleyip, değerlendirerek ve bunlara düzenlilik ve performans denetimi bulgularını ekleyerek TBMM'ye kamu idarelerinin mali tabloları ile faaliyet raporları hakkında görüş bildirecektir. Böylece, yasama organının "bütçe hakkı"nın gereği olarak yürütmeyi sadece ödenek miktarları ile faaliyetlerin mevzuata uygunluğu açısından değil, ayrıca ölçülebilir somut hizmet göstergeleri temelinde denetlemesi de sağlanmış olacaktır.*

*Verimli, etkili, ekonomik ve mevzuata uygun çalışan bir kamu mali yönetiminin kurulması ile kamu idarelerinin hesap verebilirliğinin sağlanmasının, kamu idarelerinin bütçe ödenek tahsislerinin stratejik plan ve performans programlarına dayandırılmasını, faaliyet ve projelere tahsis edilen ödeneklerin performans göstergelerine bağlanmasını, stratejik plan ile performans programında yer almayan ve performans göstergesine bağlanmayan alanlara harcama yapılmamasını gerektirmesi nedenleriyle, 1050 sayılı Kanunun Maliye Bakanına/Bakanlığına verdiği yetkilere 5018 sayılı Kanunla son verilmiş; 23. maddesinde, "bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için" Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak "Yedek Ödenek" miktarı, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisi ile sınırlandırılmış ve bir yandan 5. maddesinin (d) bendinde, kamu malî yönetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütüleceği kamu mali yönetiminin temel ilkeleri arasında sayılırken, diğer yandan 19. maddesinin son fıkrasında merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülemeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek şartıyla ek bütçe yapılacağı kurallaştırılarak TBMM'nin "bütçe hakkı" güvence altına alınmıştır.*

#### *B. İptali İstenen Düzenlemelerin Anlamı, Kapsamı ve Sonuçları*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin "Personel Giderleri" ile "Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri" tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği" ile gerektiğinde "Yedek Ödenek" tertibine; diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinde yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır.*

*Maliye Bakanına aynı yetkiler, daha dar kapsamlı olarak 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunundan itibaren verilmektedir. Örneğin; benzer yetkiler 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi, 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bentleri, 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bentlerinde de verilmişti.*

*Maliye Bakanının söz konusu yetkileri nasıl kullandığı ise yılları Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde yer almıştır. Bu bağlamda, Sayıştay'ın 2012 ve 2013 yılları Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimlerinde yer alan saptamalarla konu açıklığa kavuşturulmaya çalışılacaktır.*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Sayıştay Genel Kurulu'nun 09.09.2013 gün ve 5366 sayılı Kararı ile TBMM'ye sunulan 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde (s.9), 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla Maliye Bakanlığı Bütçesinin, "12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 Yedek Ödenekler" tertibine 665.250.000,00 TL başlangıç ödeneği konulduğu, 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına verilen yetki çerçevesinde, diğer kamu idareleri bütçesinden 30.130.910.716,00 TL, Maliye Bakanlığı bütçesinden ise 295.891.614,00 TL ödenek aktarılıp, 172.090.402,00 TL ödenek düşülmesi sonucu Yedek Ödenek toplamının (yaklaşık 45 kat artışla) 30.919.961.928,00 TL'ye ulaştığı; genel bütçeli idareler yıl sonu toplam ödeneğinin % 8.64'üne karşılık gelen bu ödeneğin tamamının diğer kamu idarelerinin farklı bütçe tertiplerine aktarılıp yıl sonunda sıfırlandığı belirtilmektedir.*

*2012 yılı genel bütçe başlangıç ödeneğinin 344.512.858.921,00 TL olduğu göz önüne alındığında, yılsonu Yedek Ödenek tutarı bütçe başlangıç ödeneğinin % 8.97'sine karşılık gelmektedir.*

*Sayıştay Genel Kurulu'nun 08.09.2014 gün ve 5377/1 sayılı Kararı ile TBMM'ye sunulan 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde (s.32), 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 yedek ödenekler tertibine 949.178.000,00 TL başlangıç ödeneği konulduğu, diğer kamu idareleri bütçelerinden 34.637.550.832,00 TL, Maliye Bakanlığı bütçesinden ise 325.520.156,00 TL ödenek aktarılması sonucu yedek ödenek toplamının yıl sonunda (yaklaşık 38 kat artışla) 35.912.248.988,00 TL'ye ulaştığı; genel bütçeli idareler yıl sonu toplam ödeneğinin % 8.77'sine karşılık gelen bu ödeneğin tamamının diğer kamu idarelerinin farklı bütçe tertiplerine aktarılıp yıl sonunda sıfırlandığı belirtilmektedir.*

*Genel bütçe başlangıç ödeneğinin 396.705.004.350,00 TL olduğu göz önüne alındığında, yılsonu Yedek Ödenek tutarı, bütçe başlangıç ödeneğinin % 9.05'ine karşılık gelmektedir.*

*Bu bağlamda, 5018 sayılı Kanuna göre stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanabilecek yedek ödenek, genel bütçe başlangıç ödeneğinin % 2'si ile sınırlı ve bunu aşan harcamalar için ek bütçe yapılacak iken, 2012 yılında yasal yedek ödenek miktarının yaklaşık 4,5 katı tutarında ve başlangıç ödeneğinin % 8,97'si oranında, 2013 yılında ise yasal yedek ödenek miktarının yaklaşık 4,5 katı tutarında ve başlangıç ödeneğinin % 9.05'i oranında ödenek stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır. Bu durum, 2012 ve 2013 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla Maliye Bakanına verilen, Anayasa ve 5018 sayılı Kanuna aykırı yetkilerin birinci sonucudur.*

*İkinci sonucu ise ödenek üstü harcamalarda ortaya çıkmaktadır.*

*Sayıştay'ın 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 15.056.878.194,39 TL, özel bütçeli idareler için ise 17.943.305,67 TL olmak üzere toplam 15.074.821.500,06 TL; 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 9.284.415.318,31 TL, özel bütçeli idareler için 59.213.292,08 TL olmak üzere toplam 9.343.628.610,39 TL ödenek üstü harcama yapılmıştır.*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Genel bütçeli idarelerin 15.056.878.194,39 TL tutarındaki 2012 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 98'ini oluşturan 14.800.059.706,55 TL'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre (s. 34) bu durum, Milli Eğitim Bakanlığı'nun personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri kalemlerine 2012 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen ödeneklerden 12.212.000.000,00 TL'sinin Maliye Bakanına Anayasaya ve 5018 sayılı Kanuna aykırı olarak verilen yetkilerin Maliye Bakanı tarafından kullanılması sonucu Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarılmasından kaynaklanmıştır.*

*Yine genel bütçeli idarelerin 9.284.415.318,31 TL tutarındaki 2013 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 99,45'ini oluşturan 9.233.964.516,06 TL'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre (s. 55-56) bu durum, Milli Eğitim Bakanlığı'nun personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri kalemlerine 2013 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen ödeneklerden 15.633.770.000,00 TL'sinin Maliye Bakanı tarafından Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarılmasından kaynaklanmıştır.*

*2012 ve 2013 yılları Genel Uygunluk Bildirimlerindeki ödenek üstü harcama tabloları incelendiğinde, kamu idarelerinin personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri tertiplerinde yer alan ödeneklerin, 5018 sayılı Kanunun "Ödenek aktarmaları" başlıklı 21. maddesinin üçüncü fıkrasındaki "Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz." kuralına aykırı olarak Maliye Bakanı tarafından Maliye Bakanlığı'nın "Yedek Ödenek" tertibine aktarıldıktan sonra buradan kamu idarelerinin hizmet alımı ve sermaye giderleri tertiplerine aktarıldığı ve böylece sanki personel giderleri tertiplerinde ödenek üstü harcama yapılmasına cevaz veren yasal kurallar varmış gibi kamu idarelerinin personel giderleri tertiplerinde ödenek üstü harcama yapmaya mecbur bırakıldıkları; daha açık deyişle Maliye Bakanının kamu idarelerinin personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi gideri tertiplerini kamu idarelerinin iradesi dışında ödenek üstü harcama kaynağı olarak kullandığı anlaşılmaktadır.*

*2012 ve 2013 yılları Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimlerinde ödenek üstü harcamalar, 5018 sayılı Kanununun 19, 20/1-d, 20/1-f, 23, 26, 31 ve 70. maddeleri ile 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 7, 9, 23, 24 ve Bütçe Kanununa ekli "E Cetveli"nin 45. maddeleri, 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 5. maddesinin (1) numaralı fıkrası ve ayrıca 657 sayılı Kanunun 62, 207 ve 208. maddeleri bağlamında değerlendirildikten sonra, hem 2012 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi (s. 19) hem 2013 yılı Genel Uygunluk Bildiriminde (s. 41), "Görüüleceği üzere, 5018 sayılı Kanunun 'Ödeneklerin kullanılması' başlıklı 20'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde yer alan, genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde ve Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçeleriyle sınırlı olmak üzere getirilen istisna hükmü dışında ödenek üstü gider yapılmasına cevaz veren bir düzenleme bulunmamaktadır." şeklinde karar verilmiş ve devamında 2012 yılı Genel Uygunluk Bildiriminde, "2012 yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısının tamamlayıcı ödenekle ilgili 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasını etkileyen ve genel bütçeli idareler için 15.056.878.194,39 Türk Lirası, özel bütçeli idareler için 17.943.305,67 Türk Lirası olmak üzere, merkezi yönetim toplamında 15.074.821.500,06 Türk Lirasına ulaşan ödenek üstü gider tutarı için, 5018 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen 20, 26, 31 ve 70'inci maddeleri ile 2012 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun yukarıda yer verilen 9, 23 ve 24'üncü maddeleri bağlamında tamamlayıcı ödenek verilir verilmemesi hususu, Türkiye Büyük*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Millet Meclisinin takdirindedir.” (s. 19); 2013 yılı Genel Uygunluk Bildiriminde ise “2013 yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısının tamamlayıcı ödenekle ilgili 4’üncü maddesinin üçüncü fıkrasını etkileyen ve genel bütçeli idareler için 9.284.415.316,31 Türk Lirası, özel bütçeli idareler için 59.213.292,08 Türk Lirası olmak üzere, merkezi yönetim toplamında 9.343.628.610,39 Türk Lirasına ulaşan ödenek üstü gider tutarı için, 5018 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen 20, 26, 31 ve 70’inci maddeleri ile 2013 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun yukarıda yer verilen 8 inci maddesi ve Kanuna ekli, E Cetveli 49’uncu maddesi bağlamında tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi hususu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin takdirindedir.” (s.41) denilerek, yürürlükteki yasal düzenlemeler çerçevesinde ödenek üstü harcama yapılmasının mümkün olmaması ve ek bütçe yapılmasını gerektirmesi nedeniyle tamamlayıcı ödenek verilmemesi hususu örtülü olarak belirtilmiştir.*

*Üçüncü sonucu ise ödenek üstü harcamanın mali ve idari yaptırıma tabi tutulmuş olmasında ortaya çıkmaktadır.*

*5018 sayılı Kanunun temelinde “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” yatması ve kamu kaynaklarının Kanunun öngördüğü şekilde verimli, etkili ve ekonomik kullanılmasının bütçenin hazırlanması ve uygulamasında 5018 sayılı kanunla kurulan mali sisteme uyulmasından geçmesi nedeniyle, 5018 sayılı Kanunun 23. maddesinde, stratejik plana dayanmadan ve performans gösterine bağlanmadan harcanabilecek “Yedek Ödenek” miktarı, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisi ile sınırlandırılmış; 20. maddesinin (d) bendinde, “Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yapılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır.” kuralına yer verilirken; 31. maddesinin altıncı fıkrasında, “Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.” denilmiş; “Ödenek üstü harcama” başlıklı 70. maddesinde, “Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir.” denilerek ödenek üstü harcama yapan harcama yetkililerine para cezası verilmesi öngörülmüş; 19. maddesinin son fıkrasında ise, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülemeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek şartıyla ek bütçe yapılacağı kurallandırılmıştır.*

*Bu bağlamda, Sayıştay’ın 2012 ve 2013 yılları Genel Uygunluk Bildirimindeki saptamaları doğrultusunda TBMM’nin kesin hesap kanunları ile tamamlayıcı ödenek vermemesi durumunda, Maliye Bakanının bütçe kanunlarında yer alan ödenek aktarma yetkilerini kullanarak ödenek üstü harcama yapmak zorunda bıraktığı kamu görevlilerinin maaş kesme cezasına muhatap olmaları yanında ödenek üstü gider tutarından Sayıştay’ca mali olarak sorumlu tutulmaları gibi bir sonuçla karşılaşılacaktır. Dolayısıyla bütçe kanunlarıyla Maliye Bakanına verilen Anayasaya aykırı yetkilerin Maliye Bakanı tarafından kullanılmasının sonuçlarından Maliye Bakanı değil, kamu görevlileri idari ve mali yaptırıma tabi tutulacaklardır. Bu durumun hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmazlığı ortadadır.*

*Maliye Bakanına 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle verilen yetkiler kapsamında, Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibinde toplandıktan sonra kamu*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

idarelerine aktarılan 30.919.961.928 TL tutarında ve başlangıç ödeneğinin %8.97'si oranındaki ödenek ile 15.056.878.194,39 TL tutarında ve başlangıç ödeneğinin %4,37 oranındaki ödenek üstü gider, stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır. Yine Maliye Bakanına 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle verilen yetkiler kapsamında, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibinde toplandıktan sonra kamu idarelerine aktarılan 35.912.248.988,00 TL tutarında ve başlangıç ödeneğinin % 9.05'i oranındaki ödenek ile 9.343.628.610,39 TL tutarındaki ve başlangıç ödeneğinin %2.36'sı oranındaki ödenek üstü gider, stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır.

Dördüncü ve en önemli sonuç da buradan çıkmaktadır: Genel bütçe başlangıç ödeneğinin 2012 yılında %13.34'ünün (yaklaşık 46 milyar TL), 2013 yılında ise %11.41'inin (yaklaşık 46,5 milyar TL) performans göstergesine dayanmadan harcanması, bu tutarların 2012 ve 2013 yılları merkezi yönetim bütçesi yatırım harcamaları tutarından fazla olması ve bu oran ve tutarlardaki ödeneklerin hesap verebilirliğinin olmaması gerçeği karşısında, 2012 ve 2013 yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları ile Maliye Bakanına verilen yetkilerin 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sistemi işlemez kıldığı sonucu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

### C. Anayasaya Aykırılık Sorunu

2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin "Personel Giderleri" ile "Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri" tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği" ile gerektiğinde "Yedek Ödenek" tertibine; diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise 5018 sayılı Kanunun 21. maddesinde yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır.

