

“ ...

1) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNUNUN 6. MADDESİNİN (1) NUMARALI FIKRASININ (A) BENDİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

İptali istenen düzenlemelerin Anayasa'ya aykırılıklarını, Türkiye'nin mali sistemi bağlamında ortaya koyabilmek için aşağıdaki açıklamaların yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. (Bu başlık altında yapılan ortak açıklamalar, 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun iptali istenen tüm kuralları için geçerlidir.)

A) Parlamentonun Bütçe Hakkı ve Anayasanın Bağlayıcılığı

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

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

Aşağıda ("D Anayasaya Aykırılık Sorunu" başlığı altında) ayrıntılarıyla açıklanacağı üzere temsili demokrasi, parlamentonun "bütçe hakkı"ndan doğmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında da belirtildiği üzere, "Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. (...) Bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır. (...) Bütçe yapısının fonksiyonunu ifa edebilmesi, temel bütçe ilkelerine uyulması ile mümkün olmaktadır. Bütçe ilkeleri; bütçenin hazırlanması, görüşülüp onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken kuralları ifade eder. Bu ilkeler, devlet bütçelerinin temel özellikleri ve amaçlarının gerçekleşmesi için uygulanması zorunlu olan ulusal ve uluslararası alanda kabul görmüş klasik maliye biliminin ilkeleridir." (Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 30.12.2010 günlü ve E.2008/84, K.2010/121 sayılı kararı).

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

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

Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi, devletin hukukla var olduğu ve hukukla yaşayacağı kabulüne dayanır ve devlet organlarıyla idarenin tüm eylem ve işlemlerinde hukuka ve hukukun evrensel ilkelerine bağlılığı gerektirir. Anayasanın 36. maddesindeki adil yargılanma hakkı ise davaların makul bir süre içinde karara bağlanmasını da içerir. Anayasa'nın 161. maddesinin birinci fıkrasında bütçenin yıllık olduğu açıkça belirtilmiştir. Söz konusu hükümler dikkate alınarak Bütçe kanununa ilişkin iptal isteminin yürürlük tarihi içindeki makul

bir sürede görüşülüp karara bağlanarak Resmi Gazetede yayınlanması parlamentonun “bütçe hakkının” korunması açısından da gerekli bulunmaktadır.¹

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

B) Türkiye'nin Mali Sistemi
1050 Sayılı Kanunla Kurulan Mali Sistem

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

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

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

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

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

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

Devlet adına yüklenim altına girilen sözleşme tasarısı ve taahhütlerin vizesi Maliye Bakanlığının yetkisindedir. Giderlerin mali mevzuata uygunluğu konusunda saymanlara tanınan yasal yetki çerçevesinde Maliye Bakanlığına kamu idareleri üzerinde mali kontrol yetkisi verilmiştir. Bu bağlamda merkezin taşra teşkilatı üzerindeki idari temsilcisi vali ve

¹ 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun bazı maddelerinin iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan 12.05.2016 tarihli başvuru ile 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun bazı iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan 20.02.2017 tarihli başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

kaymakamlar; mali temsilcisi ise saymanlardır (1050 sayılı Kanunun yasalaştığı dönemde ve uzun bir süre saymanlar illerde defterdar, ilçelerde malmüdürleriydi) ve bunların merkezin taşra teşkilatı üzerinde idari ve mali kontrol işlevleri vardır.

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

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

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

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

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

5018 Sayılı Kanunla Kurulan Mali Sistem

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

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

ancak denetim bakımından istenmese bile bazı handikapları da barındıran, fakat saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması için yetkileri kamu idarelerine devreden ve T.B.M.M.’nin “bütçe hakkı”na güvence oluşturan bir kamu mali yönetimi kurma kararıdır.

