

“... ”

1) 6682 sayılı 2016 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, 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun iptali istenen tüm kuralları için geçerlidir.)

A) Parlamentonun Bütçe Hakkı ve Anayasanın Bağlayıcılığı

Anayasa, siyasal iktidarın yapısını, işleyişini, siyasal kurumların statülerini, görev ve yetkilerini belirleyen, vatandaşların hak ve özgürlüklerini tespit eden ve bunların hukuki güvencelerini içeren bir "Toplum Sözleşmesidir. Kişilerin hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınabilmesi için yasama ve yürütme organlarının yetkilerinin sınırlanması ihtiyacı sadece temel hak ve özgürlükler alanında değil, kamu harcamalarına ilişkin düzenlemeler alanında da gerekli olup, bu bağlamda çeşitli kurallar anayasalarda yer alır. Demokrasilerde kamu harcamalarının büyüklüğü ve kapsamı ile bu harcamaların yapılabilmesi için vatandaşlara getirilecek yükümlülükler halk karar verir ki buna "Bütçe Hakkı" denilmektedir. Halk sahip olduğu ve sahip olmak üzere yüzyıllarca mücadele ettiği "Bütçe Hakkı"nı seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullanır.

Kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanım meşruiyeti, parlamentoların varlık sebebiyle özdeş tutulan ulusal egemenliğin bütçe hakkına dayanır. Bütçe hakkı, dünya tarihinde demokrasi için vazgeçilmez bir kurum olarak çetin mücadelelerin ürünüdür. İngiltere'de Magna Carta (1215), Haklar Dilekçesi (1627), Haklar Yasası (1689), Fransa'da 1789 ihtilali, 1791 ve 1793 Anayasaları yaklaşık sekiz yüzyıllık tarihin bilinen uğraklarıdır. Bütçe hakkı bu uzun tarihsel süreçte demokrasinin gelişmesi açısından anahtar role sahip olmuştur. Öncelikle vergi toplanması temsil yeteneği sınırlı çevrelerin iznine tabi tutulmuştur. Daha sonra harcamaların yapılması temsil yeteneği kısmen güçlenen zeminlerce izne tabi kılınmış ve nihayet gelir ve harcamaların birlikte bütçe olarak her yıl için izin ve onaya tabi tutulması ve gerçekleştirmelerin denetimi suretiyle bütçe hakkı bugünkü çehresine kavuşmuştur. 19-20. yüzyılın ilk yarısında bütçe hakkı hem birçok bütçe ilkesinin (önceden izin ilkesi, yıllık olma ilkesi, bütçe birliği ilkesi, genellik ilkesi, gelir ve giderlerin gayrisafıllığı ilkesi) oluşması ve yerleşmesiyle güçlenmiş, hem de tedrici olarak diğer devletlerce de bütçe hakkı benimsenen evrensel bir değer haline gelmiştir. Her ülke, kendi tarihsel koşulları içinde bütçe hakkının kurumsallaşma sürecine farklı bir uyarlanma deneyimi yaşamıştır.

Çağdaş demokrasilerde hükümetler politika önceliklerini amaç ve hedefler seti, kaynak-harcama yapısı, uygulama adımları ve benzeri açılardan ortaya koyarak Parlamenteoya sunarlar ve Parlametodan izin/onay isterler. İlgili dönemin sonunda Milletin Meclisince döneme ilişkin gerçekleştirmeler ve yürütülen faaliyetler, bütçenin amaç ve hedeflerine ulaşma derecesi açısından değerlendirilir. Böylece, hükümetin performansı; bütçenin amaç ve hedefleri ile gerçekleştirmeler arasındaki açıklık ve meydana gelen sapmalar üzerinden müzakere edilir ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hükümetten hesap sorulur.

Ülkemizde 1982 Anayasası'nın 87, 160, 161, 162, 163 ve 164. maddelerinde Bütçe Hakkı çeşitli yönleri ile hüküm altına alınmıştır. Bu anayasal normlar, 5018 sayılı Kamu Mali

Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gibi kod düzenlemelerle somut ve uygulanabilir kılınmıştır.

5018 sayılı Kanun, benzer dünya örneklerinde olduğu gibi bütçe hakkının kullanılmasında TBMM'nin konumunu güçlendirmiş, getirdiği yeni mali yönetim sistemi düzenlemeleri ile Bütçe Hakkının daha etkin kullanımının alt yapısını güçlendirmiştir. Nitekim 5018 sayılı Kanunun genel gerekçesine bakıldığında, Kanun ile bütçe kapsamının genişletilerek bütün kamu kaynaklarının TBMM denetimine sunulması suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Aşağıda (“D) Anayasaya Aykırılık Sorunu” başlığı altında) ayrıntılarıyla açıklanacağı üzere temsili demokrasi, parlamentonun “bütçe hakkı”ndan doğmuştur. Anayasa Mahkemesi’nin çeşitli kararlarında da belirtildiği 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. (...) 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.” (Bkz. Anayasa Mahkemesi’nin 30.12.2010 günlü ve E.2008/84, K.2010/121 sayılı kararı).

Anayasa’nın 150. maddesinin yetkili kıldığı Cumhurbaşkanı, iktidar ve anamuhalefet partisi Meclis grupları veya 110 milletvekili, bütçe kanununun Anayasa’ya ve ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik maliye biliminin bütçe ilkelerine aykırı olduğu düşüncesini taşıyorlar ise aynı maddeye göre Anayasa Mahkemesine iptal davası açma hakları vardır. Anayasa’nın 148. Maddesi kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunun denetlenmesi Anayasa Mahkemesinin görevleri arasında sayılmıştır.

Anayasa’nın 11. maddesine göre Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Anayasa’nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi, devletin hukukla var olduğu ve hukukla yaşayacağı kabulüne dayanır ve devlet organlarıyla idarenin tüm eylem ve işlemlerinde hukuka ve hukukun evrensel ilkelerine bağlılığı gerektirir. Anayasanın 36. maddesindeki adil yargılanma hakkı ise davaların makul bir süre içinde karara bağlanmasını da içerir. Anayasa’nın 161. maddesinin birinci fıkrasında bütçenin yıllık olduğu açıkça belirtilmiştir. Söz konusu hükümler dikkate alınarak Bütçe kanununa ilişkin iptal isteminin yürürlük tarihi içindeki makul bir sürede görüşülüp karara bağlanarak Resmi Gazetede yayınlanması parlamentonun “bütçe hakkının” korunması açısından da gerekli bulunmaktadır.

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

Bu itibarla bu iptal dava dilekçesinin Anayasa'nın 2., 11., 36, 148., 150. ve 161. maddeleri uyarınca karara bağlanmasını talep ediyoruz.

B) Türkiye'nin Mali Sistemi

1050 Sayılı Kanunla Kurulan Mali Sistem

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

İkinci Meşrutiyet (1908)'ten sonra çıkarılan iki geçici kanunla İmparatorluğun merkeziyetçi 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 Vilayet 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 merkeziyetçiliğe, idari merkeziyetçiliği 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 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 Kanunun 36. maddesinde, tertibi bütçede bulunup yetersizliğinden dolayı ilave olarak alınan ödenek “ek ödenek”, bütçenin hazırlanması ve kabulü sırasında öngörülme-yen yeni bir hizmet için alınan ödenek ise “olağanüstü ödenek” olarak tanımlanıp, ek ve olağanüstü ödeneğin mali yıl içinde alınabileceği kurallaştırılırken; 38. maddesinde, düşünülme-yen giderler bölümüne bütçenin hazırlanması sırasında öngörüle-meyen ve bütçelerde tertipleri bulunmayan hizmetlerin karşılığı ödeneğin konulacağı belirtilmiş; 59. maddesinde ise, Maliye Bakanlığı bütçesinde düşünülme-yen giderler tertibinde yer alan ödenekten, bütçenin hazırlanması sırasında öngörülme-yen 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, Kanunun 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, Kanunun “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 ö-nü 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; ancak denetim bakımından istenmese bile bazı handikapları da barındıran, fakat saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması için yetkileri kamu idarelerine devreden ve TBMM’nin “bütçe hakkı”na güvence oluşturan bir kamu mali yönetimi kurmaktır.

5018 sayılı Kanunun 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 yıllık 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 Sayıştay’ın 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 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.

C) İptali İstenen Düzenlemelerin Anlamı, Kapsamı ve Sonuçları

2016 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, 2014 ve 2015 Yılları ı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bentlerinde de verilmiştir.

Maliye Bakanının söz konusu yetkileri nasıl kullandığı ise yılları Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde yer almıştır. Bu bağlamda, Sayıştay’ın 2012 ve 2013, 2014 yılları Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimlerinde yer alan saptamalarla konu açıklığa kavuşturulmaya çalışılacaktır.

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-

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

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.

Sayıştay Genel Kurulu’nun 07.09.2015 gün ve 5392/1 sayılı Kararı ile TBMM’ye sunulan 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde yer alan açıklamalardan, 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 yedek ödenekler tertibine 1.199.178.000,00 TL başlangıç ödeneği konulduğu, diğer kamu idareleri bütçelerinden 18.711.746.905,00 TL, Maliye Bakanlığı bütçesinden ise 5.449.480.310,00 TL ödenek aktarılması sonucu yedek ödenek toplamının yıl sonunda (yaklaşık 21 kat artışla) 25.360.405.215,00 TL’ye ulaştığı; genel bütçeli idareler yıl sonu toplam ödeneğinin % 5.6’sına karşılık gelen bu ödeneğin tamamının diğer kamu idarelerinin farklı bütçe tertiplerine aktarılıp yıl sonunda sıfırlandığı anlaşılmaktadır.

Genel bütçe başlangıç ödeneğinin 428.396.493.000,00TL olduğu göz önüne alındığında, yılsonu Yedek Ödenek tutarı, bütçe başlangıç ödeneğinin % 5.9’una 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 45 katı tutarında ve başlangıç ödeneğinin % 8,97’si oranında, 2013 yılında ise yasal yedek ödenek miktarının yaklaşık 38 katı tutarında ve başlangıç ödeneğinin % 9.05’i oranında, 2014 yılında ise yasal yedek ödenek miktarının yaklaşık 21 katı tutarında ve başlangıç ödeneğinin % 5.9’u oranında ödenek stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır.

Bu durum, 2012, 2013 ve 2014 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla Maliye Bakanına verilen, Anayasa ve 5018 sayılı Kanuna aykırı yetkilerin birinci sonucudur.

Bu durumun ikinci 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 ödenek üstü harcama yapılmıştır.

Sayıştay'ın 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimindeki tespitlerden; 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 bulunduğu anlaşılmaktadır. Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre bu durum, Milli Eğitim Bakanlığı'nın 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 Bakanı tarafından kendisine, Anayasaya ve 5018 sayılı Kanuna aykırı olarak verilen yetkilerin kullanılması sonucu Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarılmasından kaynaklanmıştır.

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.

Sayıştay'ın 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimindeki tespitlerden 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 bulunduğu anlaşılmaktadır. Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre (s. 55-56) bu durum, Milli Eğitim Bakanlığı'nın 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.

2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 14.179.652.525,19 TL, özel bütçeli idareler için 370.742,20 TL olmak üzere toplam 14.180.023.267,39 TL ödenek üstü harcama yapılmıştır.

Sayıştay'ın 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde yer alan bazı verilerin değerlendirilmesinden; yine genel bütçeli idarelerin 14.179.652.525,19 TL tutarındaki 2014 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 99'unu oluşturan 14.040.150.433 TL'sinin Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu durumun, Milli Eğitim Bakanlığı'nın personel giderlerine kurumlarına devlet primi giderleri kalemlerine 2014 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen ödeneklerden yaklaşık 11.985.665.832 TL'sinin Maliye Bakanı tarafından Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarılmasından kaynaklandığı saptanmıştır.

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

2015 yılı Bütçe uygulama sonuçları benzeri bir tabloya işaret etmektedir.¹

BÜTÇE DENGESİ

2015 YILI GERÇEKLEŞMESİ (MİLYON TL)

	BÜTÇE GELİR TAHMİN / ÖDENEĞİ	BÜTÇE GERÇEKLEŞME	GELİR ARTIŞI	ÖDENEK ÜSTÜ
BÜTÇE GELİRİ	451.979	483.386	31.407	
BÜTÇE GİDERİ	472.943	505.992		33.049
BÜTÇE DENGESİ	-20.963	-22.606		

2015 mali yılı Maliye Bakanlığı bütçe kalemleri içerisinde 1.547.000.000, TL. yedek ödenek ayrılmıştır. Bu yedek ödenek miktarı genel bütçe ödeneklerinin %2'sinden azdır ve 5018 sayılı kanunun öngördüğü limitin altındadır.

Bu ödenekten kullanım 2015 yılı rakamlarına bakıldığında önemli boyuttadır.

2015 YILI GENEL BÜTÇE ÖDENEKLERİ	YÜZDE ORANI	YEDEK ÖDENEK	KANUNİ LİMİT
464.163.399.000,00	2	9.283.267.980,00	
Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Mad: 5		1.547.000.000,00	Maliye Bakanlığı bütçesine konulan tutar (limitin altında)

¹ 2015 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi henüz hazırlanmadığından detay bilgilere ulaşılamamıştır

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Mad:6-1/a (Kanuni limit aşma yöntemi)	30.287.934.674,00	Maliye Bakanlığınca diğer kurum bütçelerinden yedek ödenek tertibine aktarılan ve kullanılan
Maliye Bakanının kullandığı yedek ödenek	31.834.934.674,00	

2012, 2013 ve 2014 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, 2013, 2014 yılları Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimlerinde ödenek üstü harcamalar, 5018 sayılı Kanunun 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), “Görüleceği 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 verilip verilmemesi hususu, Türkiye Büyük 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); 2014 yılı Genel Uygunluk Bildiriminde diğer yıllara ait Genel Uygunluk Bildirimlerinin aksine bu detaya girilmeden; ”2014 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısının tamamlayıcı ödenekle ilgili 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasını etkileyen ve genel bütçeli idareler için 14.179.652.525,19 Türk Lirası, özel bütçeli idareler için 370.742,20 Türk Lirası olmak üzere, merkezi yönetim toplamında 14.180.023.267,39 Türk Lirasına ulaşan ödenek üstü gider tutarı için, 5018 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen 20, 26, 31 ve 70'inci maddeleri gereği tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi hususu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin takdirindedir” denilerek, yürürlükteki yasal düzenlemeler çerçevesinde ödenek üstü harcama yapılmasının mümkün olmaması ve ek bütçe yapılmasını gerektirmesi nedeniyle tamamlayıcı ödenek verilmemesi hususu örtülü olarak belirtilmiştir.

Bu durumun 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,

-Kanunun 23. maddesinde, stratejik plana dayanmadan ve performans gösterine bağlanmadan harcanabilecek “Yedek Ödenek” miktarı, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisi ile sınırlandırılmış;

-Kanunun 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;

-Kanunun 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;

-Kanunun “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;

-Kanunun 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, 2013 ve 2014 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 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.

Yine Maliye Bakanına 2014 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 25.360.405.215,00 TL tutarında ve başlangıç ödeneğinin % 5.9’u oranındaki ödenek ile 14.180.023.267,39 TL tutarındaki ve başlangıç ödeneğinin %3.31’i 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 %11.41’inin (yaklaşık 46,5 milyar TL), 2014 yılında ise %9.23’ünün (yaklaşık 39.5 milyar TL), performans göstergesine dayanmadan harcanması, bu tutarların 2012, 2013 ve 2014 yılları merkezi yönetim bütçesi yatırım harcamaları tutarından fazla olması ve bu oran ve tutarlardaki ödeneklerin hesap verebilirliğinin olmaması gerçeği karşısında, 2012, 2013 ve 2014 yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları ile Maliye Bakanına verilen yetkilerin 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sistemi işlemez kıldığı sonucu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Sayıştay Genel Kurulu’nun 07.09.2015 tarihli ve 5392/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasına karar verdiği “2014 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi”nde de Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine yılı içinde diğer idarelerin bütçelerinden yasal sınırların çok üstünde ödenek toplanması; Yedek Ödenek tertibinde toplanan bu ödeneklerin yılı içinde diğer kurumların başka ödenek tertiplerine aktarılması; büyük miktarlarda ödenek üstü harcama yapılması; özellikle Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin ödenek üstü harcama kaynağı haline getirilmesi sorunları vurgulanmış; bu hukuki sorunlara dayalı olarak da stratejik plan ile performans programına dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcama yapılması ve bunun sonuçları 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde de ortaya çıkmıştır.

D) Anayasaya Aykırılık Sorunu

2016 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 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 düşünülmeyen 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 2016 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 Ödeneği” 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.

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 Kanunun 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 hüküm 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 belirtildiği 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).

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanlığına/Bakanlığına yani yürütme organına hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın, 2016 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 Kanunun 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” 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 Bakanlığına 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 Kanunun 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. 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 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına, hem 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 aktarma; hem de diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri, 5018 sayılı Kanunun 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 Kanunun 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 2016 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 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile 5018 sayılı Kanunun 21. maddesine aykırı olarak verilen yetkiler, 5018 sayılı Kanunun 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 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 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 gelirle 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.

Yukarıda da belirtildiği üzere 5018 sayılı Kanun bütçe ile ilgili kanun değil, Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına göre bütçenin hazırlanma, uygulanma ve kontrolünün de 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, 2016 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) 6682 sayılı 2016 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 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 Bakanlığına; yatırım tekliflerini ise değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Kalkınma Bakanlığına 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 kanunu malî yılbaşından önce Resmî Gazetede yayımlanacaktır (md.19/1).

“Kamu yatırım programı” ise merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak ve merkezî 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 öngörülmeleyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla “ek bütçe” yapılacaktır (md. 19/5).

2016 yılı Merkezi yönetim Bütçesi için yukarıda özetlenen süreç yıl içinde iki genel seçimin yapılması nedeniyle farklı bir boyutta gerçekleşmiştir. Anayasanın 162’nci maddesince 63’üncü hükümet tarafından hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı 16.10.2015 tarihinde T.B.M.M.’ye sunulmuştur. Ancak Anayasanın 104 ve 116’ncı maddeleri gereğince Milletvekili Genel Seçimlerinin 01.11.2015 tarihinde yapılması nedeniyle bu tasarının görüşülmesi ve kanunlaşması mümkün olmamıştır.

30/11/2015 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinden güvenoyu almış olan 64 üncü Hükümet tarafından hazırlanacak bütçenin, 2016 mali yılına yetişmeyeceği anlaşıldığından, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 19 uncu maddesinde yer alan, “zorunlu nedenlerle merkezi yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde geçici bütçe kanunu çıkarılacağı, geçici bütçe ödeneklerinin, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirleneceği, geçici bütçe uygulamasının altı ayı geçemeyeceği, cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulamasının sona ereceği ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirlerin cari yıl bütçesine dâhil edileceği” hükmü gereğince 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi yürürlüğe girinceye kadar, 5018 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi uyarınca 2016 yılının ilk üç aylık döneminde merkezi yönetim harcamalarının yapılmasına ve gelirlerinin tahsiline imkân veren bu Kanun Tasarısı hazırlanarak 07.12.2015 tarihinde T.B.M.M.’ne sunulmuştur. 6664 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu T.B.M.M.’de görüşülmüş 23.12.2015 tarih ve 29571 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.²

Öte yandan, 3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı “Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin 30. maddesinde “kalkınma planının

² Bilahare 5018 sayılı yasa hükümleri dikkate alınarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulunun 30.12.2015 tarihli kararıyla Türkiye Büyük Millet Meclisine sevkine karar verilen “2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı” ile gerekçesi 15.01.2016 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Plan ve Bütçe Komisyonunda 20.01.2016 – 17.02.2016 tarihleri arasında görüşülen “2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı” Genel Kurulda kabul edilerek 09.03.2016 tarihli ve 6682 sayılı Kanun olarak yasalaşmıştır.

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

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 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 (2016-2018)” Kalkınma Bakanlığınca hazırlandıktan sonra 29.12.2015 tarihli ve 2015/8355 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilerek 11.01.2016 tarihli ve 29590 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede; “Orta Vadeli Mali Plan (2016-2018)” Maliye Bakanlığınca hazırlandıktan sonra 06.01.2016 tarihli ve 2016/1 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararıyla kabul edilerek 11.01.2016 tarihli ve 29590 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede; 2016-2018 Dönemi Bütçe Çağrısı ve eki “2016-2018 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi” Maliye Bakanlığınca, “2016-2018 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi” ise Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak 11.01.2016 tarihli ve 29590 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede; 641 sayılı KHK’nin 32. maddesi uyarınca Kalkınma Bakanlığınca hazırlanıp Yüksek Planlama Kurulunun 2.10.2015 tarihli ve 2015/47 sayılı Raporu ile Bakanlar Kuruluna sunulan ve 17.10.2015 tarih ve 29505 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 12.10.2015 tarihli ve 2015/8190 sayılı “2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Eki 2016 yılı Programı”, 23.01.2016 tarihli ve 29602 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Kamu idareleri,

- 11.01.2016 tarihli ve 29590 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Orta Vadeli Program (2016-2018)”,

- 11.01.2016 tarihli ve 29590 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Orta Vadeli Mali Plan (2016-2018),

- 11.01.2016 tarihli ve 29590 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “2016-2018 Bütçe Hazırlama Rehberi” ve “2016-2018 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi”,

- 23.01.2016 tarihli ve 29602 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “2016 Yılı Programı” ve “2016 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 30.12.2015 tarihli kararıyla Türkiye Büyük Millet Meclisine sevkine karar verilen “2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı” ile gerekçesi 15.01.2016 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur.

Plan ve Bütçe Komisyonunda 20.01.2016 – 17.02.2016 tarihleri arasında görüşülen “2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı” Genel Kurulda kabul edilerek 09.03.2016 tarihli ve 6682 sayılı Kanun olarak yasalaşmıştır.³

Kalkınma Planları, 3067 sayılı Kanunun 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 Kanunun 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 Kanunun 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

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendiyle, “Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 2016 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.

