

“... ”

1) 16.11.2016 tarihli ve 6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 1. maddesiyle değiştirilen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin birinci fıkrasında yer alan “...genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir” ibaresinin Anayasaya Aykırılığı

6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 1’inci maddesi şöyledir:

“MADDE 1- 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 21- Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir.

Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.”

hükmünü içermektedir.

6761 sayılı Kanununun 1’nci maddesi ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21 inci maddesinde yapılan değişikliğin gerekçesi tasarı metninde;

“... 22/12/2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri, ikinci fıkrası ve anılan Kanuna ekli E-Cetvelinin (30) numaralı sırasında yer alan düzenlemeler, "yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, dava konusu kurallar ile kısmen ilgili bakanlara ya da kurumlara verilerek, çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; bütçe kanununa bütçe dışı hükümler konularak, mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya dolaylı olarak değiştirilmesi veya bütçe yılı itibariyle zımnen kaldırılmasının ise

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesinin ihlali olduğu" gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesinin 22/9/2016 tarihli ve 29835 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 26/5/2016 tarihli ve E.:2015/7, K.:2016/47 sayılı Kararıyla iptal edilmiştir. Dolayısıyla, söz konusu hususa ilişkin olarak 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinde değişiklik yapılması ihtiyacı hasıl olmuştur.”

şeklinde açıklanmıştır.

İptali istenilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun değişik 21. Maddesinin 1. fıkrası; ”genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.” hükmünü içerdiğinden söz konusu madde uygulaması ilgili yıl merkezi yönetim bütçe kanunlarına konulacak hükümlerle işlerlik kazanacaktır.

Söyleki 01.01.2017 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 16.12.2016 tarih ve 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle; “Bu Kanunla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla, kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya, Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır.

Maliye Bakanına aynı yetkiler, daha geniş kapsamlı olarak daha önceki yıllar Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında da verilmiştir. Bu nedenle söz konusu yasa maddesi değişikliğinin geçmişte geçirdiği aşamaların bilinmesinde yarar bulunmaktadır.

2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi, 2011 ve 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bentleri, 2013, 2014, 2015 ve 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bentlerinde benzeri hüküm yer almaktadır.

Örneğin; 2013, 2014, 2015 ve 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi şöyledir:

“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 yetkilidir.”

Maliye Bakanının söz konusu yetkileri nasıl kullandığı ise Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde yer almaktadır. Bu bağlamda, Sayıştay’ın 2012 ve 2013, 2014, 2015 yılları Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimlerinde yer alan saptamalara aşağıda yer verilmektedir.

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

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; “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 belirtilmekte, 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.” denilmektedir.

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 % 5.9’una karşılık gelen bu ödeneğin tamamının diğer kamu idarelerinin farklı bütçe tertiplerine aktarılıp yıl sonunda sıfırlandığı anlaşılmaktadır.

Sayıştay Genel Kurulu’nun 01.09.2016 gün ve 5404/1 sayılı Kararı ile TBMM’ye sunulan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde yer alan açıklamalardan, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla, 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 yedek ödenekler tertibine 1.547.000.000,00 Türk Liralık başlangıç ödeneği konulduğu, bu tertibe, Kurum dışı aktarmalarla 33.293.992.135,00 Türk Lirası, kurum içi aktarmalarla 408.769.419,00 Türk Lirası ödenek ilave edildiği, yıl sonunda (yaklaşık 22.7 kat artışla) yedek ödenek toplamının 35.249.761.554,00 Türk Lirasına ulaştığı 35.249.761.554,00 Türk Liralık

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

ödenegin tamamının yedek ödenekten aktarmalarla düşüldüğü ve bu tertipteki genel ödenek toplamının sıfırlanmış olduğu, tespit olunmuştur.

Tablo:1 Yedek Ödenek Tutarının Yıl içerisindeki gelişimini gösterir tablo

Yıllar	Maliye Bakanlığı Bütçesinde Bulunan 12.01.31.00.01.1.2.00-1- 09.6 Tertibindeki Yedek Ödenegin Başlangıç Ödenegi	Yedek Ödenegin Aktarmalar Sonrası Ulaştığı Yılsonu Ödenegi	Yedek Ödenek / Genel Bütçeli İdarelerin Başlangıç Ödenegine Oranı
2012	665.250.000 TL	30.919.961.928 TL	8,97
2013	949.178.000 TL	35.912.248.988 TL	9,05
2014	1.199.178.000 TL	25.360.405.215 TL	5,90
2015	1.547.000.000 TL	35.249.761.554 TL	7,59

5018 sayılı Kanuna göre stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanabilecek yedek ödenek, genel bütçe başlangıç ödeneginin % 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 ödeneginin % 8,97'si oranında, 2013 yılında ise yasal yedek ödenek miktarının yaklaşık 38 katı tutarında ve başlangıç ödeneginin % 9.05'i oranında, 2014 yılında ise yasal yedek ödenek miktarının yaklaşık 21 katı tutarında ve başlangıç ödeneginin % 5.9'u oranında, 2015 yılında yasal yedek ödenek tutarının yaklaşık 22.7 katı tutarında ve başlangıç ödeneginin %7.59'u oranında ödenek stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır.

Olayın ikinci boyutu 2012, 2013, 2014 ve 2015 yılları Genel Uygunluk Bildirimlerindeki ödenek üstü harcama tabloları incelendiğinde karşımıza çıkmaktadır. Genel Uygunluk Bildirimlerindeki verilerden; 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.

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

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. Genel bütçeli idarelerin 15.056.878.194,39 TL tutarındaki 2012 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 98'ini oluşturan 14.800.059.706,55 TL'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre 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 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. Genel bütçeli idarelerin 9.284.415.318,31 TL tutarındaki 2013 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 99,45'ini oluşturan 9.233.964.516,06 TL'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre 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.

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'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Bu durumun, Milli Eğitim Bakanlığı'nın personel giderleri ile sosyal güvenlik 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 anlaşılmaktadır.

Yine genel bütçeli idarelerin 31.207.551.183,33 TL tutarındaki 2015 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 62'sini oluşturan 19.607.289.223,43 TL'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Bu durumun, Milli Eğitim Bakanlığı'nın personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri kalemlerine 2015 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen ödeneklerden yaklaşık 18.061.492.611 TL'sinin Maliye Bakanı tarafından Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarılmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Tablo 2: Ödeneküstü gider ve bazı kamu kurumlarının personel giderlerinin yedek ödeneye aktarılmasını özetleyen tablo

Yıllar	Genel Bütçeli Kuruluşların Toplam Ödeneküstü Gideri(TL)	Milli Eğitim Bakanlığı Ödeneküstü harcama toplamı(TL)	Milli Eğitim Bak.Ödeneküstü harcama top. genel bütçeli idarelerin toplam olağanüstü gid.% oranı	Milli Eğitim Bak.Bütçesinden Yedek Ödeneye Aktarılan Personel ve Sosyal
--------	---	---	---	---

				Güv.Prim tutarı(TL)
2012	15.056.878.194,39	14.800.059.706,55	98,00	12.212.000.000,00
2013	9.284.415.318,31	9.233.964.516,06	99,45	15.633.770.000,00
2014	14.179.652.525,19	14.040.150.433,00	99,00	11.985.665.832,00
2015	31.207.551.183,33	19.607.289.223,43	62,00	18.061.492.611,00

Yukarıdaki Tablo 2’den de açıkça görüleceği üzere, Anayasa’nın 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğu halde Bütçe Kanunlarının 6-1/a’ıncı fıkrasında yer alan hükümdeki olanakları kullanmak suretiyle Maliye Bakanlığı başka bir Bakanlığa (Örneğin; Milli Eğitim Bakanlığına) Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen personel ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ödeneklerinin büyükçe bir bölümünü yıl içinde Maliye Bakanlığı Bütçesi içerisinde bulunan 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 yedek ödenekler tertibine aktararak yedek ödenek tutarını başlangıçtaki yasal tutarının¹ çok ötesine ulaştırmakta², daha sonra buradaki ödeneği kamu idarelerinin hizmet alımı ve sermaye giderleri tertiplerine aktarmakta, aynı zamanda sanki personel giderleri tertiplerinde ödenek üstü harcama yapılmasına cevaz veren yasal kurallar varmış gibi kamu idareleri (Örnek: Milli Eğitim Bakanlığı) personel giderleri tertiplerinde ödenek üstü harcama yapmaya mecbur bırakılmakta; daha açık deyişle Maliye Bakanı kamu idarelerinin personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi gideri tertiplerini kamu idarelerinin iradesi dışında ödenek üstü harcama kaynağı olarak kullanmakta, ayrıca bu yöntemle yıl içinde “ek bütçe kanun”u çıkarma mükellefiyetinden de kurtulmaktadır.³ Yani Anayasaya göre ek bütçe ile karşılanması gereken tutarlar ödenek üstü harcama olarak gösterilerek hem TBMM’nin bütçe hakkı hem de yasama yetkisi fiilen yürütme organı tarafından kullanılmış olmaktadır. Bu durum, 2012, 2013, 2014 ve 2015 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla Maliye Bakanına verilen, Anayasa ve 5018 sayılı Kanuna aykırı yetkilerin sonucudur.

2015 yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/1-a maddesi CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun bazı maddelerinin iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

İptali istenilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun değişik 21. maddesinin 1. fıkrası hükmünün uygulaması ilgili yıl merkezi bütçe kanunlarına konulacak hükümlerle işlerlik kazanacaktır. Bu açıdan konunun öncelikle “Parlamentonun Bütçe Hakkı

¹ 5018 sayılı Kanunun 23. Maddesi hükmüne göre Maliye Bakanlığı Bütçesine genel bütçe ödeneklerinin % 2 sine kadar yedek ödenek konulabilir.

² Yedek ödenek tertibinde 2012 yılında başlangıç tutarının 45 katı, 2013 yılında başlangıç tutarının 38 katı, 2014 yılında başlangıç tutarının 21 katı, 2015 yılında başlangıç tutarının 22 katına ulaşmıştır.

³ Bu yöntemle yedek ödenekte yer alan tutar genel bütçe başlangıç ödeneklerinin 2012 yılında % 8.67, 2013 yılında %9.05, 2014 yılında % 5.90 ve 2015 yılında % 7.59’una ulaşmaktadır.

ve Anayasanın Bağlayıcılığı” ve Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetim sisteminin geçirdiğı aşamalar açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir.

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 yükümlülöklere halk karar verir ki buna "Bütçe Hakkı" denilmektedir. Halk sahip olduğı ve sahip olmak üzere yüzyıllarca mücadele ettiğı "Bütçe Hakkı"nı seçtiğı 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 yeteneğı sınırlı çevrelerin iznine tabi tutulmuştur. Daha sonra harcamaların yapılması temsil yeteneğı 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 birliğı ilkesi, genellik ilkesi, gelir ve giderlerin gayrisafiliğı ilkesi) oluşması ve yerleşmesiyle güçlenmiş, hem de tedrici olarak diğere 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 Parlamenteodan izin/onay isterler. İlgili dönemin sonunda Milletın Meclisince döneme ilişkin gerçekleştirmeler ve yürütölen 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 sorumluluğı çerçevesinde hükümetten hesap sorulur.

Ölkemizde 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 olduğı gibi bütçe hakkının kullanılmasında TBMM’nin konumunu güçlendirmiş, getirdiğı yeni mali yönetim sistemi düzenlemeleri ile Bütçe Hakkının daha etkin kullanımının alt yapısını oluşturmuştur. 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.

Türkiye’de 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile kurulan mali sistemde Maliye Bakanlığı, bütçenin hazırlanması ve uygulanması ile ödeneklerin dağıtımı, yeni ödenek tertibi açılması, kurum içi ve kurumlar arası aktarma ve serbest bırakılmasında tek belirleyici role sahip bulunmaktaydı.

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

Bu geniş yetkilere ek olarak, 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 önü açılmış; maddenin ikinci fıkrasında ise, kamu idaresi bütçeleri içindeki bölüm içi aktarmalar Maliye Bakanının iznine bağlanmıştır.

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

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.

5018 sayılı Kanunun amacı, katılımcılığı esas alan; hukuka uygun, verimli, etkili ve tutumlu çalışan; mali saydamlık ile yönetsel ve siyasal hesap verebilirliğe dayanan; saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması için yetkileri kamu idarelerine devreden ve TBMM’nin “bütçe hakkı”na güvence oluşturan bir kamu mali yönetimi kurmaktır

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

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, yetki ve sorumluluklar kamu idarelerine bırakılmıştır.

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.

6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinde yapılan değişiklik; anılan Kanunun 21. maddesinin birinci cümlesindeki merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı yönündeki ibare muhafaza edilirken, yeni düzenleme ile genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10’unu geçmemek kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarımlarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esasların merkezi yönetim bütçe kanununda belirleneceği, hükme bağlanmıştır.

Maddenin ikinci fıkrasında yapılan düzenleme ile; eski metinde, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin %5’ine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarma yapabilmesine olanak veren düzenlemede yer alan oran %20’ye çıkarılmaktadır.