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

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

Buna göre, kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve belirledikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin olarak temel görev ve görüşleri ile stratejik amaç ve ölçülebilir hedeflerini saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla uzun süreli stratejik plan (md. 9/1) ile stratejik plana göre yürütecekleri faaliyet ve projeleri ve bunların kaynak ihtiyacı ile performans hedef ve göstergelerini içeren yıllık performans programı hazırlamak (md. 9/4) ve kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunabilmek 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 T.B.M.M.'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 idarelerinde hesap verebilirliğin sağlanması, kamu idarelerinin bütçe ödenek tahsislerinin stratejik plan ve performans programlarına dayandırılması, faaliyet ve projelere tahsis edilen ödeneklerin performans göstergelerine bağlanması, 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 verilmiştir. Kanunun 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 sınırlandırılmıştır. Diğer yandan 5. maddesinin (d) bendinde, kamu malî yönetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütüleceği kamu mali yönetiminin temel ilkeleri arasında sayılırken, diğer yandan 19. maddesinin son fıkrasında merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülemeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek şartıyla ek bütçe yapılacağı kurallaştırılarak TBMM'nin "bütçe hakkı" güvence altına alınmıştır.

C) İptali İstenen Düzenlemelerin Anlamı, Kapsamı ve Sonuçları

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 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 10'unu 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.

İptali istenilen 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile ilgili değerlendirmelere yer verilmeden önce; söz konusu hüküm düzenlemesine örnek teşkil eden geçmiş yıllar (2012-2016 yılları) Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında yer alan benzeri hükümlerin uygulama sonuçlarının mevcut bütçe sisteminde yarattığı sonuçların Sayıştayın Genel Uygunluk Bildirimlerindeki tespitler de kaynak gösterilmek suretiyle irdelenmesi gerekli bulunmaktadır.

Maliye Bakanına Anayasa hükümlerine aykırı olarak 2018 yılı Merkezi Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle verilen yetkiler, daha farklı kapsamda 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunundan itibaren tevdi edilmiş bulunmaktadır. Örneğin; benzer yetkiler 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi, 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Aktarma ve ekleme

işlemleri” başlıklı 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bentleri, 2013, 2014, 2015², 2016³ ve 2017⁴ yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının “Aktarma, ekleme devir ve iptal işlemleri” başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bentlerinde de verilmiştir. Bu nedenle daha önceki yıllardan farklı gözüken ancak içerik olarak benzeri hükümleri içeren bu maddenin geçmişte geçirdiği aşamaların bilinmesinde yarar bulunmaktadır.

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.”

6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un 1’nci maddesi ile 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21 inci maddesinde yapılan değişiklik sonrası yeniden düzenlenen 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ise 2018 yılı Merkezi Bütçe Kanunu’nun 6. Maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi hükmüyle aynıdır.⁵

² 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. Bu durum üzerine söz konusu AYM kararı gerekçe gösterilerek 6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un 1’nci maddesi ile 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21 inci maddesinde değişiklik yapılmıştır

³ 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun bazı maddelerinin iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan 12.05.2016 tarihli başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

⁴ 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun 6-1/a maddesi yukarıda bahsedilen AYM Kararı ve 6761 sayılı Kanunla 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21 inci maddesinde yapılan değişiklik sonrası özde aynı olan fakat farklı bir içerikle yasalaştırılmıştır. 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun bazı maddelerinin iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan 20.02.2017 tarihli başvuru da halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

⁵ 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi;
“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 10’unu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan

Maliye Bakanının ilgili yıllar Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının ilgili maddelerinde bulunan söz konusu yetkileri nasıl kullandığı ise Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde yer almaktadır. Bu bağlamda, Sayıştay'ın 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 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 (s.9); 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla Maliye Bakanlığı Bütçesinin, "12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 Yedek Ödenekler" tertibine 665.250.000,00 TL başlangıç ödeneği konulduğu, 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına verilen yetki çerçevesinde, diğer kamu idareleri bütçesinden 30.130.910.716,00 TL, Maliye Bakanlığı bütçesinden ise 295.891.614,00 TL ödenek aktarılıp, 172.090.402,00 TL ödenek düşülmesi sonucu Yedek Ödenek toplamının (yaklaşık 45 kat artışla) 30.919.961.928,00 TL'ye ulaştığı; genel bütçeli idareler yıl sonu toplam ödeneğinin % 8.64'üne karşılık gelen bu ödeneğin tamamının diğer kamu idarelerinin farklı bütçe tertiplerine aktarılıp yıl sonunda sıfırlandığı belirtilmektedir.