28.12.2004 tarihli ve 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun 15. maddesinin (a) fıkrasının 1. ve 9. bentleriyle;

"1. Aynı kuruluş bütçesi içinde "Personel giderleri" ile "Sosyal güvenlik kurumlarına Devlet primi giderleri" tertipleri arasında fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın aktarma yapmaya,"

"9. Aynı kuruluş bütçesi içinde fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın aktarma yapmaya veya kuruluşların bütçelerinden Maliye Bakanlığı bütçesinin yedek ödenek tertiplerine aktarma yapmaya,"

Maliye Bakanına yetki veren düzenlemelerin iptali istemiyle açılan davada, Anayasa Mahkemesi 29.11.2005 günlü ve E. 2005/6, K.2005/93 sayılı kararında;

"Anayasa'nın 7. maddesinde, 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez' denilmektedir. Buna göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmez. Yasa koyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir. Bu bağlamda, sık sık değişik



**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*önlemler alınmasına veya bunların kaldırılmasına gerek görülen ekonomik, teknik veya benzeri alanlarda temel kurallar saptandıktan sonra ayrıntıların düzenlenmesinin idareye verilmesi, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.*

*Ancak, iptali istenilen bentlerle Maliye Bakanı'na çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınarak yasama yetkisinin devrine yol açılmıştır."*

*gerekçesiyle Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olduğuna oybirliği ile karar vermiş ve düzenleme iptal edildiğinden, Anayasa'nın 2., 11., 161., 162. ve 163. maddeleri yönünden iptali isteminin incelenmesine gerek görmemiştir.*

*Anayasa Mahkemesinin iptal kararına konu oluşturan 28.12.2004 tarihli ve 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre hazırlanmış olduğunu ve yukarıda (1050 Sayılı Kanunla Kurulan Mali Sistem bölümü) ayrıntılı olarak açıklandığı üzere 1050 sayılı Kanunun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundan farklı olarak bütçenin uygulanması sırasında, mali yıl içinde ek ödenek ve olağanüstü ödenek (1050/md.36) ile düşünülmemeyen giderler ödeneği alınmasına (1050/md.38) yetki verdiğini, Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak yedek ödenek miktarına kapsam ve miktar sınırlaması getirmeyip, ödenek aktarma yetkisini Maliye Bakanına verdiğini (1050/md.37) ve dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere farklı kurumların bütçeleri ile aynı kurumun bütçesinin bölümleri arasında aktarma yapmak üzere bütçe kanunlarıyla Maliye Bakanına yetki verilmesini (1050/md.56) kurallaştırmış olduğunu belirtelim.*

*Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun 15. maddesinin (a) fıkrasının 1 ve 9 uncu bentleriyle Maliye Bakanına, aynı kuruluş bütçesi içinde "Personel giderleri" ile "Sosyal güvenlik kurumlarına Devlet primi giderleri" tertipleri ve diğer tertipler arasında fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın aktarma yapma ile kuruluşların bütçelerinden Maliye Bakanlığı bütçesinin "yedek ödenek" tertibine aktarma yapma yetkisi tanınırken;*

*İptali istenen 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına çok daha vahim ve 5018 sayılı Kanunun temel ilkeleri ve kurduğu mali sistemle bağdaşmayan yetkiler tanınmakta; bu bağlamda, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin "Personel Giderleri" ile "Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri" tertiplerinde yer alan ödenekleri, idarelerin kendi bütçeleri içinde aktarma da değil, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Personel Giderlerini Karşılama Ödenegi" ile gerektiğinde "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya; kamu idarelerinin diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödeneklerini ise 5018 sayılı Kanunun 21. maddesinde yer alan sınırlamalara da tabi olmaksızın farklı kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır.*

*Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda yer verilen 29.11.2005 günlü ve E. 2005/6, K.2005/93 sayılı kararında da belirtildiği üzere, Anayasa'nın 7. maddesinde, "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez." denilmektedir. Bu kurala göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vererek, sınırsız ve belirsiz bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmaktadır.*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin “Personel Giderleri” ile “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” tertiplerinde yer alan ödenekleri, idarelerin kendi bütçeleri içinde de değil, Maliye Bakanlığı bütçesinin “Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği” ile “Yedek Ödenek” tertibine; kamu idareleri bütçelerinin diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerinde yer alan ödenekleri ise 5018 sayılı Kanununun 21. maddesinde yer alan sınırlamalara da tabi olmaksızın farklı kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya Maliye Bakanı’nın yetkili kılınması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen hükümler Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır.*

*Anayasa’nın 2. maddesinde “demokratik devlet” ilkesine yer verilmiş; 6. maddesinde egemenliğin Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanılacağı, hiçbir kimse ve organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı belirtilmiş ve 87. maddesinde ise “bütçe hakkı”nın Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu hüküm altına alınmıştır.*

*Temsili (parlamentar) demokrasi, halkın temsilcilerinin “bütçe hakkı”ndan doğmuş ve Parlamento’nun yasama yetkisi (kanun koyma, değiştirme ve kaldırma), mali yetkileri temelinde yükselmiştir. Tarihsel olarak halk ve halkın temsilcileri, önce kanun yapmayı değil, rızaya dayanmaksızın vergi konulmamasını (Magna Carta Libertatum 1215) kabul ettirmiş; devamında halktan toplanan vergilerin tahsis edildiği giderleri belirleme yetkisini elde etmiş (Bill of Rights 1689) ve süreç içinde bu yetkileri krala karşı pazarlık konusu yaparak kanun yapma, değiştirme, kaldırma yani yasama yetkisini elde edebilmiştir (Bu konuda ayrıntılı bir inceleme için Bkz. Kemal Gözler, “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 2009, c.I, s.365-374).*

*Anayasa Mahkemesi’nin çeşitli kararlarında da belirttiği üzere, “Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. (...) Bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır.” (Bkz. Anayasa Mahkemesi’nin 30.12.2010 günlü ve E.2008/83, K.2010/121 sayılı ve 27.12.2012 günlü ve E.2012/102, K.2012/207 sayılı kararları).*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına/Bakanlığına yani yürütme organına hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesini bütünüyle ve her yönüyle ortadan kaldırıp, istediği şekilde yeniden yapma yetkisi verilmektedir.*

*Gerçekten de Maliye Bakanının, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin “Personel Giderleri” ile “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin “Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği” ile “Yedek Ödenek” tertibine; diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise 5018 sayılı Kanununun 21. maddesinde yer alan sınırlamalara da tabi olmaksızın farklı kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya yetkili kılınması, bütçenin uygulanması aşamasında Maliye Bakanı’nın bu yetkileri kullanarak kamu idarelerinin bütçe ödeneklerinin tamamını Maliye Bakanlığı bütçesinin “Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği” ile “Yedek Ödenek”*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*tertibinde toplamasına ve burada toplanan ödeneklerle yeni bir bütçe yapıp kamu idarelerinin bütçe ödenek tertiplerine aktarmasına sınırsız bir imkân yaratmaktadır. Bu durum ise TBMM'ne ait olan "bütçe hakkı"nın tartışmasız bir biçimde Maliye Bakanı'na, yani yürütme organına devri sonucunu doğurmaktadır.*

*Bu itibarla, iptali istenen düzenlemeler, temsili (parlamentar) demokrasinin temel öncülleriyle bağdaşmadığı ve bütçe yapma gibi egemenliğin kullanılmasına ilişkin temel bir Devlet yetkisini kaynağını Anayasadan almadan Maliye Bakanına verdiği için Anayasa'nın 6. maddesine; Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olan "bütçe hakkı"nın yürütme organına devrini öngördüğü için ise Anayasa'nın 87. maddesine aykırıdır.*

*Anayasa'nın 161. maddesinin 29.10.2005 tarihli ve 5428 sayılı Kanununun 3. maddesiyle değişik ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir." kuralına yer verilmiş; fıkra gerekçesinde ise "Anayasamızın 161 inci maddesinin ikinci fıkrası yeniden düzenlenmek suretiyle, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin süreç güçlendirilmektedir." denilmiştir.*

*Anayasa'nın bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanun bütçe ile ilgili kanun değil, bütçenin hazırlanma, uygulanma ve kontrolünde tabii olduğu kanundur. Dolayısı ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün 5018 sayılı Kanuna uygun olması, Anayasal bir zorunluluktur.*

*5018 sayılı Kanunun "Ödenek aktarmaları" başlıklı 21. maddesi;*

*"Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır.*

*Ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilir.*

*Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz."*

*şeklinde kurallaştırılmıştır.*

*Kamu idareleri bütçeleri arasında ödenek aktarmanın kanunla yapılması gerekeceği aynı zamanda Anayasa kuralı (md. 163); personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamaması ise aynı zamanda (Mülga) 1050 sayılı Kanunda da yer alan (md. 57) ve dolayısıyla süreklilik taşıyan klasik bütçe ilkelerinin mali sentezidir.*

*Bu kurallara göre, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasında ödenek aktarmaları kanun ile yapılacak ve ayrıca personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamayacaktır. Anayasa ve 5018 sayılı Kanundaki bu kurallara karşın, iptali istenen 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına, hem genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*idarelerin bütçelerinin “Personel Giderleri” ile “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” tertiplerinde yer alan ödenekleri, Maliye Bakanlığı bütçesinin “Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği” ile “Yedek Ödenek” tertibine aktarma; hem de diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri, 5018 sayılı Kanununun 21. maddesinde yer alan temel bütçe ilkesine uymadan diğer idarelerin bütçeleri yanında Maliye Bakanlığının “Yedek Ödenek” tertibine aktarma yetkisi verilmektedir.*

*Böylece, bir yandan bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında 5018 sayılı Kanununun 21. maddesindeki kurallara uyulmayarak Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı düzenleme yapılırken; diğer yandan Anayasanın 163. maddesine göre, “Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez.” iken, Anayasanın Bakanlar Kuruluna dahi vermediği bütçede değişiklik yapma yetkisi, Bakanlar Kurulu’nun bir üyesi olan Maliye Bakanına kanun ile aynı hukuki statüde olan kanun hükmünde kararname ile de değil Bütçe Kanunuyla verilmektedir.*

*Yukarıda, geçmiş yıl bütçeleri ile Maliye Bakanına verilen benzer yetkilerin doğurduğu sonuçlar ile bu sonuçların hukuksal niteliği, mali yönetim ve kontrole ilişkin içeriği ve kamu mali yönetimini hesap verilebilirlikten uzaklaştırması, Sayıştay Genel Kurul Kararlarıyla TBMM’ye sunulan Genel Uygunluk Bildirimi’ndeki saptamalara da yer verilerek ayrıntılı bir şekilde ortaya konmuştur. Aynı sonuçların 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına verilen yetkiler bağlamında ortaya çıkacağına hiçbir kuşku yoktur. Çünkü Maliye Bakanına 5018 sayılı Kanuna ve Anayasaya aykırı olarak verilen ödenek aktarma yetkilerinde hiçbir miktar, oran ve bütçe tertibi sınırı bulunmadığından, Maliye Bakanı iptali istenen söz konusu yetkiler çerçevesinde bütçenin uygulanması aşamasında bütçeyi bütünüyle yeniden yapma yetkisine kavuşmuş ve dolayısıyla TBMM’nin bütçe hakkı, Maliye Bakanına devredilmiş bulunmaktadır. Dahası, Maliye Bakanına verilen yetkiler çerçevesinde aktarılacak ödenekler, kurumların bütçeleri stratejik planlarında belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanan performans programlarıyla paralel olduğundan, aktarıldığı kurumun bütçesine performans göstergesine bağlanmamış kaynak girişine neden olacak ve dolayısıyla, aktarılan ödeneklerin performans göstergesi/hedefleri bağlamında hesap verebilirliği bulunmamasının yanında TBMM’nin bütçe hakkı, bütçenin mali kontrolü bağlamında da ortadan kalkacaktır.*

*Yukarıda açıklandığı üzere, Maliye Bakanına 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile 5018 sayılı Kanununun 21. maddesine aykırı olarak verilen yetkiler, 5018 sayılı Kanununun 21. maddesiyle bağdaşmamanın yanında, 19. maddesinin son fıkrasına, 20. maddesinin (d) bendine ve 31. maddesinin son fıkrasına aykırı sonuçlar doğurmanın ötesinde, 5018 sayılı Kanunla kurulan kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik kullanılmasına, mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasına ilişkin mali sistemi işlemez kıldığından, Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrasına; Anayasa’nın Bakanlar Kuruluna dahi vermediği bütçenin uygulanması aşamasında bütçede değişiklik yapmanın da ötesinde bütçeyi yeniden yapma yetkisinin Maliye Bakanına verilmesi ise Anayasanın 163. maddesine aykırıdır.*

*Öte yandan, Anayasa’nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkileri genel olarak sıralanırken kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak şeklinde ortaya konulduktan sonra ayrıca “bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek” denilerek yasalar ile bütçe yasaları arasında ayırma gidilmiştir.*

*Nitekim, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanması Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenirken, bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları ise 162. maddesinde ayrıca kurallaştırılmıştır. Bu maddeyle bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı teklifte bulunmaları yasaklanmış ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı belirtilmiş; 163. maddesinde ise bütçede değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenerek, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.*

*Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasındaki, "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralından, yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla, bütçeyi açıklayıcı ve uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemelerin anlaşılması gerekmektedir.*

*Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre (Bkz. Anayasa Mahkemesinin 16.12.2010 günlü ve E.2008/37, K.2010/116; 1.4.2010 günlü ve E.2009/10, K.2010/56; 14.1.2010 günlü ve E.2009/91, K.2010/10; 14.1.2010 günlü ve E.2009/92, K.2010/11; 8.10.2009 günlü ve E.2007/94, K.2009/140; 2.6.2009 günlü ve E.2004/10, K.2009/68; 5.4.2007 günlü ve E.2007/17, K.2007/45; 22.3.2006 günlü ve E.2006/22, K.2006/40; 19.1.2006 günlü ve E.2004/59, K.2006/7; 28.12.2005 günlü ve E.2005/146, K.2005/105; 29.11.2005 günlü ve E.2005/6, K.2005/93; 29.11.2005 günlü ve E.2005/9, K.2005/95; 10.11.2005 günlü ve E.2005/125, K.2005/74; 16.4.2003 günlü ve E.2003/26, K.2003/37; 16.4.2003 günlü ve E.2003/25, K.2003/36; 16.4.2003 günlü ve E.2003/24, K.2003/35; 1.4.2003 günlü ve E.2003/19, K.2003/12; 11.3.2003 günlü ve E.2003/8, K.2003/9; 17.12.2002 günlü ve E.2002/167, K.2002/199; 11.12.2002 günlü ve E.2001/419, K.2002/196; 11.12.2002 tarihli ve E.2002/53, K.2002/197; 22.10.2002 günlü ve E.2002/138, K.2002/96; 17.9.2002 günlü ve E.2002/52, K.2002/84; 8.12.1998 günlü ve E.1998/55, K.1998/76; 16.10.1998 günlü ve E.1998/45, K.1998/64; 16.10.1998 günlü ve E.1998/44, K.1998/63; 7.10.1998 günlü ve E.1998/29, K.1998/60; 16.9.1998 günlü ve E.1997/62, K.1998/52; 13.5.1998 tarihli ve E.1997/44, K.1998/16; 26.6.1996 günlü ve E.1996/31, K.1996/28; 26.6.1996 günlü ve E.1996/30, K.1996/27; 13.6.1995 günlü ve E.1995/2, K.1995/12; 15.2.1995 günlü ve E.1994/69, K.1995/8; 4.7.1995 günlü ve E.1995/23, K.1995/25; 20.9.1994 günlü ve E.1994/3, K.1994/69; 30.1.1992 günlü ve E.1991/8, K.1992/5; 3.3.1992 günlü ve E.1991/60, K.1992/16; 30.1.1992 günlü ve E.1991/8, K.1992/5; 27.11.1991 günlü ve E.1991/37, K.1991/44; 2.7.1991 günlü ve E.1991/16, K.1991/19; 20.9.1990 günlü ve E.1990/17, K.1990/23; 28.6.1990 günlü ve E.1990/6, K.1990/17; 20.2.1987 günlü ve E.1985/24, K.1987/6; 24.12.1986 günlü ve E.1985/20, K.1986/30; 15.11.1984 günlü ve E.1984/11, K.1984/11; 26.1.1984 günlü ve E.1983/9, K.1984/1 sayılı kararları), bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmemektedir. Çünkü, her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilmektedir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasa koyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. "Bütçe ile ilgili hüküm" sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.*