Buna ilave olarak ihtiyaç halinde yüzde yirmiye aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkili kılınmaktadır.

Maddenin 3’üncü fıkrasındaki “Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz” düzenlemesi; Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz şeklinde muhafaza edilirken, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilceği yönünde ilave bir düzenleme yapılmaktadır.

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.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri 'belirlilik'tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması gereklidir.

Anayasa'nın 6'ncı maddesinde ise 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 7'nci maddesinde de 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.' denilmiştir. Buna göre, yasa ile yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilebilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamını taşımamaktadır. Temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yönetimin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur.

28.12.2004 tarihli ve 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun 15. maddesinde yer alan benzeri bir şekilde 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.

Yine benzeri hükümleri içeren 22.12.2014 tarih ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6-1/a fıkrası ile ilgili olarak Anayasa'ya aykırılık gerekçesiyle yapılan başvuruyu inceleyen Anayasa Mahkemesi; 22/9/2016 tarihli ve 29835 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 26/5/2016 tarihli ve E.:2015/7, K.:2016/47 sayılı Kararında: "...bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, dava konusu kurallar ile kısmen ilgili bakanlara ya da kurumlara verilerek, çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; bütçe kanununa bütçe dışı hükümler konularak, mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya dolaylı olarak değiştirilmesi veya bütçe yılı itibarıyla zımnen kaldırılmasının ise bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesinin ihlali olduğu açıktır." gerekçesiyle

Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

Yukarıda örnek olarak verilen kararlar Bütçe Kanunlarında yer alan benzeri hükümlerdir.

İptali istenilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun değişik 21. maddesinin;

- (1) numaralı fıkrasında yer alan "...genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenir."

- (2) numaralı fıkrasında yer alan "Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir."

- (3) numaralı fıkrasında yer alan "Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir."

ifadeleri ile ilgili olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. maddesinde yapılan değişikliklerin gerekçesi Anayasa Mahkemesinin iptal kararına dayandırılmasına rağmen madde metninde yapılan düzenlemeler iptal kararında yer alan gerekçeleri kavramamaktadır.

Yukarıda da özetlendiği üzere; temsili demokrasi, parlamentonun "bütçe hakkı"ndan doğmuş 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.

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).

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87. maddesinde, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir." şeklinde ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" yanında "bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" görev ve yetkisine de ayrıca yer verilmiştir.

Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. "Bütçe hakkı", vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına aittir. Bütçe, hükümetin Meclis'e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap kanunu ile denetlemektedir.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin 1. fıkrasında yapılan değişikliğin ilgili yıl merkezi bütçe kanunlarına konulacak hükümlerle başka bir veçhaye dönüştürüleceği ortadadır. Nitekim 2017 Merkezi Bütçe Kanununun 6-1/a maddesine Anayasanın 87 ve 161. maddesinin 4. fıkrası⁴ hükmüne aykırı olarak konulan hüküm de bu öngörümüzü doğrulamaktadır.⁵

⁴ "...Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

⁵tarih ve sayılı 2017 yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6-1/a maddesi "*Bu Kanunla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla, kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya, Maliye Bakanı yetkilidir.*"

6767 sayılı 2017 yılı Merkezi Bütçe kanununun 6-1/a maddesi metninde geçen genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01) ekonomik kodundaki ödenekler Personel Giderleri, (02) ekonomik kodundaki ödenekler Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödenen Devlet Primi Giderleri, (03) ekonomik kodundaki ödenekler Mal ve hizmet Giderleri, (05) ekonomik kodundaki ödenekler Faiz Giderleri, (06) ekonomik kodundaki ödenekler Cari Transferler, (07) ekonomik kodundaki ödenekler Sermaye Giderleri (08) ekonomik kodundaki ödenekler Borç Verme Giderleri ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekler Yedek Ödenekler'i içermekte olup kuruluş bütçelerinin hemen hemen tüm tertiplerinde yer alan ödenek bileşimlerini kapsamaktadır.

İlgili bakanlık, kurum ve kuruluşların söz konusu tertiplerinde yer alan bütçe rakamları her ne kadar bir ön tahmin olmasına karşın, bunlar Maliye Bakanlığınca hazırlanan Bütçe Çağrı ve Bütçe Hazırlama Rehberlerinde de yer alan yürütülecek her bir faaliyet için gerekli mal ve hizmet alımlarına ilişkin olan personel, işçi, memur sayısı, aylık, ücret, ek gösterge, birim fiyatı, adet vb gibi rakam ve parametreler dikkate alınarak hesaplanmışlardır. Başka bir deyimle bu rakamlar samimi olarak öngörülüp hesaplanmış iseler kesin harcamaya dönüşen tutarlar açısından pek fazla bir fark olmaması, bu nedenle aktarma yapılacak tutarların ortaya çıkmaması gerekir.

Maliye Bakanlığının Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 21. Maddesi hükmünü ilgili yıllar (2012 ila 2015 arası) merkezi bütçe kanununa konulan Anayasaya aykırı benzeri hükümlerle birlikte çalıştırarak Maliye Bakanlığı Bütçesi içindeki yedek ödenek tutarını başlangıçtaki yasal tutarının çok ötesine taşımış olduğuna, daha sonra buradaki ödenek miktarını diğer kamu idarelerinin bazı tertiplerine aktardığına, bazı kamu idarelerini (Örnek: Milli Eğitim Bakanlığı) personel giderleri tertiplerinde ödenek üstü harcama yapmaya nasıl mecbur bıraktığına; daha açık deyişle Maliye Bakanlığının kamu idarelerinin personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi gideri tertiplerini kamu idarelerinin iradesi dışında ödenek üstü harcama kaynağı olarak nasıl kullandığına; ayrıca bu yöntemle yıl içinde "ek bütçe kanun"u yasalaştırma mükellefiyetinden de nasıl kaçındığına dair tespitlerimize daha önceki kısımda yer verilmişti.

Maliye Bakanlığının bu yetkileri kullanırken bütçe büyüklükleri açısından ulaştığı yedek ödenek ve olaganüstü ödenek rakamların dökümü de Tablo: 1 ve Tablo: 2 'de özetlenmiştir. Bu tablolardaki veriler; Maliye Bakanlığının Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin eski halini ve merkezi yönetim bütçe kanununa konulan Anayasaya aykırı benzeri hükümleri birlikte çalıştırarak 2012 ila 2015 yılları arasında Genel Bütçe başlangıç ödeneklerinin % 6 sı ila %9 'u arasında bir oranla bazı kuruluşlara ait ödenekleri yedek ödenek tertibine aktararak kullandığını, ayrıca yedek ödenek, aktarma, ödenek üstü gider mekanizmalarını kullanarak "ek bütçe tasarısına" neden gereksinim duymadığını ortaya koymaktadır.

Bütçe genel olarak, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olup merkezi yönetim bütçesi ise kanun ile düzenlenmektedir. Buna göre devlet, bir mali yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir. Bütçe kanunları yıllık olarak çıkarılmakta, ilgili oldukları yıl boyunca uygulanmakta ve yılı tamamlandıktan sonra hükmünü yitirmektedir.

Bütçenin yapısı itibariyle 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 ilkelerdir.

Dava konusu maddenin 1. fıkrasında yer alan “genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.” ifadesindeki “genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek” sınırı Anayasa Mahkemesinin bazı iptal kararlarının gerekçesi olan “yürütmeye sınırsız yetki devri”ni ortadan kaldırmayı amaçlayan bir düzenleme olarak ele alınamaz. Burada bir sınır, oran, aralık tayinine gidilmesi Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; devredilmediği anlamına gelmez.

Bu kapsamda bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin kısmen ilgili bakanlara, kısmen Maliye Bakanına verilerek, sınırları da belirlenmiş bile olsa, TBMM tarafından yapılacak ek bütçe ile karşılanması gereken ilave harcama tutarlarını ödeneküstü gösterecek şekilde Maliye Bakanına geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; devri anlamındadır.

Bu itibarla, iptali istenen “genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir” şeklindeki düzenlemeler, temsili (parlamentar) demokrasinin temel öncülleriyle bağdaşmadığı ve bütçe yapma ve uygulama gibi egemenliğin kullanılmasına ilişkin temel bir Devlet yetkisini kaynağını Anayasadan almadan Maliye Bakanına verdiği için Anayasa’nın 6. maddesine; Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olan “bütçe hakkı”nın yürütme organına devrini öngördüğü için ise Anayasa’nın 87. maddesine aykırıdır.

İptali istenilen dava konusu maddenin 2. fıkrasında; “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödenğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir.” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu fıkra değişiklikten önce “..Ancak merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödenğin 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.” hükmünü taşımaktaydı.

Ancak merkezi bütçe kanunlarına konulan bazı hükümlerle söz konusu maddedeki oran artırılmakta ve bu oranı aşan ödenek aktarmaları için Maliye Bakanına yetki verilmekte idi. Örneğin 2016 yılı 6682 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde bu oran % 20,⁶ 2015

⁶ 6682 sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6/2 maddesi ”.. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, aktarma yapılacak tertipteki ödenğin 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

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde % 20, 2014 yılı 6512 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde % 20, olarak tespit edilmiştir.

2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. Maddesinde;

“...(2) 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.2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.” hükmünde yer alan 2. ve 3. cümleler CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun benzeri maddesi hükmünün iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

İptali istenilen söz konusu maddenin 2.fıkrasının birinci cümlesinde yer alan; “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler.” ifadesi bütçe uygulamaları ilgili idareye sınırlı olarak verilmiş bir yetki anlamında olup anayasal olarak meclisin sahip olduğu ”bütçe yapma hakkının” devri anlamında değildir.

Ancak, söz konusu fıkranın ikinci cümlesinde yer alan “Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı”nın, ilaveten yetkili kılınması, yasama organı tarafından bütçe hakkına dayalı olarak kuruma tahsis olunan ödeneklerle ilgili olarak Maliye Bakanına kurum bütçesi içinde ikinci bir % 20’lik aktarma yetkisi verilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olan “bütçe hakkı”nın yürütme organına devrini öngördüğü için Anayasa’nın 87. maddesine aykırıdır. 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde bulunan benzeri bir düzenleme CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

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

Anayasa’nın bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. 5018 sayılı Kanun bütçe ile ilgili kanun değil, bütçenin hazırlanma, uygulanma ve kontrolün de tabi olduğu

Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır”.hükmünü taşımaktadır.

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

kanundur. Dolayısı ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün 5018 sayılı Kanuna uygun olması, Anayasal bir zorunluluktur.

Daha önce ayrıntılı olarak açıklandığı üzere 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 tutulmuştur.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin, kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının % 20’sini geçmemek üzere yüzde 20’yi geçen diğer her türlü kurum içi ödenek aktarmalarını yapma yetkisinin ilaveten Maliye Bakanı’na verilmesi; 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 bağdaşmadığından, iptali istenen “Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı...” cümlesi, Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına da aykırıdır.

İptali istenilen söz konusu maddenin 2. fıkrasında; yer alan “yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idarelerin” yetkili kılınmasına ilişkin hüküm ise daha önce söz konusu maddede olmayan ancak önceki merkezi yönetim bütçe kanunlarının bazı maddelerinde yer alan düzenlemelerin tamamen aynısıdır.

Bir başka ifade ile önceden Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında bulunan benzeri bir hüküm Anayasa Mahkemesi Kararı gerekçe gösterilerek bu kez 5018 sayılı Kanunun 21. maddesine taşınmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3’üncü cümlesinde yer alan benzeri hükmü sadece Anayasanın 161. maddesi hükmünde yer alan “..Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” düzenlemesine aykırı bularak değil aynı zamanda Anayasanın 87. maddesine de uygun bulmayarak iptal etmiştir.

5018 sayılı Kanunun 21. Maddesinin 2. Fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan düzenlemeye benzeri hükümler 2016, 2015, 2014 yılları Merkezi Bütçe Kanunlarında da yer almakta idi.

Örneğin 6682 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. Maddesinin 3’üncü cümlesinde;

“(2)... 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 Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.”

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

hükmü yer almaktadır.

Yine 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3'üncü cümlesinde;

“...(2) ... 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.”

hükmü yer almaktadır.

Söz konusu cümlede yer alan hüküm CHP'nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun benzeri maddesi hükmünün iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

641 sayılı KHK'nin 32. maddesinde belirtildiği üzere Yıllık Programlar, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak Yüksek Planlama Kuruluna sunulmakta ve Kurulun programları incelemesi ve bir raporla Bakanlar Kuruluna sunmasından sonra Bakanlar Kurulunca kabul edilerek yani yürütme organının tasarrufuyla kesinlik kazanmakta ve idareler bütçeleri ile iş programlarını Yıllık Programlarda kabul edilmiş esaslara göre hazırlanmaktadır.