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

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

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

Sayıştay Genel Kurulu'nun 07.09.2015 gün ve 5392/1 sayılı Kararı ile TBMM'ye sunulan 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde yer alan açıklamalardan, 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 yedek ödenekler tertibine 1.199.178.000,00 TL başlangıç ödeneği konulduğu, diğer kamu idareleri bütçelerinden 18.711.746.905,00 TL, Maliye Bakanlığı bütçesinden ise 5.449.480.310,00 TL ödenek aktarılması sonucu yedek ödenek toplamının yıl sonunda (yaklaşık 21 kat artışla) 25.360.405.215,00 TL'ye ulaştığı; genel bütçeli

(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." hükmünü taşımaktadır.

idareler yıl sonu toplam ödeneğinin % 5.6'sına karşılık gelen bu ödeneğin tamamının diğer kamu idarelerinin farklı bütçe tertiplerine aktarılıp yıl sonunda sıfırlandığı anlaşılmaktadır.

Genel bütçe başlangıç ödeneğinin 428.396.493.000,00TL olduğu göz önüne alındığında, yılsonu Yedek Ödenek tutarı, bütçe başlangıç ödeneğinin % 5.9'una karşılık gelmektedir.

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.

Genel bütçe başlangıç ödeneğinin 464.163.399.000,00TL olduğu göz önüne alındığında, yılsonu Yedek Ödenek tutarı, bütçe başlangıç ödeneğinin % 7.59'una karşılık gelmektedir.

Sayıştay Genel Kurulu'nun 07.09.2017 gün ve 5413/1 sayılı Kararı ile TBMM'ye sunulan 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde yer alan açıklamalardan, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla, 12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6 yedek ödenekler tertibine 2.064.576.000,00 Türk Liralık başlangıç ödeneği konulduğu, bu tertibe, Kurum dışı aktarmalarla 33.138.509.776,00 Türk Lirası, kurum içi aktarmalarla 277.629.177,00 Türk Lirası ödenek ilave edildiği, yıl sonunda (yaklaşık 16.18 kat artışla) yedek ödenek toplamının 35.480.714.953,00 Türk Lirasına ulaştığı 35.480.714.953,00 Türk Liralık ödeneğin tamamının yedek ödenekten aktarmalarla düşüldüğü ve bu tertipteki genel ödenek toplamının sıfırlanmış olduğu, tespit olunmuştur.

Genel bütçe başlangıç ödeneğinin 560.782.309.000,00TL olduğu göz önüne alındığında, yılsonu Yedek Ödenek tutarı, bütçe başlangıç ödeneğinin % 6.32'sine karşılık gelmektedir.

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 Tutarının Genel Bütçeli İdarelerin Başlangıç Ödenegine Oranı
2012	665. 250.000 TL	30. 919.961.928 TL	8,67
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. 259.761.554 TL	7,59

2016	2.064.576.000 TL	35. 480.714.953 TL	6. 32
------	------------------	--------------------	-------

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, 2016 yılında yasal yedek ödenek tutarının yaklaşık 16.18 katı tutarında ve başlangıç ödeneğinin %6.32'si oranında ödenek stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır

Bu durum, 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla Maliye Bakanına verilen, Anayasa ve 5018 sayılı Kanuna aykırı yetkilerin birinci sonucudur.

Bu durumun ikinci sonucu ise 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 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 tarafından⁶ Maliye Bakanlığı'nın "Yedek Ödenek" tertibine aktarıldıktan sonra buradan kamu idarelerinin hizmet alımı ve sermaye giderleri tertiplerine aktarıldığı ve böylece sanki personel giderleri tertiplerinden ödenek üstü harcama yapılmasına cevaz veren yasal kurallar varmış gibi kamu idarelerinin personel giderleri tertiplerinden 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.