³ 2016 yılı Merkezi yönetim Bütçesi için yukarıda özetlenen süreç yıl içinde iki genel seçimin yapılması nedeniyle farklı bir boyutta gerçekleşmiştir. Anayasanın 162’nci maddesince 63’üncü hükümet tarafından hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı 16.10.2015 tarihinde T.B.M.M.’ye sunulmuştur. Ancak Anayasanın 104 ve 116’ncı maddeleri gereğince Milletvekili Genel Seçimlerinin 01.11.2015 tarihinde yapılması nedeniyle bu tasarının görüşülmesi ve kanunlaşması mümkün olmamıştır. Bilahare , 5018 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi uyarınca 2016 yılının ilk üç aylık döneminde merkezi yönetim harcamalarının yapılmasına ve gelirlerinin tahsiline imkân veren bu Geçici Bütçe Kanun Tasarısı hazırlanarak 07.12.2015 tarihinde T.B.M.M.’ne sunulmuş, tasarı T.B.M.M.’de görüşülmüş 6664 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu 23.12.2015 tarih ve 29571 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Daha sonra 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu hazırlanmış T.B.M.M.’de görüşülerek 09.03.2016 tarihinde yasalaşmıştır.

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 hazırlanmaktadırlar. 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 Kanunun 2. maddesinde yer alan esas ve usullere uyularak Yıllık Programlara bu projelerle sınırlı olmak üzere yasallık kazandırılmaktadır.

2016 Yılı Yatırım Programı, 5018 sayılı Kanunun 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.⁴

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ise Anayasa'nın 162. maddesine göre görüşülerek yasalaşmıştır ve bütçede değişiklik yapılması esasları Anayasa'nın 163. maddesinde kurallaştırılmıştır.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun uygulanması esnasında, Bakanlar Kurulu'nun yani yürütme organının 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa göre hazırlanmış 2016 Yılı Yatırım Programında yapacağı değişikliklerin hukuksal sonuç doğurabilmesi için, öncelikle yasama organının Anayasa'nın 163. maddesindeki kurallar çerçevesinde 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununu "ek bütçe" yaparak değiştirmesi ve bu değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından 2016 Yılı Yatırım Programına yansıtılması gerekmektedir.

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 amacına 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 değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarmaya," ifadesi, Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

Yasama organı tarafından 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için 2016 Yılı Yatırım Programında yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı

⁴ 31 Mart 2016 tarih ve 29670 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

değişikliklerin, doğrudan 2016 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 merkezi 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, “Merkezi 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 2016 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, 6682 sayılı 2016 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 2., 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

3) 6682 Sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının İkinci ve Üçüncü Cümlelerinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasında, “Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin 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. 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde 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 merkezi 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 kontrolün de 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 ödenegin, 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, 6682 sayılı 2016 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 ödenegin yüzde 20’sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler.” denilerek, aktarma yapılacak tertipteki ödenegin yüzde yirmisine çıkarılmıştır.

5018 sayılı Kanunun 21. maddesinin ikinci fıkrasına göre, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, kendi bütçeleri içinde aktarma yapılacak tertipteki ödenegin, 6682 sayılı 2016 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 Kanunun 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 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesinde, 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2016 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 kurallaştırılmaktadır.

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 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.

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 kapsamı 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 Kanunun 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 Kanunun 21. maddesi yanında, 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sistemle bir bütün olarak bağdaşmadığından Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.

Kaldı ki, 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2016 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 istenen 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 (2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendine ilişkin gerekçelerde) açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun uygulanması sırasında, Bakanlar Kurulu'nun 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa göre hazırlanmış 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde yapacağı değişikliklerin hukuksal sonuç doğurabilmesi için, öncelikle yasama organının Anayasa'nın 163. maddesindeki kurallar çerçevesinde 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununu "ek bütçe" yaparak değiştirmesi ve bu değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından 2016 Yılı Yatırım Programına yansıtılması gerekmektedir.

Yasama organı tarafından 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin, doğrudan 2016 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; 6682 sayılı 2016 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 2016 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 6682 sayılı 2016 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) 6682 sayılı 2016 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 yanı sıra, Bütçe sınıflandırmasının temelini fonksiyonel sınıflandırma oluşturmaktadır. Nitekim, 5018 sayılı Kanunun 15. maddesinin üçüncü fıkrasında, "Merkezi 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 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" 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 “Laboratuvar 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 gerçekleşmemesine 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 Kanunun 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, 2016 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) 2016 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 Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir.” ifadesi ile dördüncü cümlesindeki “... veya başka bir ...” ibaresinin Anayasaya Aykırılığı

2016 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 Kanunun 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 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2016 Yılı Yatırım Programına uygun olarak değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamının ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirileceği kurallaştırılmaktadır.

Daha önce de belirtildiği üzere (Bkz. Gerekçeler’in 2. maddesindeki 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendindeki ibarenin Anayasaya aykırılığı kısmı); 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun uygulanması sırasında, Bakanlar Kurulu’nun 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa göre hazırlanmış 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde yapacağı değişikliklerin hukuksal sonuç doğurabilmesi için, öncelikle yasama organının Anayasa’nın 163. maddesindeki kurallar çerçevesinde 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununu “ek bütçe” yaparak değiştirmesi ve bu değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından 2016 Yılı Yatırım Programına yansıtılması gerekmektedir.

Yasama organı tarafından 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin, doğrudan 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

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 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (5) numaralı fıkrasında, 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2016 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 kurallaştırılmaktadır.

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 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 gerektirmektedir.

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, ödeneye 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 bütçeleme” 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 kapsamı 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 Kanunun 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 istenen 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, 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2016 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 ödeneğin (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 ödeneğinin, (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 ödeneğinin 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 ödeneğinin 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 amacına 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 ifadedeki, 5018 sayılı Kanunun 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.

Öte yandan aynı fıkra, belirli bir iş veya projenin gerçekleştirilmesi amacıyla İçişleri Bakanlığı bütçesine kaynak transfer edildiği veya ödenek kaydedildiği halde, yılsonuna kadar kullanılmayacağı anlaşılan ödeneklerin, 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar ve Eki 2016 Yılı Yatırım Programı ilişkisi kurulmak kaydı ile aynı

veya başka bir iş veya proje kapsamında kullanılmak üzere, ilgili Bakanın onayı ile Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığına aktarılabilceğı hüküm altına alınmaktadır.

Başka bir anlatımla belirli bir iş veya projenin gerçekleştirilmesi için idare bütçelerine tahsis edilen ödeneklerin İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarılmasından sonra İçişleri Bakanlığı tarafından yılı içinde kullanılamayacağı yılı içinde anlaşılırsa, bu defa söz konusu ödenek Toplu Konut İdaresi Başkanlığına aktarılabilcek ve bu aktarmada ödenek aynı iş ve projede kullanılmak yanında başka iş ve projelerde de kullanılabilecektir.

Parlamentonun bütçe hakkının gereğı olarak belli bir iş veya projeyi gerçekleştirmek üzere tahsis ettiğı ödeneklerin, başka bir iş veya projenin gerçekleştirilmesi için Toplu Konut İdaresi Başkanlığına aktarılması, parlamentonun bütçe hakkına açık bir müdahale olduğundan, iptali istenen ibare Anayasa'nın 87. maddesine; bütçe ile belirli bir iş veya projeyi gerçekleştirmek üzere tahsis edilen ödenegin, yürütme organının bir bakanı tarafından başka bir iş veya projede kullanılmak üzere değıştirilmesi bütçede değışiklik yapılması sonucunu doğurduğundan ve bütçede değışiklik yapılması ancak kanunla mümkün olduğundan, iptali istenen ibare Anayasa'nın 163. maddesine aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesindeki, "...bu değışikliğın gerektirdiğı tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir." ifadesi, Anayasa'nın 2., 87. ve 161. maddelerine; dördüncü cümlesindeki "... veya başka bir ..." ibaresi ise Anayasa'nın 87. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptalleri gerekir.

6) 6682 sayılı 2016 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 Geçişİ İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğcr demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)" ifadesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamayacağı ve bu cetvellerde yer alan projeler ile ödenegi toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere 2016 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2016 yılı yatırım ödeneginin 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 Geçişİ İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapımı projeleri ile diğcr demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri" bu kurallardan istisna tutularak parantez içinde sayılan söz konusu projelerin 2016 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alması ve 2016 yılı yatırım ödeneginin proje maliyetinin yüzde 10'undan az olmaması kurallarının aranmayacağı hüküm altına alınmaktadır. Böylece, 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde proje maliyetinin yüzde 10'una kadar yatırım ödenegi olmayan veya hiç ödenegi bulunmayan parantez içindeki söz konusu işlere, 2016 yılında başlanabilecek ve başlanabilmeleri için de 2016 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 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 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 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 2016 Yılı Merkezi Yönetim Kanununda ödenek tahsis edilmiş olması ve ayrıca bütçe kanununun yürürlüğe girmesinden sonra Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak 2016 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 2016 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, “Ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz.” 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 2016 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 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, (bu kararlara Gerekçeler'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 bütçeyle 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, 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 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.

2016 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 2016 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

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

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, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 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 Geçişİ 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) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli “E Cetveli”nin 11. maddesinin birinci cümlesindeki “...özel hesaba aktarılarak ...” ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlesinin Anayasaya Aykırılığı;

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli “E Cetveli”nin 11. maddesi;

“Dışışleri Bakanlığının yurtdışında açılacak yeni temsilciliklerinin kuruluş aşamasındaki ivedi giderleri ile gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması amacıyla 11.00.00.02-01.1.9.00-1-05.6 tertibinde yer alan ödenek, Kıbrıs konusunda Bakanlık ve Lefkoşa Büyükelçiliğince yürütülecek çeşitli faaliyetler için 11.01.36.00-01.2.1.00-1-05.6 tertibinde yer alan ödenek ile yurtdışında yürütülecek tanıtım faaliyetleri için 11.01.43.00-01.1.3.00-105.6 tertibinde yer alan ödenek Dışışleri Bakanlığı bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılarak kullanılır. Aktarılan bu tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Dışışleri ve Maliye Bakanlıklarınca müştereken belirlenir. Söz konusu özel hesaptan yapılan harcamalar 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundan, 5018 sayılı Kanundan ve 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunundan muaftır.”

hükmünü içermektedir.

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli “E Cetveli”nin 11'nci maddesinde belirtilen tertiplerdeki ödeneklerin Dışışleri Bakanlığınca özel hesaplara aktarılarak kullanılacağı hüküm altına alınmaktadır. Bu tertiplerdeki ödenek miktarı 2016 Bütçe teklifinde toplam olarak 3.900.000 TL dir. 2015 yılında ise bu tertiplerden toplam 13.331.000 TL. harcama yapılmıştır.

Bu tertiplerdeki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmaktadır.

Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Dışışleri ve Maliye Bakanlıklarına yetki verilmektedir. Aynı zamanda açılacak özel hesaptan yapılacak ödemelerin Kamu İhale Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Taşıt Kanunlarının dışında çıkarılmaktadır. Özel hesabın Sayıştay denetimine tabi olup olmayacağı da belirsizdir.

Sayıştay'ın 2014 Dışışleri Bakanlığı Denetim Raporunda özel hesapların denetimi konusunda bir değerlendirmede bulunulmamıştır.

07.07.2010 tarihli ve 6004 Dışışleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 2'nci maddesinde anılan Bakanlığın görev ve yetkileri belirtilmiştir. Anılan kanunun hiçbir maddesinde Dışışleri Bakanlığına ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak özel hesaptan 237 sayılı Taşıt Kanunu, 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın harcayabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu bağlamda Dışışleri Bakanlığı, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) Sayılı Cetvelde yer alan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresidir. Bakanlığa tahsis edilen kaynakların mali yönetim ve kontrolü 5018 sayılı Kanuna, mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ise 4734 sayılı Kanuna, taşıt edinme, kullanma ve tahsis işlemleri ise 237 sayılı Taşıt Kanununa tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM'ne vermesi gerekir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 11. maddesinde hüküm ile Bakanlık bütçesinin bazı tertiplerinde tahsis edilen ödenekler bütçeye gider banka hesabına alacak kaydedilerek kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılmakta ve ilgili bakana ve Maliye Bakanına mevcut kamu harcama hukuku dışında özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir.

Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezi 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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralı yer almaktadır.

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.

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, 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 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Dışişleri Bakanlığı bütçesinin yukarıda belirtilen tertiplerine 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 11. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 6004 sayılı Kanun ile 5018 sayılı, 237 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 6004 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun, 237 sayılı Taşıt Kanunu 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 237 sayılı Taşıt Kanunu, 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 11.. maddesinin ikinci cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Dışişleri Bakanlığı bütçesinin 11.00.00.0201.1.9.00-1-05.6, 11.01.36.00-01.2.1.00-1-05.6, 11.01.43.00-01.1.3.00-105.6 tertiplerine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin müştereken Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarının onayına bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun veya başka kanun ya da KHK'lerde Dışişleri Bakanına ve Maliye Bakanına Dışişleri Bakanlığı bütçesinin yukarıda belirtilen tertiplerine yıllık bütçe kanunları ile verilen ödeneği özel hesaba aktarılacak harcanması ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir müşterek görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Dışişleri Bakanlığına ve Maliye Bakanlığına, 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, Dışişleri Bakanlığı bütçesinin 11.00.00.0201.1.9.00-1-05.6, 11.01.36.00-01.2.1.00-1-05.6, 11.01.43.00-01.1.3.00-105.6 tertiplerine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin müştereken Dışişleri ve Maliye Bakanlığına verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın Sayıştay başlıklı 160. maddesi; Sayıştay'ın, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğunu hükme bağlamış bulunmaktadır.

Dışişleri Bakanlığı bütçesinin 11.00.00.0201.1.9.00-1-05.6, 11.01.36.00-01.2.1.00-1-05.6, 11.01.43.00-01.1.3.00-105.6 tertiplerine konulan ödeneklerden Kurum bütçesine gider kaydedilip ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların müştereken Dışişleri ve Maliye Bakanlığınca belirlenecek olması; merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla Anayasa'nın 160. maddesi gereği görevli ve yetkili bulunan Sayıştay'ın yetki ve görevlerini de kısıtlayıcı bir nitelik taşımakta olup söz konusu maddede yer alan anayasal kurala aykırılık taşımaktadır.

T.B.M.M. adına merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki tüm kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetlemekle görevli Sayıştay'ın yetkisi; Anayasa'nın 161. maddesi hükmüne aykırı bir biçimde Bütçe Kanununa ekli E cetveline ilave edilen bir hükümle kısıtlanamaz.

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

Kurumla ilgili 2014 yılına ait Sayıştay Denetim Raporunda özel hesabın denetlenip denetlenmediği konusunda herhangi bir belirleme bulunmaması da dikkat çekici bulunmaktadır.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır, bir nevi bütçe dışı fon ve örtülü ödenek uygulamasına işaret etmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 11. maddesi, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

8) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 17. maddesinin birinci cümlesindeki "...açılacak özel hesap ..." ibaresi ile üçüncü cümlesinin Anayasaya Aykırılığı;

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 17. maddesi;

"İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi (İSEDAK) üyesi ülkelere teknik ve mali destek sağlamak amacıyla, ülkemiz ve diğer üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşları ile, İİT bünyesinde ekonomik ve ticari alanda faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlarca teklif edilen projelerden, İSEDAK sekretaryası görevini ifa eden Kalkınma Bakanlığı tarafından 2016 yılı içinde onaylananlar ile 2015 yılında onaylanmış olup 2016 yılı içinde ödemesi devam eden projelere kullandırılmak üzere Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertibine konulan ödenek, Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde açılacak özel hesaba aktararak kullanılır. Söz konusu program ve projeler çerçevesinde oluşabilecek harcamalar, program ve projelerin yürütülmesi esnasında Kalkınma Bankası tarafından talep edilebilecek komisyon, transfer ücreti, döviz kuru farkı ve benzeri nitelikteki harcamalar ile projelerin değerlendirilmesine ilişkin hizmet alımları bu ödenekten karşılanır. Bu ödenekten yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir."

hükmünü içermektedir.

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısına ekli E Cetvelinin 17'nci maddesinde yer alan hükümle; yukarıda belirtilen tertiplerdeki ödeneklerin Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. nezdinde açılacak özel hesaplara aktararak kullanılacağı hüküm altına alınmaktadır. Bu miktar 2016 Bütçe Kanununda toplam olarak 7.500.000 TL dir. 2015 yılında söz konusu tertiplerden 5.415.720 TL harcama yapılmıştır.

Ayrıca bu madde hükmü ile özel hesaba aktarılacak tutardan yapılacak harcamalara ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi konusunda Kalkınma Bakanına yetki verilmektedir.

Mevcut 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çerçevesi çizilen bütçe uygulamasında bu tür harcamaların Kalkınma Bakanlığı bütçesinden karşılanacak kısmı varsa, ilgili tertibe gerekli ödenek konularak bütçe ilkeleri ve genel hükümlere göre giderler tahakkuk ettikçe ilgili hesaplara aktarılma yapılmak suretiyle ödenmesi mümkün görülmektedir.

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

Ayrıca harcamaların ekonomik sınıflandırılmasında "7" nolu detay sermaye transferlerini göstermektedir. Kalkınma Bankasına yapılacak sermaye transferlerinin bu kotta yer alması gerekmektedir. Ancak Kalkınma Bakanlığı nezdindeki özel hesaba aktarılan bu tertiplerdeki tutarlar "Kalkınma Bankasına Sermaye Transferi" özelliğinde olmadığından, ödeneğin ekonomik sınıflandırmasının "7 Sermaye Transferleri" içinde yer alması hususu da tartışmalıdır. Nitekim maddede; özel hesaptan komisyon, transfer ücreti, döviz kuru farkı gibi ödemelerin karşılanacağı ifade edilerek bu ödeneklerin bir nevi cari giderlerin karşılanmasında kullanılacağı anlaşılmaktadır.

3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde Kalkınma Bakanlığının görevleri ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir.

Anılan kanunun hiçbir maddesinde Kalkınma Bakanlığına ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak özel hesaptan harcayabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu bağlamda Kalkınma Bakanlığı, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) Sayılı Cetvelde yer alan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresidir. Bakanlığa tahsis edilen kaynakların mali yönetim ve kontrolü 5018 sayılı Kanuna, tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM'ne vermesi gerekir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 17. maddesinde hüküm ile Bakanlık bütçesinin bazı tertiplerinde tahsis edilen ödenekler Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde açılacak özel hesaba alacak kaydedilerek kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılmakta ve ilgili bakana mevcut kamu harcama hukuku dışında özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir.

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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralı yer almaktadır.

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.

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, 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 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Kalkınma Bakanlığı bütçesinin yukarıda belirtilen tertiplerine 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 17. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 5018 sayılı Kanun hükümleri ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 641 sayılı K.H.K. ile 5018 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 Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde açılacak özel hesaba aktarılmasına yönelik olarak Bütçe

Kanununa ekli E Cetveline 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 17.. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanına bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

646 sayılı Kalkınma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun veya başka kanun ya da KHK'lerde Kalkınma Bakanına Kalkınma Bakanlığı bütçesinin yukarıda belirtilen tertiplerine yıllık bütçe kanunları ile verilen ödeneği Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde açılacak özel hesaba aktarılacak harcanması ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Kalkınma Bakanlığına bütçe ödeneklerini özel hesaba aktarma ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme gibi herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanlığına verilmesi yönündeki düzenleme, aynı zamanda Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Kurumla ilgili 2014 yılına ait Sayıştay Denetim Raporunda özel hesabın denetlenip denetlenmediği konusunda herhangi bir belirleme bulunmaması da dikkat çekici bulunmaktadır.

Özet olarak; bu tertiplerdeki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamakta, bir nevi bütçe dışı fon ve örtülü ödenek uygulamasına işaret etmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 17. maddesi, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

9) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 18. maddesinin birinci cümlesindeki "...tarafından açılacak özel hesap ..." ibaresi ile ikinci cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibine 94.440.000,00 TL ödenek konulmuş, 2015 yılı bütçesinde bu tertipteki ödenekten 53.752.327 TL. harcama yapılmıştır.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa 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 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 Kanunun ek 2. maddesi, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 8. ve 14. maddeleri, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunun 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 mahallî idare birliklerine CMDP için anılan 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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralı yer almaktadır.

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.

Özel ödenek, özel gelir ve özel hesap uygulamalarına son veren 14.7.2004 tarihli ve 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un Genel Gerekçesinde,

“Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi birlik ilkesidir. Bu ilkeye göre, Devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer alması esastır. Böylelikle, Devlet kaynaklarının tek elde toplanarak harcamalarda saydamlık sağlanması amaçlanmakta, bütçe disiplininin kaçışlar ve harcamalarda keyfiyetin önlenilmesine çalışılmaktadır. Bunun istisnasını oluşturan unsurlardan en önemlileri fon ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarıdır.

(...)

Fonların tasfiyesi sonrasında başlayan özel gelir-özel ödenek uygulamaları ile diğer mevzuat gereğince devam eden özel gelir-özel ödenek uygulamaları sonrasında bütçelerde başlangıç ödenekleri ile yıl sonu harcamaları arasında önemli farklar doğmaktadır.

Bu çerçevede Tasarı ile, yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır.”

ifadeleri yer almıştır.

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 (5) 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 kullandırılması, olağandır. Ancak, söz konusu ödeneğin 5018, 2886 ve 4734 sayılı kanunlara tabi olan kamu kurum ve kuruluşları, 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 kullandırılacak 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 aktarılaraq 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 amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini

(⁵) *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.

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.

Demokratik devlet ilkesi ise tüm kamusal faaliyet, iş ve işlemlerde, saydamlığı ve hesap verebilirliği gerektirir.

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.

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.

2016 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.

Anayasa'nın Sayıştay başlıklı 160. maddesi; Sayıştay'ın, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğunu hükme bağlamış bulunmaktadır.

Yasalarda 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, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla Anayasa'nın 160. maddesi gereği görevli ve yetkili bulunan Sayıştay'ın yetki ve görevlerini de kısıtlayıcı bir nitelik taşımakta olup söz konusu maddede yer alan anayasal kurala aykırılık taşımaktadır.