*Bütçe kanunlarını, diğer kanunlardan ayrı tutan bu Anayasal kurallar karşısında, yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya yürürlükte bulunan herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılması olanaksızdır.*

*Yukarıda da belirtildiği üzere 5018 sayılı Kanun bütçe ile ilgili kanun değil, Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına göre bütçenin hazırlanma, uygulanma ve kontrolünde tabi olduğu kanundur. Dolayısı ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün 5018 sayılı Kanuna uygun olması, Anayasal bir zorunluluktur.*

*Bu bağlamda, 5018 sayılı Kanunun 21. maddesi ile 20. maddesinin (d) bendi ve 31. maddesinin son fıkrası ile kalkınma planı – stratejik plan - orta vadeli program ve orta vadeli mali plan – performans programı – bütçe gibi birbirine bağlı ve birbirini tamamlayan ve yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir yapı oluşturan bütünsel sistematığının yapı taşları olan diğer maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde öngörülen süreçlerde değiştirilerek Maliye Bakanına iptali istenen düzenleme ile verilen yetkilere uygun hale getirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanunlarıyla, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerine göre görüşülüp yayımlanarak yasalaşmış 5018 sayılı Kanundaki söz konusu kuralları yok sayarak veya bu kurallara aykırı düzenlemeler yaparak ya da bu kuralları askıya alarak ya da bu kuralları o yıl için örtülü veya açık şekilde uygulamadan kaldırarak Maliye Bakanına 5018 sayılı Kanunla bağdaşmayan ödenek aktarma yetkileri verilmesi, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda sıralanan kararlarında yer alan gerekçelerde belirtildiği üzere Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri ile 161. maddesinin ikinci fıkrası yanında son fıkrasına da aykırıdır.*

*Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi, Anayasa'nın 6., 7., 87., 88., 89., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

*2) 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının (b) Bendindeki, "... değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya," İbaresinin Anayasaya Aykırılığı*

#### **A) Düzenlemenin Anlam ve Kapsamı**

*Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasıyla göndermede bulunulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci şöyle kurallaştırılmıştır:*

*Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, DPT Müsteşarlığı (641 sayılı KHK'den itibaren Kalkınma Bakanlığı) tarafından kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde hazırlanan "orta vadeli program"ın Bakanlar Kurulunca en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kabul edilmesi ve aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanması ile başlamakta (md. 16/2); bunu, Maliye Bakanlığı tarafından orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerir şekilde hazırlanan “orta vadeli malî plan”ın, en geç Eylül ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak Resmî Gazetede yayımlanması izlemekte (md. 16/3); devamında ise idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki “Bütçe Hazırlama Rehberi” Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki “Yatırım Programı Hazırlama Rehberi” ise Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmî Gazetede yayımlanmaktadır (md. 16/4).*

*Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gelir ve gider tekliflerini; ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, (i) orta vadeli program ve malî planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, (ii) kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, (iii) stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı ve (iv) performans hedeflerini dikkate alarak gerekçeli olarak hazırlayarak, en geç Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığınca; yatırım tekliflerini ise değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Kalkınma Bakanlığınca göndereceklerdir (md. 17).*

*Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacaktır (md. 18/1).*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşüp, bölümler halinde oylayacak ve merkezî yönetim bütçe kanununu malî yılbaşından önce Resmî Gazetede yayımlanacaktır (md.19/1).*

*“Kamu yatırım programı” ise merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak ve merkezi yönetim bütçe kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazetede yayımlanacaktır (md. 19/2).*

*Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla “ek bütçe” yapılacaktır (md. 19/5).*

*Öte yandan, 3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı “Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin 30. maddesinde “kalkınma planının hazırlanması ve kabulü”, 31. maddesinde “Orta Vadeli Programların hazırlanması ve kabulü” düzenlendikten sonra “Yıllık Programların hazırlanması ve kabulü” başlıklı 32. maddesinin birinci fıkrasında, Yıllık Programların, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak Yüksek Planlama Kuruluna sunacağı, Kurulun programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunacağı, Bakanlar Kurulunca kabul edilen Yıllık Programların kesinleşmiş olacağı; ikinci fıkrasında Yıllık Programların bütçeler ile iş programlarından önce hazırlanacağı ve bütçeler ile iş programlarının hazırlanmasında Yıllık Programlarda kabul edilmiş olan esasların dikkate alınacağı; üçüncü fıkrasında ise bütçelerin Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, birden fazla yılı kapsayan ve Kalkınma Planı ve Yıllık Programların bütünlüğünü*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*ilgilendiren yatırım projelerinin Yıllık Programa ilave edilmesinde, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanunun 2. maddesinde yer alan esas ve usullere uyulacağı belirtilmiştir; 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunun 1. maddesinde, kalkınma planlarının hazırlanması ve TBMM Başkanlığına sunulması; 2. maddesinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul'daki görüşülmesi ve kabul edilmesindeki usul ve esaslar düzenlenmiştir; 4. maddesinde ise, Kalkınma Planının kabulünden sonra bu planda değişiklik yapılmasında, 1. ve 2. maddeler hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.*

*5018 sayılı Kanunun 16. maddesinde sözü edilen “Orta Vadeli Program (2015-2017)” Kalkınma Bakanlığınca hazırlandıktan sonra 5.9.2014 tarihli ve 2014/6840 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilerek 8.10.2014 tarihli ve 29139 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede; “Orta Vadeli Mali Plan (2015-2017)” Maliye Bakanlığınca hazırlandıktan sonra 2.10.2014 tarihli ve 2014/28 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararıyla kabul edilerek 11.10.2014 tarihli ve 29142 sayılı Resmi Gazetede; 2015-2017 Dönemi Bütçe Çağrısı ve eki “2015-2017 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi” Maliye Bakanlığınca, “2015-2017 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi” ise Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak 11.10.2014 tarihli ve 29142 sayılı Resmi Gazetede; 641 sayılı KHK'nin 32. maddesi uyarınca Kalkınma Bakanlığınca hazırlanıp Yüksek Planlama Kurulunun 26.9.2014 tarihli ve 2014/26 sayılı Raporu ile Bakanlar Kuruluna sunulan “2015 Yılı Programı” ile “2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar”, Bakanlar Kurulunun 30.9.2014 tarihli ve 2014/6841 sayılı Kararı ile kabul edilerek 17.10.2014 tarihli ve 29148 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.*

*Kamu idareleri,*

- *8.10.2014 tarihli ve 29139 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Orta Vadeli Program (2015-2017)”*,
- *11.10.2014 tarihli ve 29142 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Orta Vadeli Mali Plan (2015-2017),*
- *11.10.2014 tarihli ve 29142 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “2015-2017 Bütçe Hazırlama Rehberi” ve “2015-2017 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi”,*
- *17.10.2014 tarihli ve 29148 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “2015 Yılı Programı” ve “2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” da,*

*yer alan temel büyüklükler ile ilke ve esaslar çerçevesinde ve 5018 sayılı Kanunun 17. maddesinde belirtildiği üzere, “stratejik plan-performans programı-performans hedefi-bütçe” bütünlüğü içinde ve ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde gelir ve gider tekliflerini hazırlayarak Maliye Bakanlığına, yatırım tekliflerini ise Kalkınma Bakanlığına göndermişler; Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulunun 13.10.2014 tarihli kararıyla Türkiye Büyük Millet Meclisine sevkine karar verilen “2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı” ile gerekçesi 16.10.2014 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur.*

*Plan ve Bütçe Komisyonunda 23.10.2014 - 25.11.2014 tarihleri arasında görüşülen “2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı” Genel Kurulda kabul edilerek 22.12.2014 tarihli ve 6583 sayılı Kanun olarak yasalaştırılmıştır.*



**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Kalkınma Planları, 3067 sayılı Kanununun 2. maddesine göre bir yasama tasarrufudur ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girmekte ve Kalkınma Planlarındaki değişiklikler de aynı usule tabi bulunmaktadır.*

*641 sayılı KHK'nin 32. maddesine göre, Yıllık Programlar Bakanlar Kurulu kararıyla kesinleşmek ve bütçeler ile iş programlarının hazırlanmasında Yıllık Programlarda kabul edilmiş olan esaslar dikkate alınmakla birlikte; bütçenin Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, birden fazla yılı kapsayan ve Kalkınma Planı ve Yıllık Programların bütünlüğünü ilgilendiren yatırım projelerinin Yıllık Programa ilave edilmesinde, 3067 sayılı Kanununun 2. maddesinde yer alan esas ve usullere uyulacağı belirtilerek, Yıllık Programa (ve dolayısıyla bütçeye) Plan ve Bütçe Komisyonunda ilave edilecek projelere, yasama tasarrufu niteliği kazandırılmış; 5018 sayılı Kanununun 19. maddesinin ikinci fıkrasında ise TBMM'nin "bütçe hakkı"nın gereği ve zorunlu bir sonucu olarak, "Kamu yatırım programı, merkezi yönetim bütçe kanununa uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazetede yayımlanır." denilmiştir.*

*Bu bağlamda Yıllık Programa, Plan ve Bütçe Komisyonunda ilave edilen projeler ile Bütçede ödenek tahsis edilen projeler, TBMM'nin "bütçe hakkı"ndan kaynaklanan bir yasama tasarrufudur ve "Kamu Yatırım Programı"nın merkezi yönetim bütçe kanununun yürürlüğe girmesinden itibaren on beş gün içinde merkezi yönetim bütçe kanununa uygun olarak hazırlanacak olması, yasama organının "bütçe hakkı"nın sonucudur.*

#### **B) Anayasaya Aykırılık Sorunu**

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendiyle, "Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak yılı yatırım programında değişiklik yapılması halinde, değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya," Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır.*

*Yukarıda açıklandığı ve 641 sayılı KHK'nin 32. maddesinde belirtildiği üzere Yıllık Programlar, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak Yüksek Planlama Kuruluna sunulmakta ve Kurulun programları incelemesi ve bir raporla Bakanlar Kuruluna sunmasından sonra Bakanlar Kurulunca kabul edilerek yani yürütme organının tasarrufuyla kesinlik kazanmakta ve idareler bütçeleri ile iş programlarını Yıllık Programlarda kabul edilmiş esaslara göre hazırlanmaktadır. Ancak, bütçe tasarısında Yıllık Programa göre ödenek konulmuş projelerden birini, bir kaçını ve hatta tamamını, bütçe tasarısının Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, Komisyon "bütçe hakkı"nın gereği olarak bütçeden çıkarabildiği gibi Yıllık Programda yer almayan projeleri de bütçeye ekleyerek ödenek tahsis edebilmekte ve bunlardan birden fazla yılı kapsayan ve Kalkınma Planı ve Yıllık Programların bütünlüğünü ilgilendiren yatırım projelerinin bütçe tasarısı üzerinden Yıllık Programa ilave edilmesinde, 3067 sayılı Kanununun 2. maddesinde yer alan esas ve usullere uyularak Yıllık Programlara bu projelerle sınırlı olmak üzere yasallık kazandırılmaktadır.*

*2015 Yılı Yatırım Programı, 5018 sayılı Kanununun 19. maddesine göre merkezi yönetim bütçe kanununa uygun olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmış ve bütçe kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazetede yayımlanmıştır. 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ise Anayasa'nın 162.*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*maddesine göre görüşülerek yasalaşmıştır ve bütçede değişiklik yapılması esasları Anayasa'nın 163. maddesinde kurallaştırılmıştır.*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun uygulanması esnasında, Bakanlar Kurulu'nun yani yürütme organının 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa göre hazırlanmış 2015 Yılı Yatırım Programında yapacağı değişikliklerin hukuksal sonuç doğurabilmesi için, öncelikle yasama organının Anayasa'nın 163. maddesindeki kurallar çerçevesinde 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununu "ek bütçe" yaparak değiştirmesi ve bu değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından 2015 Yılı Yatırım Programına yansıtılması gerekmektedir.*

*Yasama organı tarafından 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için 2015 Yılı Yatırım Programında yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin, doğrudan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda değişiklik yapılması sonucunu doğurması ve değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili olarak Maliye Bakanına kurumlar arası ödenek aktarma yetkisi verilmesi, yasama organının "bütçe hakkı"nın yürütme organı tarafından ortadan kaldırılması sonucunu doğurduğundan, iptali istenen düzenleme Anayasa'nın 87. maddesine aykırıdır.*

*Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir." kuralına yer verilmiş; fıkranın göndermede bulunduğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Ödenek aktarmaları" başlıklı 21. maddesinin birinci fıkrasında, "Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır." denilmiş; Anayasa'nın 163. maddesinde ise harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı ve Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği belirtilmiştir.*

*Bu kurallara göre, kamu idareleri bütçeleri arasındaki kurumsal ödenek aktarmaları, ancak kanun ile yapılabilecek iken; Bakanlar Kurulunun 2015 Yılı Yatırım Programında yer alan projelerde değişiklik yapması halinde, Maliye Bakanına değişiklik konusu projelere ait bütçe ödeneklerini kamu idareleri arasında aktarma yetkisi verilmesi ve böylece yasayla yürürlüğe giren bütçe proje ödeneklerinin idari tasarrufla değiştirilmesi, Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrası ile 163. maddesine aykırıdır.*

*Yukarıda açıklandığı üzere, 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendindeki, "... değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya," ibaresi, Anayasa'nın 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

*3) 6583 Sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının İkinci ve Üçüncü Cümlelerinin Anayasaya Aykırılığı*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasında, "Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, aktarma yapılacak tertipteki ödenegin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu idarelerin yüzde 20'yi geçen diğer her türlü kurum içi aktarmalarını yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir. 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.” denilmektedir.*

*Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında, “Malî yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir.” kuralına yer verilmiş; fıkra gerekçesinde ise “Anayasamızın 161 inci maddesinin ikinci fıkrası yeniden düzenlenmek suretiyle, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin süreç güçlendirilmektedir.” denilmiştir.*

*Anayasa'nın bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanun bütçe ile ilgili kanun değil, bütçenin hazırlanma, uygulanma ve kontrolünde tabi olduğu kanundur. Dolayısı ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün 5018 sayılı Kanuna uygun olması, Anayasal bir zorunluluktur.*

*Daha önce ayrıntılı olarak açıklandığı üzere (Bkz. “Gerekçeler”in 1. maddesi) 5018 sayılı Kanunun temelinde, “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” yattığından, bütçenin hazırlanması, uygulaması ve uygulama sonuçlarının raporlanmasında Maliye Bakanlığının tekeline son verilerek görev ve yetkilerle sorumluluklar kamu idarelerine bırakılmıştır.*

*Nitekim 5018 sayılı Kanunun 23. maddesinin birinci fıkrasında, Maliye Bakanına verilen ödenek aktarma yetkisi, Maliye Bakanlığı bütçesine, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar konulacak “Yedek ödenek” ile sınırlı tutulurken;*

*“Ödenek aktarmaları” başlıklı 21. maddesi;*

*“Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır.*

*Ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilir.*

*Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz.”*

*şeklinde kurallaştırılmıştır.*

*5018 sayılı Kanunun 21. maddesinin ikinci fıkrasında, kamu idarelerine “yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler.” ifadesiyle bırakılan ödenek aktarma yetkisi, 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde, “Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler.” denilerek, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine çıkarılmıştır.*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

5018 sayılı Kanununun 21. maddesinin ikinci fıkrasına göre, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, kendi bütçeleri içinde aktarma yapılacak tertipteki ödenegin, 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesiyle belirlenen yüzde 20 oranına kadar yapacakları ödenek aktarmalarını, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirmeleri gerekirken; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin, yüzde 20'yi geçen diğer her türlü kurum içi ödenek aktarmalarını yapma yetkisinin Maliye Bakanı'na verilmesi; 5018 sayılı Kanununun 21. maddesinin ikinci fıkrasındaki açık kural yanında, 5018 sayılı Kanunda "stratejik plan-performans programı-performans hedefi/göstergesi-bütçe" bütünlüğünde hesap verebilir bir kamu mali yönetimi kurulmasının amaçlanması ve bu bağlamda Maliye Bakanına verilen ödenek aktarma yetkisinin Maliye Bakanlığı bütçesine, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar konulacak "Yedek ödenek" ile sınırlı tutulması karşısında bir bütün olarak 5018 sayılı Kanunla kurulan hesap verebilir mali sistemle bağdaşmadığı ortada olduğundan iptali istenen "Bu idarelerin yüzde 20'yi geçen diğer her türlü kurum içi aktarmalarını yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir." cümlesi, Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.