Sayıştay'ın 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimindeki tespitlerden; Genel bütçeli idarelerin 15.056.878.194,39 TL tutarındaki 2012 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık %98'ini oluşturan 14.800.059.706,55 TL'sinin Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunduğu anlaşılmaktadır.(s.33) Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine

⁶ Söz konusu durum ilgili yıllar Merkezi Yönetim Bütçesi Kanunu'nun 6-1/a maddesi ile Anayasaya ve 5018 sayılı Kanuna aykırı olarak verilen yetkilerin kullanılması sonucu ortaya çıkmıştır. 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.

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. Söz konusu tespitle ilgili olarak Sayıştay'ın 2012 Yılı Genel Uygunluk Bildiriminde; "Aynı tertipte hem ödenek üstü gider hem ödenek iptali yapılması konusunda ise, "2012 yılı işlemleri için gerekli bilgilendirmelerin yapıldığı, 2013 yılı işlemleri için de harcama birimlerine gerekli uyarıların yapılacağı belirtilmiştir. 2013 yılı ve takip eden yıllar için bu tür uyumsuzlukların oluşmaması yönüyle tedbirler alınmalıdır." şeklinde bir ifadeye yer verilmiş bulunmaktadır.

2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 9.284.415.318,31 TL, özel bütçeli idareler için 59.213.292,08 TL olmak üzere toplam 9.343.628.610,39 TL ödenek üstü harcama yapılmıştır.

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

2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre ise genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 14.179.652.525,19 TL, özel bütçeli idareler için 370.742,20 TL olmak üzere toplam 14.180.023.267,39 TL ödenek üstü harcama yapılmıştır. Sayıştay'ın 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde yer alan bazı verilerin değerlendirilmesinden; yine genel bütçeli idarelerin 14.179.652.525,19 TL tutarındaki 2014 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 99'unu oluşturan 14.040.150.433 TL'sinin Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunduğu anlaşılmaktadır. (s.30) Bu durumun, Milli Eğitim Bakanlığı'nın personel giderlerine kurumlarına devlet primi giderleri kalemlerine 2014 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen ödeneklerden yaklaşık 11.985.665.832 TL'sinin Maliye Bakanı tarafından Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarılmasından kaynaklandığı saptanmıştır. Söz konusu tespitle ilgili olarak Sayıştay'ın 2012 Yılı Genel Uygunluk Bildiriminde; "Milli Eğitim Bakanlığı örneğinde de görüldüğü üzere, 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6'ncı maddesinin verdiği yetkiye istinaden kullanılan ödenek ekleme, aktarma, devir ve iptal işlemlerinin, gerçekleşen ödenek üstü gider büyüklüklerini doğrudan etkilediği görülmektedir." değerlendirmesinde bulunulmuştur.

2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 31.207.551.183,33 TL, özel bütçeli idareler için 123.312,79 TL olmak üzere toplam 31.207.674.496,12 TL ödenek üstü harcama yapılmıştır.

Sayıştay'ın 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde yer alan bazı verilerin değerlendirilmesinden; 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.(s.23) 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.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde belirtildiğine göre genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için 21.255.601.867,78 TL, özel bütçeli idareler için 3.672.129,14 TL olmak üzere toplam 21.259.273.996,92 TL ödenek üstü harcama yapılmıştır.

Sayıştay'ın 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildiriminde yer alan bazı verilerin değerlendirilmesinden; yine genel bütçeli idarelerin 21.255.601.867,78 TL tutarındaki 2016 yılı toplam ödenek üstü giderinin yaklaşık % 76'sını oluşturan 16.284.678.441,38 TL'si Milli Eğitim Bakanlığına ait bulunmaktadır.(s.29) Bu durumun, Milli Eğitim Bakanlığı'nın personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri kalemlerine 2016 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile tahsis edilen ödeneklerden yaklaşık 16.283.964.308 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 ilişki

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 ödenek-üstü gid.% oranı	Milli Eğitim Bak.Bütçesinden Yedek Ödenegi 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	1.985.665.832,00
2015	31. 207.551.183,33	19. 607.289.223,43	62,00	18. 061.492.611,00
2016	21. 255.601.867,78	16. 284.678.441,38	76,00	16. 283.964.308,00

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

⁷ 5018 sayılı Kanununun 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, 2016 yılında başlangıç tutarının 16.18 katına ulaşmıştır.