T.B.M.M. adına merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki tüm kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetlemekle görevli Sayıştay'ın yetkisi; Anayasa'nın 161. Maddesi hükmüne aykırı bir biçimde Bütçe Kanununa ekli E cetveline ilave edilen bir hükümle kısıtlanamaz.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Sayıştay'ın Kalkınma Bakanlığına ilişkin 2014 Denetim Raporunda özel hesaplara hiç değinmemiş olması da bu hesapların denetimsizliği konusunda dikkat çekici bulunmaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 6682 sayılı 2016 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., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

10) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli Ekli "E Cetveli"nin 19. maddesinin ikinci cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 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.

Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezi 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. Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralı yer almaktadır.

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 Kanunda bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin kurallar düzenlenerek sistemleştirilmiştir.

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının E- Cetveline konulan söz konusu hükümler; 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 kullanılacaktır.

Bu tertipteki ödenek miktarı 2016 Bütçe teklifinde toplam olarak 5.000.000 TL. dir. 2015 yılında söz konusu tertipten 2.992.627 TL. harcama yapılmıştır.

Bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkili kılınmış bulunmaktadır.

Daha önce de ayrıntılı olarak belirtildiği üzere (Bkz. 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 18. maddesinin birinci cümlesindeki ibareler 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 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.

2016 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 ödeneğinden 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 ödeneğinden 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.

Anayasa'nın "Sayıştay" başlıklı 160. maddesi; Sayıştay'ın, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğunu hükme bağlamış bulunmaktadır.

Yasalarda kendisine herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, iptali istenen kuralla, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.9.9.00-1-07.1 tertibinde yer alan Sosyal Etkileşim Programı ödeneğinden verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları, idari düzenlemelerle Kalkınma Bakanının düzenleyecek olması, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla Anayasa'nın 160. maddesi gereği görevli ve yetkili bulunan Sayıştay'ın yetki ve görevlerini de kısıtlayıcı bir nitelik taşımakta olup söz konusu maddede yer alan anayasal kurala aykırılık taşımaktadır.

T.B.M.M. adına merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki tüm kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetlemekle görevli Sayıştay'ın

denetim yetkisi; Anayasa'nın 161. maddesi hükmüne aykırı bir biçimde Bütçe Kanununa ekli E cetveline ilave edilen bir hükümle kısıtlanamaz.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Sayıştay'ın Kalkınma Bakanlığına ilişkin 2014 Denetim Raporunda bu hususa hiç değinmemiş olması da konunun denetimsizliği konusunda dikkat çekici bulunmaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli Ekli "E Cetveli"nin 19. maddesinin ikinci cümlesi, Anayasa'nın 7., 124., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

11) 6682 sayılı 2016 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

2016 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. 2016 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

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralı yer almaktadır.

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına ekli E- Cetveline konulan söz konusu hükümle; 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 kullanılacaktır.

Bu tertipteki ödenek miktarı 2016 Bütçe teklifinde toplam olarak 246.706.000 TL. dir. 2015 yılında söz konusu tertipten 72.579.315 TL. harcama yapılmıştır.

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 yasal olanın da bu usul olması (md. 40/3) ile kalkınma ajanslarına aktarmanın da 5449 sayılı Kanunun 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, iptali istenen "... adına açılacak özel bir hesaba ..." ibaresinin; valilikler tarafından özel hesaptan yapılacak harcamaların temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan yapılması, kalkınma ajansları açısından ise 5449 sayılı Kanun dışında harcanması sonucunu doğurmakta ve böylece bütçe disiplininin kaçmayı, harcamalarda keyfiliği teşvik etmeyi, saydamlığı ve hesap verebilirliği önlemeyi amaçladığı ortaya çıkmaktadır.

Özel ödenek, özel gelir ve özel hesap uygulamalarına son veren 14.7.2004 tarihli ve 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un Genel Gereğesinde,

“Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi birlik ilkesidir. Bu ilkeye göre, Devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer alması esastır. Böylelikle, Devlet kaynaklarının tek elde toplanarak harcamalarda saydamlık sağlanması amaçlanmakta, bütçe disiplininin kaçışlar ve harcamalarda keyfiyetin önlenilmesine çalışılmaktadır. Bunun istisnasını oluşturan unsurlardan en önemlileri fon ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarıdır.

(...)

Fonların tasfiyesi sonrasında başlayan özel gelir-özel ödenek uygulamaları ile diğer mevzuat gereğince devam eden özel gelir-özel ödenek uygulamaları sonrasında bütçelerde başlangıç ödenekleri ile yılsonu harcamaları arasında önemli farklar doğmaktadır.

Bu çerçevede Tasarı ile yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır.”

ifadeleri yer almıştır.

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 amacına 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.

2016 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.

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 Bakanlığında 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 kullanılacağını idari düzenlemelerle Kalkınma Bakanının düzenleyecek olması, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Özetle; tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamakta, bir nevi bütçe dışı fon ve örtülü ödenek uygulamasına işaret etmektedir.

Ayrıca Sayıştay'ın Kalkınma Bakanlığına ilişkin 2014 Denetim Raporunda özel hesaplara hiç değinmemiş olması da konunun denetimsizliği konusunda dikkat çekici bulunmaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 6682 sayılı 2016 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.

12) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 24. maddesinin birinci cümlesindeki "ödenekten Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki" ibaresi ile ikinci cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli Ekli "E Cetveli"nin 24. maddesi; "Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenekten Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki kısmı hibe mahiyetinde olmak üzere, bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

aktarılır. Söz konusu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esaslar Yüksek Planlama Kurulu tarafından tespit olunur.”

hükümünü içermektedir.

Anayasanın 161’nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına ekli E- Cetveline konulan söz konusu hükümle; Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenekten Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki kısmı hibe mahiyetinde olmak üzere, bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılacaktır. Söz konusu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esaslar Yüksek Planlama Kurulu tarafından tespit olunacaktır.

Bu tertipteki ödenek miktarı 2016 Bütçe teklifinde toplam olarak 496.228.000 TL. dir. 2015 yılında söz konusu tertipteki ödenekten 368.770.498 TL harcama yapılmıştır.

3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan ve Yüksek Planlama Kurulunun görev ve yetkilerini düzenleyen 22’nci maddede; Yüksek Planlama Kuruluna; Kalkınma Bakanlığı Bütçesinde bulunan bir tertipteki ödenek tutarını, hiçbir sınırlamaya tabi tutmadan hibe olarak dağıtılması için Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarma yapılması için karar verme yetkisinde olduğuna dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu görev bütçe kanuna eklenen bir madde veya ibare ile Yüksek Planlama Kuruluna verilemez.

Bu bağlamda söz konusu ödenek tertibini bütçesinde barındıran Kalkınma Bakanlığı, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) Sayılı Cetvelde yer alan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresidir. Bakanlığa tahsis edilen kaynakların mali yönetim ve kontrolü 5018 sayılı Kanuna, tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM’ne vermesi gerekir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 24. maddesindeki hükümle Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki kısmı hibe mahiyetinde olmak üzere, bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılabilir. Söz konusu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esasları belirleme yetkisi Yüksek Planlama Kuruluna verilmektedir.

Bakanlık bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek bu yöntemle kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılmaktadır. Bütçe kanununa ekli E cetveline konulan bir hükümle Yüksek Planlama Kuruluna mevcut kamu harcama hukuku dışında söz konusu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir.

Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında, “Malî yıl başlangıcı ile merkezi 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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralı yer almaktadır.

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.

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 görüşmek 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, 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 düşürür.

Bütçe kanunlarını, diğer kanunlardan ayrı tutan bu Anayasal kurallar karşısında, yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya yürürlükte bulunan

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi, kaldırılması, uygulanmaması veya aykırı düzenlemeler yapılması olanaksızdır.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 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 24. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Yüksek Planlama Kurulunun görev ve yetkilerini düzenleyen 22. maddesi ve 5018 sayılı Kanun hükümleri ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 641 sayılı K.H.K.’nin 22. maddesi hükmü ile 5018 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 Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde açılacak özel hesaba aktarılmasına yönelik olarak Bütçe Kanununa ekli E Cetveline 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 24. maddesinin ikinci cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibine konulan ve Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki kısmı hibe mahiyetinde olmak üzere, bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılacak ödeneğin; tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esasların belirleme yetkisinin Yüksek Planlama Kuruluna bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır.

641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun veya başka kanun ya da KHK’lerde, Yüksek Planlama Kuruluna Kalkınma Bakanlığı bütçesinin yukarıda belirtilen tertibine yıllık bütçe kanunları ile verilen ödeneği tefrik ederek bir kısmı hibe mahiyetinde olmak üzere Kalkınma Bankası Anonim Şirketi aktarılacak harcanması ve bu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esaslarını belirleme yetkisine ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Yüksek Planlama Kuruluna herhangi bir yasa ile bütçe ödeneklerinden kendisi tarafından belirlenecek miktardaki kısmı hibe mahiyetinde olmak üzere, bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarma ve bu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esaslarını belirleme yetkisi gibi herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibine konulan ve Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılan miktarın tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esaslarını belirleme yetkisinin Yüksek Planlama Kuruluna verilmesi yönündeki düzenleme, aynı zamanda Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın "Sayıştay" başlıklı 160. maddesi; Sayıştay'ın, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğunu hükme bağlamış bulunmaktadır.

Yasalarda kendisine herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, iptali istenen kuralla, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenekten Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki kısmı hibe mahiyetinde olmak üzere, bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılabilecek miktarın tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esasları idari düzenlemelerle Yüksek Planlama Kurulunun düzenleyecek olması, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla Anayasa'nın 160. maddesi gereği görevli ve yetkili bulunan Sayıştay'ın yetki ve görevlerini de kısıtlayıcı bir nitelik taşımakta olup söz konusu maddede yer alan anayasal kurala aykırılık taşımaktadır.

T.B.M.M. adına merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki tüm kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetlemekle görevli Sayıştay'ın denetim yetkisi; Anayasa'nın 161. maddesi hükmüne aykırı bir biçimde Bütçe Kanununa ekli E cetveline ilave edilen bir hükümle kısıtlanamaz.

Özet olarak; bu tertiplerdeki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamakta, bir nevi bütçe dışı fon ve örtülü ödenek uygulamasına işaret etmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 24. maddesinin birinci cümlesindeki "ödenekten Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki" ibaresi ile ikinci cümlesinin maddesi, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124., 160 ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

13) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 27. maddesinin birinci cümlesindeki "...açılacak özel hesaba aktarılarak ..." ibaresi ile ikinci cümlesinin ve üçüncü cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli Ekli "E Cetveli"nin 27. maddesi:

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

“Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının daimi Başkanlığını deruhte ettiği İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması için Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertipte yer alan ödenek Bakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle açılacak özel hesaba aktarılarak kullanılır. Söz konusu özel hesaptan yapılan harcamalar 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi değildir. Bu ödenekte yer alan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esaslar Kalkınma Bakanlığınca belirlenir.”

hükmünü içermektedir.

Söz konusu bütçe tertibine 2016 bütçesinde 5.000.000 TL. başlangıç ödeneği konulmuştur.

Anayasanın 161’nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunun E- Cetveline konulan söz konusu hükümle, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının daimi Başkanlığını deruhte ettiği İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması amacıyla Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibine konulan ödeneğin Bakanlık bütçesine gider yazılmak suretiyle özel hesaba aktarılarak kullanılacağı; hesaptan yapılacak ödemelerin 5018 ve 4734 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı; bu özel hesaptan yapılacak ödemelerin harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesine ve alımlara ilişkin usul ve esasların Kalkınma Bakanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Başka bir deyimle özel hesaba aktarılan ve kullanılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslarda mevcut bütçeleme, kamu mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkılmakta, yeni bir harcama hukuku yaratılmaktadır.

Özel ödenek, özel gelir ve özel hesap uygulamalarına son veren 14.7.2004 tarihli ve 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un Genel Gereğesinde,

“Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi birlik ilkesidir. Bu ilkeye göre, Devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer alması esastır. Böylelikle, Devlet kaynaklarının tek elde toplanarak harcamalarda saydamlık sağlanması amaçlanmakta, bütçe disiplininin kaçışlar ve harcamalarda keyfiyetin önlenilmesine çalışılmaktadır. Bunun istisnasını oluşturan unsurlardan en önemlileri fon ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarıdır.

(...)

Fonların tasfiyesi sonrasında başlayan özel gelir-özel ödenek uygulamaları ile diğer mevzuat gereğince devam eden özel gelir-özel ödenek uygulamaları sonrasında bütçelerde başlangıç ödenekleri ile yılsonu harcamaları arasında önemli farklar doğmaktadır.

Bu çerçevede Tasarı ile yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır.”

ifadeleri yer almıştır.

Mevcut 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile çerçevesi çizilen bütçe uygulamasında bu tür harcamaların Kalkınma Bakanlığı bütçesinden karşılanacak kısmı varsa, ilgili tertibe gerekli ödenek konularak bütçe ilkeleri ve genel hükümlere göre giderler tahakkuk ettikçe ilgili hesaplara aktarılmaya yapılmak suretiyle ödenmesi mümkün görülmektedir.

3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde Kalkınma Bakanlığının görevleri ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir.

Anılan kanunun hiçbir maddesinde Kalkınma Bakanlığına 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 Kalkınma Bakanlığı, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) 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 işleri ise 4734 sayılı Kanuna tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM'ne vermesi gerekir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 27. maddesindeki hüküm ile Bakanlık bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibinde 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 161. maddesinin ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezi 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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralı yer almaktadır.

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.

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 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, 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 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma ve bu ödenekleri özel hesaba aktarma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 27. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 641 sayılı KHK ile 5018 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 641 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 27. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanlığına verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun veya başka kanun ya da KHK'lerde Kalkınma Bakanına; Kalkınma Bakanlığı bütçesinin yukarıda belirtilen tertibine yıllık bütçe kanunları ile verilen ödeneği Bakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle açılacak özel hesaba aktarılacak 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi olmadan harcanması ve bu ödenekte yer alan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Kalkınma Bakanlığının bütçe ödeneklerini özel hesaba aktarma ve özel hesaba aktarılan tutarların 4734 ve 5018 sayılı Kanunlara tabi olmadan harcanması ve bu harcamaların muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esasları belirleme gibi herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan 4734 ve 5018 sayılı kanun hükümlerine tabi olmadan harcanan tutarların harcanmasına, muhasebeleştirilmesine, denetlenmesine ve alımlara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanlığının verilmesi yönündeki düzenleme, aynı zamanda Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılacak 4734 ve 5018 sayılı kanun hükümlerine tabi olmadan yapılan harcamaların; harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesine ve alımlara ilişkin usul ve esasların Kalkınma Bakanlığınca belirlenir." hükmü bir nevi bakanlık bütçesi içerisinde "örtülü ödenek" oluşturması anlamına da gelmektedir. Harcamanın denetimi ile ilgili esasların bizzat harcamayı yapan Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenmesi de ısrarla mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkma istemindeki kararlılığı yansıtmaktadır.

Anayasa'nın Sayıştay başlıklı 160. maddesi; Sayıştay'ın, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğunu hükme bağlamış bulunmaktadır.

Kalkınma Bakanlığı bütçesinde Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının daimi Başkanlığını deruhte ettiği İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması için 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibine konulan ödeneğin Kurum bütçesine gider kaydedilip ve özel hesaba aktararak 4734 ve 5018 sayılı kanun hükümlerine tabi olmadan harcanan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esasların Kalkınma Bakanlığınca belirlenecek olması; merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla Anayasa'nın 160. maddesi gereği görevli ve yetkili bulunan Sayıştay'ın yetki ve görevlerini de kısıtlayıcı bir nitelik taşımakta olup söz konusu maddede yer alan anayasal kurala aykırılık taşımaktadır.

T.B.M.M. adına merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki tüm kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetlemekle görevli Sayıştay'ın yetkisi; Anayasa'nın 161. Maddesi hükmüne aykırı bir biçimde Bütçe Kanununa ekli E cetveline ilave edilen bir hükümle kısıtlanamaz.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır..

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 27. maddesi, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

14) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 28. maddesinin ikinci cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 28. maddesi şöyledir:

"Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.4.9.00-1-06.2 tertibinde yer alan ödeneği bölgesel eylem planları ve programları ve Öncelikli Dönüşüm Programları eylem planları kapsamındaki işler ile araştırma alt yapı projeleri ve Yükseköğretim kurumlarının muhtelif yatırım projeleri için kullandırmaya Kalkınma Bakanı yetkilidir. Bu tertipte yer alan ödenekten Kalkınma Bakanlığınca uygun görülen tutarları yatırımları hızlandırma ödeneğine aktarmaya Maliye Bakanlığı yetkilidir."

2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanunu ile Kalkınma Bakanlığı bütçesinin "32.01.33.00-01.4.9.00-1-06.2 tertibine 560.000.000 TL ödenek konulmuştur.

Anayasa'nın 161. maddesinin 29.10.2005 tarihli ve 5428 sayılı Kanunun 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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralı yer almaktadır.

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

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 kontrolünün de 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 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, 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 28. maddesinin ikinci cümlesi, Anayasa'nın 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

15) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 39. maddesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 39. 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 2016 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 Taşıt Kanunu'nun 1. maddesinde Kanunun kapsamı düzenlenmiş; 7. maddesinin birinci fıkrasında, kurumların taşıt 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 görülmeyen 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

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

taşıtlarının, azami satınalma bedelleri ile cinsi, adedi, hangi hizmette kullanılacağı ve kaynağının yılı bütçe kanuna bağlı (T) işaretli cetvelde gösterilmesi, 237 sayılı Kanunda öngörülen yasal bir zorunluluktur.

Bu yasal zorunluluk gereği 2016 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 2016 Yılında Edinebilecekleri Taşıtları Gösterir Cetvel”, “(II Sayılı Cetvel-Özel Bütçeli İdarelerin 2016 Yılında Edinebilecekleri Taşıtları Gösterir Cetvel”, (III) Sayılı Cetvel-Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların 2016 Yılında Edinebilecekleri Taşıtları Gösterir Cetvel” yer almış ve söz konusu cetvellerde Türkiye Halk Sağlık Kurumu tarafından satın alınacak 300.000 adet bisiklet hariç 2016 yılında 9230 adet taşıt edinilmesi öngörülmüştür.

2016 Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli “(T) Cetveli”nde, hizmet alımı suretiyle tedarik edilmesi ekonomik olmayan 9230 taşıt edinilmesi öngörülmüş iken, bu defa iptali istenen “(E) Cetveli”nin 39. maddesinde, azami satın alma bedeli belirtilmeksizin, cins ve adedi ise ilgili idarenin talebi ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine alınacak Bakanlar Kurulu kararınca 100 adet taşıt daha alınması öngörülmüş, 237 sayılı Taşıtlar 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. Gerekçeler’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 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, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 39. maddesi, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

16) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 56. maddesinin 1. ve 3. cümlelerinde yer alan “adına açılmış olan özel hesaplara” ibarelerinin Anayasa’ya aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 56. maddesinde;

“Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 240.000.000 Türk Lirası, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 460.000.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 700.000.000 Türk Lirasına kadar yapılacak harcamalar karşılığı tutarı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca aktarılacak tutardan keserek Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Bu hesaplara aktarılan tutarlardan yüklenme tutarının yüzde 30’una kadar olan kısmını sözleşme tarihinde, geri kalanını ise işin bitim tarihinde kullandırmaya Milli Eğitim Bakanı yetkilidir. Ayrıca, Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 155.000.000 Türk Lirasına kadar yapılacak giderler karşılığı tutar, talep üzerine Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarılır.”

hükmü yer almaktadır.

Anayasanın 161’nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının E- Cetveline konulan söz konusu hükümle, ilköğretim öğrencilerine dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri karşılığı tutarı olan toplam 700.000.000 TL’nin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca aktarılacak tutardan keserek Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmakta, bu tutar Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış özel hesaplara aktarılarak bütçe sistemi dışına çıkarılmaktadır. Bu hesaplara aktarılan tutarlardan yüklenme tutarının yüzde 30’una kadar olan kısmını sözleşme tarihinde, geri kalanını ise işin bitim tarihinde kullandırmaya Milli Eğitim Bakanı yetkili kılınmakta; ayrıca Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin sağlanması için Ücretsiz Taşınması Projesi Kapsamında 155.000.000 -TL na kadar olan giderler karşılığı tutar talep üzerine SYDTF’den Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış özel hesaplara aktarılarak mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkarılmaktadır.

Sayıştay tarafından düzenlenen Milli Eğitim Bakanlığı 2014 yılı Denetim Raporunda;

-İşletmeler Hesabı(Okul Aile Birlikleri tarafından elde edilen kira bedellerinin %10 nun İl Milli Eğitim Müdürlüklerine, %10 ununda İlçe Milli Eğitim Müdürlüklerine aktarılması sonucu oluşan gelirlerle, bunlara ilişkin giderlerin takip edildiği hesaptır.),

-Motorlu Taşıtlar Sürücü Kursları Hesabı: (Motorlu taşıtlar sürücü kurslarının sınavlarında görevlendirilen bakanlık mensuplarına ödenmek üzere kurslar tarafından (02.03.2011 tarih, 1521 sayılı Makam Olur’u) aktarılan paraların takip edildiği özel hesaptır.),

-ÖSYM Sınav Başvuru Bedelleri Hesabı: (ÖSYM tarafından yapılan merkezi sınavlarda başvuru merkezi olarak belirlenen okullar tarafından tahsil edilen başvuru/tercih bedellerinin %50 sinin aktarılması yoluyla oluşturulan ve ilçe milli eğitim müdürlüğü bünyesinde bulunan özel hesaplardır.)(Dayanak: 6114 sayılı ÖSYM Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 6.maddesi)

-Atık Kağıt Bedeli Hesabı (İl/İlçe Milli Eğitim Müdürlüklerinin gerek kendileri tarafından ve gerekse kendilerine bağlı okullarda yıl içerisinde toplanan atık kağıtların ihale yoluyla satışı çerçevesinde elde ettiği gelirlerin toplandığı hesaptır.)

gibi boyutları oldukça küçük olan hesaplarla ilgili denetim yapılırken, E- Cetvelinin 56’ncı maddesinde yer alan hükümle oluşturulan ve büyüklüğü 650.000.000⁶ TL’ye ulaşan bahse konu “özel hesap” la ilgili herhangi bir denetim yapılmaması ve denetim bulgusuna yer verilmemiş olması dikkat çekici bulunmuştur.