Ancak, bütçe tasarısında Yıllık Programa göre ödenek konulmuş projelerden birini, bir kaçını ve hatta tamamını, bütçe tasarısının Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, Komisyon “bütçe hakkı”nın gereği olarak bütçeden çıkarabildiği gibi Yıllık Programda yer almayan projeleri de bütçeye ekleyerek ödenek tahsis edebilmekte ve bunlardan birden fazla yılı kapsayan ve Kalkınma Planı ve Yıllık Programların bütünlüğünü ilgilendiren yatırım projelerinin bütçe tasarısı üzerinden Yıllık Programa ilave edilmesinde, 3067 sayılı Kanunun 2. maddesinde yer alan esas ve usullere uyularak Yıllık Programlara bu projelerle sınırlı olmak üzere yasallık kazandırılmaktadır.

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.

İlgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun uygulanması sırasında, Bakanlar Kurulu'nun o yıla ait “Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara” uygun olarak, ilgili yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa göre hazırlanmış Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde yapacağı değişikliklerin hukuksal sonuç doğurabilmesi için, öncelikle yasama organının Anayasa'nın 163. maddesindeki kurallar çerçevesinde o yıla ait Merkezi Yönetim Bütçe Kanununu “ek bütçe” yaparak değiştirmesi ve bu değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından ilgili yıl Yatırım Programına yansıtılması gerekmektedir.

Yasama organı tarafından ilgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için o yılın Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin, doğrudan o yıl uygulanan 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, 21. maddenin 2. fıkrasında yer alan “yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir” cümlesi Anayasa’nın 87. maddesine aykırı bulunmaktadır.

İptali istenilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun, 6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değişik 21. maddesinin 2. fıkrasındaki “yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir” cümlesi, yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, 5018 sayılı Kanunun temel anlayışına ve yine bu Kanunla kurulan mali sistemle, bir bütün olarak bağdaşmadığından Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına da aykırıdır.

5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin 3. fıkrasında değişiklikten önce ”Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz” hükmünü taşımaktaydı.

Söz konusu 3. fıkra 6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değiştirilerek aşağıdaki şekli almıştır.

“Kamu idareleri bütçeleri içinde, personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.”

İptali istenilen 5018 sayılı Kanunun 6761 sayılı kanunla değişik 21. maddesinin 3. fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan “Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.” ilişkin hüküm daha önce söz konusu maddede olmayan ancak önceki Merkezi Bütçe kanunlarının bazı maddelerinde yer alan düzenlemelere benzeşen bir düzenlemedir. Çünkü bu cümlede yer alan hüküm 3. fıkranın 1. cümlesinde yer alan hükmü; “Ancak yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.” hükmünü getirerek geçersiz kılmaktadır. Bu durumda yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde “aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılabilecektir. Maddenin tedvin biçiminden daha önceden aktarma yapılmış personel giderleri tertibinden diğer tertiplere aktarma yapılıp yapılamayacağı konusu ise belirsiz görünmektedir.

Bir başka ifade ile önceden Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında bulunan benzeri bir diğer hüküm Anayasa Mahkemesi Kararı gerekçe gösterilerek bu kez 5018 sayılı Kanunun 21. maddesine taşınmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3’üncü cümlesinde yer alan benzeri hükmü sadece Anayasanın

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

161. maddesi hükmünde yer alan “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” düzenlemesine aykırı bularak değil aynı zamanda Anayasanın 87. maddesine de uygun bulmayarak iptal etmiştir.

İptali istenilen 5018 sayılı Kanunun 6761 sayılı kanunla değişik 21. maddesinin 3. fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan düzenlemeye benzer hükümler 2016, 2015, 2014 yılları Merkezi Bütçe Kanunlarında da yer almakta idi.

Örneğin 6682 sayılı 2016 yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. Maddesinin 3’üncü cümlesinde;

“..(2)... 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.”

hükmü yer almaktadır.

Bu bütçe kanunu maddesinde yer alan “...5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın” ifadesi yeni 21. maddenin 3. Fıkrasının ikinci cümlesindeki “Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir” hükmünün özellikle “aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir” kısmına koştur gelmektedir.

Yine 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3’üncü cümlesinde;

“...(2) ... 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.”

hükmü yer almaktadır.

Söz konusu cümlede yer alan hüküm CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun benzeri maddesi hükmünün iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanununun 21. maddesinin üçüncü fıkrasının 1. cümlesinde yer alan 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

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

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 ödenğin konulmasını ve konulan ödeneklerin başka tertiplere aktarılmamasını gerektirmektedir.

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

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

ifadelerine yer verilmiştir.

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

5018 sayılı Kanunun “stratejik plan-performans programı-performans hedefi/göstergesi-bütçe” temelinde hesap verebilir bir kamu mali yönetimini amaçlaması gerçeği karşısında, 5018 sayılı Kanunun 21. Maddesinin 3. fıkrasının 1. cümlesinde yer alan ödenek aktarmasındaki yasaklar ile yukarıda belirtilen bütçe ilkeleri, Anayasa Mahkemesi’nin yukarıdaki kararının ışığında daha bir önem ve anlam kazanmaktadır.

Bu itibarla iptali istenen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değişik 21. Maddesinin 3. fıkrasının ikinci cümlesindeki, “Ancak yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.” ifadesi, 5018 sayılı Kanunun genel konsepti yanında, 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sistemle bir bütün olarak bağdaşmadığından Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı bulunmaktadır.

Ayrıca, ilgili yıl Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak ilgili yıl 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, hükümlerle ve 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 fıkrasının 1. cümlesinde 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 amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kuralları 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, “Ancak yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.” 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.

Yasama organı tarafından ilgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için ilgili yıl Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin, doğrudan ilgili yıl 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 cümle Anayasa’nın 87. maddesine aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere;

6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 1. Maddesiyle değiştirilen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin birinci fıkrasında yer alan “...genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.” ifadesinin Anayasa’nın 6. ve 87. maddelerine aykırı olduğundan iptaline karar verilmesi gerekmektedir.

2) 6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 1. Maddesiyle değiştirilen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir” cümlesi,

6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 1’inci maddesi şöyledir:

“MADDE 1- 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 21- Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir.

Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.”

hükmünü içermektedir.

6761 sayılı Kanununun 1’nci maddesi ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21 inci maddesinde yapılan değişikliğin gerekçesi tasarı metninde;

“... 22/12/2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri, ikinci fıkrası ve anılan Kanuna ekli E-Cetvelinin (30) numaralı sırasında yer alan düzenlemeler, "yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, dava konusu kurallar ile kısmen ilgili bakanlara ya da kurumlara verilerek, çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; bütçe kanununa bütçe dışı hükümler konularak, mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya dolaylı olarak değiştirilmesi veya bütçe yılı itibariyle zımnen kaldırılmasının ise bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesinin ihlali olduğu" gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesinin 22/9/2016 tarihli ve 29835 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 26/5/2016 tarihli ve E.:2015/7, K.:2016/47 sayılı Kararıyla iptal edilmiştir. Dolayısıyla, söz konusu hususa ilişkin olarak 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinde değişiklik yapılması ihtiyacı hasıl olmuştur.”

şeklinde açıklanmıştır.

İptali istenilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun değişik 21. Maddesinin 1. fıkrası; ”genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.” hükmünü içerdiğinden söz konusu madde uygulaması ilgili yıl merkezî yönetim bütçe kanunlarına konulacak hükümlerle işlerlik kazanacaktır.

Şöyleki 01.01.2017 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 16.12.2016 tarih ve 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle; “Bu Kanunla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla, kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya, Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır.

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

Maliye Bakanına aynı yetkiler, daha geniş kapsamlı olarak daha önceki yıllar Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında da verilmiştir. Bu nedenle söz konusu yasa maddesi değişikliğinin geçmişte geçirdiği aşamaların bilinmesinde yarar bulunmaktadır.

2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi, 2011 ve 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bentleri, 2013, 2014, 2015 ve 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bentlerinde benzeri hüküm yer almaktadır.

Örneğin; 2013, 2014, 2015 ve 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi şöyledir:

“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 yetkilidir.”

Maliye Bakanının söz konusu yetkileri nasıl kullandığı ise Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde yer almaktadır. Bu bağlamda, Sayıştay’ın 2012 ve 2013, 2014, 2015 yılları Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimlerinde yer alan saptamalara aşağıda yer verilmektedir.

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

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; “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

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

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 belirtilmekte, 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." denilmektedir.

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 % 5.9'una karşılık gelen bu ödeneğin tamamının diğer kamu idarelerinin farklı bütçe tertiplerine aktarılıp yıl sonunda sıfırlandığı anlaşılmaktadır.

Sayıştay Genel Kurulu'nun 01.09.2016 gün ve 5404/1 sayılı Kararı ile TBMM'ye sunulan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde yer alan açıklamalardan, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla, 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 yedek ödenekler tertibine 1.547.000.000,00 Türk Liralık başlangıç ödeneği konulduğu, bu tertibe, Kurum dışı aktarmalarla 33.293.992.135,00 Türk Lirası, kurum içi aktarmalarla 408.769.419,00 Türk Lirası ödenek ilave edildiği, yıl sonunda (yaklaşık 22.7 kat artışla) yedek ödenek toplamının 35.249.761.554,00 Türk Lirasına ulaştığı 35.249.761.554,00 Türk Liralık ödeneğin tamamının yedek ödenekten aktarmalarla düşüldüğü ve bu tertipteki genel ödenek toplamının sıfırlanmış olduğu, tespit olunmuştur.

Tablo:1 Yedek Ödenek Tutarının Yıl içerisindeki gelişimini gösterir tablo

Yıllar	Maliye Bakanlığı Bütçesinde Bulunan 12.01.31.00-01.1.2.00-1- 09.6 Tertibindeki Yedek Ödeneğin Başlangıç Ödeneği	Yedek Ödeneğin Aktarmalar Sonrası Ulaştığı Yılsonu Ödeneği	Yedek Ödenek / Genel Bütçeli İdarelerin Başlangıç Ödeneğine Oranı
2012	665.250.000 TL	30.919.961.928 TL	8,97
2013	949.178.000 TL	35.912.248.988 TL	9,05
2014	1.199.178.000 TL	25.360.405.215 TL	5,90
2015	1.547.000.000 TL	35.249.761.554 TL	7,59

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, 2015 yılında yasal yedek ödenek tutarının yaklaşık 22.7 katı tutarında ve başlangıç ödeneğinin %7.59'u oranında ödenek stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır.

Olayın ikinci boyutu 2012, 2013, 2014 ve 2015 yılları Genel Uygunluk Bildirimlerindeki ödenek üstü harcama tabloları incelendiğinde karşımıza çıkmaktadır. Genel Uygunluk Bildirimlerindeki verilerden; 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.

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. Genel bütçeli idarelerin 15.056.878.194,39 TL tutarındaki 2012 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 98'ini oluşturan 14.800.059.706,55 TL'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre 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 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. Genel bütçeli idarelerin 9.284.415.318,31 TL tutarındaki 2013 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 99,45'ini oluşturan 9.233.964.516,06 TL'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre 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.

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'si Milli Eğitim Bakanlığına ait

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

bulunmaktadır. Bu durumun, Milli Eğitim Bakanlığı'nın personel giderleri ile sosyal güvenlik 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 anlaşılmaktadır.

Yine genel bütçeli idarelerin 31.207.551.183,33 TL tutarındaki 2015 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 62'sini oluşturan 19.607.289.223,43 TL'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Bu durumun, Milli Eğitim Bakanlığı'nın personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri kalemlerine 2015 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen ödeneklerden yaklaşık 18.061.492.611 TL'sinin Maliye Bakanı tarafından Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarılmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Tablo 2: Ödeneküstü gider ve bazı kamu kurumlarının personel giderlerinin yedek ödeneye aktarılmasını özetleyen tablo

Yıllar	Genel Bütçeli Kuruluşların Toplam Ödeneküstü Gideri(TL)	Milli Eğitim Bakanlığı Ödeneküstü harcama toplamı(TL)	Milli Eğitim Bak.Ödeneküstü harcama top. genel bütçeli idarelerin toplam olağanüstü gid.% oranı	Milli Eğitim Bak.Bütçesinden Yedek Ödeneye Aktarılan Personel ve Sosyal Güv.Prim tutarı(TL)
2012	15.056.878.194,39	14.800.059.706,55	98,00	12.212.000.000,00
2013	9.284.415.318,31	9.233.964.516,06	99,45	15.633.770.000,00
2014	14.179.652.525,19	14.040.150.433,00	99,00	11.985.665.832,00
2015	31.207.551.183,33	19.607.289.223,43	62,00	18.061.492.611,00

Yukarıdaki Tablo 2'den de açıkça görüleceği üzere, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğu halde Bütçe Kanunlarının 6-1/a'ıncı fıkrasında yer alan hükümdeki olanakları kullanmak suretiyle Maliye Bakanlığı başka bir Bakanlığa (Örneğin; Milli Eğitim Bakanlığına) Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen personel ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ödeneklerinin büyükçe bir bölümünü yıl içinde Maliye Bakanlığı Bütçesi içerisinde bulunan 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 yedek ödenekler tertibine aktararak yedek ödenek tutarını başlangıçtaki yasal tutarının⁷ çok ötesine ulaştırmakta⁸, daha sonra buradaki ödenegi kamu idarelerinin hizmet alımı ve sermaye giderleri tertiplerine aktarmakta, aynı zamanda sanki personel giderleri tertiplerinde ödenek üstü harcama yapılmasına cevaz veren yasal kurallar varmış gibi kamu idareleri (Örnek: Milli Eğitim Bakanlığı) personel giderleri tertiplerinde ödenek üstü harcama yapmaya mecbur bırakılmakta;

⁷ 5018 sayılı Kanunun 23. Maddesi hükmüne göre Maliye Bakanlığı Bütçesine genel bütçe ödeneklerinin % 2 sine kadar yedek ödenek konulabilir.