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.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, 2015 ve 2016 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla Maliye Bakanına verilen, Anayasa ve 5018 sayılı Kanuna aykırı yetkilerin bir diğer sonucudur.¹⁰

2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 yılları Merkezi Yönetim Bütçesi Genel Uygunluk Bildirimlerinde ödenek üstü harcamalar; aynı tertiplerde hem ödenek üstü gider hem de ödenek iptali yapılması, kurum dışı aktarmalarla ödenek ekleme ve düşme işlemlerinin ödenek üstü giderlere etkisi ilgili kurumlarla yazışma yapılmak suretiyle de (özellikle 2012 ve 2013 yılları için detaylı olarak) irdelenmiştir.

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

Söz konusu durum 2013 yılı Genel Uygunluk Bildiriminde 5018 sayılı Kanununun 19, 20/1-d, 20/1-f, 20/1-g, 23, 26, 31 ve 70. maddeleri ile 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 5, 8, ve Bütçe Kanununa ekli “E Cetveli”nin 49. maddeleri, ve ayrıca 657 sayılı Kanunun 62, 207 ve 208. maddeleri bağlamında değerlendirildikten sonra, “Görüleceği üzere,

⁹ Bu yöntemle yedek ödenekte yer alan tutar genel bütçe başlangıç ödeneklerinin 2012 yılında % 8.67, 2013 yılında %9.05, 2014 yılında % 5.90 , 2015 yılında % 7.59, 2016 yılında %6.32’sine ulaşmaktadır.

¹⁰ 2017 yılı için henüz denetim dönemi sona ermemiş olduğundan kesin hesap rakamlarına ve Genel Uygunluk Bildirim sonuçlarına ulaşamamasına karşın Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından Aralık 2017 ayı Merkezi Yönetim Mali İstatistikleri Bülteninde yer alan tablolardaki geçici sonuçlardaki bilgilerden; 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Genel Bütçeli İdarelere başlangıçta verilen 634.176.488.900 TL. ödeneğe karşın, 658.948.000.000TL harcama yapıldığı, yine Milli Eğitim Bakanlığına başlangıçta verilen 85.049.000.000TL. tutarındaki ödeneğin dönem sonunda aktarmalarla 68.004.000.000 TL.’ye düşürüldüğü, daha önceki yıllar uygulamalarının 2017 yılı içerisinde de sürdürüldüğü anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kanunun ‘Ödeneklerin kullanılması’ başlıklı 20’nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde yer alan, genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde ve Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçeleriyle sınırlı olmak üzere getirilen istisna hükmü dışında ödenek üstü gider yapılmasına cevaz veren bir düzenleme bulunmamaktadır” şeklinde değerlendirmeye yer verilmiş (sayfa.41) ve devamında “2013 yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısının tamamlayıcı ödenekle ilgili 4’üncü maddesinin üçüncü fıkrasını etkileyen ve genel bütçeli idareler için 9.284.415.316,31 Türk Lirası, özel bütçeli idareler için 59.213.292,08 Türk Lirası olmak üzere, merkezi yönetim toplamında 9.343.628.610,39 Türk Lirasına ulaşan ödenek üstü gider tutarı için, 5018 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen 20, 26, 31 ve 70’inci maddeleri ile 2013 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun yukarıda yer verilen 8 inci maddesi ve Kanuna ekli, E Cetvelinin 49’uncu maddesi bağlamında tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi hususu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin takdirindedir.” (s.41) denilmiştir.