Öte yandan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinde, 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde, bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının 5018 sayılı Kanununun 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz." sınırlamasına tabi olmadan idarelerce yapılacağı kurullaştırılmaktadır.

5018 sayılı Kanununun 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan kural, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda da yer alan klasik bütçe ilkelerinin mali sentezidir.

Personel giderleri tertiplerinden aktarma yapılamamasının temelinde Anayasal kurallar yatmakta; Anayasamıza göre, bütçeyle verilen ödenek harcanabilecek miktarın sınırını göstermekte (md. 163) ve angarya yasaklanmış bulunmaktadır (md. 18/1). Bütçeyle verilen ödenekten fazla harcama yapılamaması ve Devletin, asli ve sürekli görevlerini yürüten personelin maaş ve ücretlerini zamanında ve aksatmadan ödemek zorunda olması, kamu idaresi bütçelerinin personel giderleri tertiplerine yeterli ödenegin konulmasını ve konulan ödeneklerin başka tertiplere aktarılmasını gerektirmektedir.

Aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden ödenek aktarılamaması ise bütçe tahminlerini gerçekçi yapmak ve parlamentonun "bütçe hakkı"na güvence oluşturmak üzere açıklık, samimiyet, doğruluk ve giderlerin tahsisi gibi ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik bütçe ilkelerinin gereğidir.

Açıklık ilkesi, gelir ve gider tahminleri ile ödenek tahsislerinin, bütçe uygulamalarının ve uygulama sonuçlarının, ilgilenen herkes tarafından anlaşılabilir derecede açık olmasını, bunun sağlanabilmesi için de gelir, gider ve ödenek tahsislerinin anlaşılabilir bir bütçe sınıflandırmasıyla yapılmasını gerektirir.

Bütçe bir yönüyle, gelecek yıl içinde devletin yapacağı kamu hizmetlerinin dökümünü ve bunların toplumsal maliyetini gösteren bir cetveldir. Samimiyet ilkesi gereğince, bütçe gelir ve giderleri ile ödenek tahsislerinin gerçeğe en yakın ve yürütülecek kamu hizmetlerinin maliyetini karşılayacak şekilde tahmin edilmesi gerekmektedir.

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Doğruluk ilkesi ise, bütçe tahminlerinin ekonomik duruma ve konjonktürel koşullara uygun olarak öngörülmesi; nesnel koşullara göre siyasi, ekonomik ve sosyal beklentileri aşan işlevlerin bütçeye yüklenmemesini gerektirir.*

*Giderlerin tahsisi veya giderlerin özelliği ilkesi ise gelirlerin giderlere kalitatif ve kantitatif tahsisinde parlamentoyu söz ve karar sahibi kılmayı hedefler. Bütçede belirli amaçlar için tahsis edilmiş ödeneklerin, ancak tahsis edilmiş amaçlar için harcanmasını ve bütçede öngörülen ödenek tutarları harcama sınırını gösterdiğinden ödenek dışı ve ödenek üstü harcama yapılmamasını gerektirir.*

*Aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaması, ödeneğe ihtiyacı olduğu için aktarma yapılmış tertiplere, yine ödenek yetersizliği nedeniyle yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplere aktarılan ödeneklerin, aktarılma amacı dışında kullanılmasını engellemek için diğer tertiplere aktarılmasını yasaklamak suretiyle bütçe tahminlerinin gerçeğe uygun yapılmasını ve parlamentonun ödenek tahsis etmediği alanlara, bütçenin uygulaması aşamasında bazı özellikli bütçe tertiplerinin kötü niyetli ve amaç dışı kullanılması suretiyle harcama yapılmasına yönelik muhtemel girişimleri daha baştan ilkesel düzeyde yasaklayarak parlamentonun bütçe hakkını güvence altına almayı amaçlamaktadır. 5018 sayılı Kanunun “stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye” dayanması karşısında söz konusu klasik bütçe ilkeleri daha bir anlam kazanmaktadır.*

*Anayasa Mahkemesinin, 30.12.2010 günlü, E.2008/84, K.2010/121 sayılı kararında;*

*“Bütçe yapısının fonksiyonunu ifa edebilmesi, temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olmaktadır. Bütçe ilkeleri; bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken kuralları ifade eder. Bu ilkeler, devlet bütçelerinin temel özellikleri ve amaçlarının gerçekleşmesi için uygulanması zorunlu olan ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik maliye biliminin ilkeleridir. Denetim, yönetim ve planlama aracı olabilmesi için bütçenin, kamu kesiminin tüm kaynak ve harcamalarını bütün ayrıntıları ile kapsamaması gerekmektedir.”*

*ifadelerine yer verilmiştir.*

*Anayasa Mahkemesine göre, bütçenin fonksiyonunu ifa edebilmesi ve dolayısıyla parlamentonun bütçe hakkını kullanabilmesi, temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olabilmekte; bütçe ilkeleri ise, devlet bütçelerinin temel özellikleri ve amaçlarının gerçekleşmesi için uygulanması zorunlu olan ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik maliye biliminin ilkelerinden oluşmakta ve bu ilkeler bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili kuralları içermektedir.*

*5018 sayılı Kanunun “stratejik plan-performans programı-performans hedefi/göstergesi-bütçe” temelinde hesap verebilir bir kamu mali yönetimini amaçlaması gerçeği karşısında, 5018 sayılı Kanununun 21. maddesinde ödenek aktarmasındaki yasaklar ile yukarıda belirtilen bütçe ilkeleri, Anayasa Mahkemesi’nin yukarıdaki kararının ışığında daha bir önem ve anlam kazanmaktadır.*

*Bu itibarla iptali istene üçüncü cümledeki, “5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın” ifadesi, 5018 sayılı Kanununun 21.*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*maddesi yanında, 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sistemle bir bütün olarak bağdaşmadığından Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.*

*Kaldı ki, 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde, projelerdeki değişikliğe bağlı olarak proje ödeneklerinin aktarılması söz konusu olacağından, mevcut proje ödeneklerinin aktarılmasının, 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, "Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz." sınırlamasıyla ilgisi de bulunmamaktadır. Projelerde yapılacak değişikliğe bağlı olarak proje ödenekleri aktarılacak iken, proje ödeneklerinin aktarılmasının da ötesinde, tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının 5018 sayılı Kanununun 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalardan istisna tutulması, proje değişikliği gerekçesinin arkasına sığınarak proje ödeneklerinden başka ayrıca ödenek aktarılmasını sağlamayı amaçlamaktadır.*

*Anayasa'nın 2. maddesinde "hukuk devleti" ilkesine yer verilmiştir. Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacıyla yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bir kuralın kamu yararı dışında saklı bir amacı gerçekleştirmek amacıyla konulduğu durumlarda yetki saptırması durumu ve giderek kuralın amaç açısından sakatlığı ortaya çıkar.*

*Bu itibarla iptali istene üçüncü cümledeki, "5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın" ifadesi, kamu yararını gerçekleştirmeyi değil, proje değişikliğinin arkasına sığınarak, değişen projelerin ödeneklerine ilaveten ayrıca ödenek aktarma gibi gizli bir amacı gerçekleştirmeyi öngördüğünden iptali istenen ifade, Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine de aykırıdır.*

*Öte yandan, yukarıda (2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendine ilişkin gerekçelerde) açıklandığı üzere, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun uygulanması sırasında, Bakanlar Kurulu'nun 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa göre hazırlanmış 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde yapacağı değişikliklerin hukuksal sonuç doğurabilmesi için, öncelikle yasama organının Anayasa'nın 163. maddesindeki kurallar çerçevesinde 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununu "ek bütçe" yaparak değiştirmesi ve bu değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından 2015 Yılı Yatırım Programına yansıtılması gerekmektedir.*

*Yasama organı tarafından 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin, doğrudan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda değişiklik yapılması sonucunu doğurması ve değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili olarak idarelere tertipler arası ödenek aktarma yetkisi verilmesi, yasama organının "bütçe hakkı"nın ilgili idareler tarafından ortadan kaldırılması sonucunu doğurduğundan, iptali istenen üçüncü cümlelerin tamamı, Anayasa'nın 87. maddesine aykırıdır.*

*Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir." kuralına yer verilmiş; fıkranın göndermede bulunduğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Ödenek aktarmaları" başlıklı 21. maddesinin ikinci fıkrasında, "merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler." denilmiş; 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde, "Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler." denilerek, kamu idarelerine aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarma yetkisi tanınmıştır.*

*Bu kurallara göre, kamu idareleri aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde 20'sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilecekler iken; Bakanlar Kurulunun 2015 Yılı Yatırım Programında yer alan projelerde değişiklik yapması halinde, iptali istenen üçüncü cümleyle kamu idarelerine değişiklik konusu projelere ait bütçe ödeneklerinin tamamını 5018 sayılı Kanunun 21. maddesinin üçüncü fıkrasındaki sınırlamalara da bağlı olmadan aktarma yetkisi verilmesi ve böylece yasayla yürürlüğe giren bütçe proje ödeneklerinin idari tasarrufla değiştirilmesi, Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına, kamu idarelerine idari tasarrufla bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmesi ise Anayasa'nın 163. maddesine aykırıdır.*

*Yukarıda açıklandığı üzere 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümleleri, Anayasa'nın 2., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

*4) 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. Maddesinin (3) Numaralı Fıkrasındaki, "... fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ..." İbaresinin Anayasaya Aykırılığı*

*İptali istenen kural ile Maliye Bakanına, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri bütçesinden yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarma yetkisi verilmektedir.*

*Analitik Bütçe Sınıflandırmasında (ABS) fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermekte ve ödeneklerin kamu hizmetlerine işlevlerine göre tahsis edilmesi ile bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Bu bağlamda, ödeneklerin kamusal faaliyetlere türüne/işlevine göre tahsisi, kamu hizmetlerinin maliyetlerinin ortaya konulabilmesi, maliyet-fayda analizinin yapılabilmesi ile verimlilik, etkililik ve ekonomiklik hedeflerine ulaşılabilmesi bütçenin fonksiyonel sınıflandırmasıyla mümkün olabilmektedir. Bu yanılla, Bütçe sınıflandırmasının temelini fonksiyonel sınıflandırma oluşturmaktadır. Nitekim, 5018 sayılı Kanunun 15. maddesinin üçüncü fıkrasında, "Merkezî yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin bölümleri, analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak fonksiyonlar şeklinde düzenlenir. Fonksiyonlar birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü düzeyde alt fonksiyonlara ayrılır." denilmiştir.*

*ABS'de fonksiyonel sınıflandırma, dört düzeyli bir kod grubundan oluşmaktadır. I. düzeyde Devlet faaliyetleri "01 Genel Kamu Hizmetleri", "02 Savunma Hizmetleri", "03 Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri", "04 Ekonomik İşler ve Hizmetler", "05 Çevre Koruma Hizmetleri" ... gibi on ana fonksiyona ayrılmaktadır. Ana fonksiyonlar, II. Düzeyde "04*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Ekonomik İşler ve Hizmetler - 2 Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri”, “05 Çevre Koruma Hizmetleri - 2 Atık Su Yönetimi Hizmetleri” gibi alt fonksiyonlara bölünmektedir. III. düzey kodlar ise “04 Ekonomik İşler ve Hizmetler - 2 Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri - 1 Tarım Hizmetleri”, “05 Çevre Koruma Hizmetleri - 2 Atık Su Yönetimi Hizmetleri - 2 Atık Su Yönetimi Hizmetleri” gibi nihai hizmetleri göstermektedir. Fonksiyonel sınıflandırmanın IV. düzeyi ise boş bırakılarak idarelerin özel olarak izlemesi gereken faaliyet ve projeleri için konulmuştur. Bu bağlamda, fonksiyonel sınıflandırma bütün kamu idarelerini kapsamakta ve fonksiyonel bütçe tertibi kodlarının tamamı tüm kamu idarelerinde aynı ismi ve kod numarasını taşımaktadır. Örneğin, “04 Ekonomik İşler ve Hizmetler - 2 Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri - 1 Tarım Hizmetleri” fonksiyonel kodu, sadece Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bütçesi için değil, TBMM Başkanlığı bütçesi dahil kamu idarelerinin tamamı için geçerlidir ve kamu idarelerine göre değişmemekte aynı isim ve kod numarasıyla ifade edilmektedir.*