⁸ Yedek ödenek tertibinde 2012 yılında başlangıç tutarının 45 katı, 2013 yılında başlangıç tutarının 38 katı, 2014 yılında başlangıç tutarının 21 katı, 2015 yılında başlangıç tutarının 22 katına ulaşmıştır.

daha açık deyişle Maliye Bakanı kamu idarelerinin personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi gideri tertiplerini kamu idarelerinin iradesi dışında ödenek üstü harcama kaynağı olarak kullanmakta, ayrıca bu yöntemle yıl içinde “ek bütçe kanun”u çıkarma mükellefiyetinden de kurtulmaktadır.⁹ Yani Anayasaya göre ek bütçe ile karşılanması gereken tutarlar ödenek üstü harcama olarak gösterilerek hem TBMM’nin bütçe hakkı hem de yasama yetkisi fiilen yürütme organı tarafından kullanılmış olmaktadır. Bu durum, 2012, 2013, 2014 ve 2015 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla Maliye Bakanına verilen, Anayasa ve 5018 sayılı Kanuna aykırı yetkilerin sonucudur.

2015 yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/1-a maddesi CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun bazı maddelerinin iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

İptali istenilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun değişik 21. maddesinin 1. fıkrası hükmünün uygulaması ilgili yıl merkezi bütçe kanunlarına konulacak hükümlerle işlerlik kazanacaktır. Bu açıdan konunun öncelikle “Parlamentonun Bütçe Hakkı ve Anayasanın Bağlayıcılığı” ve Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetim sisteminin geçirdiği aşamalar açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir.

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 yükümlülöklere 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 gayrisafililiği 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.

⁹ Bu yöntemle yedek ödenekte yer alan tutar genel bütçe başlangıç ödeneklerinin 2012 yılında % 8.67, 2013 yılında %9.05, 2014 yılında % 5.90 ve 2015 yılında % 7.59’una ulaşmaktadır.

Çağdaş demokrasilerde hükümetler politika önceliklerini amaç ve hedefler seti, kaynak-harcama yapısı, uygulama adımları ve benzeri açılardan ortaya koyarak Parlamenteoya sunarlar ve Parlamenteodan 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 oluşturmuştur. 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.

Türkiye'de 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile kurulan mali sistemde Maliye Bakanlığı, bütçenin hazırlanması ve uygulanması ile ödeneklerin dağıtımı, yeni ödenek tertibi açılması, kurum içi ve kurumlar arası aktarma ve serbest bırakılmasında tek belirleyici role sahip bulunmaktaydı.

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

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

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 öñü 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.

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.

5018 sayılı Kanunun amacı, katılımcılığı esas alan; hukuka uygun, verimli, etkili ve tutumlu çalışan; mali saydamlık ile yönetsel ve siyasal hesap verebilirliğe dayanan; 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, yetki ve sorumluluklar kamu idarelerine bırakılmıştır.

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 öngörülme-yen 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.

6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinde yapılan değişiklikle; anılan Kanunun 21. maddesinin birinci cümlesindeki merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı yönündeki ibare muhafaza edilirken, yeni düzenleme ile genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10'unu geçmemek kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarımlarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esasların merkezi yönetim bütçe kanununda belirleneceği, hükme bağlanmıştır.

Maddenin ikinci fıkrasında yapılan düzenleme ile; eski metinde, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine aktarma yapılacak tertipteki ödeneklerin %5'ine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarma yapılmasına olanak veren düzenlemede yer alan oran %20'ye çıkarılmaktadır.

Buna ilave olarak ihtiyaç halinde yüzde yirmiye aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkili kılınmaktadır.

Maddenin 3'üncü fıkrasındaki "Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz" düzenlemesi; "Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz şeklinde muhafaza edilirken, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabileceği yönünde ilave bir düzenleme yapılmaktadır.

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.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri 'belirlilik'tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması gereklidir.

Anayasa'nın 6'ncı maddesinde ise 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 7'nci maddesinde de 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.' denilmiştir. Buna göre, yasa ile yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilebilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamını taşımamaktadır. Temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yönetimin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur.

28.12.2004 tarihli ve 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun 15. maddesinde yer alan benzeri bir şekilde 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.

Yine benzeri hükümleri içeren 22.12.2014 tarih ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6-1/a fıkrası ile ilgili olarak Anayasa’ya aykırılık gerekçesiyle yapılan başvuruyu inceleyen Anayasa Mahkemesi; 22/9/2016 tarihli ve 29835 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 26/5/2016 tarihli ve E.:2015/7, K.:2016/47 sayılı Kararında: “...bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, dava konusu kuralları ile kısmen ilgili bakanlara ya da kurumlara verilerek, çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; bütçe kanununa bütçe dışı hükümler konularak, mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya dolaylı olarak değiştirilmesi veya bütçe yılı itibarıyla zımnen kaldırılmasının ise bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesinin ihlali olduğu açıktır.” gerekçesiyle

Anayasa’nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

Yukarıda örnek olarak verilen kararlar Bütçe Kanunlarında yer alan benzeri hükümlerdir.

İptali istenilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun değişik 21. maddesinin;

- (1) numaralı fıkrasında yer alan “...genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.”

- (2) numaralı fıkrasında yer alan “Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde

yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir.”

- (3) numaralı fıkrasında yer alan “Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.”

ifadeleri ile ilgili olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. maddesinde yapılan değişikliklerin gerekçesi Anayasa Mahkemesinin iptal kararına dayandırılmasına rağmen madde metninde yapılan düzenlemeler iptal kararında yer alan gerekçeleri kavramamaktadır.

Yukarıda da özetlendiği üzere; temsili demokrasi, parlamentonun “bütçe hakkı”ndan doğmuş 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.

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).

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri Anayasa’nın 87. maddesinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.” şeklinde ifade edilmiştir.

Anayasa’nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkileri arasında “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” yanında “bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek” görev ve yetkisine de ayrıca yer verilmiştir.

Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. “Bütçe hakkı”, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına aittir. Bütçe, hükümetin Meclis’e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi

vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap kanunu ile denetlemektedir.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin 1. fıkrasında yapılan değişiklikliğin ilgili yıl merkezi bütçe kanunlarına konulacak hükümlerle başka bir veçhaye dönüştürüleceği ortadadır. Nitekim 2017 Merkezi Bütçe Kanununun 6-1/a maddesine Anayasanın 87 ve 161. maddesinin 4. fıkrası¹⁰ hükmüne aykırı olarak konulan hüküm de bu öngörümüzü doğrulamaktadır.¹¹

6767 sayılı 2017 yılı Merkezi Bütçe kanununun 6-1/a maddesi metninde geçen genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01) ekonomik kodundaki ödenekler Personel Giderleri, (02) ekonomik kodundaki ödenekler Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödenen Devlet Primi Giderleri, (03) ekonomik kodundaki ödenekler Mal ve hizmet Giderleri, (05) ekonomik kodundaki ödenekler Faiz Giderleri, (06) ekonomik kodundaki ödenekler Cari Transferler, (07) ekonomik kodundaki ödenekler Sermaye Giderleri (08) ekonomik kodundaki ödenekler Borç Verme Giderleri ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekler Yedek Ödenekler'i içermekte olup kuruluş bütçelerinin hemen hemen tüm tertiplerinde yer alan ödenek bileşimlerini kapsamaktadır.

İlgili bakanlık, kurum ve kuruluşların söz konusu tertiplerinde yer alan bütçe rakamları her ne kadar bir ön tahmin olmasına karşın, bunlar Maliye Bakanlığınca hazırlanan Bütçe Çağrı ve Bütçe Hazırlama Rehberlerinde de yer alan yürütülecek her bir faaliyet için gerekli mal ve hizmet alımlarına ilişkin olan personel, işçi, memur sayısı, aylık, ücret, ek gösterge, birim fiyatı, adet vb gibi rakam ve parametreler dikkate alınarak hesaplanmışlardır. Başka bir deyimle bu rakamlar samimi olarak öngörülüp hesaplanmış iseler kesin harcamaya dönüşen tutarlar açısından pek fazla bir fark olmaması, bu nedenle aktarma yapılacak tutarların ortaya çıkmaması gerekir.

Maliye Bakanlığının Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 21. Maddesi hükmünü ilgili yıllar (2012 ila 2015 arası) merkezi bütçe kanununa konulan Anayasaya aykırı benzeri hükümlerle birlikte çalıştırarak Maliye Bakanlığı Bütçesi içindeki yedek ödenek tutarını başlangıçtaki yasal tutarının çok ötesine taşımış olduğuna, daha sonra buradaki ödenek miktarını diğer kamu idarelerinin bazı tertiplerine aktardığına, bazı kamu idarelerini (Örnek: Milli Eğitim Bakanlığı) personel giderleri tertiplerinde ödenek üstü harcama yapmaya nasıl mecbur bıraktığına; daha açık deyişle Maliye Bakanlığının kamu idarelerinin personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi gideri tertiplerini kamu idarelerinin iradesi dışında ödenek üstü harcama kaynağı olarak nasıl kullandığına; ayrıca bu yöntemle yıl içinde "ek bütçe kanun"u yasalaştırma mükellefiyetinden de nasıl kaçındığına dair tespitlerimize daha önceki kısımda yer verilmişti.

¹⁰ "„Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”

¹¹tarih ve sayılı 2017 yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6-1/a maddesi *“Bu Kanunla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla, kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya, Maliye Bakanı yetkilidir.”*

Maliye Bakanlığının bu yetkileri kullanırken bütçe büyüklükleri açısından ulaştığı yedek ödenek ve olaganüstü ödenek rakamların dökümü de Tablo: 1 ve Tablo: 2 'de özetlenmiştir. Bu tablolardaki veriler; Maliye Bakanlığının Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin eski halini ve merkezi yönetim bütçe kanununa konulan Anayasaya aykırı benzeri hükümleri birlikte çalıştırarak 2012 ila 2015 yılları arasında Genel Bütçe başlangıç ödeneklerinin % 6 sı ila %9 'u arasında bir oranla bazı kuruluşlara ait ödenekleri yedek ödenek tertibine aktararak kullandığını, ayrıca yedek ödenek, aktarma, ödenek üstü gider mekanizmalarını kullanarak “ek bütçe tasarısına” neden gereksinim duymadığını ortaya koymaktadır.

Bütçe genel olarak, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olup merkezi yönetim bütçesi ise kanun ile düzenlenmektedir. Buna göre devlet, bir mali yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir. Bütçe kanunları yıllık olarak çıkarılmakta, ilgili oldukları yıl boyunca uygulanmakta ve yılı tamamlandıktan sonra hükmünü yitirmektedir.

Bütçenin yapısı itibariyle 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 ilkelerdir.

Dava konusu maddenin 1. fıkrasında yer alan “genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.” ifadesindeki “genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek” sınırı Anayasa Mahkemesinin bazı iptal kararlarının gerekçesi olan “yürütmeye sınırsız yetki devri”ni ortadan kaldırmayı amaçlayan bir düzenleme olarak ele alınamaz. Burada bir sınır, oran, aralık tayinine gidilmesi Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; devredilmediği anlamına gelmez.

Bu kapsamda bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin kısmen ilgili bakanlara, kısmen Maliye Bakanına verilerek, sınırları da belirlenmiş bile olsa, TBMM tarafından yapılacak ek bütçe ile karşılanması gereken ilave harcama tutarlarını ödeneküstü gösterecek şekilde Maliye Bakanına geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; devri anlamındadır.

Bu itibarla, iptali istenen “genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir “ şeklindeki düzenlemeler, temsili (parlamenter) demokrasinin temel öncülleriyle bağdaşmadığı ve bütçe yapma ve uygulama gibi egemenliğin kullanılmasına ilişkin temel bir Devlet yetkisini kaynağını Anayasadan almadan Maliye Bakanına verdiği için Anayasa’nın 6. maddesine; Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olan “bütçe hakkı”nın yürütme organına devrini öngördüğü için ise Anayasa’nın 87. maddesine aykırıdır.

İptali istenilen dava konusu maddenin 2. fıkrasında; “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödenğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek

aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir.” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu fıkra değişiklikten önce “..Ancak merkezi 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.” hükmünü taşımaktaydı.

Ancak merkezi bütçe kanunlarına konulan bazı hükümlerle söz konusu maddedeki oran artırılmakta ve bu oranı aşan ödenek aktarmaları için Maliye Bakanına yetki verilmekte idi. Örneğin 2016 yılı 6682 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde bu oran % 20,¹² 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde % 20, 2014 yılı 6512 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde % 20, olarak tespit edilmiştir.