⁶ 2014 yılı Merkezi Bütçe Kanunu E Cetveli 49. maddesinde belirtilen tutar.

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

Oysa Sayıştay'ın 2013 Milli Eğitim Bakanlığı Denetim “Raporunun Tespit ve Değerlendirmeler Başlığının Bulgu 3. Alt başlığındaki

"Özel eğitime ihtiyaç duyan öğrencilerin okullara ücretsiz taşınması projesi kapsamında yapılan hizmet alım ihalelerinde; açık ihale usulü yerine (21/b maddesi uyarınca) pazarlık usulü uygulanmıştır"

şeklindeki tespit, oluşturulan özel hesaplardan yapılan harcamaların belirlenen kurallar dışında nasıl gerçekleştirildiğine dair açık bir örnek teşkil etmektedir.

Ayrıca taşınmalı öğrencilerin öğle yemeği ihaleleri ile ilgili 2013 Sayıştay Raporundaki;

"Bulgu 4: Taşınmalı eğitim gören öğrenciler için gerçekleştirilen öğle yemeği alımı işi, ihtiyacın kısımlara bölünmek suretiyle 4734 sayılı Kamu ihale Kanunu'nun pazarlık usulünü düzenleyen 21/f maddesi kapsamında 4 ayrı ihale yapılarak gerçekleştirilmiştir"

şeklindeki tespit de yine özel hesapların kamu harcama sisteminde nasıl kötüye kullanılabileceğine dair iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Devletin temel amaç ve görevleri Anayasanın 5. maddesinde; “Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” olarak ifade olunmaktadır.

Anayasanın 2. maddesinde de tanımını bulan sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti Devletin ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığı olarak merkezi yönetim bütçesinde kaynak ayırması ve harcama yapması Anayasanın 42 ve 61. maddesi hükmü gereğince anayasal bir zorunluluktur.

Ancak devlet kurumlarının (Milli Eğitim Bakanlığının) bu faaliyeti yerine getirirken mevcut anayasal sınırlamalar kapsamında ve yürürlükteki kamu mali yönetim ve denetim düzeni içinde hareket etmeleri gerekir.

25.08.2011 tarihli ve 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Bakanlığın görevlerini düzenleyen 2. maddesinde ve diğer hiçbir maddesinde ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak özel hesaptan harcaıyabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu bağlamda Milli Eğitim Bakanlığı 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 tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM'ne vermesi gerekir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli “E Cetveli”nin 56. maddesindeki hüküm ile Bakanlığa ilköğretim öğrencilerine dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri karşılığı tutarı olan harcamalar için Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarından karşılanan toplam 700.000.000 TL ile, ayrıca Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin sağlanması için Ücretsiz Taşınması Projesi Kapsamında yapılacak harcamalar için talep üzerine SYDTF'dan sağlanacak 155.000.000 -TL Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış özel hesaplara aktarılarak mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin dışında çıkarılmaktadır.

Özel ödenek, özel gelir ve özel hesap uygulamalarına son veren 14.7.2004 tarihli ve 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Genel Gereğesinde,

“Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi birlik ilkesidir. Bu ilkeye göre, Devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer alması esastır. Böylelikle, Devlet kaynaklarının tek elde toplanarak harcamalarda saydamlık sağlanması amaçlanmakta, bütçe disiplininin kaçışlar ve harcamalarda keyfiyetin önlenilmesine çalışılmaktadır. Bunun istisnasını oluşturan unsurlardan en önemlileri fon ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarıdır.

(...)

Fonların tasfiyesi sonrasında başlayan özel gelir-özel ödenek uygulamaları ile diğer mevzuat gereğince devam eden özel gelir-özel ödenek uygulamaları sonrasında bütçelerde başlangıç ödenekleri ile yıl sonu harcamaları arasında önemli farklar doğmaktadır.

Bu çerçevede Tasarı ile, yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır.”

ifadeleri yer almıştır.

Aslında 5018 sayılı Kanunun ve daha önce uygulamada olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu sistematğinde bazı özel şart ve durumları kavrayan; özel gelir kaydı, özel gelirlerin ödenek kaydı, ertesi yıla devri, bağış ve yardımların gelir kaydı ve bunların ödenekleştirilerek kullanımı ve ertesi yıla devri gibi kamu harcama disiplini bozmayan ve saydamlık ilkesine aykırı olmadan bütçeleştirilen ve muhasebeleştirilen uygulamalar bulunmaktadır.

Ancak son dönemde kamu mali sistemine Anayasa'ya ve yasalara aykırı bir şekilde yerleştirilmeye çalışılan “özel hesap uygulaması”nın bu tür çözümlerle ilişkisi bulunmamaktadır.

Söz konusu madde metninde geçen 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanunun 38. maddesinde aşağıdaki hükme yer verilmiştir.

“MADDE 38.- Gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden aşağıda yer alan fonlara, karşılarında belirtilen oranlarda pay verilir. Bu paylar aylık olarak hesaplanır, tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar fonlar adına Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde açılan hesap veya hesaplara yatırılır.

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

Savunma Sanayii Destekleme Fonu % 3,5

Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu % 2,8

Yukarıdaki oranları sıfıra kadar indirmeye ve tekrar kanunî oranına kadar yükseltmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Maliye Bakanlığı fon payı uygulaması ile ilgili usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.”

Yine aynı madde metninde geçen 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunun Fonun Gelirleri başlıklı 4. maddesinde fonun gelir kaynakları sayılmıştır. Söz konusu maddede yer alan hüküm aşağıdaki gibidir.

“Fonun gelirleri:

Madde 4- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun gelirleri;

a) Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10'a kadar aktarılabacak miktardan,

b) Bütçeye konulacak ödeneklerden,

c) (Mülga)

d) Trafik para cezası hasılatının yarısından,

e) (Mülga)

f) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılabacak % 15'lik miktardan,

g) (Mülga)

h) Her nevi bağış ve yardımlardan,

i) Diğer gelirlerden,

teşekkül eder.

Bu maddeye göre (d ve e bentleri hariç) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu için tahsil edilen veya aktarılması yapılan miktar, tahsil veya aktarmayı takip eden ayın en geç 15'ine kadar T.C. Merkez Banka nezdindeki fon hesabına yatırılmak zorundadır.

(Mülga üçüncü ve dördüncü fıkralar)

Bu maddenin (d) bendinde yer alan gelirler hakkında 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17 nci maddesinin üçüncü fıkrasının birinci cümlesi hükmü uygulanmaz. Bu gelirler tahsilatın yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar vergi daireleri ve muhasebe birimleri tarafından Maliye Bakanlığınca belirlenen esaslara göre, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdindeki Fon hesabına aktarılır.

Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından engellilere yönelik olarak hazırlanan veya hazırlatılan projeler ile anılan Genel Müdürlüğün bu konudaki faaliyetlerinde kullanılmak üzere, bu maddede sayılan gelirlerin % 5'e kadarı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu kararıyla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı emrine tahsis edilebilir. Bu amaçla tahsis edilen kaynak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu'nun onaylayacağı projeler için kullanılır.”

Söz konusu yasa maddelerinde; Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılacak ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmaz ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri ile Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığında bir miktarın S.Y.D.T.F. kaynaklarından karşılanmasını talep etme yetkisini Milli Eğitim Bakanlığına veren, Maliye Bakanına da bu tutarları S.Y.D.T.F. kaynaklarından Milli Eğitim Bakanlığı adına açılacak özel hesaplara aktarma yapma yetkisini sunan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralı yer almaktadır.

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.

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, 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 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri ile Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığı S.Y.D.T.F kaynaklarından sağlanacak toplam 855.000.000,00 TL. tutarın, teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için bunların özel hesaplar yöntemiyle harcanması işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir.

Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 56. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün; 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun'un Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gelir kaynakları ile ilgili 38. maddesi, 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kanunu'nun "Fonun kaynakları" başlıklı 4. maddesi, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında K.H.K., 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında K.H.K. ile 5018 sayılı Kanunda belirtilen mali yönetim ve harcama sistemi ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 178 sayılı K.H.K., 652 sayılı KHK, 5018 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun'un Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gelir kaynakları ile ilgili 38. maddesi, 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kanunu'nun "Fonun kaynakları" başlıklı 4. maddesi, 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 gereğince yapılacak harcamaların S.Y.D.T.F. kaynaklarından tahsis edilen tutarların özel hesaba aktarılmasına, özel hesaptan

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun sistematigi dışında yapılması anlamına gelecek 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 kuralına 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 56. maddesinin birinci ve üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin Milli Eğitim Bakanına veya Maliye Bakanına S.Y.D.T.F. kaynaklarından 855.00.000,00 TL. tutarındaki kaynağı Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesine ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri ile Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığı özel hesaplara aktarması ve harcanması yetkisini veren düzenleme yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

Özet olarak; herhangi bir yasal dayanak olmaksızın sadece 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"ne konulan bir hükümle S.Y.D.T.F. kaynaklarından 855.00.000,00 TL. tutarındaki kaynağın, Milli Eğitim Bakanlığı adına açılacak özel hesaplara ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri ile Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığı olarak aktarılması ve harcanması ile mevcut bütçe ve harcama dışına çıkılmakta, bu harcamaların denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 56. maddesinin 1. ve 3. cümlelerinde yer alan "adına açılmış olan özel hesaplara" ibarelerinin Anayasanın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

17) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 60. maddesinin ikinci cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 60. maddesiyle, Toplumda Fiziksel Aktivitenin Arttırılması Projesi kapsamında; Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından, bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden bisiklet alımı ve dağıtımı yapılacağı; bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının yetkili olduğu kuralları getirilmiştir.

Genel Bütçe içinde yer alan Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nun 15.76.00.04-01.3.9.00-1-06.1. tertibine bisiklet alımlarında kullanılmak üzere, 17.365.000,00 TL ödenek konulmuştur.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli "T Cetveli-Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel" in 20. Sırasında bisikletin

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

bir adedinin azami satın alma bedeli, 2.242,80TL olarak yer almış; taşıtların cinsi, adedi, kullanım yerleri ve finansman kaynağının gösterildiği “(I) Sayılı Cetvel-Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin 2016 Yılında Edinebilecekleri Taşıtları Gösterir Cetvel”de ise 20.000 adet bisikletin Merkezi Yönetim Bütçesinden, 280.000 adet bisikletin ise Döner Sermayeden alınması öngörülmüştür. Buna göre 300.000 adet bisikletin yaklaşık maliyeti (2.242,80 x 300.000 =) 672.840.000,00 TL yapmaktadır.

Devletin temel amaç ve görevleri Anayasanın 5. maddesinde; “Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” olarak ifade olunmaktadır.

Anayasanın 2. maddesinde de tanımını bulan sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti Devletin vatandaşlarının hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlaması anayasal bir zorunluluktur.

Anayasanın “Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması” başlıklı 56.maddesi;

“Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.

Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.

Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler.

Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir.” hükmünü içermektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Devletin vatandaşlarına Toplumda Fiziksel Aktivitenin Arttırılması Projesi kapsamında bisiklet temin etmesi, vatandaşlarına bunları bedelli veya bedelsiz olarak dağıtması, bu görevini kamu ve özel kesimdeki sağlık ve sosyal yardım kurumlarından yararlanarak yerine getirmesi aynı zamanda sosyal devlet olmasının da gereğidir.

Ancak devlet kurumlarının (Türkiye Halk Sağlığı Kurumunun) bu faaliyeti yerine getirirken mevcut anayasal sınırlamalar kapsamında ve yürürlükteki kamu mali yönetim ve denetim düzeni içinde hareket etmeleri gerekir.

11.10.2011 tarih ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 26. maddesiyle, temel sağlık hizmetlerini Sağlık Bakanlığının politika ve hedeflerine uygun olarak yürütmek üzere kurulan Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile Sağlık Bakanlığı döner sermaye işletmeleri, bisiklet alımında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa; bedeli karşılığında veya bedelsiz dağıtımı, şartları, kapsamı ve kullandırılmasında, kuruluşuna ilişkin 663 sayılı KHK, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve temel sağlık hizmetlerine ilişkin kanunlar ile diğer sağlık mevzuatına; denetiminde ise 6085 sayılı Sayıştay Kanununa tabidir. Başka bir

anlatımla bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimi, yürürlükte olan yasal kurallara göre yapılmak durumundadır.

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 amacına 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.

Yürürlükte bulunan yasal kurallar ve rekabetçilik, eşit muamele, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi gereken bisiklet alımı, dağıtımı ve kullandırılmasına ilişkin yaklaşık 672.840.000,00 TL tutarlı kamusal faaliyetin, alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetiminin Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından belirlenecek esas ve usullere göre yapılacak olması ve bu esas ve usullerin belirlenmesinde hiçbir ölçüt getirilmemesi, kamu yararıyla bağdaşmadığından, Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralına 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.

İptali istenen hükümde, bir yandan usulüne göre yürürlüğe konulmuş yasaların 2016 yılında uygulanmaması öngörülürken, diğer yandan hiçbir ilke konulmadan ve çerçeve çizilmeden idareye bisikletin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetiminde sınırsız ve belirsiz düzenleme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan iptali istenen düzenleme, Anayasa'nın 7. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

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 kurallaştırılmıştır. 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 belirtilmiştir.

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. Gerekçeler'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.

Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen Bütçe Kanununun eki "E Cetveli"ne, bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının yetkili olduğuna ilişkin kural konularak, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerine göre görüşülüp yayımlanarak yasalaşmış, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 663 sayılı KHK, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve temel sağlık hizmetlerine ilişkin kanunlar ile diğer sağlık mevzuatındaki kuralların 2016 yılı için uygulamadan kaldırması, Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri ile 161. maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın Sayıştay başlıklı 160. maddesi; Sayıştay'ın, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğunu hükme bağlamış bulunmaktadır.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda E- Cetvelinin 60. maddesine Toplumda Fiziksel Aktivitenin Arttırılması Projesi kapsamında; Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından, bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden bisiklet alımı ve dağıtımı yapılacağı; bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının yetkili olduğuna dair bir kuralın konulması aynı zamanda merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla Anayasa'nın 160. maddesi gereği görevli ve

yetkili bulunan Sayıştay'ın yetki ve görevlerini de kısıtlayıcı bir nitelik taşımakta olup söz konusu maddede yer alan anayasal kurala aykırılık taşımaktadır.

T.B.M.M. adına merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki tüm kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetlemekle görevli Sayıştay'ın yetkisi; Anayasa'nın 161. maddesi hükmüne aykırı bir biçimde Bütçe Kanununa ekli E cetveline ilave edilen bir hükümle kısıtlanamaz.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 60. maddesinin ikinci cümlesi, Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

18) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanunu'na Ekli "(E) Cetveli"nin 61. maddesinde yer alan "bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı" ibaresinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 61. maddesi şöyledir:

"Koruyucu Ağız ve Diş Sağlığı Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Sürdürülmesi" kapsamında; diş fırçası ve diş macununun alımı için Türkiye Halk Sağlığı Kurumu bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-03.2 tertibi ile döner sermaye bütçesine, bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına, diş fırçası ve diş macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı yetkilidir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 61. maddesiyle, Koruyucu Ağız ve Diş Sağlığı Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Sürdürülmesi" kapsamında; diş fırçası ve diş macununun alımı için Türkiye Halk Sağlığı Kurumu bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-03.2 tertibi ile döner sermaye bütçesine, bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına, diş fırçası ve diş macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının yetkili olduğu kuralı getirilmiştir.

Genel Bütçe içinde yer alan Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nun 15.76.00.04-01.3.9.00-1-03.2. tertibine diş fırçası ve diş macunu alımlarında da kullanılmak üzere, 80.753.000,00 TL ödenek konulmuştur.

Devletin temel amaç ve görevleri Anayasanın 5. maddesinde; "Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak" olarak ifade olunmaktadır.

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

Anayasanın 2. maddesinde de tanımını bulan sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti Devletinin vatandaşlarının hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlaması anayasal bir zorunluluktur.(Anayasa madde:56).

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin vatandaşlarına ücretsiz diş fırçası ve diş macunu temin etmesi, vatandaşlarına bunları bedelli veya bedelsiz olarak dağıtması bu görevini kamu ve özel kesimdeki sağlık ve sosyal yardım kurumlarından yararlanarak yerine getirmesi aynı zamanda sosyal devlet olmasının da gereğidir.

Ancak devlet kurumlarının (Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının) bu faaliyeti yerine getirirken mevcut anayasal sınırlamalar kapsamında ve yürürlükteki kamu mali yönetim ve denetim düzeni içinde hareket etmeleri gerekir.

11.10.2011 tarih ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 26. maddesiyle, temel sağlık hizmetlerini Sağlık Bakanlığının politika ve hedeflerine uygun olarak yürütmek üzere kurulan Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ile Sağlık Bakanlığı döner sermaye işletmeleri, diş fırçası ve diş macunu alımında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa; bedeli karşılığında veya bedelsiz dağıtımı, şartları, kapsamı ve kullandırılmasında, kuruluşuna ilişkin 663 sayılı KHK, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve temel sağlık hizmetlerine ilişkin kanunlar ile diğer sağlık mevzuatına; denetiminde ise 6085 sayılı Sayıştay Kanununa tabidir.

Başka bir anlatımla diş fırçası ve diş macunu alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimi, yürürlükte olan yasal kurallara göre yapılmak durumundadır.

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 amacına 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.

Yürürlükte bulunan yasal kurallar ve rekabetçilik, eşit muamele, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi gereken diş fırçası ve diş macununun alımı için Türkiye Halk Sağlığı Kurumu bütçesinin 15.76.00.04-01.3.9.00-1-03.2 tertibi ile döner sermaye bütçesine, bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına, diş fırçası ve diş macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının yetkili olması, dağıtımın sadece Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı belirlenecek esas ve usullere göre yapılacak olması ve bu esas ve usullerin belirlenmesinde hiçbir ölçüt getirilmemesi, kamu yararıyla bağdaşmadığından, bu kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralına 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.

İptali istenen hükümde, bir yandan usulüne göre yürürlüğe konulmuş yasaların 2016 yılında uygulanmaması öngörülürken, diğer yandan hiçbir ilke konulmadan ve çerçeve çizilmeden idareye dış fırçası ve dış macunu alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemede sınırsız ve belirsiz düzenleme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan iptali istenen düzenleme, Anayasa'nın 7. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

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. 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 belirtilmiştir.

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. Gerekçeler'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.

Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen Bütçe Kanununun eki “E Cetveli”ne, dış fırçası ve dış macunu alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının yetkili olduğuna ilişkin kural konularak, Anayasa’nın 88. ve 89. maddelerine göre görüşülüp yayımlanarak yasalaşmış, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 663 sayılı KHK, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve temel sağlık hizmetlerine ilişkin kanunlar ile diğer sağlık mevzuatındaki kuralların 2016 yılı için uygulamadan kaldırması, Anayasa’nın 87., 88. ve 89. maddeleri ile 161. maddesine aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 61. maddesinde yer alan bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı” ibaresinin Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

19) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 66. maddesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 66. 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, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.2.76-1-05.2 tertibine 34.638.000,00 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 66. 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, 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 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.

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.

2016 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 ve dağıtım işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak “E Cetveli”nin 66. 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 uygulanmayacağı belirtilmesi, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

Bu durum 5018 sayılı Kanunun 6 ve 7’nci maddelerinde yer alan saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine de aykırılık taşımaktadır. Aslında bu düzenleme ile Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödenek Maliye Bakanının belediyelerle ilgili olarak kullanacağı bir nevi örtülü ödeneği biçimine dönüşmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli “E Cetveli”nin 66. maddesi, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

20) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 69. maddesinin birinci cümlesinde yer alan “özel hesaba aktarılır” ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 69. maddesinde;

“Başbakanlık bütçesine 100.yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibinde tefrik edilen ödenekler Başbakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılır. Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı kanun ile 4734 sayılı kanunda müstesnadır. Özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esaslar Başbakan onayı ile belirlenir.”

hükmü yer almaktadır.

2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda Başbakanlık Bütçesinde ilgili tertibe 50.000.000 TL. başlangıç ödeneği konulmuştur.

Anayasanın 161’nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının E- Cetveline konulan söz konusu hükümle; Başbakanlık bütçesine 100.yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

tertibinde tefrik edilen ödenekler Başbakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılacak, bu özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı kanun ile 4734 sayılı kanunda müstesna tutulacak, Özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esaslar da Başbakan onayı ile belirlenecektir.

Bu düzenleme ile bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılacak ve özel usullerle harcanacaktır.

Özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Başbakana yetki verilmektedir. Aynı zamanda açılacak özel hesaptan yapılacak ödemeler Kamu İhale Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamaları dışına çıkarılmaktadır. Özel hesabın Sayıştay denetimine tabi olup olmayacağı da belirsizdir.

“Özel hesap” uygulamasının aktarılan ödeneklerin takibine ve aktarma amacına uygun kullanılmasını sağlamaya yönelik olduğu ileri sürülebilir ise de iptali istenen Başbakanlık bütçesi 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 kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Özel ödenek, özel gelir ve özel hesap uygulamalarına son veren 14.7.2004 tarihli ve 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un Genel Gereğesinde,

“Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi birlik ilkesidir. Bu ilkeye göre, Devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer alması esastır. Böylelikle, Devlet kaynaklarının tek elde toplanarak harcamalarda saydamlık sağlanması amaçlanmakta, bütçe disiplininin kaçışlar ve harcamalarda keyfiyetin önlenilmesine çalışılmaktadır. Bunun istisnasını oluşturan unsurlardan en önemlileri fon ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarıdır.

(...)

Fonların tasfiyesi sonrasında başlayan özel gelir-özel ödenek uygulamaları ile diğer mevzuat gereğince devam eden özel gelir-özel ödenek uygulamaları sonrasında bütçelerde başlangıç ödenekleri ile yıl sonu harcamaları arasında önemli farklar doğmaktadır.

Bu çerçevede Tasarı ile, yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır.”

ifadeleri yer almıştır.