*Bu durumda, iptali istenen kural ile Maliye Bakanına, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesinden, hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin bütçesine “fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın” yani fonksiyonel sınıflandırmayı değiştirerek ödenek aktarma yetkisi tanındığından; Maliye Bakanı örneğin, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının fonksiyonel sınıflandırmada “04 Ekonomik İşler ve Hizmetler - 2 Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri - 1 Tarım Hizmetleri” tertibinde yer alan Yozgat İlinde tarımsal sulama için kanalet yapımı ödeneğini, Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesinde yer alan “bölünmüş yol yapımı” ödeneğine veya DSİ Genel Müdürlüğü’nün gölet yapımı işine ya da Orman ve Su İşleri Bakanlığı’nın ağaçlandırma projesine veya Emniyet Genel Müdürlüğü’nün lojman yapımı işine aktarabilecektir. Hatta iptali istenen ibarenin yer aldığı cümlede, “Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresi, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarmaya yetkilidir.” denilerek hizmeti yaptıracak idare ile hizmeti yürütecek idare arasında ödenek aktarmasına konu olan hizmet yatırım hizmetleriyle sınırlandırılmayarak her tür hizmete açık tutulup, aynı hizmet olup olmayacağı hususu da belirsiz bırakıldığından (açık tutulup belirsiz bırakılmasa “fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın” denilmezdi), bu ifadeye dayanarak Maliye Bakanı, örneğin Sağlık Bakanlığı bütçesinin “07.1.1.00- İlaç ve ilaç benzeri ürünlerin temini” fonksiyonel kodunda “03.2.6.01” ekonomik koduyla yer alan “Laboratuar malzemesi ile kimyevi ve temrinlik malzeme alımları” ödeneğini, Başbakanlık bütçesinin “01.1.1.00- Yasama ve yürütme organları hizmetleri” fonksiyonel kodunda “03.5.5.02” ekonomik koduyla yer alan “Taşıt kiralaması giderleri” tertibine veya Milli Savunma Bakanlığının “02.1.0.00- Askeri savunma hizmetleri” fonksiyonel kodunda “03.2.7.04” ekonomik koduyla yer alan “Güvenlik ve savunmaya yönelik araştırma ve geliştirme giderleri” ödeneğini ise Cumhurbaşkanlığı bütçesinin “01.1.1.00- Yasama ve yürütme organları hizmetleri” fonksiyonel kodunda “03.6.2.01” ekonomik koduyla yer alan “Tanıtma, tören, fuar, organizasyon giderleri” tertibine aktarabilecektir.*

*Örneklerde görüldüğü üzere Maliye Bakanına genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesinden hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarma yetkisi verilmesi, ödeneğin konulduğu kamu idaresi ile hizmeti yürütecek kamu idaresini değiştirmenin ötesinde, yürütülecek kamu hizmetinin fonksiyonu yanında türünü de değiştirerek bütçede yer almayan farklı bir kamusal fonksiyona/işleve (veya yer alan farklı fonksiyonun ödeneğinin artırılarak ödenekten fazla) harcama yapılmasını sağladığından, bütçede değişiklik yapılması sonucunu doğurmaktadır. Öte yandan, ödeneğin konulduğu bütçede performans göstergesine bağlanmış faaliyetin*



**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*gerçekleşememesine ve ödeneğin aktarıldığı bütçede ise performans göstergesine bağlanmamış ve dolayısıyla hesap verebilirliği bulunmayan bir faaliyetin yürütülmesine yol açmaktadır.*

*Oysa Anayasa'nın 87. maddesinde, "bütçe hakkı" yasama organına verilmiş; 161. maddesinin ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir." denilirken; 163. maddesinde ise değil Maliye Bakanına idari tasarrufla, Bakanlar Kuruluna dahi kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği belirtilmiştir.*

*Anayasa'nın bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 21. maddesinin birinci fıkrasında, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı belirtilmiş; 5018 sayılı Kanunda Maliye Bakanına verilen ödenek aktarma yetkisi ise 23. maddesinde Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak yedek ödenek ile sınırlandırılmıştır.*

*Bu itibarla, Maliye Bakanına genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin bütçesinden, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, "fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın" ödenek aktarma yetkisi verilmesi, yasama organının görüşerek oyladığı bütçede değişiklik yapılması sonucunu doğurarak TBMM'nin "bütçe hakkı"nı ortadan kaldırdığından Anayasa'nın 87. maddesine; 5018 sayılı Kanununun 21 ve 23. maddeleriyle bağdaşmadığından Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrasına, bütçede idari tasarrufla değişiklik yapma sonucunu doğurduğundan ise Anayasanın 163. maddesine aykırıdır.*

*Yukarıda açıklandığı üzere, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasındaki, "... fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ..." ibaresi, Anayasa'nın 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

*5) 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesindeki, "...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir." ifadesinin Anayasaya Aykırılığı*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (5) numaralı fıkrasıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, 14.2.1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28/A maddesi kapsamında yaptıracakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerine ilişkin ödeneklerini İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya yetkili olduğu; merkezi yönetim kapsamındaki diğer kamu idarelerinin ise bu kapsamdaki kaynak transferlerini tahakkuk işlemi ile gerçekleştirecekleri; bu kapsamda idarelerce kaynak transferi yapılmış iş ve projeler ile 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 1. maddesinin yirmi beşinci fıkrası gereği ödenek kaydedilen tutarların ilişkili olduğu iş ve projelerde 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2015 Yılı Yatırım Programına uygun olarak değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirileceği kurullaştırılmaktadır.*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Daha önce de belirtildiği üzere (Bkz. Gerekçeler'in 2. maddesindeki 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendindeki ibarenin Anayasaya aykırılığı kısmı); 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun uygulanması sırasında, Bakanlar Kurulu'nun 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa göre hazırlanmış 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde yapacağı değişikliklerin hukuksal sonuç doğurabilmesi için, öncelikle yasama organının Anayasa'nın 163. maddesindeki kurallar çerçevesinde 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununu "ek bütçe" yaparak değiştirmesi ve bu değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından 2015 Yılı Yatırım Programına yansıtılması gerekmektedir.*

*Yasama organı tarafından 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin, doğrudan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda değişiklik yapılması sonucunu doğurması ve değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili olarak değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının ilgili kurumun talebi üzerine İçişleri Bakanlığına verilmesi, yasama organının "bütçe hakkı"nın ilgili kurumlar ile İçişleri Bakanlığı tarafından ortadan kaldırılması sonucunu doğurduğundan, iptali istenen ifade, Anayasa'nın 87. maddesine aykırıdır.*

*Öte yandan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (5) numaralı fıkrasında, 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde, bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının 5018 sayılı Kanununun 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz." sınırlamasına tabi olmadan yapılacağı kurullaştırılmaktadır.*

*5018 sayılı Kanununun 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan kural, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda da yer alan klasik bütçe ilkelerinin mali sentezidir.*

*Personel giderleri tertiplerinden aktarma yapılamamasının temelinde Anayasal kurallar yatmakta; Anayasamıza göre, bütçeyle verilen ödenek harcanabilecek miktarın sınırını göstermekte (md. 163) ve angarya yasaklanmış bulunmaktadır (md. 18/1). Bütçeyle verilen ödenekten fazla harcama yapılamaması ve Devletin, asli ve sürekli görevlerini yürüten personelin maaş ve ücretlerini zamanında ve aksatmadan ödemek zorunda olması, kamu idaresi bütçelerinin personel giderleri tertiplerine yeterli ödeneğin konulmasını ve konulan ödeneklerin başka tertiplere aktarılmamasını gerektirmektedir.*

*Aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden ödenek aktarılamaması ise bütçe tahminlerini gerçekçi yapmak ve parlamentonun "bütçe hakkı"na güvence oluşturmak üzere açıklık, samimiyet, doğruluk ve giderlerin tahsisi gibi ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik bütçe ilkelerinin gereğidir.*

*Açıklık ilkesi, gelir ve gider tahminleri ile ödenek tahsislerinin, bütçe uygulamalarının ve uygulama sonuçlarının, ilgilenen herkes tarafından anlaşılabilir derecede açık olmasını, bunun sağlanabilmesi için de gelir, gider ve ödenek tahsislerinin anlaşılabilir bir bütçe sınıflandırmasıyla yapılmasını gerektirmektedir.*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Bütçe bir yönüyle, gelecek yıl içinde devletin yapacağı kamu hizmetlerinin dökümünü ve bunların toplumsal maliyetini gösteren bir cetveldir. Samimiyet ilkesi gereğince, bütçe gelir ve giderleri ile ödenek tahsislerinin gerçeğe en yakın ve yürütülecek kamu hizmetlerinin maliyetini karşılayacak şekilde tahmin edilmesi gerekmektedir.*

*Doğruluk ilkesi ise, bütçe tahminlerinin ekonomik duruma ve konjonktürel koşullara uygun olarak öngörülmesi; nesnel koşullara göre siyasi, ekonomik ve sosyal beklentileri aşan işlevlerin bütçeye yüklenmemesini gerektirir.*

*Giderlerin tahsisi veya giderlerin özelliği ilkesi ise gelirlerin giderlere kalitatif ve kantitatif tahsisinde parlamentoyu söz ve karar sahibi kılmayı hedefler. Bütçede belirli amaçlar için tahsis edilmiş ödeneklerin, ancak tahsis edilmiş amaçlar için harcanmasını ve bütçede öngörülen ödenek tutarları harcama sınırını gösterdiğinden ödenek dışı ve ödenek üstü harcama yapılmamasını gerektirir.*

*Aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaması, ödeneğe ihtiyacı olduğu için aktarma yapılmış tertiplere, yine ödenek yetersizliği nedeniyle yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplere aktarılan ödeneklerin, aktarıma amacı dışında kullanılmasını engellemek için diğer tertiplere aktarılmasını yasaklamak suretiyle bütçe tahminlerinin gerçeğe uygun yapılmasını ve parlamentonun ödenek tahsis etmediği alanlara, bütçenin uygulaması aşamasında bazı özellikli bütçe tertiplerinin kötü niyetli ve amaç dışı kullanılması suretiyle harcama yapılmasına yönelik muhtemel girişimleri daha baştan ilkesel düzeyde yasaklayarak parlamentonun bütçe hakkını güvence altına almayı amaçlamaktadır. 5018 sayılı Kanunun “stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye” dayanması karşısında bu ilkeler daha bir anlam kazanmaktadır.*

*Anayasa Mahkemesinin, 30.12.2010 günlü, E.2008/84, K.2010/121 sayılı kararında;*

*“Bütçe yapısının fonksiyonunu ifa edebilmesi, temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olmaktadır. Bütçe ilkeleri; bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken kuralları ifade eder. Bu ilkeler, devlet bütçelerinin temel özellikleri ve amaçlarının gerçekleşmesi için uygulanması zorunlu olan ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik maliye biliminin ilkeleridir. Denetim, yönetim ve planlama aracı olabilmesi için bütçenin, kamu kesiminin tüm kaynak ve harcamalarını bütün ayrıntıları ile kapsamaması gerekmektedir.”*

*ifadelerine yer verilmiştir.*

*Anayasa Mahkemesine göre, bütçenin fonksiyonunu ifa edebilmesi ve dolayısıyla parlamentonun bütçe hakkını kullanabilmesi, temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olabilmekte; bütçe ilkeleri ise, devlet bütçelerinin temel özellikleri ve amaçlarının gerçekleşmesi için uygulanması zorunlu olan ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik maliye biliminin ilkelerinden oluşmakta ve bu ilkeler bütçenin hazırlanması, görüşülüp oylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili kuralları içermektedir.*

*5018 sayılı Kanunun “stratejik plan-performans programı-performans hedefi/göstergesi-bütçe” temelinde hesap verebilir bir kamu mali yönetimini amaçlaması gerçeği karşısında, 5018 sayılı Kanununun 21. maddesinde ödenek aktarmasındaki yasaklar ile*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*yukarıda belirtilen bütçe ilkeleri, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıdaki kararının ışığında daha bir önem ve anlam kazanmaktadır.*

*Bu itibarla iptali istene üçüncü cümledeki, "5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın" ifadesi, 5018 sayılı Kanunun 21. maddesi yanında, 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sistemle bir bütün olarak bağdaşmadığından Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.*

*Kaldı ki, 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde, projelerdeki değişikliğe bağlı olarak proje ödeneklerinin aktarılması söz konusu olacağından, mevcut proje ödeneklerinin aktarılmasının, 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, "Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz." sınırlamasıyla ilgisi de bulunmamaktadır. Projelerde yapılacak değişikliğe bağlı olarak proje ödenekleri aktarılacak iken, proje ödeneklerinin aktarılmasının da ötesinde, tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının 5018 sayılı Kanununun 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalardan istisna tutulması, proje değişikliği gerekçesinin arkasına sığınarak proje ödeneklerinden başka ayrıca ödenek aktarılmasını sağlamayı amaçlamaktadır.*

*Çünkü genel yönetim bütçesi kapsamındaki tüm kamu idaresi bütçelerinde örneğin yatırım projelerine, "06-Sermaye Giderleri" ekonomik kodunda ödenek tahsis edilmektedir. Bu bağlamda, yatırım projeleri örneğin, "personel giderleri" ekonomik kodunda değil, tümü "sermaye giderleri" ekonomik kodunda bütçeleştirildiğinden, yatırım projesinin değişmesi, personel giderleri ekonomik kodunda bütçeleştirilmesine neden olmamakta ve dolayısıyla, yatırım projesine personel giderleri tertibinden ödenek aktarılmasına gerekçe oluşturmamaktadır.*

*Yine aynı şekilde yatırım projesinin değişerek (A) Projesi yerine (B) Projesinin yatırım cetvelinde yer alması, bütçede (A) Projesine tahsis edilen ödenegin (B) Projesine aktarılmasını gerektirmekle birlikte, bu değişikliğin (B) Projesine, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden ödenek aktarılmasıyla ilgisi bulunmadığı gibi, ödenek aktarılmasına gerekçe de oluşturmamaktadır.*

*İptali istenen düzenleme ile yatırım cetvelinde yer alan projelerin değişmesi sonucunda, bütçede (A) Projesine tahsis edilmiş olan örneğin 100 TL yatırım ödeneginin, (B) projesine 100 TL olarak aktarılması değil, personel giderleri tertipleri ile aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden de ödenek aktararak (B) Projesinin ödeneginin örneğin 150 TL'ye çıkarılması amaçlamaktadır. Bu durumun ise, (A) Projesine, personel giderleri tertipleri ile aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden ödenek aktararak 150 TL'ye çıkarılması ile (B) Projesinin ödeneginin aynı yollarla 150 TL'ye çıkarılması arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır.*

*Anayasa'nın 2. maddesinde "hukuk devleti" ilkesine yer verilmiştir. Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacıyla yönelik olması,*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bir kuralın kamu yararı dışında saklı bir amacı gerçekleştirmek amacıyla konulduğu durumlarda yetki saptırması durumu ve giderek kuralın amaç açısından sakatlığı ortaya çıkar.*

*Bu itibarla iptali istenen ifadedeki, 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın” ibaresi, kamu yararını gerçekleştirmeyi değil, proje değişikliğinin arkasına sığınarak, değişen projelerin ödeneklerine ilaveten ayrıca Anayasa'nın 87. maddesinde yer verilen TBMM'nin “bütçe hakkı”nı ortadan kaldıracak ve 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı olacak şekilde ödenek aktarılması gibi gizli bir amacı gerçekleştirmeyi öngördüğünden, iptali istenen ibare Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine aykırıdır.*

*Yukarıda açıklandığı üzere, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesindeki, “...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.” ifadesi, Anayasa'nın 2., 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

*6) 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki, “(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)” ifadesinin Anayasaya Aykırılığı*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamayacağı ve bu cetvellerde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere 2015 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2015 yılı yatırım ödeneğinin proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamayacağı belirtilirken, parantez içine alınan “kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapımı projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri” bu kurallardan istisna tutularak parantez içinde sayılan söz konusu projelerin 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alması ve 2015 yılı yatırım ödeneğinin proje maliyetinin yüzde 10'undan az olmaması kurallarının aranmayacağı hüküm altına alınmaktadır. Böylece, 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde proje maliyetinin yüzde 10'una kadar yatırım ödeneği olmayan veya hiç ödeneği bulunmayan parantez içindeki söz konusu işlere, 2015 yılında başlanabilecek ve başlanabilmeleri için de 2015 yılında ihaleleri yapılabilecektir.*