2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. Maddesinde;

“...(2) 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. 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.” hükmünde yer alan 2. ve 3. cümleler CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7, K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun benzeri maddesi hükmünün iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

İptali istenilen söz konusu maddenin 2.fıkrasının birinci cümlesinde yer alan; “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler.” ifadesi bütçe uygulamaları ilgili idareye sınırlı olarak verilmiş bir yetki anlamında olup anayasal olarak meclisin sahip olduğu “bütçe yapma hakkının” devri anlamında değildir.

Ancak, söz konusu fıkranın ikinci cümlesinde yer alan “Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı”nın, ilaveten yetkili kılınması,

¹² 6682 sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6/2 maddesi “.. 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 Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır”. hükmünü taşımaktadır.

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

yasama organı tarafından bütçe hakkına dayalı olarak kuruma tahsis olunan ödeneklerle ilgili olarak Maliye Bakanına kurum bütçesi içinde ikinci bir % 20'lik aktarma yetkisi verilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olan “bütçe hakkı”nın yürütme organına devrini öngördüğü için Anayasa’nın 87. maddesine aykırıdır. 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde bulunan benzeri bir düzenleme CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

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

Anayasa’nın bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. 5018 sayılı Kanun bütçe ile ilgili kanun değil, bütçenin hazırlanma, uygulanma ve 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 5018 sayılı Kanunun temelinde, “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” yattığından, bütçenin hazırlanması, uygulanması 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 tutulmuştur.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin, kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının % 20’sini geçmemek üzere yüzde 20’yi geçen diğer her türlü kurum içi ödenek aktarmalarını yapma yetkisinin ilaveten Maliye Bakanı’na verilmesi; 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 bağdaşmadığından, iptali istenen “Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı...” cümlesi, Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına da aykırıdır.

İptali istenilen söz konusu maddenin 2. fıkrasında; yer alan “yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idarelerin” yetkili kılınmasına ilişkin hüküm ise daha önce söz konusu maddede olmayan ancak önceki merkezi yönetim bütçe kanunlarının bazı maddelerinde yer alan düzenlemelerin tamamen aynısıdır.

Bir başka ifade ile önceden Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında bulunan benzeri bir hüküm Anayasa Mahkemesi Kararı gerekçe gösterilerek bu kez 5018 sayılı Kanunun 21.

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

maddesine taşınmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3'üncü cümlesinde yer alan benzeri hükmü sadece Anayasanın 161. maddesi hükmünde yer alan “ .Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” düzenlemesine aykırı bularak değil aynı zamanda Anayasanın 87. maddesine de uygun bulmayarak iptal etmiştir.

5018 sayılı Kanunun 21. Maddesinin 2. Fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan düzenlemeye benzeri hükümler 2016, 2015, 2014 yılları Merkezi Bütçe Kanunlarında da yer almakta idi.

Örneğin 6682 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. Maddesinin 3'üncü cümlesinde;

“..(2)... 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.”

hükmü yer almaktadır.

Yine 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3'üncü cümlesinde;

“...(2) ... 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.”

hükmü yer almaktadır.

Söz konusu cümlede yer alan hüküm CHP'nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun benzeri maddesi hükmünün iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

641 sayılı KHK'nin 32. maddesinde belirtildiği üzere Yıllık Programlar, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak Yüksek Planlama Kuruluna sunulmakta ve Kurulun programları incelemesi ve bir raporla Bakanlar Kuruluna sunmasından sonra Bakanlar Kurulunca kabul edilerek yani yürütme organının tasarrufuyla kesinlik kazanmakta ve idareler bütçeleri ile iş programlarını Yıllık Programlarda kabul edilmiş esaslara göre hazırlanmaktadır.

Ancak, bütçe tasarısında Yıllık Programa göre ödenek konulmuş projelerden birini, bir kaçını ve hatta tamamını, bütçe tasarısının Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, Komisyon “bütçe hakkı”nın gereği olarak bütçeden çıkarabildiği gibi Yıllık Programda yer almayan projeleri de bütçeye ekleyerek ödenek tahsis edebilmekte ve bunlardan birden fazla yılı kapsayan ve Kalkınma Planı ve Yıllık Programların bütünlüğünü ilgilendiren yatırım projelerinin bütçe tasarısı üzerinden Yıllık Programa ilave edilmesinde, 3067 sayılı Kanunun

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

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.

İlgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun uygulanması sırasında, Bakanlar Kurulu'nun o yıla ait "Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara" uygun olarak, ilgili yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa göre hazırlanmış Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde yapacağı değişikliklerin hukuksal sonuç doğurabilmesi için, öncelikle yasama organının Anayasa'nın 163. maddesindeki kurallar çerçevesinde o yıla ait Merkezi Yönetim Bütçe Kanununu "ek bütçe" yaparak değiştirmesi ve bu değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından ilgili yıl Yatırım Programına yansıtılması gerekmektedir.

Yasama organı tarafından ilgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için o yılın Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin, doğrudan o yıl uygulanan 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, 21. maddenin 2. fıkrasında yer alan "yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir" cümlesi Anayasa'nın 87. maddesine aykırı bulunmaktadır.

İptali istenilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun, 6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değişik 21. maddesinin 2. fıkrasındaki "yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir" cümlesi, yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, 5018 sayılı Kanunun temel anlayışına ve yine bu Kanunla kurulan mali sistemle, bir bütün olarak bağdaşmadığından Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına da aykırıdır.

5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin 3. fıkrasında değişiklikten önce "Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz" hükmünü taşımaktaydı.

Söz konusu 3. fıkra 6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değiştirilerek aşağıdaki şekli almıştır.

"Kamu idareleri bütçeleri içinde, personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir."

İptali istenilen 5018 sayılı Kanunun 6761 sayılı kanunla değişik 21. maddesinin 3. fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan “Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.” ilişkin hüküm daha önce söz konusu maddede olmayan ancak önceki Merkezi Bütçe kanunlarının bazı maddelerinde yer alan düzenlemelere benzeşen bir düzenlemedir. Çünkü bu cümlede yer alan hüküm 3. fıkranın 1. cümlesinde yer alan hükmü; “Ancak yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.” hükmünü getirerek geçersiz kılmaktadır. Bu durumda yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde “aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılabilecektir. Maddenin tedvin biçiminden daha önceden aktarma yapılmış personel giderleri tertibinden diğer tertiplere aktarma yapılıp yapılamayacağı konusu ise belirsiz görünmektedir.

Bir başka ifade ile önceden Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında bulunan benzeri bir diğer hüküm Anayasa Mahkemesi Kararı gerekçe gösterilerek bu kez 5018 sayılı Kanunun 21. maddesine taşınmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3’üncü cümlesinde yer alan benzeri hükmü sadece Anayasanın 161. maddesi hükmünde yer alan “Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” düzenlemesine aykırı bularak değil aynı zamanda Anayasanın 87. maddesine de uygun bulmayarak iptal etmiştir.

İptali istenilen 5018 sayılı Kanunun 6761 sayılı kanunla değişik 21. maddesinin 3. fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan düzenlemeye benzer hükümler 2016, 2015, 2014 yılları Merkezi Bütçe Kanunlarında da yer almakta idi.

Örneğin 6682 sayılı 2016 yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. Maddesinin 3’üncü cümlesinde;

“..(2)... 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.”

hükmü yer almaktadır.

Bu bütçe kanunu maddesinde yer alan “...5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın” ifadesi yeni 21. maddenin 3. Fıkrasının ikinci cümlesindeki “Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir” hükmünün özellikle “aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir” kısmına koştur gelmektedir.

Yine 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3’üncü cümlesinde;

“...(2) ... 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.”

hükmü yer almaktadır.

Söz konusu cümlede yer alan hüküm CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun benzeri maddesi hükmünün iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanununun 21. maddesinin üçüncü fıkrasının 1. cümlesinde yer alan 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 yapılamamasını gerektirir.

Aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaması, ödeneğe ihtiyacı olduğu için aktarma yapılmış tertiplere, yine

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

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. Maddesinin 3. fıkrasının 1. cümlesinde yer alan ödenek aktarmasındaki yasaklar ile yukarıda belirtilen bütçe ilkeleri, Anayasa Mahkemesi’nin yukarıdaki kararının ışığında daha bir önem ve anlam kazanmaktadır.

Bu itibarla iptali istenen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değişik 3. fıkrasının ikinci cümlesindeki, “Ancak yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.” ifadesi, 5018 sayılı Kanunun genel konsepti yanında, 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sistemle bir bütün olarak bağdaşmadığından Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı bulunmaktadır.

Ayrıca, ilgili yıl Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak ilgili yıl 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, hükümlerle ve 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 fıkrasının 1. cümlesinde 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 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 üçüncü cümledeki, "Ancak yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir." 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.

Yasama organı tarafından ilgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için ilgili yıl Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin, doğrudan ilgili yıl 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 cümle Anayasa'nın 87. maddesine aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere;

6761 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un 1. Maddesiyle değiştirilen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir." cümlesinin Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptaline karar verilmesi gerekmektedir.

3) 6761 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"un 1. Maddesiyle değiştirilen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir" cümlesinin Anayasaya aykırılığı

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 1’inci maddesi şöyledir:

“MADDE 1- 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 21- Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir.

Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.”

hükmünü içermektedir.

6761 sayılı Kanununun 1’nci maddesi ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21 inci maddesinde yapılan değişikliğin gerekçesi tasarı metninde;

“... 22/12/2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri, ikinci fıkrası ve anılan Kanuna ekli E-Cetvelinin (30) numaralı sırasında yer alan düzenlemeler, "yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, dava konusu kurallar ile kısmen ilgili bakanlara ya da kurumlara verilerek, çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; bütçe kanununa bütçe dışı hükümler konularak, mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya dolaylı olarak değiştirilmesi veya bütçe yılı itibariyle zımnen kaldırılmasının ise bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesinin ihlali olduğu" gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesinin 22/9/2016 tarihli ve 29835 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 26/5/2016 tarihli ve E.:2015/7, K.:2016/47 sayılı Kararıyla iptal edilmiştir. Dolayısıyla, söz konusu hususa ilişkin olarak 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinde değişiklik yapılması ihtiyacı hasıl olmuştur.”

şeklinde açıklanmıştır.

İptali istenilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun değişik 21. Maddesinin 1. fıkrası; ”genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.” hükmünü içerdiğinden söz konusu madde uygulaması ilgili yıl merkezi yönetim bütçe kanunlarına konulacak hükümlerle işlerlik kazanacaktır.

Şöyleki 01.01.2017 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 16.12.2016 tarih ve 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle; “Bu Kanunla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla, kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya, Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır.

Maliye Bakanına aynı yetkiler, daha geniş kapsamlı olarak daha önceki yıllar Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında da verilmiştir. Bu nedenle söz konusu yasa maddesi değişikliğinin geçmişte geçirdiği aşamaların bilinmesinde yarar bulunmaktadır.

2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi, 2011 ve 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bentleri, 2013, 2014, 2015 ve 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bentlerinde benzeri hüküm yer almaktadır.

Örneğin; 2013, 2014, 2015 ve 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi şöyledir:

“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 yetkilidir.”

Maliye Bakanının söz konusu yetkileri nasıl kullandığı ise Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde yer almaktadır. Bu bağlamda, Sayıştay’ın 2012 ve 2013, 2014, 2015 yılları Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimlerinde yer alan saptamalara aşağıda yer verilmektedir.

Sayıştay Genel Kurulu’nun 09.09.2013 gün ve 5366 sayılı Kararı ile TBMM’ne sunulan 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde; “2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla Maliye Bakanlığı Bütçesinin, “12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 Yedek Ödenekler” tertibine 665.250.000,00 TL başlangıç ödeneği konulduğu, 2012 Yılı

Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun “Aktarma ve ekleme işlemleri” başlıklı 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına verilen yetki çerçevesinde, diğer kamu idareleri bütçesinden 30.130.910.716,00 TL, Maliye Bakanlığı bütçesinden ise 295.891.614,00 TL ödenek aktarılıp, 172.090.402,00 TL ödenek düşülmesi sonucu Yedek Ödenek toplamının (yaklaşık 45 kat artışla) 30.919.961.928,00 TL’ye ulaştığı; genel bütçeli idareler yıl sonu toplam ödeneğinin % 8.64’üne karşılık gelen bu ödeneğin tamamının diğer kamu idarelerinin farklı bütçe tertiplerine aktarılıp yıl sonunda sıfırlandığı, 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.” denilmektedir.

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; “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 belirtilmekte, 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.” denilmektedir.

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 % 5.9’una karşılık gelen bu ödeneğin tamamının diğer kamu idarelerinin farklı bütçe tertiplerine aktarılıp yıl sonunda sıfırlandığı anlaşılmaktadır.