Başbakanlığın, teşkilatı, görev ve yetkileri, düzenli bir şekilde işlemesine ilişkin hizmet süreçleri ve iş görme usul ve esasları, 10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’da düzenlenmiştir.

Başbakanlık bütçesine 100. yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla konulan ödeneklerin, Başbakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılması, kuruluş kanunu ve temel mali mevzuat hükümleri dışında harcanması sonucunu doğurmaktadır. Nitekim hemen ikinci cümlede özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesna olduğu belirtilmiştir. Bütçe kaynaklarının özel hesaplar kullanılarak temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan harcanması, 5217 sayılı Kanunun “Genel Gerekçe”sinde de belirtildiği üzere bütçe disiplininin kaçışları ve harcamalarda keyfiliği teşvik etmekte ve bütçe uygulamalarının saydam, açık ve hesap verebilir olmasını önlemektedir.

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 amacına 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 ve keyfiliği teşvik ettiği durumlarda yetki saptırması durumu ve giderek kuralın amaç açısından sakatlığı ortaya çıkar. Demokratik devlet ilkesi ise tüm kamusal faaliyet, iş ve işlemlerde, saydamlığı ve hesap verebilirliği gerektirir.

İptali istenen birinci cümledeki “özel hesaba” ibaresi ile “özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır.” şeklindeki ikinci cümle, kamu yararını gerçekleştirmeyi değil, kamusal kaynakların, bütçeleri dışında, temel mali mevzuat hükümleri ve kuruluş kanunlarına tabi olmadan harcanmasını, bütçe disiplininin kaçmayı, harcamalarda keyfiliği teşvik etmeyi öngördüğünden Anayasa’nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine; saydamlığı ve hesap verebilirliği önlemeyi amaçladığından Anayasa’nın 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesine; 5018 sayılı Kanunla öngörülen mali sistemle bağdaşmadığı ve bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin bütçe dışı “özel hesap”tan, 5018 sayılı Kanuna tabi olmadan harcanmasını öngördüğü için ise Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.

10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Başbakanlığın görevlerini düzenleyen 2’nci maddesinde Başbakanlığın görev ve yetkileri belirtilmiştir. Anılan kanunun hiçbir maddesinde Başbakanlığın bu tür ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak özel hesaptan 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın harcaabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu bağlamda Başbakanlık 5018 sayılı Kanuna ekli (I) Sayılı Cetvelde yer alan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresidir. Başbakanlığa tahsis edilen kaynakların mali yönetim ve kontrolü 5018 sayılı Kanuna, mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ise 4734 sayılı Kanuna, tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM’ne vermesi gerekir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 69. maddesindeki hüküm ile Başbakanlık bütçesine 100.yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibinde tefrik edilen ödenekler bütçeye gider, özel hesaba alacak kaydedilerek kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılmaktadır. Aynı zamanda Başbakana mevcut kamu harcama hukuku dışında özel hesaba

aktarılan ve harcanması 5018 ve 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleşen tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir.

Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezi 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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralı yer almaktadır.

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.

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 kurallandırılmıştır. 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, 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 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Başbakanlık bütçesinin 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma ve özel hesaba aktarma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak “E Cetveli”nin 69. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 3056 sayılı Kanun ile 5018 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 3056 sayılı Kanun 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 69.. maddesinin ikinci cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Başbakanlık bütçesinin 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Başbakana bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır.

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun veya başka kanun ya da KHK’lerde Başbakana Başbakanlık bütçesinin yukarıda belirtilen tertibine yıllık bütçe kanunları ile verilen ödeneği özel hesaba aktarılacak harcanması ve özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Başbakanlığa bu tertipte yer alan bütçe ödeneklerini özel hesaba aktarma ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme gibi herhangi bir

görev ve yetki verilmemişken, Başbakanlık bütçesinin 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına, ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Başbakanlığa verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır, bir nevi bütçe dışı fon ve örtülü ödenek uygulamasına işaret etmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 69. maddesinin birinci cümlesinde yer alan "özel hesaba aktarılır" ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasanın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

21) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 75. maddesinin üçüncü fıkrasındaki, "... ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır ..." ibaresi ile "... Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ..." ifadesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 75. maddesi;

"24.01.33.00-10.1.2.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek; kamu kurum ve kuruluşlarının açık olan bileşenlerinden ve binalardan oluşan "pilot alanlar için" hazırlanacak projeleri bilimsel ölçütlere ve Türk Standartları Enstitüsü standartlarına uygun biçimde teknik bilgi desteği ile uygulamaya geçirmeleri daha sonra bu proje çalışmasında edindikleri deneyimleri kent geneline yaygınlaştırmaları amacıyla Erişilebilirlik Destek Projesinin (ERDEP) yürütülmesi, değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılır. 24.01.33.00-10.1.2.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek; Türkiye'de ikamet eden ve hizmete ihtiyaç duyan 65 üstü yaşlıların korunması ve desteklenmesi ile biyo-psiko sosyal bakıma ihtiyacı olanların yaşadıkları mekanlarda gerekli olan bakımlarının yapılarak yaşamlarının kolaylaştırılmasını amaçlayan yaşlılık destek programı (YADES) için Aile Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinin program amaçlarına uygun olarak hazırlayacakları projeler için kullanılır. YADES Programı ve ERDEP kapsamında valilikler tarafından Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerden, valinin yetki ve sorumluluğunda gerçekleştirilmesi uygun görülenlerin bedelleri, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten il'de valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır ve proje amaçlarına uygun olarak vali tarafından kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, meslek odaları ve üniversitelere Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılır."

hükümünü taşımaktadır.

Anayasanın 161'nci maddesine aykırı olarak (E) cetvelinin 75'nci maddesine konulan hükümle, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinde 24.01.33.00-10.1.2.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek valilikler tarafından adlarına açılacak özel hesaba aktarılarak vali tarafından kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, meslek odaları ve üniversitelere Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslara göre kullanılacaktır.

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

Bu hükümle bütçede yer alan ödenek tutarı bütçe sistemi dışına çıkarılmakta ve mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin belirlediği kurallara bağlı olmadan kullanılmasının yolu açılmaktadır. Ayrıca özel hesaptan yapılan harcamaların denetimi, muhasebesi ve dış denetim ve TBMM ne karşı hesabının nasıl verileceği konusunda net bir düzenleme de bulunmamaktadır. 2014 Sayıştay Raporundan bu özel hesapla ilgili herhangi bir denetim yapıp yapılmadığı anlaşılamamaktadır.

2016 Merkezi Yönetim Bütçesinde ilgili tertibe 4.430.000 TL. başlangıç ödeneği konulmuştur. 2015 yılında bu tertipten yapılan harcama tutarı ise 10.487.413 TL.dir.

Söz konusu madde düzenlemesi ile bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılacak ve özel usullerle harcanacaktır.

Özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına yetki verilmektedir. Özel hesabın Sayıştay denetimine tabi olup olmayacağı da belirsizdir.

5018 sayılı Kanunun ve daha önce uygulamada olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun sistematığında bazı özel şart ve durumları kavrayan; özel gelir kaydı, özel gelirlerin ödenek kaydı, ertesi yıla devri, bağış ve yardımların gelir kaydı ve bunların ödenekleştirilerek kullanımı ve ertesi yıla devri gibi kamu harcama disiplini bozmayan ve saydamlık ilkesine aykırı olmadan bütçeleştirilen ve muhasebeleştirilen uygulamalar bulunmaktadır.

Ancak son dönemde kamu mali sistemine Anayasa'ya ve yasalara aykırı bir şekilde yerleştirilmeye çalışılan "özel hesap uygulaması" nın bu tür çözümlerle ilişkisi bulunmamaktadır.

Özel ödenek, özel gelir ve özel hesap uygulamalarına son veren 14.7.2004 tarihli ve 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Genel Gereğesinde,

"Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi birlik ilkesidir. Bu ilkeye göre, Devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer alması esastır. Böylelikle, Devlet kaynaklarının tek elde toplanarak harcamalarda saydamlık sağlanması amaçlanmakta, bütçe disiplini kaçışlar ve harcamalarda keyfiyetin önlenilmesine çalışılmaktadır. Bunun istisnasını oluşturan unsurlardan en önemlileri fon ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarıdır.

(...)

Fonların tasfiyesi sonrasında başlayan özel gelir-özel ödenek uygulamaları ile diğer mevzuat gereğince devam eden özel gelir-özel ödenek uygulamaları sonrasında bütçelerde başlangıç ödenekleri ile yılsonu harcamaları arasında önemli farklar doğmaktadır.

Bu çerçevede Tasarı ile yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır."

ifadeleri yer almıştır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından hazırlanan Yaşlı Destek Programı (YADES), Türkiye’de ikamet eden ve hizmete ihtiyaç duyan 65 yaş üstü yaşlıların korunması ve desteklenmesi ile bakıma ihtiyacı olanların yaşadıkları mekanlarda gerekli olan bakımlarının yapılarak yaşamlarının kolaylaştırılmasına yönelik tasarlanmış bir destek programıdır. YADES kapsamında Büyükşehir Belediyeleri tarafından hazırlanan ve Aile Sosyal Politikalar Bakanlığınca uygun görülen yaşlılara yönelik projelere mali kaynak sağlanması öngörülmüştür.

Yine Bakanlık tarafından hazırlanan Erişilebilirlik Destek Projesi (ERDEP) ise engellilerin toplumsal yaşama eşit fırsatlarda katılabilmesi için 81 il merkezi ve merkez ilçelerinde pilot olarak seçilen valilik ve kaymakamlık binalarının engelliler tarafından erişilebilir hale getirilmesi için valilik ve kaymakamlıklara ödenek tahsisini öngören bir projedir. “E Cetveli”nin 75. maddesinin birinci fıkrasıyla ise proje kapsamı genişletilerek kamu kurum ve kuruluşları da dahil edilmiştir.

“E Cetveli”nin 75. maddesinin üçüncü fıkrasıyla ise Büyükşehir Belediyelerine kullandırılan YADES Programının, il valiliklerine “özel hesap” aracılığıyla kullandırılması ve ERDEP Projesinin de il valiliklerine yine “özel hesap” aracılığıyla kullandırılması öngörülmekte; vali tarafından kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, meslek odaları ve üniversitelere Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullandırılacağı hüküm altına alınmaktadır.

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 Kanun’un 34. maddesiyle 14.2.1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna 28. maddeden sonra gelmek üzere eklenen 28/A maddeyle, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

Öte yandan, 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükte ve il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi validir (md. 29/1); “sosyal hizmet ve yardımlar” il özel idaresinin görevleri arasındadır (md. 6/1-a) ve bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle de gerçekleştirebilir (md.6/2).

İl Özel İdaresinin başı vali olduğuna ve il özel idaresi kaldırılan Büyükşehirlerde ise valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulduğuna göre, YADES Programı ve ERDEP projesi kapsamında vali tarafından kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, meslek odaları ve üniversitelere kullandırılacak ödeneklerin ilgisine göre il özel idaresi veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı hesaplarına aktarılması ve bu hesaplar aracılığıyla ilgililere kullandırılması, yürürlükte bulunan yasaların gereğidir. Öte yandan maddede ödenekleri kullanması öngörülen kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri,

belediyeler ve üniversiteler faaliyetlerinde kuruluş yasaları ile temel mali mevzuat hükümlerine tabidirler; meslek odaları ise kaynağını Anayasa'nın 135. maddesinden alan kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarıdır ve kuruluş kanunlarına göre faaliyette bulunmaktadır.

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 amacına 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 ve keyfiliği teşvik ettiği durumlarda yetki saptırması durumu ve giderek kuralın amaç açısından sakatlığı ortaya çıkar. Demokratik devlet ilkesi ise tüm kamusal faaliyet, iş ve işlemlerde, saydamlığı ve hesap verebilirliği gerektirir.

İptali istenen 75. maddenin üçüncü fıkrasındaki, "... ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır ..." ibaresi, kamu yararını gerçekleştirmeyi değil, kamusal kaynakların, bütçeleri dışında, temel mali mevzuat hükümleri ve kuruluş kanunlarına tabi olmadan harcanmasını, bütçe disiplininin kaçmayı, harcamalarda keyfiliği teşvik etmeyi öngördüğünden Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine; saydamlığı ve hesap verebilirliği önlemeyi amaçladığından Anayasa'nın 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesine; 5018 sayılı Kanunla öngörülen mali sistemle bağdaşmadığı ve bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin bütçe dışı "özel hesap"tan, 5018 sayılı Kanuna tabi olmadan harcanmasını öngördüğü için ise Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.

03.06.2011 tarih ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin adı geçen Bakanlığın görevlerini düzenleyen 2'nci maddesinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının görev ve yetkileri belirtilmiştir. Söz konusu maddede ve anılan K.H.K.'nin hiçbir maddesinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının bütçesinde yer alan bu tür ödeneklerini, YADES Programı ve ERDEP kapsamında valilikler tarafından Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerden, valinin yetki ve sorumluluğunda gerçekleştirilmesi uygun görülenlerin bedellerini, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarabileceğine ve buralara aktarılan tutarların proje amaçlarına uygun olarak vali tarafından kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, meslek odaları ve üniversitelere kullanılabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu bağlamda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 5018 sayılı Kanuna ekli (I) Sayılı Cetvelde yer alan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresidir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına tahsis edilen kaynakların mali yönetim ve kontrolü 5018 sayılı Kanuna tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM'ne vermesi gerekir.

Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezi 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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralı yer almaktadır.

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.

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, 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 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinin 24.01.33.00-10.1.2.00-1-07.1 tertibine konulan ödenğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma ve ödenekleri özel hesaplar aracılığıyla dağıtma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödenğin kullanımına ilişkin olarak “E Cetveli”nin 75. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 5018 sayılı Kanun hükümleri ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, meslek odaları, üniversite ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kuruluş kanunları ile başta 5018 sayılı Kanunun ilgili maddeleri olmak üzere temel mali mevzuata ilişkin yasaların ilgili hükümleri, 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 yönelik hüküm konulması, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

Öte yandan maddenin devamında, vali tarafından ödeneklerin kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, meslek odaları ve üniversitelere Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 75. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının bütçesinin 24.01.33.00-10.1.2.00-1-07.1 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır.

633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname veya başka kanun ya da K.H.K.’lerde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına; bakanlık bütçesinin yukarıda belirtilen tertibine yıllık bütçe kanunları ile verilen ödeneği, YADES Programı ve ERDEP kapsamında valilikler tarafından Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerden, valinin yetki ve sorumluluğunda gerçekleştirilmesi uygun görülenlerin bedelleri karşılığında münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılması ve proje amaçlarına uygun olarak vali tarafından

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, meslek odaları ve üniversitelere yine Bakanlık tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullandırılmasına ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığın bu tertipte yer alan bütçe ödeneklerini özel hesaba aktarma ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme gibi herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, hiçbir ölçü konulmadan, temel ilkeler belirlenmeden ve çerçeve çizilmeden, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinin 24.01.33.00-10.1.2.00-1-07.1 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına, ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Söz konusu projelere ilişkin tutarların valilikler tarafından açılacak özel hesaplarda ve proje bazında izlenmesi ve denetimi olanaksız bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır, bu durum Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesi içerisinde bir nevi bütçe dışı fon ve örtülü ödenek uygulamasına işaret etmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere, 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 75. maddesinin üçüncü fıkrasındaki, "... ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır ..." ibaresi ile "... Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ..." ifadesi, Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

22) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 79. maddesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 79. maddesi;

"25.01.2006 tarih 5449 sayılı Kanun gereğince, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynaklar, proje yürütücüsü idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin açılacak özel hesaplarda izlenir. Söz konusu projelerde kullanılmak üzere merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince taahhüt edilecek eş finansman tutarı, bütçe ve bütçe dışı imkanlardan karşılanır. Bütçe dışı imkânlarla karşılanamayan eş finansman tutarını, bu amaçla idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerden tahakkuka bağlamak suretiyle söz konusu projeler için açılan özel hesaplara ödemeye proje yürütücüsü idareler yetkilidir. Kalkınma ajansı ve yararlanıcı kamu idaresi tarafından projeye tahsis edilen kaynakların kullanımı, proje kapsamında ve proje süresiyle sınırlı olmak üzere 6/6/1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılması, özel hesabın işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı tarafından müştereken tespit edilir."

hükümünü içermektedir.

Anayasanın 161'nci maddesine aykırı olarak (E) cetvelinin 79'uncu maddesine konulan bu hükümle 5449 Sayılı Kanuna göre merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların

proje yürütücüsü idarelerinin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin özel hesaplarda izleneceği belirtilmekte, söz konusu projeler için bütçe dışı imkânlarla karşılanamayan eş finansman tutarını, bu amaçla idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerden tahakkuka bağlamak suretiyle söz konusu projeler için açılan özel hesaplara ödemeye proje yürütücüsü idareler yetkili kılınmaktadır. Ayrıca özel hesabın işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı müştereken yetkilendirilmektedir.

Söz konusu maddedeki hüküm ile; özel hesaplara aktarılarak kullanılan bütçe ödeneklerinin harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslarda mevcut bütçeleme, kamu mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkılmakta, yeni bir harcama hukuku yaratılmaktadır. Denetim konusunda tam bir belirsizlik bulunmaktadır.

Sayıştay tarafından hazırlanan 2014 yılı Kalkınma Bakanlığı Denetim Raporunda ve 2014 yılı “Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu”nda bu hususlarla ilgili ilgili herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemesi ayrıca dikkat çekici bulunmuştur.

Başka bir deyişle, bu yöntemle bütçeden kamu idarelerine tahsis olunan kaynaklar mevcut bütçe sisteminin dışına çıkarılmaktadır. Bu ödenek tutarlarının aktarım, harcanma, denetlenme esasları mevcut kamu yönetim ve denetim sisteminin belirlediği esaslara göre yapılmayacaktır.

Merkezi yönetim bütçesinden diğer idarelere yapılan transferlerin merkezi yönetime dahil idarenin bütçesinde bütçe gideri, transferi alan diğer idarelerin bütçelerinde bütçe geliri olarak muhasebeleştirilmesi gerekir. Özel hesap yönteminin kullanılması durumunda transferi yapan kamu idaresi bütçesine bütçe gideri yazılan tutarların, kaynak transferi yapılan idarelerin bütçeleri ile tam anlamıyla ilişkilendirilmeyerek yanlış raporlama yapılmasına da neden olunma riski bulunmaktadır.

Aslında 5018 sayılı Kanunun ve daha önce uygulamada olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu sistematğinde bazı özel şart ve durumları kavrayan; özel gelir kaydı, özel gelirlerin ödenek kaydı, ertesi yıla devri, bağış ve yardımların gelir kaydı ve bunların ödenekleştirilerek kullanımı ve ertesi yıla devri gibi kamu harcama disiplini bozmayan ve saydamlık ilkesine aykırı olmadan bütçeleştirilen ve muhasebeleştirilen uygulamalar bulunmaktadır.

Ancak son dönemde kamu mali sistemine Anayasa’ya ve yasalara aykırı bir şekilde yerleştirilmeye çalışılan “özel hesap uygulaması”nın bu tür çözümlerle ilişkisi bulunmamaktadır.

Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usûlleri düzenlemek amacıyla yasalaştırılan 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun hiçbir maddesinde; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların, proje yürütücüsü idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin açılacak özel hesaplarda

izleneceği, söz konusu projeler için bütçe dışı imkânlarla karşılanamayan eş finansman tutarının, bu amaçla idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerden tahakkuka bağlamak suretiyle söz konusu projeler için açılan özel hesaplara ödemeye proje yürütücüsü idarelerin yetkili olacağına dair herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Ayrıca 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de, ne 641 sayılı “Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de ne de diğer yürürlükte olan mevzuatta, Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların, proje yürütücüsü idarelerinin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin aktarılmasında kullanılacak özel hesapların işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde herhangi bir görev ve yetki verilmemiştir.

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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralı yer almaktadır.

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.

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, 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 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen ve idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için özel hesap yöntemiyle proje yürütücüsü idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin aktarılması işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir.

Kaldı ki, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen ve idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 79. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 178 sayılı 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında K.H.K. 641 sayılı "Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 5018 sayılı Kanun hükümleri ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında K.H.K. 641 sayılı "Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 5018 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 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

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 79. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların, proje yürütücüsü idarelerinin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin aktarılmasında kullanılacak özel hesapların işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususların belirlenmesi yetkisinin müştereken Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına bırakılması yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de, 641 sayılı "Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de ve diğer yürürlükte olan kanun ve K.H.K.'lerde Maliye Bakanlığınca ve Kalkınma Bakanlığınca merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların, proje yürütücüsü idarelerinin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin aktarılmasında kullanılacak özel hesapların işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde herhangi bir görev ve yetki verilmemiştir.

Bu itibarla Maliye Bakanlığınca ve Kalkınma Bakanlığınca merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların, proje yürütücüsü idarelerinin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin aktarılmasında kullanılacak özel hesapların işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde herhangi bir görev ve yetki verilmemiş iken; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen ve idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerin proje yürütücüsü idarelerinin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin aktarılmasında kullanılacak özel hesapların işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi yetkisinin müştereken Maliye Bakanlığınca ve Kalkınma Bakanlığınca verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 79. maddesi, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

23) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 82. maddesinin birinci cümlesinde yer alan "özel hesaba aktarılarak" ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 82. maddesinde;

"Avrupa Birliği Bakanlığının "Avrupa Birliği İletişim Stratejisi" çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerine

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

ilişkin giderlerinin karşılanması amacıyla 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibine bütçe ile tahsis edilen ödenekten Bakan tarafından belirlenecek olan tutar Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktararak kullanılır. Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır. Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenir.”

hükmü yer almaktadır.

Anayasanın 161’nci maddesine aykırı olarak (E) cetvelinin 82’nci maddesine konulan bu düzenleme ile Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesinde yer alan 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibindeki ödenekten Bakan tarafından belirlenecek tutarın özel hesaba aktararak kullanılması sağlanmakta: Avrupa Birliği Bakanlığında bir nevi örtülü ödenek oluşturulmakta, özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 ve 4734 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı hüküm altına alınmaktadır.