*641 sayılı “Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin “Yıllık Programların hazırlanması ve kabulü” başlıklı 32. maddesinin birinci fıkrasında, Yıllık Programların, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak Yüksek Planlama Kuruluna sunacağı, Kurulun programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunacağı, Bakanlar Kurulunca kabul edilen Yıllık Programların kesinleşmiş olacağı; ikinci fıkrasında Yıllık Programların bütçeler ile iş programlarından önce hazırlanacağı ve bütçeler ile iş programlarının hazırlanmasında Yıllık Programlarda kabul edilmiş olan esasların*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*dikkate alınacağı; üçüncü fıkrasında ise bütçelerin Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, birden fazla yılı kapsayan ve Kalkınma Planı ve Yıllık Programların bütünlüğünü ilgilendiren yatırım projelerinin Yıllık Programa ilave edilmesinde, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanunun 2. maddesinde yer alan esas ve usullere uyulacağı belirtilmiş; 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunun 1. maddesinde, kalkınma planlarının hazırlanması ve TBMM Başkanlığına sunulması; 2. maddesinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul'daki görüşülmesi ve kabul edilmesindeki usul ve esaslar düzenlenmiş; 4. maddesinde ise, Kalkınma Planının kabulünden sonra bu planda değişiklik yapılmasında, 1. ve 2. maddeler hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş; 5018 sayılı Kanunun 19. maddesinin ikinci fıkrasında ise TBMM'nin "bütçe hakkı"nın gereği ve zorunlu bir sonucu olarak, "Kamu yatırım programı, merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazetede yayımlanır." denilmiştir.*

*Bu bağlamda, parantez içinde sayılan projeler için bütçeden harcama yapılabilmesi için 2015 Yılı Merkezi Yönetim Kanununda ödenek tahsis edilmiş olması ve ayrıca bütçe kanununun yürürlüğe girmesinden sonra Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak 2015 yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alması, 641 sayılı KHK'nin 32. ve 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesinin gereği ve zorunlu bir sonucudur. Oysa, 641 sayılı KHK'nin 32. ve 5018 sayılı Kanunun 19. maddeleri, iptali istenen parantez içindeki projeler için 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin uygulama dönemi içinde geçersiz sayılmaktadır.*

*Öte yandan, 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "Temel ilkeler" başlıklı 5. maddesinin beşinci fıkrasında, "Ödenegi bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılmaz." kuralına yer verilirken; "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise, "Yatırım projelerinin plânlanan sürede tamamlanarak ekonomiye kazandırılabilmesi amacıyla, birden fazla yılı kapsayan işlerde ihaleye çıkılabilmesi için, işin süresine uygun olarak yıllar itibariyle ödeneğin bütçelerinde bulunmasını sağlamak üzere programlamanın yapılmış olması zorunludur. İlk yıl için öngörülen ödenek proje maliyetinin % 10'undan az olamaz ve başlangıçta daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimleri sonraki yıllarda azaltılamaz." denilmiştir.*

*İptali istenen parantez içindeki projeler için, 4734 sayılı Kanunun 5. maddesinin beşinci fıkrası ile 62. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi de 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin uygulama dönemi içinde örtülü olarak yürürlükten kaldırılmaktadır.*

*Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak şeklinde ortaya konulduktan sonra ayrıca "bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" denilerek yasalar ile bütçe yasaları arasında ayırma gidilmiştir.*

*Nitekim, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanması Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenirken, bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları ise 162. maddesinde ayrıca kurallştırılmıştır. Bu maddeyle bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı teklifte bulunmaları yasaklanmış ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 161. maddesinin dördüncü fıkrasında, bütçe*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı açık bir şekilde belirtilirken; 163. maddesinde bütçede değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.*

*Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasındaki, "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralından, yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla, bütçeyi açıklayıcı ve uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemelerin anlaşılması gerekmektedir.*

*Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, (bu kararlara Gereğçeler'in 1. maddesinde sayma suretiyle yer verilmiştir) bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmemektedir. Çünkü, her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilmektedir. Böyle kuralların bulunmasıyla değişik kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeye ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymanın önü açılacaktır. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. "Bütçe ile ilgili hüküm" sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.*

*Bütçe kanunlarını, diğer kanunlardan ayrı tutan bu Anayasal kurallar karşısında, yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya yürürlükte bulunan herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılması olanaksızdır.*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasında parantez içinde yer alan iptali istenen istisnai düzenlemeler, bütçe ile ilgili değildir ve parantez içindeki yatırımların bütçede ödeneği olmamasına ve 2015 yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer almamasına, ödeneği olmakla birlikte ödeneği %10'dan az olmasına rağmen, ihale edilerek işe başlanılmasını öngördüğünden doğrudan 641 sayılı KHK ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununu ilgilendirmektedir.*

*Bu bağlamda, 641 sayılı "Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 32. maddesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 19. maddesinin ikinci fıkrası ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5. maddesinin beşinci fıkrası ile 62. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin olarak Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen süreçlerde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanunuyla 641 sayılı KHK, 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanundaki söz konusu kuralları yok sayan veya bu kurallara aykırı düzenlemeler öngören ya da bu kuralları askıya alan düzenlemeler yapılması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.*

*Yukarıda açıklandığı üzere, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki, "(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)” ibareleri, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

7) 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 18. maddesinin birinci cümlesindeki “...tarafından açılacak özel hesap ...” ibaresi ile ikinci cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibine 94.400.000,00 TL ödenek konulmuş ve ekli “E Cetveli”nin 18. maddesinde, “Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamında; kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine, belediyelere ve mahalli idare birliklerine CMDP için anılan her bir kurum ve kuruluş tarafından açılacak özel hesap aracılığıyla kullanılır. Bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir.” denilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Bütçe ilkeleri” başlıklı 13. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, “Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.” kuralına; (n) bendinde ise “Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir.” kuralına yer verilmiştir.

Bu kurallara göre Kalkınma Bakanlığı bütçesine Devlet desteği, yardımı ve teşviki amacıyla ödenek konulabilmesi için, her şeyden önce Kalkınma Bakanlığına yasalarla destekleme, yardım ve teşvik ödemelerinde bulunma gibi görevler verilmiş olması gerekir.

3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde Kalkınma Bakanlığının görevleri, iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedeflerin belirlenmesinde Hükümete müşavirlik yapmak; kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık programlar, stratejiler ve eylem planları hazırlamak; Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iktisadi, sosyal ve kültürel politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak, uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek ve bu konularda Hükümete müşavirlik yapmak; ileriye dönük stratejiler geliştirmek ve özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevini yerine getirmek; kalkınma planlarının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların ve mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin iyileştirilmesi konusunda görüş ve tekliflerde bulunmak; kurumsal kapasiteyi her yönüyle geliştirme amacıyla gerekli her türlü tedbiri almak; kurumsal stratejik yönetim ve planlama konularında merkezi uyumlaştırma ve yönlendirme fonksiyonunu yerine getirmek; kalkınma planlarının ve yıllık programların uygulanmasını izlemek ve koordine etmek, değerlendirmek ve gerektiğinde kalkınma planlarında ve yıllık programlarda usulüne uygun değişiklikler yapmak; maliye, para, dış ticaret ve kambiyo politikalarının kalkınma planı ve yıllık programların hedefleriyle uyum içinde uygulanması konusunda Hükümete müşavirlik yapmak; özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesini düzenleyecek teşvik ve yönlendirme politikaların genel çerçevesini hazırlamak



**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*ve Hükümete teklif etmek; kalkınmada öncelikli yörelerin daha hızlı bir şekilde gelişmesini sağlayacak tedbirleri tespit ve teklif etmek, uygulamayı izlemek ve koordine etmek; bölgesel veya sektörel bazda gelişme programları hazırlamak; kalkınma ajanslarının koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek; bilgi toplumuna ilişkin politika, hedef ve stratejileri hazırlamak, bu alanda kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör arasındaki koordinasyonu sağlamak ve uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek gibi her tür plan ve program, strateji ve eylem planlarının hazırlanması ile bunlarla ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi, koordinasyonu ve müşavirlik görevleri verilmiş; 641 sayılı KHK'de veya diğer herhangi bir yasada Kalkınma Bakanlığına Devlet destek ve yardımları ile teşviklerin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin görevler verilmemiştir. DPT Müsteşarlığı'nın uygulamaya ilişkin görevlerinin de bulunduğu dönemde DPT Müsteşarlığı teşkilatı içinde yer alan "Teşvik ve Uygulama Dairesi", 1991 yılında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına devredildiğinden, (mülga) 540 sayılı KHK'ye göre DPT Müsteşarlığı, 641 sayılı KHK'ye göre ise Kalkınma Bakanlığı bir hizmet ve uygulama müsteşarlığı/bakanlığı değil, müşavirlik, planlama ve koordinasyon müsteşarlığı/bakanlığıdır.*

*5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri hakkında Kanun'un 19. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde öngörülen, bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak kalkınma ajansları transfer ödeneğinin, aynı Kanunun 23. maddesinin üçüncü fıkrasına göre Kalkınma Bakanlığı bütçesinde gösterilmesi ve aylık harcama programına göre Kalkınma Bakanlığınca kalkınma ajanslarına kullanılacak olması, kalkınma ajanslarının yasal gelir paylarının Kalkınma Bakanlığı bütçesi üzerinden ajanslara aktarılmasıdır ve bunun Devlet destek, yardım ve teşvikleriyle herhangi bir ilgisi yoktur.*

*Devlet destek, yardım ve teşviklerine ilişkin olarak 5488 sayılı Tarım Kanununun 19. maddesi, 474 sayılı Gümrük Giriş Tarife Cetveli Hakkında Kanunun 2. maddesi, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun ek 3. maddesi, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun ek 2. maddesi, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 8. ve 14. maddeleri, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun 13 ve geçici 20. maddeleri, 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nin 11. ve 26. maddeleri, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 32/A maddesinde hükümler bulunmakta; söz konusu destek, yardım ve teşvikler Bakanlar Kurulu kararlarıyla yürürlüğe konulmakta ve uygulanması için Ekonomi Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı gibi uygulayıcı hizmet bakanlıklarına görev verilmiş bulunmaktadır.*

*Bu itibarla, Devlet destek, yardım ve teşviklerinin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin herhangi bir yasal görevi bulunmayan Kalkınma Bakanlığının bütçesine hibe ve destek amacıyla kullanılmak üzere "Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamında" ödenek konulması, yürürlükteki mevzuata göre Anayasal olarak mümkün değildir. Mümkün olabilmesi için Kalkınma Bakanlığına yasayla bu yönde görevlerin verilmesi gerekir.*

*Öte yandan, Kalkınma Bakanlığı bütçesine Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamında konulan ödeneğin; kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine, belediyelere ve mahalli idare birliklerine CMDP için anılan*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*her bir kurum ve kuruluş tarafından açılacak “özel hesap” aracılığıyla kullanılacağı öngörülmektedir.*

*“Özel hesap” uygulamasının aktarılan ödeneklerin takibine ve aktarma amacına uygun kullanılmasını sağlamaya yönelik olduğu ileri sürülebilir ise de iptali istenen kamu idareleri açısından aktarılan ödeneklerin takibi ve amacına uygun kullanımının kontrolünün “bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilmesi” suretiyle de mümkün olması ve 5018 sayılı Kanuna tabi olan kamu idareleri için yasal olanın da bu usul olması (md. 40/3) karşısında, özel hesap uygulamasının başka amaçlara hizmet ettiği sonucu ortaya çıkmaktadır.*

*Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında, “Malî yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir.” kuralına yer verilmiş; fıkra gerekçesinde ise “Anayasamızın 161 inci maddesinin ikinci fıkrası yeniden düzenlenmek suretiyle, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin süreç güçlendirilmektedir.” denilmiştir.*

*Anayasa'nın bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanunda bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin kurallar düzenlenerek sistemleştirilmiş; 13. maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde, “Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.” denilerek bütçe kaynaklarının bütçeden harcanması öngörülmüş ve bütçe dışı her türlü “özel hesap” uygulamasına son verilmiştir.*

*Kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, il özel idareleri, belediyeler ve mahalli idare birlikleri 5018 sayılı Kanun yanında mali mevzuata ilişkin diğer kamu hukuku kurallarına tabidirler; kalkınma ajansları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ise 5018, 2886 ve 4734 sayılı Kanunlara tabi olmamakla birlikte kalkınma ajanslarının kuruluşu, statüsü, görev ve yetkileriyle çalışma esas ve usulleri, gelirleri, giderleri, bütçesi, bütçesinin kabulü ve denetimi 25.1.2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ki ise kuruluş kanunlarında (1) düzenlenmiştir.*

*Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamındaki ödeneğin, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara “özel hesap” uygulamasıyla kullanılması, olağandır. Ancak, söz konusu ödeneğin 5018, 2886 ve 4734 sayılı kanunlara tabi olan kamu kurum ve kuruluşları,*

---

(1) Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği İle Odalar ve Borsalar Kanunu; Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu; Türkiye Ziraat Odaları Birliği, 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu; Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu, Türk Tabipleri Birliği, 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu; Türk Diş Hekimleri Birliği, 3224 sayılı Türk Diş Hekimleri Birliği Kanunu; Türk Veteriner Hekimleri Birliği, 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği İle Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun; Türk Eczacıları Birliği, 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu; Türkiye Barolar Birliği, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu; Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği, 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu; Türkiye Noterler Birliği, 1512 sayılı Noterlik Kanunu; Türkiye Bankalar Birliği ile Türkiye Katılım Bankaları Birliği, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu; Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği ile Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu; Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği, 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu; Türkiye Seyahat Acentaları Birliği, 1618 sayılı Seyahat Acentaları ve Seyahat Acentaları Birliği Kanunu; Türkiye Tohumcular Birliği, 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu.