Sayıştay Genel Kurulu’nun 01.09.2016 gün ve 5404/1 sayılı Kararı ile TBMM’ye sunulan 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde yer alan açıklamalardan, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla, 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 yedek ödenekler tertibine 1.547.000.000,00 Türk Liralık başlangıç ödeneği konulduğu, bu tertibe, Kurum dışı aktarmalarla 33.293.992.135,00 Türk Lirası, kurum içi aktarmalarla 408.769.419,00 Türk Lirası ödenek ilave edildiği, yıl sonunda (yaklaşık 22.7 kat artışla) yedek ödenek toplamının 35.249.761.554,00 Türk Lirasına ulaştığı 35.249.761.554,00 Türk Liralık ödeneğin tamamının yedek ödenekten aktarmalarla düşüldüğü ve bu tertipteki genel ödenek toplamının sıfırlanmış olduğu, tespit olunmuştur.

Tablo:1 Yedek Ödenek Tutarının Yıl içerisindeki gelişimini gösterir tablo

Maliye Bakanlığı Bütçesinde Bulunan 12.01.31.00.01.1.2.00-1-	Yedek Ödenek Sonrası Ulaştığı Yılsonu Ödeneği	Yedek Ödenek / Genel Bütçeli İdarelerin
--	---	---

Yıllar	09.6 Tertibindeki Yedek Ödeneğin Başlangıç Ödeneği		Başlangıç Ödeneğine Oranı
2012	665.250.000 TL	30.919.961.928 TL	8,97
2013	949.178.000 TL	35.912.248.988 TL	9,05
2014	1.199.178.000 TL	25.360.405.215 TL	5,90
2015	1.547.000.000 TL	35.249.761.554 TL	7,59

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, 2015 yılında yasal yedek ödenek tutarının yaklaşık 22,7 katı tutarında ve başlangıç ödeneğinin %7,59'u oranında ödenek stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır.

Olayın ikinci boyutu 2012, 2013, 2014 ve 2015 yılları Genel Uygunluk Bildirimlerindeki ödenek üstü harcama tabloları incelendiğinde karşımıza çıkmaktadır. Genel Uygunluk Bildirimlerindeki verilerden; 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.

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. 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 Bakanlığı'na ait bulunmaktadır. 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 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. Genel bütçeli idarelerin 9.284.415.318,31 TL tutarındaki 2013 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 99,45'ini oluşturan 9.233.964.516,06 TL'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre 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.

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'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Bu durumun, Milli Eğitim Bakanlığı'nın personel giderleri ile sosyal güvenlik 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 anlaşılmaktadır.

Yine genel bütçeli idarelerin 31.207.551.183,33 TL tutarındaki 2015 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 62'sini oluşturan 19.607.289.223,43 TL'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır. Bu durumun, Milli Eğitim Bakanlığı'nın personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri kalemlerine 2015 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen ödeneklerden yaklaşık 18.061.492.611 TL'sinin Maliye Bakanı tarafından Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarılmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Tablo 2: Ödeneküstü gider ve bazı kamu kurumlarının personel giderlerinin yedek ödeneye aktarılmasını özetleyen tablo

Yıllar	Genel Bütçeli Kuruluşların Toplam Ödeneküstü Gideri(TL)	Milli Eğitim Bakanlığı Ödeneküstü harcama toplamı(TL)	Milli Eğitim Bak.Ödeneküstü harcama top. genel bütçeli idarelerin toplam olağanüstü gid.% oranı	Milli Eğitim Bak.Bütçesinden Yedek Ödeneye Aktarılan Personel ve Sosyal Güv.Prim tutarı(TL)
2012	15.056.878.194,39	14.800.059.706,55	98,00	12.212.000.000,00
2013	9.284.415.318,31	9.233.964.516,06	99,45	15.633.770.000,00
2014	14.179.652.525,19	14.040.150.433,00	99,00	11.985.665.832,00
2015	31.207.551.183,33	19.607.289.223,43	62,00	18.061.492.611,00

Yukarıdaki Tablo 2'den de açıkça görüleceği üzere, Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğu halde Bütçe Kanunlarının 6-1/a'ıncı fıkrasında yer alan hükümdeki

olanakları kullanmak suretiyle Maliye Bakanlığı başka bir Bakanlığa (Örneğin; Milli Eğitim Bakanlığına) Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen personel ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ödeneklerinin büyükçe bir bölümünü yıl içinde Maliye Bakanlığı Bütçesi içerisinde bulunan 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 yedek ödenekler tertibine aktararak yedek ödenek tutarını başlangıçtaki yasal tutarının¹³ çok ötesine ulaştırmakta¹⁴, daha sonra buradaki ödeneği kamu idarelerinin hizmet alımı ve sermaye giderleri tertiplerine aktarmakta, aynı zamanda sanki personel giderleri tertiplerinde ödenek üstü harcama yapılmasına cevaz veren yasal kurallar varmış gibi kamu idareleri (Örnek: Milli Eğitim Bakanlığı) personel giderleri tertiplerinde ödenek üstü harcama yapmaya mecbur bırakılmakta; daha açık deyişle Maliye Bakanı kamu idarelerinin personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi gideri tertiplerini kamu idarelerinin iradesi dışında ödenek üstü harcama kaynağı olarak kullanmakta, ayrıca bu yöntemle yıl içinde “ek bütçe kanun”u çıkarma mükellefiyetinden de kurtulmaktadır.¹⁵ Yani Anayasaya göre ek bütçe ile karşılanması gereken tutarlar ödenek üstü harcama olarak gösterilerek hem TBMM’nin bütçe hakkı hem de yasama yetkisi fiilen yürütme organı tarafından kullanılmış olmaktadır. Bu durum, 2012, 2013, 2014 ve 2015 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla Maliye Bakanına verilen, Anayasa ve 5018 sayılı Kanuna aykırı yetkilerin sonucudur.

2015 yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/1-a maddesi CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun bazı maddelerinin iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

İptali istenilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun değişik 21. maddesinin 1. fıkrası hükmünün uygulaması ilgili yıl merkezi bütçe kanunlarına konulacak hükümlerle işlerlik kazanacaktır. Bu açıdan konunun öncelikle “Parlamentonun Bütçe Hakkı ve Anayasanın Bağlayıcılığı” ve Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetim sisteminin geçirdiği aşamalar açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir.

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 sınırlandırılması 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 yükümlülöklere 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

¹³ 5018 sayılı Kanunun 23. Maddesi hükmüne göre Maliye Bakanlığı Bütçesine genel bütçe ödeneklerinin % 2 sine kadar yedek ödenek konulabilir.

¹⁴ Yedek ödenek tertibinde 2012 yılında başlangıç tutarının 45 katı, 2013 yılında başlangıç tutarının 38 katı, 2014 yılında başlangıç tutarının 21 katı, 2015 yılında başlangıç tutarının 22 katına ulaşmıştır.

¹⁵ Bu yöntemle yedek ödenekte yer alan tutar genel bütçe başlangıç ödeneklerinin 2012 yılında % 8.67, 2013 yılında %9.05, 2014 yılında % 5.90 ve 2015 yılında % 7.59’una ulaşmaktadır.

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 gayrisafiliği 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 Parlamentodan izin/onay isterler. İlgili dönemin sonunda Milletın Meclisince döneme ilişkin gerçekleştirmeler ve yürütölen 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.

Ölkemizde 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 oluşturmuştur. 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.

Türkiye’de 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile kurulan mali sistemde Maliye Bakanlığı, bütçenin hazırlanması ve uygulanması ile ödeneklerin dağıtımı, yeni ödenek tertibi açılması, kurum içi ve kurumlar arası aktarma ve serbest bırakılmasında tek belirleyici role sahip bulunmaktaydı.

1050 sayılı Kanunun 36. maddesinde, tertibi bütçede bulunup yetersizliğinden dolayı ilave olarak alınan ödenek “ek ödenek”, bütçenin hazırlanması ve kabulü sırasında öngörölmeyen yeni bir hizmet için alınan ödenek ise “olağanüstü ödenek” olarak tanımlanıp, ek ve olağanüstü ödeneğin mali yıl içinde alınabileceği kurallaştırılırken; 38. maddesinde, düşünölmeyen giderler bölümüne bütçenin hazırlanması sırasında öngörölemeyen ve bütçelerde tertipleri bulunmayan hizmetlerin karşılığı ödeneğin konulacağı belirtilmiş; 59. maddesinde ise, Maliye Bakanlığı bütçesinde düşünölmeyen giderler tertibinde yer alan ödenekten, bütçenin hazırlanması sırasında öngörölmeyen 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 ödenğe 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 önü açılmış; maddenin ikinci fıkrasında ise, kamu idaresi bütçeleri içindeki bölüm içi aktarmalar Maliye Bakanının iznine bağlanmıştır.

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

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.

5018 sayılı Kanunun amacı, katılımcılığı esas alan; hukuka uygun, verimli, etkili ve tutumlu çalışan; mali saydamlık ile yönetsel ve siyasal hesap verebilirliğe dayanan; 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, yetki ve sorumluluklar kamu idarelerine bırakılmıştır.

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

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek şartıyla ek bütçe yapılacağı kurallaştırılarak TBMM'nin "bütçe hakkı" güvence altına alınmıştır.

6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinde yapılan değişiklikle; anılan Kanunun 21. maddesinin birinci cümlesindeki merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı yönündeki ibare muhafaza edilirken, yeni düzenleme ile genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10'unu geçmemek kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarımlarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esasların merkezi yönetim bütçe kanununda belirleneceği, hükme bağlanmıştır.

Maddenin ikinci fıkrasında yapılan düzenleme ile; eski metinde, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin %5'ine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarma yapabilmesine olanak veren düzenlemede yer alan oran %20'ye çıkarılmaktadır.

Buna ilave olarak ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkili kılınmaktadır.

Maddenin 3'üncü fıkrasındaki "Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz" düzenlemesi; "Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz şeklinde muhafaza edilirken, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabileceği yönünde ilave bir düzenleme yapılmaktadır.

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.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri 'belirlilik'tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması gereklidir.

Anayasa'nın 6'ncı maddesinde ise 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 7'nci maddesinde de 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez.' denilmiştir. Buna göre, yasa ile yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilebilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamını taşımamaktadır. Temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yönetimin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur.

28.12.2004 tarihli ve 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun 15. maddesinde yer alan benzeri bir şekilde 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.

Yine benzeri hükümleri içeren 22.12.2014 tarih ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6-1/a fıkrası ile ilgili olarak Anayasa’ya aykırılık gerekçesiyle yapılan başvuruyu inceleyen Anayasa Mahkemesi; 22/9/2016 tarihli ve 29835 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 26/5/2016 tarihli ve E.:2015/7, K.:2016/47 sayılı Kararında: “...bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, dava konusu kurallar ile kısmen ilgili bakanlara ya da kurumlara verilerek, çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; bütçe kanununa bütçe dışı hükümler konularak, mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya dolaylı olarak değiştirilmesi veya bütçe yılı itibarıyla zımnen kaldırılmasının ise bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesinin ihlali olduğu açıktır.” gerekçesiyle

Anayasa’nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

Yukarıda örnek olarak verilen kararlar Bütçe Kanunlarında yer alan benzeri hükümlerdir.

İptali istenilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun değişik 21. maddesinin;

- (1) numaralı fıkrasında yer alan "...genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir."

- (2) numaralı fıkrasında yer alan "Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir."

- (3) numaralı fıkrasında yer alan "Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir."

ifadeleri ile ilgili olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. maddesinde yapılan değişikliklerin gerekçesi Anayasa Mahkemesinin iptal kararına dayandırılmasına rağmen madde metninde yapılan düzenlemeler iptal kararında yer alan gerekçeleri kavramamaktadır.

Yukarıda da özetlendiği üzere; temsili demokrasi, parlamentonun "bütçe hakkı"ndan doğmuş 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.

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).

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87. maddesinde, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer

maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.” şeklinde ifade edilmiştir.

Anayasa’nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkileri arasında “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” yanında “bütçe kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek” görev ve yetkisine de ayrıca yer verilmiştir.

Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. “Bütçe hakkı”, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına aittir. Bütçe, hükümetin Meclis’e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap kanunu ile denetlemektedir.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin 1. fıkrasında yapılan değişiklikliğin ilgili yıl merkezi bütçe kanunlarına konulacak hükümlerle başka bir veçheye dönüştürüleceği ortadadır. Nitekim 2017 Merkezi Bütçe Kanununun 6-1/a maddesine Anayasanın 87 ve 161. maddesinin 4. fıkrası¹⁶ hükmüne aykırı olarak konulan hüküm de bu öngörümüzü doğrulamaktadır.¹⁷

6767 sayılı 2017 yılı Merkezi Bütçe kanununun 6-1/a maddesi metninde geçen genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01) ekonomik kodundaki ödenekler Personel Giderleri, (02) ekonomik kodundaki ödenekler Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ödenen Devlet Primi Giderleri, (03) ekonomik kodundaki ödenekler Mal ve hizmet Giderleri, (05) ekonomik kodundaki ödenekler Faiz Giderleri, (06) ekonomik kodundaki ödenekler Cari Transferler, (07) ekonomik kodundaki ödenekler Sermaye Giderleri (08) ekonomik kodundaki ödenekler Borç Verme Giderleri ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekler Yedek Ödenekler’i içermekte olup kuruluş bütçelerinin hemen hemen tüm tertiplerinde yer alan ödenek bileşimlerini kapsamaktadır.