Yine özel hesaba aktarılan ve kullanılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslarda mevcut bütçeleme, kamu mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkılmakta, yeni bir kamu harcama hukuku yaratılmaktadır. Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirleneceği ifade edilmektedir.

Özel hesabın iç ve dış denetimi konusunda da belirsizlik bulunmaktadır. Sayıştay’ın 2014 yılı Denetim Raporunda özel hesabın denetimi konusunda herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir

2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda Avrupa Birliği Bakanlığının ilgili tertibine konulan başlangıç ödeneği tutarı 2.300.000 TL.dir. 2015 yılında bu tertipteki ödeneklerden 2.799.840 TL. harcama yapılmıştır.

Avrupa Birliği İletişim Stratejisi (ABİS), bir halkla ilişkiler, kamuoyu oluşturma ve yönlendirme projesidir ve yurt içi ve yurtdışı olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Bakanlık açıklamasına göre (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46294>), Stratejinin yurt içi iletişim boyutu, halkımızın AB’ye katılım sürecinin ülkemiz için bir çağdaşlaşma ve demokratikleşme projesi olduğuna ve her alanda yaşam standartlarını yükselteceğine ilişkin inancını güçlendirmeyi ve reformlara olan desteğini artırmayı hedeflemekte; İletişim Stratejisi’nin yurt dışı boyutu ise AB kamuoyunda ülkemize ilişkin olgu ile algının örtüşmesini sağlamayı, karşılıklı güveni yeniden oluşturmayı ve AB sürecindeki kararlılık, özgüven ve samimiyetimizi ön plana çıkarmayı amaçlamaktadır. İletişim Stratejisi’nin temel hedef kitlesini Türk ve AB vatandaşlarının oluşturması; uluslararası, ulusal ve yerel kuruluşlar, sivil toplum, üniversiteler, iş dünyası, medya ve siyasi aktörlerin bu süreçte birincil paydaşlar olması öngörülmüştür.

“Özel hesap” uygulamasının aktarılan ödeneklerin takibine ve aktarma amacına uygun kullanılmasını sağlamaya yönelik olduğu ileri sürülebilir ise de iptali istenen Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesi 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 kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Özel ödenek, özel gelir ve özel hesap uygulamalarına son veren 14.7.2004 tarihli ve 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Genel Gerekçe"sinde;

"Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi birlik ilkesidir. Bu ilkeye göre, Devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer alması esastır. Böylelikle, Devlet kaynaklarının tek elde toplanarak harcamalarda saydamlık sağlanması amaçlanmakta, bütçe disiplininin kaçışlar ve harcamalarda keyfiyetin önlenilmesine çalışılmaktadır. Bunun istisnasını oluşturan unsurlardan en önemlileri fon ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarıdır.

(...)

Fonların tasfiyesi sonrasında başlayan özel gelir-özel ödenek uygulamaları ile diğer mevzuat gereğince devam eden özel gelir-özel ödenek uygulamaları sonrasında bütçelerde başlangıç ödenekleri ile yılsonu harcamaları arasında önemli farklar doğmaktadır.

Bu çerçevede Tasarı ile yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır."

ifadeleri yer almıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmek üzere kurulan Avrupa Birliği Bakanlığının teşkilatı, görev ve yetkileri ile sorumlulukları 3.6.2011 tarihli ve 634 sayılı KHK ile düzenlenmiştir.

Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesinin "25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 Temsil ve Tanıtma Giderleri" tertibine Avrupa Birliği İletişim Stratejisi kapsamında konulan 2.300.000,00 TL ödeneğin, Bakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılması, kuruluş kanunu ve temel mali mevzuat hükümleri dışında harcanması sonucunu doğurmaktadır. Nitekim hemen ikinci cümlede özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesna olduğu belirtilmiştir. Bütçe kaynaklarının özel hesaplar kullanılarak temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan harcanması, 5217 sayılı Kanunun "Genel Gerekçe"sinde de belirtildiği üzere bütçe disiplininin kaçışları ve harcamalarda keyfiliği teşvik etmekte ve bütçe uygulamalarının saydam, açık ve hesap verebilir olmasını önlemektedir.

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 amacına 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 ve keyfiliği teşvik ettiği durumlarda yetki saptırması

durumu ve giderek kuralın amaç açısından sakatlığı ortaya çıkar. Demokratik devlet ilkesi ise tüm kamusal faaliyet, iş ve işlemlerde, saydamlığı ve hesap verebilirliği gerektirir.

İptali istenen birinci cümledeki “özel hesaba aktarılarak” ibaresi ile “özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır.” şeklindeki ikinci cümle, kamu yararını gerçekleştirmeyi değil, kamusal kaynakların, bütçeleri dışında, temel mali mevzuat hükümleri ve kuruluş kanunlarına tabi olmadan harcanmasını, bütçe disiplininin kaçmayı, harcamalarda keyfiliği teşvik etmeyi öngördüğünden Anayasa’nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine; saydamlığı ve hesap verebilirliği önlemeyi amaçladığından Anayasa’nın 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesine; 5018 sayılı Kanunla öngörülen mali sistemle bağdaşmadığı ve bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin bütçe dışı “özel hesap”tan, 5018 sayılı Kanuna tabi olmadan harcanmasını öngördüğü için ise Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.

08.06.2011 tarih ve 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin hiçbir maddesinde Avrupa Birliği Bakanlığına kendisine yıllık merkezi bütçe kanunları ile tahsis edilen 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 Avrupa Birliği Bakanlığı, 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 işleri ise 4734 sayılı Kanuna tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM’ne vermesi gerekir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 82. maddesinde hüküm ile Bakanlığın 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibine bütçe ile tahsis edilen ödenekten Bakan tarafından belirlenecek olan tutar bütçeye gider, özel hesaba alacak kaydedilerek kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılarak 5018 ve 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadan harcanmakta 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 161. maddesinin ikinci fıkrasında, “Malî yıl başlangıcı ile merkezi 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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralı yer almaktadır.

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.

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 görüşmek 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, 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 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesinin 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için söz konusu ödenekten Bakan tarafından belirlenecek olan tutarın Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılması işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 82. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 634 sayılı KHK ile 5018 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 634 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.

Öte yandan maddenin üçüncü cümlesinde, özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirleneceği kurallaştırılmıştır.

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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 82. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Avrupa Birliği Bakanlığının 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin müştereken Avrupa Birliği Bakanlığına ve Maliye Bakanlığına bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de, 634 sayılı "Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de ve diğer yürürlükte olan kanun ve K.H.K.'lerde Maliye Bakanlığına ve Avrupa Birliği Bakanlığına Avrupa Birliği Bakanlığının 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibine konulan ve bilahare özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Maliye Bakanlığına ve Avrupa Birliği Bakanlığına 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, Avrupa Birliği Bakanlığının 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin müştereken Avrupa Birliği Bakanlığına ve Maliye Bakanlığına verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın Sayıştay başlıklı 160. maddesi; Sayıştay'ın, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğunu hükme bağlamış bulunmaktadır.

Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesinin 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibinde tefrik edilen ödeneklerden Bakanlık bütçesine gider kaydedilip ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Maliye ve Avrupa Birliği Bakanlıklarınca müştereken belirlenecek olması; merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla Anayasa'nın 160. maddesi gereği görevli ve yetkili bulunan Sayıştay'ın yetki ve görevlerini de kısıtlayıcı bir nitelik taşımakta olup söz konusu maddede yer alan anayasal kurala aykırılık taşımaktadır.

T.B.M.M. adına merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki tüm kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetlemekle görevli Sayıştay'ın yetkisi; Anayasa'nın 161. maddesi hükmüne aykırı bir biçimde Bütçe Kanununa ekli E cetveline ilave edilen bir hükümle kısıtlanamaz.

Avrupa Birliği Bakanlığı ile ilgili 2014 yılına ait Sayıştay Denetim Raporunda özel hesabın denetlenip denetlenmediği konusunda herhangi bir belirleme bulunmaması da dikkat çekici bulunmaktadır.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 82. maddesinin birinci cümlesindeki "... özel hesaba aktarılarak ..." ifadesi ile ikinci ve üçüncü cümleleri, Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

24) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 84. maddesinin Anayasaya Aykırılığı

"E Cetveli"nin 84. maddesinde, "Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esaslar Başbakanlıkça tespit edilir." kuralına yer verilmiş ve "07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 Sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri-Acil Destek Giderleri-Cari Transferler-Hazine Yardımları" tertibine 101.344.000,00 TL ödenek konulmuştur.

Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yürürlüğe konulan 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 Başbakanlık bütçesine sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinde kullanılmak üzere ödenek konulabilmesi için Başbakanlığa yasalarla sosyal

güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini yerine getirme gibi icrai görevler verilmiş olması gerekir.

10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Başbakanlığa sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin uygulamacı bir görev verilmemiş; 3056 sayılı Kanunun, 24.10.2011 tarihli ve 661 sayılı KHK'nin 27. maddesiyle değişik 14. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığına, "Sağlık, çalışma, sosyal güvenlik, sosyal yardımlar, mahalli idare hizmetleri alanlarındaki gelişmeler ve karşılaşılan problemler hakkında inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek, teklifler hazırlamak, kamu kuruluşları arasında bu alanlarda koordinasyonu sağlamak," görevleri verilmiştir. Bu görevin, fiilen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini yürütme görevi değil, bu alanlarda inceleme ve araştırma yapma, sonuçlarını değerlendirme, teklifler hazırlama ve icracı kuruluşlar arasında koordinasyon sağlama görevleri olduğu açıktır.

Buna karşın sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlere ilişkin düzenlemeler, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz Ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, 2684 sayılı İlköğretim Ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı Veya Burslu Öğrenci Okutma Ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, 5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanun, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun ile 227 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'de yer almış; bu yasalarda yer alan sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini yürütme görevleri ise Sosyal Güvenlik Kurumu, Milli Eğitim Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve bağlı kuruluşları, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü, belediyeler, il özel idareleri ve Vakıflar Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

Bu itibarla, Başbakanlık bütçesinin "07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 Sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri-Acil Destek Giderleri-Cari Transferler-Hazine Yardımları" tertibine 101.344.000,00 TL ödenek konulması, yürürlükteki mevzuata göre Anayasal olarak mümkün değildir. Mümkün olabilmesi için Başbakanlığa yasayla sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini yürütme görevi verilmesi gerekir. Başbakanlığa yasalarla bu yönde görev verilmemişken, Başbakanlık bütçesinin "07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2" tertibine sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinde kullanılmak üzere 101.344.000,00 TL ödenek konulması, Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.

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 kurallandırılmıştır. 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 belirtilmiştir.

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, 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 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.

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.

Bu itibarla, 3056 sayılı Kanunda veya başka kanun ve KHK'lerde Başbakanlığa sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini yürütme görevi verilmemişken; Anayasa'nın 162. maddesine göre görüşülen Bütçe Kanununda Başbakanlık bütçesinin "07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2" tertibine sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinde kullanılmak üzere 101.344.000,00 TL ödenek konulması ve "E Cetveli"nin 84. maddesinde, "Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esaslar Başbakanlıkça tespit edilir." kuralına yer verilmesi, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırılık oluşturur.

Öte yandan, kamu idarelerinin bütçelerine sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinde kullanılmak üzere konulan ödeneklerin kullanımına ilişkin usul ve esaslar, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlara ilişkin yukarıda sayılan 5510, 2022, 2864, 2828, 3294, 5102, 5216, 5302, 5393 ve 6284 sayılı kanunlar ile 277 ve 633 sayılı KHK'lerde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

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.

Hiçbir ölçü konulmadan, temel ilkeler belirlenmeden ve çerçeve çizilmeden Başbakanlığa, Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 tertibindeki ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esasları tespit etme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, Anayasa'nın 7. maddesine; Başbakanlığa Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde kabul edilmiş her hangi bir yasayla "sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini" yürütme görevi verilmeden, Bütçe Kanununun eki "E Cetveli" ile Başbakanlığa, Başbakanlık bütçesinin "07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2" tertibinde yer alan ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esasları tespit etme yetkisi verilmesi ise Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 84. maddesi, Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

25) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 87. maddesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 87. maddesinde, "Türk Tarih Kurumu bütçesinde yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 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.

2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda bu tertibe 1.000 TL başlangıç ödeneği konulmuştur. 2015 yılında söz konusu tertipten 150.000.000 TL. harcama yapılmıştır.

Anayasanın 161'nci maddesine aykırı olarak (E) cetvelinin 87'inci maddesine konulan bu hüküm ile Türk Tarih Kurumu bütçesinde yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 5.3-Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler tertibindeki bulunan ödeneğin Kurum bütçesine gider yazılarak özel hesaba aktarılmasına, özel hesaptan yapılan harcamaların 5018 ve 4734 sayılı Kanuna tabi olmamasına olanak sağlanmaktadır. Ayrıca özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Kurumun teklifi üzerine ilgili bakanın onayı ile belirleneceği hüküm altına alınmaktadır.

Özel ödenek, özel gelir ve özel hesap uygulamalarına son veren 14.7.2004 tarihli ve 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Genel Gereğesinde,

"Devlet bütçesinin temel ilkelerinden birisi birlik ilkesidir. Bu ilkeye göre, Devlete ait tüm gelir ve giderlerin tek bir bütçede yer alması esastır. Böylelikle, Devlet kaynaklarının tek elde toplanarak harcamalarda saydamlık sağlanması amaçlanmakta, bütçe disiplininin kaçışlar ve harcamalarda keyfiyetin önlenilmesine çalışılmaktadır. Bunun istisnasını oluşturan unsurlardan en önemlileri fon ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarıdır.

(...)

Fonların tasfiyesi sonrasında başlayan özel gelir-özel ödenek uygulamaları ile diğer mevzuat gereğince devam eden özel gelir-özel ödenek uygulamaları sonrasında bütçelerde başlangıç ödenekleri ile yılsonu harcamaları arasında önemli farklar doğmaktadır.

Bu çerçevede Tasarı ile yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır.”

ifadeleri yer almıştır.

Özel hesaba aktarılan ve kullanılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslarda mevcut bütçeleme, kamu mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkılmakta, yeni bir harcama hukuku yaratılmaktadır.

11.10.2011 tarih 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 işleri ise 4734 sayılı Kanuna tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM’ne vermesi gerekir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 87. 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 161. maddesinin ikinci fıkrasında, “Malî yıl başlangıcı ile merkezi 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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralı yer almaktadır.

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.

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, 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 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.

2016 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 ve bu ödeneğin özel hesaba aktarılması işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak “E Cetveli”nin 87. 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 87. 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.

“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

esaslar Türk Tarih Kurumunun teklifi üzerine ilgili bakanın onayı ile belirlenir.” hükmü bir nevi kurum bütçesi içerisinde “örtülü ödenek” oluşturmaya anlamına da gelmektedir. Harcamanın denetimi ile ilgili esasların bizzat harcamayı yapan makamın bağlı olduğu Bakan tarafından belirlenmesi de ısrarla mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkma istemindeki kararlılığı yansıtmaktadır.

Anayasa’nın Sayıştay başlıklı 160. maddesi; Sayıştay’ın, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğunu hükme bağlamış bulunmaktadır.

Türk Tarih Kurumu bütçesinde yakın dönem tarih araştırmaları kapsamında çalışmalar yapmak maksadıyla 40.06.00.36-08.2.0.07-2-05.3 tertibinde tefrik edilen ödeneklerden Kurum bütçesine gider kaydedilip ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Türk Tarih Kurumunun teklifi üzerine ilgili bakanın onayı ile belirlenecek olması; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla Anayasa’nın 160. maddesi gereği görevli ve yetkili bulunan Sayıştay’ın yetki ve görevlerini de kısıtlayıcı bir nitelik taşımakta olup söz konusu maddede yer alan anayasal kurala aykırılık taşımaktadır.

T.B.M.M. adına merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki tüm kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetlemekle görevli Sayıştay’ın yetkisi; Anayasa’nın 161. maddesi hükmüne aykırı bir biçimde Bütçe Kanununa ekli E cetveline ilave edilen bir hükümle kısıtlanamaz.

Kurumla ilgili 2014 yılına ait Sayıştay Denetim Raporunda özel hesabın denetlenip denetlenmediği konusunda herhangi bir belirleme bulunmaması da dikkat çekici bulunmaktadır.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır..

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 87. maddesi, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124., 160. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

26) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 90. maddesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 90. maddesinde;

“İçişleri Bakanlığı bütçesinin 10.01.00.62.01.1.2.43-1-03.6 tertibindeki ödenekten 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi gereğince temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye İçişleri Bakanı yetkilidir”.

hükmü yer almaktadır.

Anayasa'nın 161/3'üncü maddesinde yer alan "Bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili hükümler dışında bir hüküm konulamaz" hükmüne rağmen E Cetvelinin 90'ıncı maddesine konulan bu hükümle İçişleri Bakanına 10.01.00.62.01.1.2.43-1-03.6 tertibindeki ödenekten 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi gereğince taşrada temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir.

2016 yılı Merkezi Bütçe Kanunu ile söz konusu tertibe başlangıç ödeneği olarak 21.060.000 TL. ödenek konulmuştur. 2015 yılında bu tertipten yapılan harcama tutarı 25.785.064 TL.dir.

Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında, "Malî yıl başlangıcı ile merkezi 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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralı yer almaktadır.

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.

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, 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 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 90. maddesinde söz konusu edilen 3152 sayılı İçişleri Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 28/A maddesi aşağıdaki gibidir.

"MADDE 28/A – (Ek: 12/11/2012-6360/34 md.)

Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince yapılacak kaynak transferleri ödenek aktarması suretiyle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak kaynak transferleri ise tahakkuk işlemleri ile gerçekleştirilir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince aktarılan tutarlardan yıl içerisinde harcanmayan kısımları ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye; diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca aktarılan tutarları bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve yıl içerisinde harcanmayan kısımlarını ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Bu raporlar yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar yukarıdaki mercilere gönderilir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler kurabilir. Gerektiğinde

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

geçici birimler kurulabilir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilir. Maliye Bakanlığınca, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.

Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçları; valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalar yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığınca karşılanabilir.

Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından sağlanır.

İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir. Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek İçişleri Bakanlığına veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir. Bu fıkra kapsamında İçişleri Bakanlığına ve diğer genel bütçeli idarelere aktarılan tutarların bu kurumların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi birinci fıkra hükümleri çerçevesinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir. Diğer genel bütçeli idarelere ilişkin bütçe işlemlerini yapmaya bu kurumların üst yöneticileri yetkilidir.”

3152 sayılı Kanunun İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi; Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının görev ve işlevleri hakkında ayrıntılı düzenlemeler içermektedir.

Söz konusu kanun maddesi metninde valiliklere ve İçişleri Bakanlığına Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ile ilgili olarak çok sayıda görev ve yetki verilirken; bu madde içeriği gereğince gerçekleştirilecek temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmemiştir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile İçişleri Bakanlığı bütçesinin 10.01.00.62.01.1.2.43-1-03.6 tertibine konulan ödenğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için bu ödenğin kullanımına ilişkin işlemlerin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödenğin kullanımına ilişkin olarak “E Cetveli”nin 90. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 3152 sayılı Kanunda yer alan ilgili madde hükmü ve 5018 sayılı Kanunda öngörülen sistemle bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 3152 sayılı Kanunun ilgili maddesi, 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, İçişleri Bakanlığı bütçesinin 10.01.00.62.01.1.2.43-1-03.6 tertibindeki ödenekten 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi gereğince temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye İçişleri Bakanının yetkili olacağına 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 90. maddesi ile hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, İçişleri Bakanlığı bütçesinin 10.01.00.62.01.1.2.43-1-03.6 tertibine konulan ödenekten 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi gereğince temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin İçişleri Bakanına bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır.

3152 sayılı Kanun veya başka kanun ya da KHK’lerde İçişleri Bakanına İçişleri Bakanlığı bütçesinin 10.01.00.62.01.1.2.43-1-03.6 tertibine konulan ödenekten 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi gereğince temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla İçişleri Bakanına , Bakanlığı bütçesinin 10.01.00.62.01.1.2.43-1-03.6 tertibine konulan ödenekten 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi gereğince temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiş iken, İçişleri Bakanlığı bütçesinin 10.01.00.62.01.1.2.43-1-03.6 tertibine konulan ödenekten 14/2/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi gereğince temsil,

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin bütçe kanununa konulan bir hükümle İçişleri Bakanına verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarının bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel usullerle harcanması riskini taşıyan ve denetimi konusunda da belirsizlikler içeren bu düzenleme aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 90. maddesi, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

27) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 94. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü cümlelerinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 94. maddesi;

"Gençlik ve Spor Bakanlığı bütçesinin 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibinde yer alan ödenek gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimi sağlamak amacıyla kullanılır. Bu proje kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımları 4734 sayılı kanun hükümlerine de tabi olmadan da yapılabilir. Projenin kapsamı hizmetin ne şekilde sağlanacağı ve yürütüleceği, ödemelerin nasıl yapılacağı ve diğer tüm hususlar Maliye Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak usul ve esaslarla belirlenir. Gençlik ve Spor Bakanlığı bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarına ödenek-kaynak aktarabilir."

hükümünü içermektedir.

Anayasanın 161'nci maddesine aykırı olarak (E) cetvelinin 94'inci maddesine konulan bu düzenleme ile Gençlik ve Spor Bakanlığı bütçesinin 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibinde yer alan ödeneğin gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimi sağlamak amacıyla kullanılacağı, bu proje kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımları 4734 sayılı kanun hükümlerine de tabi olmadan da yapılabileceği hüküm altına alınmakta, projenin kapsamı hizmetin ne şekilde sağlanacağı ve yürütüleceği, ödemelerin nasıl yapılacağı ve diğer tüm hususların Maliye Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak usul ve esaslarla belirleneceği, hüküm altına alınmaktadır.

2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda bu tertibe 50.000.000 TL. başlangıç ödeneği konulmuştur.

Devletin temel amaç ve görevleri Anayasanın 5. maddesinde; "Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak" olarak ifade olunmaktadır.