2014 yılı Genel Uygunluk Bildiriminde daha önceki yıllara ait Genel Uygunluk Bildirimlerinin aksine fazla detaya girilmeden; 5018 sayılı Kanunun 19, 20/1-d, 20/1-f, 20/1-g, 23, 26, 31 ve 70. maddeleri ile 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 5, maddeleri bağlamında değerlendirildikten sonra “Görüleceği üzere, 5018 sayılı Kanunun ‘Ödeneklerin kullanılması’ başlıklı 20’nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde yer alan, genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde ve Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçeleriyle sınırlı olmak üzere getirilen istisna hükmü dışında ödenek üstü gider yapılmasına cevaz veren bir düzenleme bulunmamaktadır” şeklinde değerlendirmeye yer verilmiş (sayfa.26) ve devamında “2014 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısının tamamlayıcı ödenekle ilgili 4’üncü maddesinin üçüncü fıkrasını etkileyen ve genel bütçeli idareler için 14.179.652.525,19 Türk Lirası, özel bütçeli idareler için 370.742,20 Türk Lirası olmak üzere, merkezi yönetim toplamında 14.180.023.267,39 Türk Lirasına ulaşan ödenek üstü gider tutarı için, 5018 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen 20, 26, 31 ve 70’inci maddeleri gereği tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi hususu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin takdirindedir” denilmiştir.

2015 yılı Genel Uygunluk Bildiriminde ise yine detaya girilmeden (s.27); 5018 sayılı Kanunun 19, 20/1-d, 20/1-f, 20/1-g, 23, 26, 31 ve 70. maddeleri ile 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 5, maddeleri bağlamında değerlendirildikten sonra “Görüleceği üzere, 5018 sayılı Kanunun “Ödeneklerin kullanılması” başlıklı 20’nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde yer alan, genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde ve Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçeleriyle sınırlı olmak üzere getirilen istisna hükmü dışında ödenek üstü gider yapılmasına cevaz veren bir düzenleme bulunmamaktadır.” şeklinde değerlendirmeye yer verilmiş (sayfa.27) ve devamında “2015 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısının tamamlayıcı ödenekle ilgili 4’üncü maddesinin üçüncü fıkrasını etkileyen ve genel bütçeli idareler için 31.207.551.183,33 Türk Lirası, özel bütçeli idareler için 123.312,79 Türk Lirası olmak üzere, merkezi yönetim toplamında 31.207.674.496,12 Türk Lirasına ulaşan ödenek üstü gider tutarı için, 5018 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen 20, 26, 31 ve 70’inci maddeleri çerçevesinde tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi hususu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin takdirindedir” denilmiştir.

2016 yılı Genel Uygunluk Bildiriminde ise yine detaya girilmeden (s.27); 5018 sayılı Kanunun 19, 20/1-d, 20/1-f, 20/1-g, 23, 26, 31 ve 70. maddeleri ile 2016 Yılı Merkezi Yönetim

Bütçe Kanununun “Gerektiğinde kullanılabilir ödenekler” başlıklı 5. maddeleri bağlamında değerlendirildikten sonra “Görüleceği üzere, 5018 sayılı Kanunun “Ödeneklerin kullanılması” başlıklı 20’nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde yer alan, genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde ve Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçeleriyle sınırlı olmak üzere getirilen istisna hükmü dışında ödenek üstü gider yapılmasına cevaz veren bir düzenleme bulunmamaktadır.” şeklinde değerlendirmeye yer verilmiş (sayfa.32) ve devamında “2016 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Tasarısının tamamlayıcı ödenekle ilgili 4’üncü maddesinin üçüncü fıkrasını etkileyen ve genel bütçeli idareler için 21.255.601.867,78 Türk Lirası, özel bütçeli idareler için 3.672.129,14 Türk Lirası olmak üzere, merkezi yönetim toplamında 21.259.273.996,92 Türk Lirasına ulaşan ödenek üstü gider tutarı için, 5018 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen 20, 26, 31 ve 70’inci maddeleri çerçevesinde tamamlayıcı ödenek verilip verilmemesi hususu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin takdirindedir.” denilmiştir.

Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerindeki ortak tespit; yürürlükteki yasal düzenlemeler çerçevesinde ödenek üstü harcama yapılmasının mümkün olmaması ve ek bütçe yapılmasını gerektirmesi nedeniyle tamamlayıcı ödenek müessesesi uygulamasının sakıncalarına örtülü bir biçimde yer verilmiş olmasıdır.