İlgili bakanlık, kurum ve kuruluşların söz konusu tertiplerinde yer alan bütçe rakamları her ne kadar bir ön tahmin olmasına karşın, bunlar Maliye Bakanlığınca hazırlanan Bütçe Çağrı ve Bütçe Hazırlama Rehberlerinde de yer alan yürütülecek her bir faaliyet için gerekli mal ve hizmet alımlarına ilişkin olan personel, işçi, memur sayısı, aylık, ücret, ek gösterge, birim fiyatı, adet vb gibi rakam ve parametreler dikkate alınarak hesaplanmışlardır. Başka bir deyimle bu rakamlar samimi olarak öngörülüp hesaplanmış iseler kesin harcamaya dönüşen tutarlar açısından pek fazla bir fark olmaması, bu nedenle aktarma yapılacak tutarların ortaya çıkmaması gerekir.

Maliye Bakanlığının Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 21. Maddesi hükmünü ilgili yıllar (2012 ila 2015 arası) merkezi bütçe kanununa konulan Anayasaya aykırı

¹⁶ “..Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”

¹⁷tarih ve sayılı 2017 yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6-1/a maddesi “*Bu Kanunla verilen ödeneklerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla, kamu idarelerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaç fazlası ödeneklerinin diğer kamu idarelerinin ödenek ihtiyacının karşılanmasında kullanılmasını temin etmek veya ödeneklerin öncelikli hizmetlerde kullanılmasını sağlamak üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya, Maliye Bakanı yetkilidir.*”

benzeri hükümlerle birlikte çalıştırarak Maliye Bakanlığı Bütçesi içindeki yedek ödenek tutarını başlangıçtaki yasal tutarının çok ötesine taşımış olduğuna, daha sonra buradaki ödenek miktarını diğer kamu idarelerinin bazı tertiplerine aktardığına, bazı kamu idarelerini (Örnek: Milli Eğitim Bakanlığı) personel giderleri tertiplerinde ödenek üstü harcama yapmaya nasıl mecbur bıraktığına; daha açık deyişle Maliye Bakanlığının kamu idarelerinin personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi gideri tertiplerini kamu idarelerinin iradesi dışında ödenek üstü harcama kaynağı olarak nasıl kullandığına; ayrıca bu yöntemle yıl içinde “ek bütçe kanun”u yasalaştırma mükellefiyetinden de nasıl kaçındığına dair tespitlerimize daha önceki kısımda yer verilmişti.

Maliye Bakanlığının bu yetkileri kullanırken bütçe büyüklükleri açısından ulaştığı yedek ödenek ve olaganüstü ödenek rakamların dökümü de Tablo: 1 ve Tablo: 2 ‘de özetlenmiştir. Bu tablolardaki veriler; Maliye Bakanlığının Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin eski halini ve merkezi yönetim bütçe kanununa konulan Anayasaya aykırı benzeri hükümleri birlikte çalıştırarak 2012 ila 2015 yılları arasında Genel Bütçe başlangıç ödeneklerinin % 6 sı ila %9 ‘u arasında bir oranla bazı kuruluşlara ait ödenekleri yedek ödenek tertibine aktararak kullandığını, ayrıca yedek ödenek, aktarma, ödenek üstü gider mekanizmalarını kullanarak “ek bütçe tasarısına” neden gereksinim duymadığını ortaya koymaktadır.

Bütçe genel olarak, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olup merkezi yönetim bütçesi ise kanun ile düzenlenmektedir. Buna göre devlet, bir mali yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir. Bütçe kanunları yıllık olarak çıkarılmakta, ilgili oldukları yıl boyunca uygulanmakta ve yılı tamamlandıktan sonra hükmünü yitirmektedir.

Bütçenin yapısı itibariyle 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 ilkelerdir.

Dava konusu maddenin 1. fıkrasında yer alan “genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.” ifadesindeki “genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek” sınırı Anayasa Mahkemesinin bazı iptal kararlarının gerekçesi olan “yürütmeye sınırsız yetki devri”ni ortadan kaldırmayı amaçlayan bir düzenleme olarak ele alınamaz. Burada bir sınır, oran, aralık tayinine gidilmesi Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; devredilmediği anlamına gelmez.

Bu kapsamda bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin kısmen ilgili bakanlara, kısmen Maliye Bakanına verilerek, sınırları da belirlenmiş bile olsa, TBMM tarafından yapılacak ek bütçe ile karşılanması gereken ilave harcama tutarlarını ödeneküstü gösterecek şekilde Maliye Bakanına geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; devri anlamındadır.

Bu itibarla, iptali istenen “genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına

ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir “ şeklindeki düzenlemeler, temsili (parlamentar) demokrasinin temel öncülleriyle bağdaşmadığı ve bütçe yapma ve uygulama gibi egemenliğin kullanılmasına ilişkin temel bir Devlet yetkisini kaynağını Anayasadan almadan Maliye Bakanına verdiği için Anayasa’nın 6. maddesine; Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olan “bütçe hakkı”nın yürütme organına devrini öngördüğü için ise Anayasa’nın 87. maddesine aykırıdır.

İptali istenilen dava konusu maddenin 2. fıkrasında; “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir.” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu fıkra değişiklikten önce “..Ancak merkezi 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.” hükmünü taşımaktaydı.

Ancak merkezi bütçe kanunlarına konulan bazı hükümlerle söz konusu maddedeki oran artırılmakta ve bu oranı aşan ödenek aktarmaları için Maliye Bakanına yetki verilmekte idi. Örneğin 2016 yılı 6682 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde bu oran % 20,¹⁸ 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde % 20, 2014 yılı 6512 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde % 20, olarak tespit edilmiştir.

2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. Maddesinde;

“...(2) 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. 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.” hükmünde yer alan 2. ve 3. cümleler CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun

¹⁸ 6682 sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6/2 maddesi ”.. 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 Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır”. hükmünü taşımaktadır.

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

benzeri maddesi hükmünün iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

İptali istenilen söz konusu maddenin 2.fıkrasının birinci cümlesinde yer alan; “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödenegin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler.” ifadesi bütçe uygulamaları ilgili idareye sınırlı olarak verilmiş bir yetki anlamında olup anayasal olarak meclisin sahip olduğu “bütçe yapma hakkının” devri anlamında değildir.

Ancak, söz konusu fıkranın ikinci cümlesinde yer alan “Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı”nın, ilaveten yetkili kılınması, yasama organı tarafından bütçe hakkına dayalı olarak kuruma tahsis olunan ödeneklerle ilgili olarak Maliye Bakanına kurum bütçesi içinde ikinci bir % 20’lik aktarma yetkisi verilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olan “bütçe hakkı”nın yürütme organına devrini öngördüğü için Anayasa’nın 87. maddesine aykırıdır. 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinde bulunan benzeri bir düzenleme CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

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 5018 sayılı Kanunun temelinde, “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” yattığından, bütçenin hazırlanması, uygulanması 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 tutulmuştur.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin, kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının % 20’sini geçmemek üzere yüzde 20’yi geçen diğer her türlü kurum içi ödenek aktarmalarını yapma yetkisinin ilaveten Maliye Bakanı’na verilmesi; 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 bağdaşmadığından, iptali istenen “Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı...” cümlesi, Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına da aykırıdır.

İptali istenilen söz konusu maddenin 2. fıkrasında; yer alan “yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idarelerin” yetkili kılınmasına ilişkin hüküm ise daha önce söz konusu maddede olmayan ancak önceki merkezi yönetim bütçe kanunlarının bazı maddelerinde yer alan düzenlemelerin tamamen aynısıdır.

Bir başka ifade ile önceden Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında bulunan benzeri bir hüküm Anayasa Mahkemesi Kararı gerekçe gösterilerek bu kez 5018 sayılı Kanunun 21. maddesine taşınmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3’üncü cümlesinde yer alan benzeri hükmü sadece Anayasanın 161. maddesi hükmünde yer alan “ .Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz” düzenlemesine aykırı bularak değil aynı zamanda Anayasanın 87. maddesine de uygun bulmayarak iptal etmiştir.

5018 sayılı Kanunun 21. Maddesinin 2. Fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan düzenlemeye benzeri hükümler 2016, 2015, 2014 yılları Merkezi Bütçe Kanunlarında da yer almakta idi.

Örneğin 6682 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. Maddesinin 3’üncü cümlesinde;

“(2)... 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.”

hükmü yer almaktadır.

Yine 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3’üncü cümlesinde;

“(2) ... 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır.”

hükmü yer almaktadır.

Söz konusu cümlede yer alan hüküm CHP’nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun benzeri maddesi hükmünün iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

641 sayılı KHK'nin 32. maddesinde belirtildiği üzere Yıllık Programlar, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak Yüksek Planlama Kuruluna sunulmakta ve Kurulun programları incelemesi ve bir raporla Bakanlar Kuruluna sunmasından sonra Bakanlar Kurulunca kabul edilerek yani yürütme organının tasarrufuyla kesinlik kazanmakta ve idareler bütçeleri ile iş programlarını Yıllık Programlarda kabul edilmiş esaslara göre hazırlanmaktadır.

Ancak, bütçe tasarısında Yıllık Programa göre ödenek konulmuş projelerden birini, bir kaçını ve hatta tamamını, bütçe tasarısının Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, Komisyon “bütçe hakkı”nın gereği olarak bütçeden çıkarabildiği gibi Yıllık Programda yer almayan projeleri de bütçeye ekleyerek ödenek tahsis edebilmekte ve bunlardan birden fazla yılı kapsayan ve Kalkınma Planı ve Yıllık Programların bütünlüğünü ilgilendiren yatırım projelerinin bütçe tasarısı üzerinden Yıllık Programa ilave edilmesinde, 3067 sayılı Kanunun 2. maddesinde yer alan esas ve usullere uyularak Yıllık Programlara bu projelerle sınırlı olmak üzere yasalık kazandırılmaktadır.

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.

İlgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun uygulanması sırasında, Bakanlar Kurulu'nun o yıla ait “Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara” uygun olarak, ilgili yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa göre hazırlanmış Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde yapacağı değişikliklerin hukuksal sonuç doğurabilmesi için, öncelikle yasama organının Anayasa'nın 163. maddesindeki kurallar çerçevesinde o yıla ait Merkezi Yönetim Bütçe Kanununu “ek bütçe” yaparak değiştirmesi ve bu değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından ilgili yıl Yatırım Programına yansıtılması gerekmektedir.

Yasama organı tarafından ilgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için o yılın Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin, doğrudan o yıl uygulanan 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, 21. maddenin 2. fıkrasında yer alan “yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir” cümlesi Anayasa'nın 87. maddesine aykırı bulunmaktadır.

İptali istenilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun, 6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değişik 21. maddesinin 2. fıkrasındaki “yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir” cümlesi, yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, 5018 sayılı Kanunun temel anlayışına ve yine bu Kanunla kurulan mali sistemle, bir bütün olarak bağdaşmadığından Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına da aykırıdır.

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin 3. fıkrasında değişiklikten önce "Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz" hükmünü taşımaktaydı.

Söz konusu 3. fıkra 6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değiştirilerek aşağıdaki şekli almıştır.

"Kamu idareleri bütçeleri içinde, personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir."

İptali istenilen 5018 sayılı Kanunun 6761 sayılı kanunla değişik 21. maddesinin 3. fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan "Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir." ilişkin hüküm daha önce söz konusu maddede olmayan ancak önceki Merkezi Bütçe kanunlarının bazı maddelerinde yer alan düzenlemelere benzeşen bir düzenlemedir. Çünkü bu cümlede yer alan hüküm 3. fıkranın 1. cümlesinde yer alan hükmü; "Ancak yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir." hükmünü getirerek geçersiz kılmaktadır. Bu durumda yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde "aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılabilir. Maddenin tedvin biçiminden daha önceden aktarma yapılmış personel giderleri tertibinden diğer tertiplere aktarma yapılıp yapılamayacağı konusu ise belirsiz görünmektedir.

Bir başka ifade ile önceden Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında bulunan benzeri bir diğer hüküm Anayasa Mahkemesi Kararı gerekçe gösterilerek bu kez 5018 sayılı Kanunun 21. maddesine taşınmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3'üncü cümlesinde yer alan benzeri hükmü sadece Anayasanın 161. maddesi hükmünde yer alan "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" düzenlemesine aykırı bularak değil aynı zamanda Anayasanın 87. maddesine de uygun bulmayarak iptal etmiştir.

İptali istenilen 5018 sayılı Kanunun 6761 sayılı kanunla değişik 21. maddesinin 3. fıkrasının ikinci cümlesinde yer alan düzenlemeye benzer hükümler 2016, 2015, 2014 yılları Merkezi Bütçe Kanunlarında da yer almakta idi.

Örneğin 6682 sayılı 2016 yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. Maddesinin 3'üncü cümlesinde;

"..(2)... 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."

hükmü yer almaktadır.

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

Bu bütçe kanunu maddesinde yer alan "...5018 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın" ifadesi yeni 21. maddenin 3. Fıkrasının ikinci cümlesindeki "Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir" hükmünün özellikle "aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir" kısmına koştur gelmektedir.