Anayasanın 2. Maddesinde de tanımını bulan sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti Devletinin gençlerinin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimini sağlamak ve kolaylaştırmak amacıyla merkezi bütçe kanununda ödenek tahsis etmesi ve harcamalarda bulunması, anayasanın 42 ve 58. maddeleri gereğince anayasal zorunluluktur.

Ancak devlet kurumlarının bu faaliyeti yerine getirirken mevcut anayasal sınırlamalar kapsamında ve yürürlükteki kamu mali yönetim ve denetim düzeni içinde hareket etmeleri gerekir.

08.06.2011 tarih ve 638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "Görevler" başlıklı 2. maddesinde;

"a) Gençliğin kişisel ve sosyal gelişimini destekleyici politikaları tespit etmek, farklı genç gruplarının ihtiyaçlarını da dikkate alarak gençlerin kendi potansiyellerini gerçekleştirebilmelerine imkân sağlamak, karar alma ve uygulama süreçleri ile sosyal hayatın her alanına etkin katılımını sağlayıcı öneriler geliştirmek ve bu doğrultuda faaliyetler yürütmek, ilgili kurumların gençliği ilgilendiren hizmetlerinde koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.

b) Gençliğin ihtiyaçları ile gençliğe sunulan hizmet ve imkânlar konusunda inceleme ve araştırmalar yapmak ve öneriler geliştirmek, gençlik alanında bilgilendirme, rehberlik ve danışmanlık yapmak.

c) Gençlik çalışma ve projelerine ilişkin usul ve esasları belirlemek.

ç) Gençlik çalışma ve projeleri yapmak, bu çalışma ve projeleri desteklemek, bunların uygulama ve sonuçlarını denetlemek.

d) Spor faaliyetlerinin plan ve program dâhilinde ve mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesini gözetmek, gelişmesini ve yaygınlaşmasını teşvik edici tedbirler almak.

e) Spor alanında uygulanacak politikaları tespit etmek ve uluslararası kuralların ve talimatların uygulanmasını temin etmek.

f) Mevzuatla Bakanlığa verilen diğer görev ve hizmetleri yapmak"

Gençlik ve Spor Bakanlığının görevleri arasında sayılmıştır. Söz konusu maddede gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimi sağlamak sarıh bir biçimde Bakanlığın görevleri arasında sayılmasa bile anılan maddenin lafzının içeriğinden söz konusu hizmetin Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından üstlenilmesinin yasal açıdan sakınca taşımadığı söylenebilir.

Burada dikkatten uzak tutulmaması gereken husus, bu görevin Gençlik ve Spor Bakanlığına Anayasanın 161/3'üncü maddesinde yer alan "Bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili hükümler dışında bir hüküm konulamaz" hükmüne rağmen 2016 yılı 6682 sayılı Merkezi Bütçe Kanununa ekli E Cetvelinin 94. maddesine konulan bir ibare ile verilmiş olmasıdır.

Ancak 638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin hiçbir maddesinde; Gençlik ve Spor Bakanlığına bütçesinin 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibinde yer alan ödeneği gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimi sağlamak amacıyla kullanırken, bu projeler kapsamında

yapılacak mal ve hizmet alımları 4734 sayılı kanun hükümlerine de tabi olmadan da yapılabileceğine ve bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarına ödenek-kaynak aktarabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu bağlamda Gençlik ve Spor Bakanlığı, 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 işleri ise 4734 sayılı Kanuna tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM’ne vermesi gerekir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 94. maddesindeki hüküm ile Bakanlığın bütçesinin 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibinde yer alan ödenek gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimi sağlamak amacıyla kullanılacak, bu proje kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımları 4734 sayılı kanun hükümlerine de tabi olmadan da yapılabilecektir. Gençlik ve Spor Bakanlığı bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarına ödenek-kaynak aktarabilecektir.

Bu projenin kapsamı hizmetin ne şekilde sağlanacağı ve yürütüleceği, ödemelerin nasıl yapılacağı ve diğer tüm hususlar Maliye Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak usul ve esaslarla belirlenecektir.

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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralı yer almaktadır.

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 verilmiş, “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; Gençlik ve Spor Bakanlığına gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarına ödenek-kaynak aktarma yetkisi verilmesi ve böylece yasayla yürürlüğe giren bütçe proje ödeneklerinin idari tasarrufla değiştirilmesi, Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrası ile 163. maddesine aykırıdır.

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 görüşmek 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, 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 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Gençlik ve Spor Bakanlığı bütçesinin 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma ve ödeneğin kullanılma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 94. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 638 sayılı KHK ile 5018 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 638 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 konulan bir madde ile; 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 94. maddesinin üçüncü cümlesinde yer alan; hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Gençlik ve Spor Bakanlığı Bütçesinin 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibine gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimi sağlamak amacıyla konulan ödeneğin kullanımı ile ilgili olarak Projenin kapsamı hizmetin ne şekilde sağlanacağı ve yürütüleceği, ödemelerin nasıl yapılacağı ve diğer tüm hususların Maliye Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak usul ve esaslarla belirleneceği yönündeki düzenleme yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin, 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin hiçbir maddesinde ve diğer kanun ya da KHK'lerde Gençlik ve Spor Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına Gençlik ve Spor Bakanlığı Bütçesinin 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibine gençlerin bilgiye erişim projesi kapsamında gençlere internet erişimi sağlamak amacıyla konulan ödeneğin kullanımı ile ilgili olarak Projenin kapsamı hizmetin ne şekilde sağlanacağı ve yürütüleceği, ödemelerin nasıl yapılacağı ve diğer tüm hususları belirlemeye ilişkin olarak herhangi bir müşterek görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Gençlik ve Spor Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına, Gençlik ve Spor Bakanlığının 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibindeki bütçe ödeneklerinin kullanımı ile ilgili olarak Gençlerin Bilgiye erişim projesinin kapsamı hizmetin ne şekilde sağlanacağı ve yürütüleceği, ödemelerin nasıl yapılacağı ve diğer tüm hususları belirleme gibi herhangi bir müşterek görev ve yetki verilmemişken, Gençlik ve Spor Bakanlığının 29.01.30.00-08.1.0.12-1-03.5 tertibine konulan ödeneklerin kullanımı ile ilgili olarak Gençlerin Bilgiye erişim projesinin kapsamı hizmetin ne şekilde sağlanacağı ve yürütüleceği, ödemelerin nasıl yapılacağı ve diğer tüm hususların müştereken hazırlanacak usul ve esaslarla belirleme yetkisinin Maliye Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığına verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Özet olarak; bu hükümle, bu tertipteki ödenek tutarlarının bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel usullerle harcanması mümkün olabilecektir. Bu tertipten yapılacak harcamaların denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 94. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü cümleleri Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

28) 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 95. maddesinin Anayasaya Aykırılığı

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 95. maddesi;

"Emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde yıl içerisinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneği (Yatırım Programı ile ilişkilendirilmeksizin), 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi kapsamında İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya veya 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi kapsamında İl Özel İdarelerine ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu kapsamında Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğine tahakkuk ettirilmek suretiyle kullandırmaya, tefrik edilen ödenekle sınırlı olmak üzere Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı yetkilidir. Söz konusu tertiplerde yer alacak ödeneklerin kullandırılması, verilecek desteğin kapsamı ve şartları, fabrika binası yapılacak taşınmazların ne suretle temin edileceği, kiralama şartları ve süresi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Yüksek Planlama Kurulu kararıyla belirlenir."

hükümünü içermektedir.

Anayasa'nın 161/3'üncü maddesinde yer alan "Bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili hükümler dışında bir hüküm konulamaz" hükmüne rağmen, T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeler sırasında verilen bir önerge ile 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununa ekli E Cetvelinin 95. maddesine konulan bu hükümle; Emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde yıl içerisinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneği (Yatırım Programı ile ilişkilendirilmeksizin), 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi kapsamında İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya veya 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi kapsamında İl Özel İdarelerine ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu kapsamında Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğine tahakkuk ettirilmek suretiyle kullandırmaya, tefrik edilen ödenekle sınırlı olmak üzere Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı yetkili kılınmaktadır.

Söz konusu tertiplerde yer alacak ödeneklerin kullandırılması, verilecek desteğin kapsamı ve şartları, fabrika binası yapılacak taşınmazların ne suretle temin edileceği, kiralama şartları ve süresi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Yüksek Planlama Kurulu kararıyla belirlenecektir.

Plan ve Bütçe Komisyonunda verilen önerge ile oldukça aceleci davranılarak Bilim ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Bütçesi içinde bütçe tertibi bile açılmamış, başlangıç ödeneği bile konulamamıştır.

Ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirmek için teşvik politikaları uygulamak, kalkınmacı devletin olağan faaliyetleri arasında yer alır ve elzemdir. Ancak, kamu adına kamu bütçesinden bir harcama yapabilmek veya herhangi bir kamu gelirinden vaz geçmek ya da vergi ve sigorta primi teşviklerinde bulunabilmek veyahut da karşılıksız kamu arazisi tahsis etmek için yasal dayanağın olması, “hukuk devleti” ilkesinin ve parlamentonun “bütçe hakkı”nın gereğidir. Kamuya yani herkese ait olan malvarlığı üzerinde yasal dayanak olmadan herhangi bir hukuki tasarrufta bulunulamaz. Nitekim Türkiye’de değişik zamanlarda tarım, sanayi ve hizmet sektörlerini teşvik etmek amacıyla değişik teşvik politikaları uygulanmış ve bu teşvik politikalarının uygulanabilmesi için yasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, halen yürürlükte bulunan 29.1.2004 tarihli ve 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun bunlardan biridir. Dahası, devlet destek, yardım ve teşviklerine ilişkin olarak 5488 sayılı Tarım Kanununun 19. maddesinde, 474 sayılı Gümrük Giriş Tarife Cetveli Hakkında Kanunun 2. maddesinde, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun ek 3. maddesinde, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunun ek 2. maddesinde, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 8. ve 14. maddelerinde, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunun 13 ve geçici 20. maddelerinde, 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’nin 11. ve 26. maddelerinde, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 32/A maddesinde hükümler bulunmakta; ancak bunlardan hiç biri, “Emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması ve sembolik bir kira bedeli karşılığında yatırımcılara bedelsiz tahsisi”ni kapsamamaktadır.

Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yürürlüğe konulan 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 “Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir.” kuralına yer verilmiş; 20. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise “İlgili mevzuatına göre, yılı içinde hizmetin gerektirdiği hâllerde Maliye Bakanlığınca belirlenen usûl ve esaslar çerçevesinde merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde yeni tertipler, gelir kodları ve finansman kodları açılabilir.” denilmiştir. Bu kurallara göre Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde yılı içinde yeni tertipler açılabilmesi için gider yapılmasına onay veren ilgili mevzuatın yani yasanın olması ve yasal dayanağı olan hizmetin yılı içinde yerine getirilmesinin gerekmesi; yılı içinde açılan tertiplere ödenek kaydedilebilmesi için ise emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanmasına yani gider yapılmasına izin veren Anayasa’nın 88. ve 89. maddelerine göre görüşülüp kabul edilerek yayımlanmış yasal düzenlemenin olması gerekir. Söz konusu yasal dayanak olmadan Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde yılı içinde yeni tertip açılmayacağı gibi, açılacak yeni tertibe ödenek tahsis edilmesi de mümkün değildir.

03.06.2011 tarih ve 635 sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2’nci maddesinde Bakanlığın görevleri ayrıntılı olarak sayılmıştır. Söz konusu K.H.K.’nin diğer maddelerinde de Bakanlık teşkilatı içinde yer alan ana ve yardımcı hizmet birimlerinin görev ve yetkilerine yer verilmiştir.

Ancak 635 sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin hiçbir maddesinde; emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde yıl içerisinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneği (Yatırım Programı ile ilişkilendirilmeksizin), 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi kapsamında İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya veya 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi kapsamında İl Özel İdarelerine ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu kapsamında Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğine tahakkuk ettirilmek suretiyle kullandırmaya Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının yetkili olduğuna yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Maddede sözü edilen 3152 sayılı Kanunun “Yatırımları İzleme Koordinasyon Başkanlığı” başlıklı 28/A maddesi Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının görev ve işlevleri hakkında ayrıntılı düzenlemeler içermektedir.

Söz konusu kanun maddesi metninde valiliklere ve İçişleri Bakanlığına Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ile ilgili olarak çok sayıda görev ve yetki verilirken; bu madde içeriği gereğince gerçekleştirilecek projeler için genel bütçeli kuruluşlarından ödenek aktarmalarının kaynak transferinde kullanılabileceği ve bu işlerin izlenmesinin ve kaydının adı geçen Koordinasyon Başkanlıklarının yetkisi dahilinde olduğu belirtilmiştir. Söz konusu 28/A. maddede aktarılan kaynağın kullanımı ile ilgili düzenleme yapılmıştır. Spesifik olarak Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinden emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi işlemlerine ödenek ve kaynak aktarımı hususunda herhangi bir özel düzenleme bulunmamaktadır.

Yine E Cetveline konulan 95. maddede sözü edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun İl özel idaresinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 6. maddesi aşağıdaki gibidir.

“ İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları

Madde 6- İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Gençlik ve spor Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, (1)(2)(3)

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma (...)(1); orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında,

Yapmakla görevli ve yetkilidir.

(Ek fıkra: 3/7/2005-5393/85 md.; Değişik ikinci fıkra: 24/7/2008-5793/42 md.) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz...

...

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar bu Kanun kapsamı dışındadır.”

Bu maddede yer alan düzenlemeler de İl Özel İdarelerinin anılan maddedeki görev ve yetki alanı ile ilişkin yatırımların ilgili bakanlıklar bütçelerinden aktarılan ödeneklerle de gerçekleştirilebileceği ve bu konuda yapılacak ödenek kayıt, takip devir işlemleri ile ilgili olarak İl Özel İdarelerin yapması gereken işlemlerle ilgilidir. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinden emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi işlemlerine ödenek aktarımı ile ilgili olarak spesifik olarak herhangi bir atıfta bulunulmamıştır.

Yine madde metninde sözü edilen 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda da Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinden emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi işlemlerine ödenek aktarımı, bu kaynakların Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğine tahakkuk ettirilmek suretiyle kullandırması ile ilgili olarak herhangi bir özel düzenlemede bulunulmamıştır.

3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan ve Yüksek Planlama Kurulunun görev ve yetkilerini düzenleyen 22’nci maddede; Yüksek Planlama Kuruluna; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Bütçesinde emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla yıl içerisinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneklerin (Yatırım Programı ile ilişkilendirilmeksizin), kullandırılması, bu konuda verilecek desteğin kapsamı ve şartları, fabrika binası yapılacak taşınmazların ne suretle temin edileceği, kiralama şartları ve süresi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Yüksek Planlama Kuruluna yetki veren herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu görev bütçe kanuna eklenen bir madde veya ibare ile Yüksek Planlama Kuruluna verilemez. Kamu kaynağının kullanılmasıyla ilgili olan bu düzenleme Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olan “bütçe hakkı”nın devri anlamına da geldiğinden bu hüküm ayrıca Anayasa’nın 7. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

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.

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 amacına 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 95. madde Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine de aykırıdır.

Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında da belirtildiği 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).

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 95. maddesindeki hükümle Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına ve Yüksek Planlama Kuruluna yani yürütme organına hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın, herhangi bir ödenek tutarı belirlemeden 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına ait kısmının bir bölümünü yeniden oluşturma, başka bir deyimle istediği şekilde yeniden yapma yetkisi verilmektedir. Bu durum Anayasanın 87. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Kalkınma Planları, 3067 sayılı Kanunun 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 "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 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

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazetede yayımlanır.” denilmiştir.

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.

Bu bağlamda, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde yıl içerisinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneğin emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerle ilgili olarak bütçeden harcama yapılabilmesi için 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edilmiş olması ve ayrıca bütçe kanununun yürürlüğe girmesinden sonra Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak 2016 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, emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderler için 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin uygulama dönemi içinde geçersiz sayılmaktadır. Bu işler Yatırım Programı ile ilişkilendirilmeksizin yapılabilecektir.

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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralı yer almaktadır.

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 verilmiş, “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; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerle ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarına ödenek-kaynak aktarma yetkisi verilmesi ve böylece yasayla yürürlüğe giren bütçe proje ödeneklerinin idari tasarrufla değiştirilmesi, Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrası ile 163. maddesine aykırıdır

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

Bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili olmayan kurallar konulması, Anayasa'nın öngördüğü olağan usullerle çıkarılamayan kimi kanun kurallarının sağladığı kolaylık nedeniyle bütçe kanunlarıyla düzenlenmesini teşvik edici niteliktedir. Bu itibarla, bütçe kanunu ile mevcut diğer kanun hükümlerinde açık veya zımni değişiklik yapılması veya mevcut kanun hükümlerinin kaldırılması ya da yeni kurallar konulması yasaklanmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili pek çok kararında belirtildiği üzere "bütçe ile ilgili hükümler" sadece mali nitelikteki kurallar olarak değil, genel yasa konusu olabilecek bir kuralı içermemek koşulu ile ancak bütçenin uygulanmasını açıklayıcı ve kolaylaştırıcı nitelikteki hükümler olarak anlaşılmıştır. Burada Anayasa Mahkemesi'nin üzerinde durduğu temel konu bütçe kanunlarının Anayasal çerçevesinin korunmasıdır.

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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa konulan bir madde sebebiyle emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde yıl içerisinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma ve ödeneğin kullanılma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Ödeneğin kullanımına ilişkin olarak “E Cetveli”nin 95. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 635 sayılı KHK, 641 sayılı K.H.K., 3152, 5302, 4562 sayılı Kanunların bazı hükümleri ile 5018 sayılı Kanunun ana felsefesi ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 635 ve 641 sayılı KHK’ler ile 3152, 5302, 4562 ve 5018 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 veya “Emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması ve sembolik bir kira bedeli karşılığında yatırımcılara bedelsiz tahsisini”ni düzenleyen yeni bir yasa çıkarılmadan, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa konulan bir madde ile; “emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde yıl içerisinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneğin (Yatırım Programı ile ilişkilendirilmeksizin), 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28/A maddesi kapsamında İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaya veya 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi kapsamında İl Özel İdarelerine ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu kapsamında Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğine tahakkuk ettirilmek suretiyle kullandırmaya, tefrik edilen ödenekle sınırlı olmak üzere Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı yetkili olacağına, söz konusu tertiplerde yer alacak ödeneklerin kullandırılması, verilecek desteğin kapsamı ve şartları, fabrika binası yapılacak taşınmazların ne suretle temin edileceği, kiralama şartları ve süresi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların Yüksek Planlama Kurulu kararıyla belirleneceğine.” 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 95. maddesinin üçüncü cümlesinde yer alan; hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Bütçesinde emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla yıl içerisinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneklerin (Yatırım Programı ile ilişkilendirilmeksizin), kullandırılması, bu konuda verilecek desteğin kapsamı ve şartları, fabrika binası yapılacak taşınmazların ne suretle temin edileceği, kiralama şartları ve süresi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Yüksek Planlama Kuruluna

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

yetki verilmesi yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan ve Yüksek Planlama Kurulunun görev ve yetkilerini düzenleyen 22'nci maddede; Yüksek Planlama Kuruluna; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Bütçesinde emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla yıl içerisinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneklerin (Yatırım Programı ile ilişkilendirilmeksizin), kullanılması, bu konuda verilecek desteğin kapsamı ve şartları, fabrika binası yapılacak taşınmazların ne suretle temin edileceği, kiralama şartları ve süresi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Yüksek Planlama Kuruluna yetki veren herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır

Bu itibarla Yüksek Planlama Kuruluna, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Bütçesinde emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki giderlerin karşılanması amacıyla yıl içerisinde açılacak tertiplerde yer alacak ödeneklerin (Yatırım Programı ile ilişkilendirilmeksizin), kullanılması, bu konuda verilecek desteğin kapsamı ve şartları, fabrika binası yapılacak taşınmazların ne suretle temin edileceği, kiralama şartları ve süresi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda Yüksek Planlama Kuruluna yetki veren herhangi bir düzenleme bulunmamakta iken, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Bütçesinde tahsis edilecek ödenek ile emek yoğun sektörlerde anahtar teslimi fabrika binası yapımı projesi kapsamındaki verilecek desteğin kapsamı ve şartları, fabrika binası yapılacak taşınmazların ne suretle temin edileceği, kiralama şartları ve süresi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda yetkinin Yüksek Planlama bırakılması Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 95. maddesi, Anayasanın 2., 7., 87., 88., 89., 124., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

29) 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin yer aldığı (I) Sayılı Cetvelde bulunan Cumhurbaşkanlığı Bütçesinin eki E-Cetvelinin Anayasaya Aykırılığı

2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin yer aldığı (I) Sayılı Cetvelde bulunan Cumhurbaşkanlığı Bütçesinin eki E-Cetveli aşağıdaki şekildedir.