Bu durumun üçüncü sonucu ise ödenek üstü harcamanın mali ve idari yaptırıma tabi tutulmuş olmasında ortaya çıkmaktadır.

5018 sayılı Kanunun temelinde “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” yatması ve kamu kaynaklarının Kanunun öngördüğü şekilde verimli, etkili ve ekonomik kullanılmasının bütçenin hazırlanması ve uygulamasında 5018 sayılı kanunla kurulan mali sisteme uyulmasından geçmesi nedeniyle;

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

-Kanunun 20. maddesinin (d) bendinde, “Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yapılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır.” kuralına yer verilirken;

-Kanunun 31. maddesinin altıncı fıkrasında, “Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.” denilmiş;

-Kanunun “Ödenek üstü harcama” başlıklı 70. maddesinde, “Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir.” denilerek ödenek üstü harcama yapan harcama yetkililerine para cezası verilmesi öngörülmüş;

-Kanunun 19. maddesinin son fıkrasında ise, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülemeyen

hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek şartıyla ek bütçe yapılacağı kurullandırılmıştır.

Bu bağlamda, Sayıştay'ın 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 yılları Genel Uygunluk Bildirimindeki saptamaları doğrultusunda T.B.M.M.'nin kesin hesap kanunları ile tamamlayıcı ödenek vermemesi durumunda, Maliye Bakanının bütçe kanunlarında yer alan ödenek aktarma yetkilerini kullanarak ödenek üstü harcama yapmak zorunda bıraktığı kamu görevlilerinin maaş kesme cezasına muhatap olmaları yanında ödenek üstü gider tutarından Sayıştay'ca mali olarak sorumlu tutulmaları gibi bir sonuçla karşılaşılacaktır. Dolayısıyla bütçe kanunlarıyla Maliye Bakanına verilen Anayasaya aykırı yetkilerin Maliye Bakanı tarafından kullanılmasının sonuçlarından Maliye Bakanı değil, kamu görevlileri idari ve mali yaptırıma tabi tutulacaklardır. Bu durumun hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmazlığı ortadadır.

Maliye Bakanına 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 8. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle verilen yetkiler kapsamında, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibinde toplandıktan sonra kamu idarelerine aktarılan 30.919.961.928 TL tutarında ve başlangıç ödeneğinin %8.97'si oranındaki ödenek ile 15.056.878.194,39 TL tutarında ve başlangıç ödeneğinin %4,37 oranındaki ödenek üstü gider, stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır.

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

Yine Maliye Bakanına 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle verilen yetkiler kapsamında, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibinde toplandıktan sonra kamu idarelerine aktarılan 25.360.405.215,00 TL tutarında ve başlangıç ödeneğinin %5.9'u oranındaki ödenek ile 14.180.023.267,39 TL tutarındaki ve başlangıç ödeneğinin %3.31'i oranındaki ödenek üstü gider, stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır.

Yine Maliye Bakanına 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle verilen yetkiler kapsamında, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibinde toplandıktan sonra kamu idarelerine aktarılan 35.249.761.554,00 TL tutarında ve başlangıç ödeneğinin %7.59'u oranındaki ödenek ile 31.207.674.496,12 TL tutarındaki ve başlangıç ödeneğinin %6.72'si oranındaki ödenek üstü gider, stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır.

Yine Maliye Bakanına 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "Aktarma ve ekleme işlemleri" başlıklı 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle verilen yetkiler kapsamında, Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibinde toplandıktan sonra kamu idarelerine aktarılan 35.480.714.953,00 TL tutarında ve başlangıç ödeneğinin %6.32'si oranındaki ödenek ile 21.255.601.867,78 TL tutarındaki ve başlangıç ödeneğinin %3.79'u

oranındaki ödenek üstü gider, stratejik plana dayanmadan ve performans göstergesine bağlanmadan harcanmış bulunmaktadır.