Yine 2015 yılı 6583 sayılı Merkezi Bütçe Kanununun 6/2. maddesinin 3'üncü cümlesinde;

"...(2) ... 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2015 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması hâlinde bu değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamı 5018 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın idarelerce yapılır."

hükmü yer almaktadır.

Söz konusu cümlede yer alan hüküm CHP'nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı kararı ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun benzeri maddesi hükmünün iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanununun 21. maddesinin üçüncü fıkrasının 1. cümlesinde yer alan yer alan kural, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda da yer alan klasik bütçe ilkelerinin mali sentezidir.

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

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

Açıklık ilkesi, gelir ve gider tahminleri ile ödenek tahsislerinin, bütçe uygulamalarının ve uygulama sonuçlarının, ilgilenen herkes tarafından anlaşılabilir derecede açık olmasını, bunun sağlanabilmesi için de gelir, gider ve ödenek tahsislerinin anlaşılabilir bir bütçe sınıflandırmasıyla yapılmasını 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, 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 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. Maddesinin 3. fıkrasının 1. cümlesinde yer alan ödenek aktarmasındaki yasaklar ile yukarıda belirtilen bütçe ilkeleri, Anayasa Mahkemesi’nin yukarıdaki kararının ışığında daha bir önem ve anlam kazanmaktadır.

Bu itibarla iptali istenen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 6761 sayılı Kanunun 1. maddesiyle değişik 3. fıkrasının ikinci cümlesindeki, “Ancak yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde aktarma

yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.” ifadesi, 5018 sayılı Kanunun genel konsepti yanında, 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sistemle bir bütün olarak bağdaşmadığından Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı bulunmaktadır.

Ayrıca, ilgili yıl Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak ilgili yıl 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, hükümlerle ve 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 fıkrasının 1. cümlesinde 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 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 üçüncü cümledeki, “Ancak yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir.”” 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.

Yasama organı tarafından ilgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edildiği için ilgili yıl Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde, Bakanlar Kurulunun yapacağı değişikliklerin, doğrudan ilgili yıl 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 cümle Anayasa’nın 87. maddesine aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere;

6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 1. Maddesiyle değiştirilen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “Ancak yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir” cümlesinin Anayasa’nın 2., 87. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptaline karar verilmesi gerekmektedir.

4) 6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 7. Maddesiyle değiştirilen 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 12 nci maddesinin iki numaralı (c) bendinde yer alan “fiyat grupları oluşturmaya, bu fiyat grupları ve” ibaresinin Anayasaya Aykırılığı

6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 7’inci maddesi;

“MADDE 7- 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 12 nci maddesinin iki numaralı (c) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“c) (II) sayılı listedeki mallar için belirlenen oranları bir katına kadar artırmaya, sıfıra kadar indirmeye, bu sınırlar içinde kalmak şartıyla 87.03 G.T.İ.P. numarasında yer alan mallar için özel tüketim vergisi matrahını esas alarak fiyat grupları oluşturmaya, bu fiyat grupları ve malların cinsi, sınıfı, üst yapı gövde tanımı, emisyon türü ve değeri, istiap haddi ile yolcu ve yük taşıma kapasitesi itibarıyla farklı oranlar belirlemeye; uygulanmakta olan oranları EURO normlarını sağlayan katalitik konvertör sistemi ile teçhiz edilmiş taşıtlarda yarısına kadar indirmeye, kanunî oranına kadar çıkarmaya,”

hükümünü içermektedir.

6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 7’inci maddesi ile 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 12 nci maddesinin iki numaralı (c) bendinde yapılan değişikle; Bakanlar Kuruluna topluca veya ayrı ayrı olmak üzere;

(II) sayılı listedeki mallar için belirlenen oranları bir katına kadar artırmaya, sıfıra kadar indirmeye, bu sınırlar içinde kalmak şartıyla 87.03 G.T.İ.P. numarasında yer alan mallar için özel tüketim vergisi matrahını esas alarak fiyat grupları oluşturmaya, bu fiyat grupları ve malların cinsi, sınıfı, üst yapı gövde tanımı, emisyon türü ve değeri, istiap haddi ile yolcu ve yük taşıma kapasitesi itibarıyla farklı oranlar belirleme; uygulanmakta olan oranları EURO normlarını sağlayan katalitik konvertör sistemi ile teçhiz edilmiş taşıtlarda yarısına kadar indirmeye, kanunî oranına kadar çıkarma yetkisi verilmektedir.

Anayasa'nın 73 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin yasayla konulacağı, değiştirileceği ya da kaldırılacağı; dördüncü fıkrasında da, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin hükümlerinde, "kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde" değişiklik yapma yetkisinin Bakanlar Kurulu'na verilebileceği belirtilmiştir.

"Vergilerin kanuniliği" ilkesi olarak da nitelendirilen bu kural uyarınca, vergilendirme yetkisi, yasama organına ait olup yürütme organının bir idarî işlemle vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisi yoktur. Bu ilke, vergilendirme yetkisini kullanan organları bağlayıcı bir sınır çizerek; verginin konusu, matrahı, yükümlüsü, vergiyi doğuran olay, ödeme zamanı ve zamanaşımı gibi verginin temel unsurlarının kanunla belirlenmesini gerekli kılmaktadır. Vergilendirme yetkisi, münhasıran yasama organına verilen bir yetki olup, kaynağını Anayasa’nın 2 ve 7 nci maddelerinden almaktadır.

Anayasa'nın Cumhuriyetin niteliklerinin belirlendiği 2 nci maddesi, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu; 7 nci maddesi ise yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemezliği hakkındadır.

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.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri 'belirlilik'tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması gereklidir. Buna karşın itiraz konusu düzenleme, vatandaşlar bakımından vergilendirme konusunda belirsizlik ortaya çıkarmış olup bu şekilde uygulanmaya devam edildiği sürece çıkarmaya da devam edecektir.

Anayasa'nın 7'nci maddesinde de 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.' denilmiştir. Buna göre, yasa ile yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilebilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamını taşımamaktadır. Temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin, yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralı ile sınırsız, belirsiz, geniş bir alanın yönetimin düzenlemesine bırakılması, Anayasa'nın belirtilen maddesine aykırılık oluşturur.

Anayasa Mahkemesinin yerleşmiş içtihatlarına göre, Anayasanın her türlü mali yükümlülüğün kanunla konulması gerektiği kuralını düzenlerken güttüğü amaç, keyfi, takdiri ve sınırsız ölçülere dayalı bir uygulamaya yer verilmemesi ilkesinin korunmasıdır. Bu nedenle vergilendirme yetkisi ancak yasama organı tarafından kanun çıkartılarak kullanılabilir. Kanuna dayanmayan veya kanunla öngörülmeleyen bir konu ve kapsamda vergilendirmeye yönelik olarak idarece bir işlem ve düzenleme yapılması mümkün değildir. Bu kanuni zorunluluğun çerçevesi, ancak istisnai durumlarda ve kanunlarda belirtilen "ölçü ve esaslara" bağlı kalınarak yürütme organına bırakılabilir.

Anayasa Mahkemesi, vergilendirmeye ilişkin ilkeleri değerlendirdiği, 16.01.2003 tarihli ve E.2001/36;K.2003/3 sayılı kararında;

"...Bireylerin sosyal ve ekonomik durumlarını etkileyecek keyfi uygulamalara neden olmaması için, vergilendirmede, vergiyi doğuran olayın ve vergilerin matrah ve oranlarının yukarı ve aşağı sınırlarının, tarh ve tahakkuklarının, tahsil usullerinin, yaptırımlarının ve zamanaşımı gibi belli başlı temel öğelerinin yasalarla belirlenmesi gerekir. Ancak, yasa ile her konuyu bütün kapsam ve ayrıntılarıyla düzenlemenin olanaklı bulunmadığı durumlarda

çerçevesi çizilerek bu sınırlar içinde kalmak koşuluyla uygulamaya ilişkin konularda yürütme organına açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte düzenleyici idarî işlem yapma yetkisi verilebilir.

Anayasa'nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında, “vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiğı yukarı ve aşağı sınırlar içinde değışiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir” denilmektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu, yasanın belirttiğı alt ve üst sınırlar içinde değışiklik yapabilecek, ancak bu sınırları aşacak biçimde herhangi bir düzenleme getiremeyecektir. Bakanlar Kurulu'na verilen bu yetki istisnai bir yetkidir. Vergilendirmede esas kural, vergilerin kanunla konulup, kaldırılması ve değıştirilmesidir. Nitekim 73. maddenin son fıkrasına ilişkin gerekçede vergi yükünün muafığı ve istisnaların zamanla artan oranla düşmesini engellemek üzere kanunla Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesinin kabul edildiğı belirtilmiştir. Ancak Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkinin çok geniş olması, verginin yasallığı ilkesinin zedelenmesine yol açarak yasama yetkisinin yürütme organına devri sonucunu doğurabileceğinden kabul edilemez...” görüşüne yer vermiştir.

6761 sayılı Kanun'un 7 nci maddesiyle, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 12 nci maddesinin 2 nci fıkrasının (c) bendine, “...özel tüketim vergisi matrahını esas alarak fiyat grupları oluşturmaya...”, ibaresi eklenmek suretiyle, Anayasa'da öngörülen sınırların dışına çıkılarak Bakanlar Kurulu'na matrah belirleme yetkisi verilmiştir. Nitekim, Bakanlar Kurulu 24/11/2016 tarihli ve 2016/9542 sayılı Kararı ile 87.03 G.T.İ.P numarasında yer alan mallar için farklı matrahlar belirlemek suretiyle bu yetkiyi kullanmıştır.

Anayasasının 73 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasında Bakanlar Kuruluna verilecek değışiklik yapma yetkisi, muafiyet, istisna, indirim ve oranlarla sınırlandırılmıştır. Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararı uyarınca, verginin temel unsurlarından biri olan vergi matrahını belirleme yetkisi yasama organına ait olup, bu yetki hiçbir şekilde Bakanlar Kuruluna devredilemez.

6761 sayılı Kanun'un 7 nci maddesiyle, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 12 nci maddesinin 2 nci fıkrasının (c) bendinde yapılan düzenlemeyle, Anayasada belirtilen sınırların dışına çıkılarak, kanunla Bakanlar Kuruluna “matrah” ile ilgili bir yetki verildiğinden, hem vatandaşlar bakımından uygulamada belirsizlik ortaya çıkmasına neden olunarak Anayasa'nın 2. maddesi, hem de verginin kanuniliğı ilkesi ihlal edilerek Anayasa'nın 7. ve 73. maddeleri bakımından Anayasaya aykırılık oluşmuştur.

Açıklanan nedenlerle, Anayasa'nın 2., 7. ve 73. maddelerine açıkça aykırı olan söz konusu düzenlemenin iptali gerekir.

III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

1) 6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değışiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 1. maddesiyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun 21. maddesinde yapılan değışiklik ve düzenlemeler Anayasanın 2'nci maddesindeki hukuk devleti ilkesine, temsili (parlamentar) demokrasinin temel öncülleriyle bağdaşmadığı ve bütçe yapma ve uygulama gibi egemenliğin kullanılmasına ilişkin temel bir Devlet yetkisini kaynağını Anayasadan almadan Maliye Bakanına verdiğı için Anayasa'nın 6. maddesine; Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olan “bütçe hakkı”nın yürütme organına devrini

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

öngördüğü için ise Anayasa'nın 87. maddesine, 5018 sayılı Kanunun genel konsepti yanında, 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sistemle bir bütün olarak bağdaşmadığından Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı bulunmaktadır.

Bu düzenleme ile aynı zamanda anayasal güvenceye bağlanan yıllık merkezi bütçenin bir yönüyle ortadan kaldırılıp, merkezi bütçe kanununa Maliye Bakanı tarafından istenildiği şekilde yeniden şekillendirme yetkisi verilmektedir.

2) 6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 7’inci maddesiyle 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun 12 nci maddesinin iki numaralı (c) bendinde yapılan düzenlemeyle, Anayasada belirtilen sınırların dışına çıkılarak, Kanunla Bakanlar Kuruluna “matrah” ile ilgili bir yetki verildiğinden, verginin kanuniliği ilkesi açıkça ihlal edilmiş ve yetki açısından Anayasaya aykırılık oluşmuştur.

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

6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un

1) 1. Maddesiyle değiştirilen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin birinci fıkrasında yer alan “...genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir” ibaresi Anayasa’nın 6. ve 87. maddelerine,

2) 1. Maddesiyle değiştirilen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Maliye Bakanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir” cümlesi Anayasa’nın 87. ve 161. maddelerine,

3) 1. Maddesiyle değiştirilen 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21. Maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir” cümlesi Anayasa’nın 2., 87. ve 161. maddelerine,

Esas Sayısı : 2017/19

Karar Sayısı : 2018/11

4) 7. Maddesiyle değiştirilen 6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı zel Tüketim Vergisi Kanununun 12. maddesinin iki numaralı (c) bendinde yer alan “fiyat grupları oluşturmaya, bu fiyat grupları ve” ibaresi Anayasa’nın 2., 7. ve 73. maddelerine,

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