2016 YILI CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİ

E-CETVELİ

Cumhurbaşkanlığı Bütçesinden yapılacak, Cumhurbaşkanı'nın konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan giderler ve bu giderlerin ekonomik sınıflandırmanın hangi ayrıntısından karşılanacağı aşağıda gösterilmiştir:

1. 28/11/2014 tarih ve 2014/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca; sözleşmeli personelin ücret ödemeleri; "01.2- Sözleşmeli Personel" tertibinin ilgili dördüncü düzey ekonomik kodundan, geçici personel olarak çalışanların ücretleri, "01.4- Geçici

Personel" tertibinin ilgili dördüncü düzey ekonomik kodundan, kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilen Süreli Personelin Tazminatları ile Ek Çalışma Ücretleri, "01.5- Diğer Personel" tertibinin "01.5.1.90- Diğer Personele Yapılan Diğer Ödemeler" ayrıntı kodundan,

2. İlgili kanunlar gereği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde; kadrolu I ve II sayılı cetvele tabi personel aylık ödemeleri; "01.1-Memurlar" tertibinin, eğitim amacıyla staj gören öğrencilere ödenecek ücretler, "01.4-Geçici Personel" tertibinin, ilgili dördüncü düzey ekonomik kodlarından,

3. Cumhurbaşkanlığı ile yabancı devlet başkanları konutları, diğer köşkler, hizmet binaları ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Konut Yönergesinde belirlenen özel tahsisli konutlar için temizlik malzemesi alımları ile buralarda kullanılan araç gereç ve donanımların temizleme giderleri, "03.2.2.02-Temizlik Malzemesi Alımları" tertibinden,

4. Cumhurbaşkanlığı ile yabancı devlet başkanları konutları, diğer köşkler, hizmet binaları ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Konut Yönergesine bağlı konutların akaryakıt alımları ile doğalgaz alım ve abonelik giderleri "03.2.3.01-Yakacak Alımları", ısıtılmasına ilişkin malzeme alımları "03.2.9.90-Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları" tertiplerinden,

5. Cumhurbaşkanlığı ile, yabancı devlet başkanları konutları, diğer köşkler, hizmet binaları ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Konut Yönergesinde belirlenen özel tahsisli konutların su tüketimi ve abonelik giderleri, "03.2.2.01-Su Alımları", elektrik tüketim ve abonelik giderleri, "03.2.3.03-Elektrik Alımları", içme suyu giderleri, "03.2.4.02-İçecek Alımları", bunlara ilişkin malzeme alımları, "03.2.9.90-Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları" tertiplerinden,

6. Cumhurbaşkanı'nın, eşinin ve resmi ya da özel davetli olarak ülkemizi ziyaret eden Yabancı Devlet Başkanlarının gezilerinde, güvenlik ve hizmet nedeniyle eşlik etmek üzere görevlendirilen personelin özel kıyafet giderleri,"03.2.5.01-Giyecek Alımları", geziye ilişkin konaklama, yeme içme gibi her türlü giderleri, "03.6.1.01- Temsil, Ağırılama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri" tertiplerinden,

7. Cumhurbaşkanı ve Genel Sekreterin yazışma ve kutlamaya ilişkin posta giderleri, "03.5.2.01-Posta ve Telgraf Giderleri" tertibinden,

8. Cumhurbaşkanlığı Makamına hizmet veren taşıtlar ile diğer taşıtların kasko sigortası giderleri, "03.5.4.02-Sigorta Giderleri" tertibinden,

9. Kamu kuruluşlarından geçici olarak tahsis edilen; bina, araç ve gereçlerin bakım, onarım ve her türlü giderleri, Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden,

10. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne tahsisli uçakların bakım ve işletmesine ilişkin giderleri ile ihtiyaç halinde kiralanacak uçak kira ve diğer giderleri Türk Hava Yolları A.O.'lığı; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne tahsisli M/Y Savarona Gemisine ait, bakım-onarım, seyir, personel ve diğer her türlü işletene giderleri Kamu kurum ve Kurulardan ile yapılan protokol esasları doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden,

11. Cumhurbaşkanı, eşi ve Genel Sekreterin temsil niteliğinde verecekleri yemek, kabul, resepsiyon ve organizasyon bedelleri ile bunlarla ilgili diğer her türlü giderleri; Cumhurbaşkanlığı'nca milli ve dini bayramlar ile diğer zamanlarda yapılacak ikram, hediye, gönderilecek çiçek ve çelenk bedelleri, konukları ağırılama giderleri, Cumhurbaşkanı'nın

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

takdirleri ile verilecek ödöl, şilt ve benzeri giderler, "03.6.1.01 -Temsil, Ağırılama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri" tertibinden,

12. Cumhurbaşkanlığı temsil, tören ve ağırılama giderleri, Cumhurbaşkanı ve eş tarafından verilecek hediyelik eşya, verilen resepsiyonlarda görevli personelin görev nedeniyle giymiş oldukları kıyafetlerin yaptırılması-temizlettirilmesi, çalışma ofisi ve konutlarında kullanılacak mal, malzeme alımları, taşıt kiralanması ve diğer hizmet alımları ile çalışma ofisinin, personel yemek hizmetleri alımı ile bununla ilgili mal ve mamul alımları, konutların ve tarihi-bedii değeri olan varlıkların yapım, bakım ve onarımları, çalışmaların kitap haline getirilmesi giderleri; 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın aynı kanunun 22. maddesine göre tedarikçi ile yapılacak pazarlık sonucunda Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden,

13. Cumhurbaşkanı ve aile bireyleri ile bakmakla yükümlü olduklarının, Cumhurbaşkanlığı yapmış olanlar ile bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin, ölenlerin dul ve yetimlerinin her türlü tedavi, ilaç ve cenaze giderleri, "03.9.3.01- Cenaze Giderleri", "03.9.8.90-Diğer Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri" ve "03.9.9.90 Diğer İlaç Giderleri" tertiplerinden,

13. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatında görev yapan personele, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Yiyecek Yardımı Yönergesi kurallarına göre yapılacak yiyecek yardımı, "05.3.1.05-Memurların Öğle Yemeğine Yardım" tertibinden,

14. Cumhurbaşkanı'nın takdirlerine göre;

a) Muhtaç durumdaki kişilere ve öğrencilere, dernek, birlik, kurum, sendika, okul, hastane, vakıf ve benzeri kuruluşlar ile kamuya yararlı kampanyalara yapılacak yardımlar, ilgisine göre,

"05.3.1.01-Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara",

"05.3.1.08-Türk Kültür Varlığının Korunması ve Tanıtımı Giderleri",

"05.4.2.01-Eğitim Amaçlı Diğer Transferler",

"05.4.3.01-Sağlık Amaçlı Transferler",

"05.4.4.01-Yiyecek Amaçlı Transferler",

"05.4.7.01-Muhtaç ve Körlere Yardım",

"05.4.9.01-Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler",

b) Kamu personeli olmayanlara yapılacak ödöl, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemeler "03.4.2.05-Ödöl, İkramiye ve benzeri ödemeler"

c) Kamu personeli olanlara yapılacak ödöl, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemeler ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın "01.1.6.01 -Ödöl ve İkramiyeler" tertiplerinden,

karşılır.

Cumhurbaşkanlığının, bütçe hazırlama ve uygulama süreci bakımından Anayasanın 107. maddesinde yapılan düzenleme dışında, diğer kurumlara göre bir ayrıcalığı bulunmamaktadır. Bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığına ve yatırımlar bakımından Kalkınma Bakanlığına iletilmesi bakımından yasalarda Cumhurbaşkanlığı için ayrıcalık öngören bir hüküm yoktur. Aynı şekilde bütçenin uygulama ve denetimi bakımından da özel düzenlemeler söz konusu değildir.

Anayasanın 107. maddesinde" Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir." hükmü mevcuttur. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı, çalışma esasları ve personel alma işlemleri dışında kalan konuları düzenleyen 17.08.1983 tarih ve 2879 tarihli yasa ile mevcuttur.

Bu yasada kadro ihdas ve atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılacağı belirtilmiş ve genel uygulamanın dışında tutulmuştur. Diğer bir ifadeyle sınırsız serbestlik tanınmıştır.(Madde 2).

Harcamaların bütçeleme bakımından söz konusu yasada cumhurbaşkanlığına herhangi bir ayrıcalık tanınmamış, yalnızca genel bütçeye dahil edileceği ifade edilmiştir.(Madde 3).

Kurumların Bütçe hazırlama süre sürecini uygulama ve denetimini düzenleyen 5018 sayılı yasanın 12. maddesine Cumhurbaşkanlığı bütçesi Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler arasında sayılmıştır.

Bütçe tasarılarının sunulmasını düzenleyen 18. maddende TBMM ve Sayıştay'a doğrudan Meclis'e sunma ayrıcalığı getirildiği halde. Cumhurbaşkanlığı bunun dışında tutulmuştur.

Bütçe uygulaması bakımından genel çerçevede 5018 sayılı kanuna tabi olmakla birlikte uygulama birimleri bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yapılan düzenlemeye tabidir.(harcama yetkilisi vs.).

Bütçe uygulamalarının denetimi bakımından Sayıştay Kanunun 4. maddesinde Cumhurbaşkanlığını ayık tutan her hangi bir hüküm mevcut değildir.

Son yıllarda cumhurbaşkanlığı bütçesini sistem dışına çıkaran uygulamalardan biri de bu kurum bütçesine eklenen (E) cetvellerinde yer alan hükümlerde görülmektedir. Bu durum 5018 sayılı Kanununda tanımını mevcut kamu mali yönetim ve denetim bulan sistemine aykırılık teşkil etmekte, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı 5018 sayılı Kanuna ekli (I) 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 işleri ise 4734 sayılı Kanuna tabidir. Dolayısıyla bütçe ile tahsis edilen kaynakları kamu harcama hukuku içinde kullanması ve hesabını da TBMM'ne vermesi gerekir.

2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun “Bağlı Cetveller” başlıklı 4/1-ç. maddesinde; “Bazı ödeneklerin kullanımına ve harcamalara ilişkin esaslar (E) cetvelinde gösterilmiştir.” denilmektedir. Nitekim bazı ödeneklerin kullanımı ve harcamalara ilişkin esasların düzenlendiği 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki olan söz konusu (E) cetveli 95 maddeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanlığı bütçesinin uygulaması ile ilgili bir zorunluluktan kaynaklanan hususun varlığının kabulü halinde bile, bu düzenlemelerin 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununa ekli (E) cetveli içerisinde yer alması gerekmektedir.

Anayasa’nın Bütçenin hazırlanması ve uygulanması” başlıklı 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.

Ayrıca söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında; “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” kuralı yer almaktadır.

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 verilmiş, “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.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu tasarısının görüşülmesi” başlıklı 19. maddesinde;

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. Merkezî yönetim bütçe kanunu malî yıl başından önce Resmî Gazetede yayımlanır...” hükmü yer almaktadır.

Bütçenin görüşülmesi ile ilgili olarak Anayasa da bir madde hükmü bulunmaktadır.

“Bütçenin görüşülmesi” başlıklı 162. maddede;

“Bakanlar Kurulu, merkezî yönetim bütçe tasarısı ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur.

Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.”

hükmüne yer verilmiştir.

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 kurallandırılmıştır. 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, 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 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.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasanın 104. maddesinde bütçe hazırlanması ve kullanımı ile ilgili özel bir hüküm bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı bütçesinden yapılacak, Cumhurbaşkanı'nın konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan giderler ve bu giderlerin ekonomik sınıflandırmanın hangi ayrıntısından karşılanacağı belirtmek amacı ile hazırlanıp 2016 yılı Merkezi Bütçe Kanunu'nun Cumhurbaşkanlığı ile ilgili bölümünün ekine yerleştirilen 2016 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli'nde yer verilen açıklamaların teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek mümkün görünmemektedir.

Bu itibarla, 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu 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 2016 yılı Merkezi Bütçe kanununun Cumhurbaşkanlığı ile ilgili bölümüne ekli (E) Cetveline konulan hükümlerle tahsis edilen ödeneklerin kullanımı ile ilgili özel düzenlemeler getirilmesi, yapılacak bazı harcamaların 4734 sayılı Kanunda yer alan bazı sınırlamalara tabi olmadan yapılmasına yönelik hüküm konulması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

Cumhurbaşkanı'nın konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan giderler ve bu giderlerin ekonomik sınıflandırmanın hangi ayrıntısından karşılanacağı belirtmek amacıyla tanzim olunan Cumhurbaşkanlığı Bütçesine ekli (E) Cetveli içeriğindeki bazı açıklamaların değerlendirilmesinden; söz konusu belirlemelerin bu tertiplerden yapılacak harcamaların ekonomik sınıflandırmanın hangi ayrıntısından karşılanacağı yönündeki belirsizliği gidermenin ötesinde Cumhurbaşkanlığı Bütçesinin uygulanması sürecinde mevcut kamu mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkılarak yeni bir harcama hukuku yaratılmaktadır.

Örneğin;

2016 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesine ekli E-Cetveli'nin;

-2'nci maddesine göre; "İlgili kanunlar gereği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde; kadrolu I ve II sayılı cetvele tabi personel aylık ödemeleri; "01.1-Memurlar" tertibinin, eğitim amacıyla staj gören öğrencilere ödenecek ücretlerin , "01.4-Geçici Personel" tertibinin, ilgili dördüncü düzey ekonomik kodlarından,;"

-14. maddesine göre; " Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatında görev yapan personele, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Yiyecek Yardımı Yönergesi kurallarına göre yapılacak yiyecek yardımının, "05.3.1.05-Memurların Öğle Yemeğine Yardım" tertibinden"

ödenmesini belirlemeye yönelik açıklamaların, Cumhurbaşkanı'nın konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan giderler ve bu giderlerin ekonomik sınıflandırmanın hangi ayrıntısından karşılanacağı belirtmek amacıyla yapılan izahat olduğu iddia edilebilirse de bunların Cumhurbaşkanlığı Bütçesine ek olarak bu bütçeye özgü olarak düzenlenen ayrı bir E

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

Cetvelinde gösterilmesi hem gereksiz hem de Anayasanın 161. maddesi hükmü gereğince mümkün değildir.⁷

Ancak, 2016 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesine ekli E-Cetveli'nin;

-10. maddesinde yer alan;

“Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne tahsisli uçakların bakım ve işletmesine ilişkin giderleri ile ihtiyaç halinde kiralanacak uçak kira ve diğer giderleri Türk Hava Yolları A.Ş.'nin; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne tahsisli M/Y Savarona Gemisine ait, bakım-onarım, seyir, personel ve diğer her türlü işletene giderleri Kamu kurum ve Kuruluşları ile yapılan protokol esasları doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden,”

-12.maddesinde yer alan;

“Cumhurbaşkanlığı temsil, tören ve ağırlama giderleri, Cumhurbaşkanı ve eşi tarafından verilecek hediyelik eşya, verilen resepsiyonlarda görevli personelin görev nedeniyle giymiş oldukları kıyafetlerin yaptırılması-temizlettirilmesi, çalışma ofisi ve konutlarında kullanılacak mal, malzeme alımları, taşıt kiralanması ve diğer hizmet alımları ile çalışma ofisinin, personel yemek hizmetleri alımı ile bununla ilgili mal ve mamul alımları, konutların ve tarihi-bedii değeri olan varlıkların yapım, bakım ve onarımları, çalışmaların kitap haline getirilmesi giderleri; 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda belirtilen parasal limitlere bakılmaksızın aynı kanunun 22. maddesine göre tedarikçi ile yapılacak pazarlık sonucunda Cumhurbaşkanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinden,”

-15. maddesinde yer alan;

Cumhurbaşkanı'nın takdirlerine göre;

a) Muhtaç durumdaki kişilere ve öğrencilere, dernek, birlik, kurum, sendika, okul, hastane, vakıf ve benzeri kuruluşlar ile kamuya yararlı kampanyalara yapılacak yardımlar, ilgisine göre,

"05.3.1.01-Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara",

"05.3.1.08-Türk Kültür Varlığının Korunması ve Tanıtımı Giderleri",

"05.4.2.01-Eğitim Amaçlı Diğer Transferler",

"05.4.3.01-Sağlık Amaçlı Transferler",

"05.4.4.01-Yiyecek Amaçlı Transferler",

"05.4.7.01-Muhtaç ve Körlere Yardım",

⁷ Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına İlişkin Rehberde yer verilen açıklamalar nedeniyle; bunlara ilişkin ödemelerin bu tertiplerden yapılması gerektiği belirten açıklamaların Merkezi Bütçe Kanunu (E) cetvelinde yer alması mümkündür..

"05.4.9.01-Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler",

b) Kamu personeli olmayanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemeler "03.4.2.05-Ödül, İkramiye ve benzeri ödemeler"

c) Kamu personeli olanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemeler ilgili mevzuatında yer alan hükümlere bakılmaksızın "01.1.6.01 -Ödül ve İkramiyeler" tertiplerinden,"

Ödeneceğine dair düzenlemeler, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, hiçbir esas belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın bir alanın düzenleme yetkisinin devri mahiyetindedir.

Bu tür harcama yetkilerinin Cumhurbaşkanı'nın konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan birtakım giderler için gerekli olduğu ileri sürülebilir. Ancak bunların Cumhurbaşkanlığı ile ilgili yasalarda veya diğer harcama yasalarında belirtilmesi yerine 2016 yılı Merkezi Bütçe Kanununun Cumhurbaşkanlığı Bütçesine ait bölümüne ekli (E) Cetveline konulan maddelere konulması, Anayasanın 161. maddesine aykırılık teşkil edecektir.

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.

Hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın 2016 yılı Merkezi Bütçe kanununun Cumhurbaşkanlığı ile ilgili bölümüne ekli (E) Cetveline konulan hükümlerle tahsis edilen ödeneklerin kullanımı ile ilgili özel düzenlemeler getirilmesi, bu harcamalar için Cumhurbaşkanlığına ve Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliğine, makama veya makamın gereği olarak yapılacak bazı harcamalar için takdir yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen düzenleme Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

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 amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Kamu idarelerinin tamamı, ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre yerine getirir iken Cumhurbaşkanlığı bütçesine ekli E cetvelinin 12. maddesinde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı çalışma ofisi ile konutlarında kullanılacak mal ve malzeme alımları, taşıt kiralması ve diğer hizmet alımları ile çalışma ofisi personel yemek hizmetleri alımı ile bununla ilgili mal ve mamul alımlarının, Cumhurbaşkanlığı konutlarının ve tarihi-bedii değeri olan varlıkların yapım, bakım ve onarımları ile çalışmaların kitap haline getirilmesinin, diğer kamu idarelerinden farklı olarak ilan yapılmaksızın, teminat alınmaksızın,

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

ihale açılmaksızın, ihale komisyonu kurulmaksızın, isteklilerde aranacak yeterlik kuralları aranmaksızın tedarikçi ile yapılacak pazarlık sonucuna göre edinilmesinde kamu yararı olduğu ileri sürülemeyeceği gibi, genel kuraldan ayık tutulmasını gerektirecek öznel bir gerekçesi bulunmamakta ve ihtiyaçların giderilmesinde Cumhurbaşkanlığı bütçesine ayrıcalık tanınması yasal kuralların adil ve hakkaniyete uygun olması ölçütleriyle bağdaşmamaktadır.

Bu itibarla iptali istenen Cumhurbaşkanlığı bütçesine ekli E cetvelinde yer alan bu düzenlemeler, Anayasanın 2. maddesine de aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2016 yılı Merkezi Bütçe kanununun Cumhurbaşkanlığı ile ilgili bölümüne ekli (E) Cetvelinin Anayasanın 2., 7., 87., 88., 89., 107. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

2016 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 birçok kanun ve KHK’lerde değişiklik yapılması, uygulamalarının durdurulması, kaldırması veya bunlara aykırı düzenlemeler taşıması nedenleriyle, Anayasa’ya aykırı bulunmaktadır.

Bütçe kanunları bir yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Bir yıllık bir döneme ilişkin olan 2016 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

09.03.2016 tarihli ve 6682 sayılı “2016 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 2., 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;

5) 6. maddesinin (5) numaralı fıkrasının üçüncü cümlesindeki, "...bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı ilgili kurumun talebi üzerine 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilir." ifadesi, Anayasa'nın 2., 87. ve 161. maddelerine; dördüncü cümlesindeki "... veya başka bir ..." ibaresi ise Anayasa'nın 87. ve 163. 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 11. maddesinin birinci cümlesindeki "...özel hesaba aktarılarak ..." ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlesi Anayasa'nın 7., 87., 88., 89.,124., 160. ve 161. maddelerine;

8) Ekli "E Cetveli"nin 17. maddesinin birinci cümlesindeki "...açılacak özel hesap ..." ibaresi ile üçüncü cümlesi Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

9) Ekli "E Cetveli"nin 18. maddesinin birinci cümlesindeki "...tarafından açılacak özel hesap ..." ibaresi ile ikinci cümlesi, Anayasa'nın 2., 7., 124., 160. ve 161. maddelerine;

10) Ekli "E Cetveli"nin 19. maddesinin ikinci cümlesi, Anayasa'nın 7., 124., 160. ve 161. maddelerine;

11) 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;

12) Ekli "E Cetveli"nin 24. maddesinin birinci cümlesindeki "Yüksek Planlama Kurulunca belirlenecek miktardaki" ibaresi ile ikinci cümlesi, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 160. ve 161. maddelerine;

13) Ekli "E Cetveli"nin 27. maddesinin birinci cümlesindeki "...açılacak özel hesaba aktarılarak ..." ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlesi Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124, 160. ve 161. maddelerine;

14) Ekli “E Cetveli”nin 28. maddesinin ikinci cümlesi, Anayasa’nın 161. ve 163. maddelerine;

15) Ekli “E Cetveli”nin 39. maddesi, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine;

16) Ekli “E Cetveli”nin 56. maddesinin 1. ve 3. cümlelerinde yer alan “adına açılmış olan özel hesaplara” ibareleri Anayasa’nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine;

17) Ekli “E Cetveli”nin 60. maddesinin ikinci cümlesi Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine;

18) Ekli “E Cetveli”nin 61. maddesinde yer alan “bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı” ibaresi Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine;

19) Ekli “E Cetveli”nin 66. maddesi, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine;

20) Ekli “E Cetveli”nin 69. maddesinin birinci cümlesinde yer alan “özel hesaba aktarılır” ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümleleri Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

21) Ekli “E Cetveli”nin 75. maddesinin üçüncü fıkrasındaki, “... ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır ...” ibaresi ile “... Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ...” ifadesi Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

22) Ekli “E Cetveli”nin 79. maddesi Anayasa’nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

23) Ekli “E Cetveli”nin 82. maddesinin birinci cümlesinde yer alan “özel hesaba aktarılacak” ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümleleri Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., 124., 160. ve 161. maddelerine;

24) Ekli “E Cetveli”nin 84. maddesi, Anayasanın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

25) Ekli “E Cetveli”nin 87. maddesi, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124., 160. ve 161. maddelerine;

26) Ekli “E Cetveli”nin 90. maddesi Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

27) Ekli “E Cetveli”nin 94. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü cümleleri Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124., 161. ve 163. maddelerine;

28) Ekli “E Cetveli”nin 95. maddesi Anayasanın 2., 7., 87., 88., 89., 124., 161. ve 163. maddelerine;

Esas Sayısı : 2016/47

Karar Sayısı : 2018/10

29) 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin yer aldığı (I) Sayılı Cetvelde bulunan Cumhurbaşkanlığı Bütçesinin eki E-Cetveli Anayasanın 2., 7., 87., 88., 89., 107. 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.”