*üniversiteler, il özel idareleri, belediye ve mahalli idare birlikleri ile 5449 sayılı Kanuna tabi kalkınma ajansları ile kuruluş kanunlarındaki kurallara tabi olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına “özel hesap” aracılığıyla kullanılacak olması, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, il özel idareleri, belediye ve mahalli idare birlikleri tarafından özel hesaptan yapılacak harcamaların kuruluş kanunları ile temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan yapılması; kalkınma ajansları ile kamu kurumu niteliğindeki, meslek kuruluşları açısından ise kuruluş kanunları dışında harcanması sonucunu doğurmakta; iptali istenen ibare de bu sonucu amaçlamaktadır. Ödeneklerin Kalkınma Bakanlığı bütçesinden söz konusu idarelerin bütçelerine tahakkuk fişiyle gönderilip, gönderildiği idarenin bütçesinde “açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilmesi” gerekirken, bütçe kanunlarının böylesine bir amaca hizmet etmesi, Anayasal kurallar ile bağdaşmamanın yanında özellikle üniversite ve mahalli idareler açısından tüm program ve proje harcamalarının merkezi yönetim kapsamındaki idareler bütçesinin transfer tertiplerine ödenek konulması ve konulan ödeneklerin üniversite ve mahalli idareler adına açılacak özel hesaplara aktarılarak temel mali mevzuat dışında harcanmasının yolunun açılması gibi bir tehlike de taşımaktadır.*

*Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacıyla yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bir kuralın kamu yararı dışında saklı bir amacı gerçekleştirmek amacıyla konulduğu durumlarda yetki saptırması durumu ve giderek kuralın amaç açısından sakatlığı ortaya çıkar.*

*Bu itibarla iptali istenen “...tarafından açılacak özel hesap ...” ibaresi, kamu yararını gerçekleştirmeyi değil, kamusal kaynakların, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflar yanında, her türlü mali işlemlerinde temel mali mevzuat hükümlerine tabi olan “kamu kurum ve kuruluşları”, “üniversiteler”, “il özel idareleri”, “belediyeler” ve “mahalli idare birlikleri” ile faaliyetlerini kuruluş kanunlarına göre yürüten “kalkınma ajansları” ve “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları”nın bütçeleri dışında ve temel mali mevzuat hükümleri ile kuruluş kanunlarına tabi olmadan harcanmasını öngördüğünden, “...tarafından açılacak özel hesap ...” ibaresi, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, il özel idareleri, belediyeler ve mahalli idare birlikleri ile kalkınma ajansları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları açısından, Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine; 5018 sayılı Kanunla öngörülen mali sistemle bağdaşmadığı ve bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin bütçe dışı “özel hesap”tan harcanmasını öngördüğü için ise Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır. Bu itibarla, sadece “kamu yararına çalışan dernek ve vakıflar” açısından geçerli olabilecek “...tarafından açılacak özel hesap ...” ibaresinin, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, il özel idareleri, belediyeler ve mahalli idare birlikleri ile kalkınma ajansları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları açısından iptali gerekir.*

*Ayrıca maddenin ikinci cümlesinde, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) ödeneğinden verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkili kılınmaktadır.*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 124. maddesinde ise Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabileceği kurallarına yer verilmiştir.*

*Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vererek, sınırsız ve belirsiz bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmaktadır.*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 18. maddesinin ikinci cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) ödeneğinden verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanına verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.*

*641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "Düzenleme yetkisi" başlıklı 36. maddesinde, "Bakanlık; görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idarî düzenlemeler yapabilir." denilerek, Bakanlığın yapacağı idari düzenleme yetkisi, Bakanlığın görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenen konularla sınırlandırılmış; 641 sayılı KHK'de veya başka kanun ya da KHK'lerde Kalkınma Bakanlığına, Devlet destek, yardım ve teşvikleriyle ilgili herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.*

*Bu itibarla Kalkınma Bakanlığına yasalarda Devlet destek, yardım ve teşvikleriyle ilgili herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibine konulan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) ödeneğinden verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları, idari düzenlemelerle Kalkınma Bakanının düzenleyecek olması, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.*

*Yukarıda açıklandığı üzere, 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 18. maddesinin birinci cümlesindeki "...tarafından açılacak özel hesap ..." ibaresi ile ikinci cümlesi, Anayasa'nın 2., 7., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

*8) 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli Ekli "E Cetveli"nin 19. maddesinin ikinci cümlesinin Anayasaya Aykırılığı*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli Ekli "E Cetveli"nin 19. maddesinde, "Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.9.9.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Sosyal Etkileşim Programı (SEP) kapsamında, Bakanlık tarafından belirlenecek bölgelerde ilgili kalkınma ajansı aracılığıyla kullanılır. Bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir." denilmiştir.*

*Daha önce de ayrıntılı olarak belirtildiği üzere (Bkz. 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 18. maddesinin birinci cümlesindeki ibareler ile ikinci*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*cümlesinin Anayasaya aykırılığı bölümü), Kalkınma Bakanlığının Devlet destek, yardım ve teşviklerinin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin herhangi bir yasal görevi bulunmadığından, Kalkınma Bakanlığı bütçesine hibe ve destek amacıyla kullanılmak üzere “Sosyal Etkileşim Programı” kapsamında ödenek konulması, yürürlükteki mevzuata göre Anayasal olarak mümkün değildir. Mümkün olabilmesi için Kalkınma Bakanlığına yasayla bu yönde görevlerin verilmesi gerekir.*

*Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 124. maddesinde ise Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabileceği kurallarına yer verilmiştir.*

*Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vererek, sınırsız ve belirsiz bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmaktadır.*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli “E Cetveli”nin 19. maddesinin ikinci cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.9.9.00-1-07.1 tertibinde yer alan Sosyal Etkileşim Programı ödeneginden verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanına verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.*

*641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin “Düzenleme yetkisi” başlıklı 36. maddesinde, “Bakanlık; görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idarî düzenlemeler yapabilir.” denilerek, Bakanlığın yapacağı idari düzenleme yetkisi, Bakanlığın görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenen konularla sınırlandırılmış; 641 sayılı KHK'de veya başka kanun ya da KHK'lerde Kalkınma Bakanlığına, Devlet destek, yardım ve teşvikleriyle ilgili herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.*

*Bu itibarla Kalkınma Bakanlığına yasalarda Devlet destek, yardım ve teşvikleriyle ilgili herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.9.9.00-1-07.1 tertibinde yer alan Sosyal Etkileşim Programı ödeneginden verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları, idari düzenlemelerle Kalkınma Bakanının düzenleyecek olması, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.*

*Yukarıda açıklandığı üzere, 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli Ekli “E Cetveli”nin 19. maddesinin ikinci cümlesi, Anayasa'nın 7. ve 124. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

*9) 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli “E Cetveli”nin 20. maddesinin ikinci cümlesindeki, “... adına açılacak özel bir hesaba ...” ve “... Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ...” ibarelerinin Anayasaya Aykırılığı*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli Ekli "E Cetveli"nin 20. maddesinde, "Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamında öncelikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamındaki iller olmak üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek illerde istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılır. Bu kapsamda ilgili valilikler veya kalkınma ajansları tarafından belirli bir program çerçevesinde Kalkınma Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerin bedelleri, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilgili valilik veya kalkınma ajansı adına açılacak özel bir hesaba aktarılır ve proje amaçlarına uygun olarak kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri, meslek odaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarına Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ilgili valilik veya kalkınma ajansı tarafından kullanılır." denilmektedir.

Daha önce de ayrıntılı olarak belirtildiği üzere (Bkz. 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 18. maddesinin birinci cümlesindeki ibare ile ikinci cümlesinin Anayasaya aykırılığı bölümü), Kalkınma Bakanlığının Devlet destek, yardım ve teşviklerinin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin herhangi bir yasal görevi bulunmadığından, Kalkınma Bakanlığı bütçesine istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılmak üzere Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamında ödenek konulması, yürürlükteki mevzuata göre Anayasal olarak mümkün değildir. Mümkün olabilmesi için Kalkınma Bakanlığına Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde belirlenen süreçlerde yasalaşmış herhangi bir yasayla bu yönde görevlerin verilmesi gerekir.

Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasının bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanunda bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin kurallar düzenlenerek sistemleştirilmiş; 13. maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde, "Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir." denilerek bütçe kaynaklarının bütçeden harcanması öngörülmüş ve bütçe dışı her türlü "özel hesap" uygulamasına son verilmiştir.

Adına "özel hesap" açılacak ilgili valilik ile proje ödeneğinin kullanılacağı kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri ve üniversiteler 5018 sayılı Kanun yanında mali mevzuata ilişkin diğer kamu hukuku kurallarına tabidirler; kalkınma ajansları ile meslek odaları ise 5018, 2886 ve 4734 sayılı Kanunlara tabi olmamakla birlikte; kalkınma ajanslarının kuruluşu, statüsü, görev ve yetkileriyle çalışma esas ve usulleri, gelirleri, giderleri, bütçesi, bütçesinin kabulü ve denetimi 25.1.2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da, meslek odalarının ise kuruluş kanunlarında (Bkz. (1) nolu dipnot) düzenlenmiştir.

"Özel hesap" uygulamasının aktarılan ödeneklerin takibine ve aktarma amacına uygun kullanılmasını sağlamaya yönelik olduğu ileri sürülebilir ise de iptali istenen kamu idareleri açısından aktarılan ödeneklerin takibi ve amacına uygun kullanımının kontrolünün "bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilmesi" suretiyle de mümkün olması ve 5018 sayılı Kanuna tabi olan "valilikler" için

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*yasal olanın da bu usul olması (md. 40/3) ile kalkınma ajanslarına aktarmanın da 5449 sayılı Kanununun 23. maddesinin üçüncü fıkrasına göre yapılmasının mümkün olması karşısında, özel hesap uygulamasının başka amaçlara hizmet ettiği sonucu ortaya çıkmaktadır.*

*Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan “Sosyal Destek Programı (SODES)” kapsamındaki ödeneğin, 5018, 2886 ve 4734 sayılı kanunlar gibi kamu hukukuna tabi olan valilikler ile 5449 sayılı Kanuna tabi kalkınma ajanslarına “özel hesap” aracılığıyla kullanılacak olması, valilikler tarafından özel hesaptan yapılacak harcamaların temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan yapılması; kalkınma ajansları açısından ise 5449 sayılı Kanun dışında harcanması sonucunu doğurmakta; iptali istenen “... adına açılacak özel bir hesaba ...” ibaresi de bu sonucu amaçlamaktadır.*

*Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacıyla yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bir kuralın kamu yararı dışında saklı bir amacı gerçekleştirmek amacıyla konulduğu durumlarda yetki saptırması durumu ve giderek kuralın amaç açısından sakatlığı ortaya çıkar.*

*Bu itibarla iptali istenen “... adına açılacak özel bir hesaba ...” ibaresi, kamu yararını gerçekleştirmeyi değil, kamusal kaynakların bütçe dışında temel mali mevzuat hükümleri ile kuruluş kanunlarına tabi olmadan harcanmasını öngördüğünden, Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine; 5018 sayılı Kanunla öngörülen mali sistemle bağdaşmadığı ve kamusal kaynakların bütçe dışı “özel hesap”tan harcanmasını öngördüğü için ise Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.*

*Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 124. maddesinde ise Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabileceği kurallarına yer verilmiştir.*

*Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vererek, sınırsız ve belirsiz bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmaktadır.*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli “E Cetveli”nin 20. maddesinin ikinci cümlesinde, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan “Sosyal Destek Programı (SODES)” kapsamındaki ödeneğin hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın idarelere hangi usul ve esaslar temelinde kullanılacağını belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanına verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen ikinci cümledeki “Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde” ibaresi, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "Düzenleme yetkisi" başlıklı 36. maddesinde, "Bakanlık; görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idarî düzenlemeler yapabilir." denilerek, Bakanlığın yapacağı idari düzenleme yetkisi, Bakanlığın görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenen konularla sınırlandırılmış; 641 sayılı KHK'de veya başka kanun ya da KHK'lerde Kalkınma Bakanlığına, Devlet destek, yardım ve teşvikleriyle ilgili herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Kalkınma Bakanlığına yasalarda Devlet destek, yardım ve teşvikleriyle ilgili herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan "Sosyal Destek Programı (SODES)" ödeneğinin idarelere hangi usul ve esaslar temelinde kullanılacağına idari düzenlemelerle Kalkınma Bakanının düzenleyecek olması, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 20. maddesinin ikinci cümlesindeki, "... adına açılacak özel bir hesaba ..." ve "... Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ..." ibareleri, Anayasa'nın 2., 7.,124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

10) 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 30. maddesinin ikinci cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda Kalkınma Bakanlığı bütçesinin "32.01.36.00-01.3.2.00-1-06.2 Menkul Sermaye Üretim Giderleri" tertibine 1.001.126.000,00 TL ödenek konulmuş; 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 30. maddesinin ikinci cümlesiyle ise bu tertipte yer alan ödenekten Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen tutarları, Maliye Bakanlığı bütçesinin "12.01.31.00-01.1.2.00-1.09.3 Yatırımları Hızlandırma Ödeneği" tertibine aktarmaya Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Anayasa'nın 161. maddesinin 29.10.2005 tarihli ve 5428 sayılı Kanununun 3. maddesiyle değişik ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezî yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir." kuralına yer verilmiş; fıkra gerekçesinde ise "Anayasamızın 161 inci maddesinin ikinci fıkrası yeniden düzenlenmek suretiyle, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin süreç güçlendirilmektedir." denilmiştir.

Anayasa'nın bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanun bütçe ile ilgili kanun değil, bütçenin hazırlanma, uygulanma ve kontrolünde tabi olduğu kanundur. Dolayısı ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün 5018 sayılı Kanuna uygun olması, Anayasal bir zorunluluktur.

5018 sayılı Kanunun "Ödenek aktarmaları" başlıklı 21. maddesinin birinci fıkrasında, "Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır." denilirken; Anayasa'nın 163. maddesinde, "Bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez." kuralına yer verilmiştir.

Anayasa ve Anayasa'nın göndermede bulunduğu 5018 sayılı Kanuna göre, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçeleri arasında ödenek aktarmaları kanun ile yapılmak durumundadır. Bütçe Kanunuyla Maliye Bakanlığına ödenek aktarma yetkisi verilmesi, Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına, Anayasa'nın kanun hükmünde



**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*kararnameyle Bakanlar Kuruluna dahi vermediği bütçede değişiklik yapma yetkisinin, bütçe kanunuyla ödenek aktarması yapma yetkisi verme suretiyle Maliye Bakanlığına verilmesi ise Anayasa'nın 163. maddesine aykırıdır.*

*Yukarıda açıklandığı üzere, 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 30. maddesinin ikinci cümlesi, Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

*11) 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 40. Maddesinin Anayasaya Aykırılığı*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 40. maddesinde, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerce hizmet alımı suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan taşıtların, Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bağlı (T) işaretli cetvelde gösterilmesine gerek bulunmaksızın, cins ve adedi ilgili idarenin talebi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine alınacak Bakanlar Kurulu kararınca, bu surette edinilecek taşıtların sayısı 100'ü geçmemek ve 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararda yer alan usul ve esaslara göre yatırım programı ile ilişkilendirilmek kaydıyla satın alma usulüyle edinilebileceği belirtilmektedir.*

*5.1.1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıtlar Kanunu'nun 1. maddesinde Kanunun kapsamı düzenlenmiş; 7. maddesinin birinci fıkrasında, kurumların taşıtların ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamalarının esas olduğu, bu şekilde temini mümkün olmayan, ekonomik bulunmayan veya sağlık, savunma ve güvenlik gibi nedenlerle hizmet alımı suretiyle karşılanması uygun görülmemeyen taşıtların diğer yollarla edinilebileceği belirtilmiş; 9. maddesinin birinci fıkrası, "Kurumların satın alacakları taşıtların azami satınalma bedelleri, her yıl bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterilir." şeklinde hüküm altına alınmış; 10. maddesinin birinci fıkrasında ise "Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler ve döner sermayelerin yıl içinde her ne şekilde olursa olsun edinebilecekleri taşıtların cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağı yılı bütçe kanunlarına bağlı (T) işaretli cetvelde gösterilir." kuralına yer verildikten sonra devamı fıkralarında istisnalar düzenlenmiştir.*

*Bu kurallara göre merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin hizmet alımı suretiyle edinmeleri ekonomik olmayan, yıl içinde her ne şekilde olursa olsun edinebilecekleri taşıtlarının, azami satınalma bedelleri ile cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağının yılı bütçe kanununa bağlı (T) işaretli cetvelde gösterilmesi, 237 sayılı Kanunda öngörülen yasal bir zorunluluktur.*

*Bu yasal zorunluluk gereği 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli "T Cetveli"nde; "Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel" ile taşıtların cinsi, adedi, kullanım yerleri ve finansman kaynağının gösterildiği "(I) Sayılı Cetvel-Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin 2015 Yılında Edinebilecekleri Taşıtları Gösterir Cetvel", "(II) Sayılı Cetvel-Özel Bütçeli İdarelerin 2015 Yılında Edinebilecekleri Taşıtları Gösterir Cetvel", "(III) Sayılı Cetvel-Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların 2015 Yılında Edinebilecekleri Taşıtları Gösterir Cetvel" yer almış ve söz konusu cetvellerde 2015 yılında 8515 adet taşıtların alınması öngörülmüştür.*

*2015 Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli "(T) Cetveli"nde, hizmet alımı suretiyle edinilmesi ekonomik olmayan 8515 taşıtların satın alınması öngörülmüş iken, bu defa iptali istenen "(E) Cetveli"nin 40. maddesinde, azami satın alma bedeli belirtilmeksizin, cins ve adedi ise*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*ilgili idarenin talebi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine alınacak Bakanlar Kurulu kararınca 100 adet taşıt daha alınması öngörülerek, 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 9. ve 10. maddelerindeki hükümlerle bağdaşmayan düzenleme yapılmıştır.*

*Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri genel olarak sıralanırken kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak şeklinde ortaya konulduktan sonra ayrıca "bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" denilerek yasalar ile bütçe yasaları arasında ayrıma gidilmiştir.*

*Nitekim, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanması Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenirken, bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları ise 162. maddesinde ayrıca kurallandırılmıştır. Anayasa'nın 162. maddesiyle bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı teklifte bulunmaları yasaklanmış ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı belirtilmiş; 163. maddesinde ise bütçede değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenerek, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.*

*Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasındaki, "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralından, yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla, bütçeyi açıklayıcı ve uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemelerin anlaşılması gerekmektedir.*

*Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre (Bkz. Gereçeler'in 1. maddesinde Anayasa Mahkemesinin ilgili kararları sıralanmıştır.), bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmemektedir. Çünkü, her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilmektedir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilecektir. Oysa bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasa koyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. "Bütçe ile ilgili hüküm" sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelirle ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürmektedir.*

*Bütçe kanunlarını, diğer kanunlardan ayrı tutan bu Anayasal kurallar karşısında, yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya yürürlükte bulunan herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılması olanaksızdır.*

*237 sayılı Taşıt Kanunu bütçe ile ilgili bir kanun değil; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idarelerin taşıt edinmelerinde uymaları gereken kanundur. 237 sayılı Taşıt Kanununun 9. maddesinin birinci fıkrasında, kurumların satın alacakları taşıtların azami satın alma bedellerinin, 10. maddesinin birinci fıkrasında ise her ne şekilde olursa olsun edinebilecekleri taşıtların cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve finansmanının yılı bütçe*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*kanununa ekli (T) cetvelinde gösterileceği kurallaştırılmıştır. 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun söz konusu maddeleri, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde öngörülen süreçlerde değiştirilerek iptali istenen hükümlere uygun hale getirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanunlarıyla, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerine göre görüşülüp yayımlanarak yasalaşmış 237 sayılı Kanundaki söz konusu kuralları yok sayarak veya bu kurallara aykırı düzenlemeler yaparak ya da bu kuralları askıya alarak ya da bu kuralları o yıl için örtülü veya açık şekilde uygulamadan kaldırarak azami satın alma bedeli, cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı belirtilmeden, ilgili idarenin talebi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla 100 adet taşıt alınmasını öngören düzenlemeler, Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri ile 161. maddesine aykırıdır.*

*Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 40. maddesi, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

*12) 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 64. Maddesinin Anayasaya Aykırılığı*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 64. maddesinde, "Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneği, 5779 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sınırlamaya tabi olmaksızın zorunlu hallerde belediyelere yardım amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı yetkilidir." denilmektedir.*

*2.7.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesinde, genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idareleri ile belediyelere verilecek payların hesaplanma şekli ile oranları; 3. maddesinde, payların ayrılmasına ve gönderilmesine ilişkin esaslar; 4. maddesinde, il özel idare paylarının tahsisine ilişkin esaslar; 5. maddesinde, belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar düzenlenmiş ve "Denkleştirme ödeneği" başlıklı 6. maddesi ise;*

*"(1) (Değişik: 12/11/2012-6360/27 md.) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.*

*(2) Bu Kanunda ayrılması öngörülen paylar ile birinci fıkrada belirtilen ödenek dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamaz."*

*şeklinde kurallaştırılmıştır.*

*5779 sayılı Kanunun yukarıda aynen yer verilen 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasına göre, 5779 sayılı Kanuna göre ayrılması gereken paylar ile 6. maddenin (1) numaralı fıkrasına göre ayrılacak denkleştirme ödeneği dışında mahalli idarelere yardım amacıyla bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka ödenek konulamayacaktır. Bu yasal kurala rağmen, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

ile Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.2.76-1-05.2 tertibine 32.452.000,00 TL ödenek konulmuş; 6 ncı maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ve (2) numaralı fıkrasıyla Maliye Bakanına söz konusu ödeneği sınırsız şekilde artırma yetkisi verilmiş ve “E Cetveli”nin 64. maddesiyle ise Maliye Bakanına söz konusu ödeneği 5779 sayılı Kanunun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasında yer alan sınırlamaya tabi olmaksızın belediyelere aktarma yetkisi tanınmıştır. Böylece Maliye Bakanı “zorunlu hallerde” ifadesini istediği şekilde takdir ederek, bütçeden istediği kadar kaynağı istediği belediyeye hiçbir objektif ölçüye dayanmadan aktarabilecektir.

Maliye Bakanlığı bütçesine 5779 sayılı Kanunda öngörülenler dışında belediyelere yardım amacıyla ödenek konulması ve Maliye Bakanına söz konusu ödeneği 5779 sayılı Kanunun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasındaki sınırlamaya bağlı kalmadan belediyelere aktarma yetkisi tanınmasının, 5779 sayılı Kanunun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasına aykırı olduğunda hiçbir kuşku yoktur.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak şeklinde ortaya konulduktan sonra ayrıca “bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek” denilerek yasalar ile bütçe yasaları arasında ayrıma gidilmiştir.

Nitekim, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanması Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenirken, bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları ise 162. maddesinde ayrıca kurallaştırılmıştır. Bu maddeyle bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı teklifte bulunmaları yasaklanmış ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 161. maddesinin dördüncü fıkrasında, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı açık bir şekilde belirtilirken; 163. maddesinde bütçede değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasındaki, “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralından, yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla, bütçeyi açıklayıcı ve uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemelerin anlaşılması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde “bütçe ile ilgili hükümlerden” sayılmasına yetmemektedir. Çünkü her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilmektedir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. “Bütçe ile ilgili hüküm” sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek ya da yasa ile düzenlenmiş bir hususu bütçe kanunu ile değiştirmek veya kaldırmak, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Bütçe kanunlarını, diğer kanunlardan ayrı tutan bu Anayasal kurallar karşısında, yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya yürürlükte bulunan herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılması olanaksızdır.*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 64. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 5779 sayılı Kanunun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasına aykırı olduğu her türlü tartışmanın dışındadır.*

*Bu itibarla, 5779 sayılı Kanunun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrası, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa, 5779 sayılı Kanuna aykırı ödenek konulması ve ödeneğin kullanımında 5779 sayılı Kanunun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının uygulanmayacağına belirtilmesi, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.*

*Yukarıda açıklandığı üzere, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli "E Cetveli"nin 64. maddesi, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

*13) 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 85. Maddesinin Anayasaya Aykırılığı*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 85. maddesinde, "Türk Tarih Kurumu bütçesinde yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak amacıyla 40.06.00.36-08.2.0.07-2-05.3 tertibinde tefrik edilen ödenekler, Kurum bütçesine gider kaydedilir ve özel hesaba aktarılarak kullanılabilir. Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır. Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Türk Tarih Kurumunun teklifi üzerine ilgili bakanın onayı ile belirlenir." denilmektedir.*

*11.10.2011 tarihli ve 664 sayılı Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 11. Maddesinin (1) numaralı fıkrasında, Türk Tarih Kurumu Başkanlığı'nın Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu'na bağlı, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip, görev alanında bilimsel hizmet ve faaliyetlerde bulunan bir kurum olduğu hüküm altına alınır ve 22. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, Yüksek Kurum ve Kurumların, görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabileceği belirtilirken; hiçbir maddesinde ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak özel hesaptan 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın harcayabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.*

*Bu bağlamda Türk Tarih Kurumu Başkanlığı, 5018 sayılı Kanuna ekli (II) Sayılı Cetvelde yer alan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresidir. Kuruma tahsis edilen kaynakların mali yönetim ve kontrolü 5018 sayılı Kanuna, mal ve hizmet alımları ile yapım*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*işleri ise 4734 sayılı Kanuna tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM'ne vermesi gerekir. 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 85. maddesinde hüküm ile Kuruma tahsis edilen ödenek bütçeye gider banka hesabına alacak kaydedilerek kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılmakta ve ilgili bakana mevcut kamu harcama hukuku dışında özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir.*

*Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak şeklinde ortaya konulduktan sonra ayrıca "bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" denilerek yasalar ile bütçe yasaları arasında ayrıma gidilmiştir.*

*Nitekim, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanması Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenirken, bütçe yasalarının görüşme usul ve esasları ise 162. maddesinde ayrıca kurallaştırılmıştır. Bu maddeyle bütçe kanun tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider arttırıcı veya gelir azaltıcı teklifte bulunmaları yasaklanmış ve Anayasa'nın 89. maddesiyle de Cumhurbaşkanı'na bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 161. maddesinin dördüncü fıkrasında, bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı açık bir şekilde belirtilirken; 163. maddesinde bütçede değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.*

*Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasındaki, "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralından, yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla, bütçeyi açıklayıcı ve uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemelerin anlaşılması gerekmektedir.*

*Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmemektedir. Çünkü her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilmektedir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. "Bütçe ile ilgili hüküm" sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelire ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.*

*Bütçe kanunlarını, diğer kanunlardan ayrı tutan bu Anayasal kurallar karşısında, yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya yürürlükte bulunan herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılması olanaksızdır.*

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Türk Tarih Kurumu bütçesinin 40.06.00.36-08.2.0.07-2-05.3 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 85. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 664 sayılı KHK ile 5018 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 664 sayılı KHK ile 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılmasına ve özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanuna tabi olmadan yapılmasına yönelik hüküm konulması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 124. maddesinde ise Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabileceği kurallarına yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vererek, sınırsız ve belirsiz bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmaktadır.

2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 85. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Türk Tarih Kurumu bütçesinin 40.06.00.36-08.2.0.07-2-05.3 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Türk Tarih Kurumunun teklifi üzerine ilgili bakanın onayına bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

664 sayılı KHK'nin 22. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, Yüksek Kurum ve Kurumların, görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabileceği belirtilerek idarenin yapacağı idari düzenleme yetkisi, Türk tarih Kurumunun görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenen konularla sınırlandırılmış; 664 sayılı KHK'de veya başka kanun ya da KHK'lerde Türk Tarih Kurumuna veya ilgili bakana özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Türk Tarih Kurumuna veya ilgili bakana, bütçe ödeneklerini özel hesaba aktarma ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme gibi herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Türk Tarih Kurumu bütçesinin 40.06.00.36-08.2.0.07-2-05.3 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Türk Tarih Kurumunun teklifi üzerine ilgili bakana verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

*Yukarıda açıklandığı üzere, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 85. maddesi, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.*

### *III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ*

*2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Maliye Bakanı ile ilgili bakanlara veya kamu idarelerine verilen yetkiler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurulan mali sistemi işlemez kılmakta; iptali istenen düzenlemeler, 5018 sayılı Kanun yanında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 237 sayılı Taşıt Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, kamu idarelerinin kuruluş kanunları ve daha bir çok kanun ve KHK'lerde değişiklik yapılması, uygulamalarının durdurulması, kaldırmasıveya bunlara aykırı düzenlemeler taşıması nedenleriyle, Anayasa'ya aykırı bulunmaktadır.*

*Bütçe kanunları bir yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Bir yıllık bir döneme ilişkin olan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'ndaki iptali istenen düzenlemeler hakkında yürürlüğü durdurma kararı verilmediği takdirde, mali yılın ilerleyen dönemlerinde veya bütçe yılı sona erdikten sonra verilecek iptal kararının etkililiğinin de ötesinde hükmü ortadan kalkacağından, böylesi bir durumun sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız zararlara yol açacağı da kuşkusuzdur.*

*Öte yandan, Anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılması, hukuk devleti sayılmanın en önemli gerekleri arasında sayılmaktadır. Anayasaya aykırılıkların sürdürülmesi, özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeleyecektir. Hukukun üstünlüğünün sağlanamadığı bir düzende, kişi hak ve özgürlükleri güvence altında sayılamayacağından, bu ilkenin zedelenmesi hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.*

*Bu zarar ve durumların doğmasını önlemek amacıyla, Anayasaya açıkça aykırı olan ve iptali istenen hükümlerin iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin de durdurulması istenerek Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır.*

### *IV. SONUÇ VE İSTEM*

*22.12.2014 tarihli ve 6583 sayılı "2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu" nun;*

*1) 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi, Anayasa'nın 6., 7., 87., 88., 89., 161. ve 163. maddelerine,*

*2) 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendindeki, "... değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya," ibaresi, Anayasa'nın 87., 161. ve 163. maddelerine,*

*3) 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümleleri, Anayasa'nın 2., 87., 161. ve 163. maddelerine,*

*4) 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasındaki, "... fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ..." ibaresi, Anayasa'nın 87., 161. ve 163. maddelerine,*



**Esas Sayısı : 2015/7**  
**Karar Sayısı : 2016/47**

5) 6. maddesinin (5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesindeki, “... bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.” ifadesi, Anayasa'nın 2., 87. ve 161. maddelerine,

6) 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki, “(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişi İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)” ifadesi, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

7) Ekli “E Cetveli”nin 18. maddesinin birinci cümlesindeki “...tarafından açılacak özel hesap ...” ibaresi ile ikinci cümlesi, Anayasa'nın 2., 7., 124. ve 161. maddelerine,

8) Ekli “E Cetveli”nin 19. maddesinin ikinci cümlesi, Anayasa'nın 7. ve 124. maddelerine,

9) Ekli “E Cetveli”nin 20. maddesinin ikinci cümlesindeki, “... adına açılacak özel bir hesaba ...” ve “... Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ...” ibareleri, Anayasa'nın 2., 7.,124. ve 161. maddelerine,

10) Ekli “E Cetveli”nin 30. maddesinin ikinci cümlesi, Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine,

11) Ekli “E Cetveli”nin 40. maddesi, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

12) Ekli “E Cetveli”nin 64. maddesi, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine,

13) Ekli “E Cetveli”nin 85. maddesi, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine,

aykırı olduklarından iptallerine ve uygulanmaları halinde giderilmesi güç ya da olanaksız zarar ve durumlar olacağı için, iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz.”