Dördüncü ve en önemli sonuç da buradan çıkmaktadır: Genel bütçe başlangıç ödeneğinin 2012 yılında %13.34'ünün (yaklaşık 46 milyar TL), 2013 yılında %11.41'inin (yaklaşık 46,5 milyar TL), 2014 yılında ise %9.23'ünün (yaklaşık 39.5 milyar TL), 2015 yılında ise %14.31'nin (yaklaşık 66.4 milyar TL), 2016 yılında ise % 10.11 (yaklaşık 56.7 milyar TL), performans göstergesine dayanmadan harcanması, bu tutarların 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 yılları merkezi yönetim bütçesi yatırım harcamaları tutarından fazla olması ve bu oran ve tutarlardaki ödeneklerin hesap verebilirliğinin olmaması gerçeği karşısında, 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları ile Maliye Bakanına verilen yetkilerin 5018 sayılı Kanunla kurulan mali sistemi işlemez kıldığı sonucu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

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

Aynı tespit Sayıştay Genel Kurulu'nun 01.09.2016 tarihli ve 5404/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasına karar verdiği "2015 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi"nde de; "2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla Maliye Bakanlığı Bütçesi, (12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6) yedek ödenek tertibinden kullanılan toplam 35.249.761.554,00 Türk Liralık yedek ödeneye ilişkin tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılım bilgileri Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce yayımlanan 15.01.2016 tarihli Duyuru ve Eki Tablolarda ilan edilmiştir.

Yukarıda yer verilen 5018 sayılı Kanunun 23'üncü maddesi hükmü uyarınca, genel bütçeli idarelerin yedek ödenek miktarına getirilen %2'lik sınırlama başlangıç ödeneklerine ilişkin bulunmaktadır. 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "Aktarma, ekleme, devir ve iptal işlemleri" başlıklı 6'ncı maddesi ile Maliye Bakanlığına verilen yetkiler dahilinde yapılan ödenek aktarmaları sonucunda, yedek ödenek tutarı 35.249.761.554,00 Türk Lirasına ulaşmıştır. Bu tutar, 485.178.332.731,35 Türk Liralık genel bütçeli idareler yıl sonu toplam ödeneğinin % 7,26'sına tekabül etmektedir. Konu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgilerine arz olunur." şeklindeki açıklama ile yer almıştır.

Benzeri bir tespit tespit Sayıştay Genel Kurulu'nun 07.09.2017 tarihli ve 5413/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasına karar verdiği "2016 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi"nde de;" 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla Maliye Bakanlığı Bütçesi, (12.01.31.00-01.1.2.00-1-09.6) yedek ödenek tertibinden kullanılan toplam 35.480.714.953,00 Türk Liralık yedek ödeneye ilişkin tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılım bilgileri Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce yayımlanan 16.01.2017 tarihli Duyuru ve Eki Tablolarda ilan edilmiştir.

Yukarıda yer verilen 5018 sayılı Kanunun 23'üncü maddesi hükmü uyarınca, genel bütçeli idarelerin yedek ödenek miktarına getirilen %2'lik sınırlama, başlangıç ödeneklerine ilişkin bulunmaktadır. 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6'ncı maddesi ile Maliye Bakanlığına verilen yetkiler dâhilinde yapılan ödenek aktarmaları sonucunda, yedek ödenek tutarı 35.480.714.953,00 Türk Lirasına ulaşmıştır. Bu tutar, 582.809.360.232,33 Türk Liralık genel bütçeli idareler yıl sonu toplam ödeneğinin % 6,09'una tekabül etmektedir. Konu, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgilerine arz olunur" şeklindeki açıklama ile yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal olunan 2015 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."

Yukarıda özetlenen sonuçların ortaya çıkmasına neden olan ve daha önceki yıllarda Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarıyla Maliye Bakanına Anayasaya ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa aykırı olarak verilen yetkilerin benzeri yetkilerin kaynağını teşkil eden 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 itibariyle zımnen kaldırılmasının ise bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesinin ihlali olduğu açıktır." gerekçesiyle söz konusu düzenlemeyi Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.¹¹

Bu durum üzerine T.B.M.M.'ye sevk olunan ve görüşmeler neticesinde yasalaşan 6761 sayılı "Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 1'nci maddesi ile 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 21 inci

¹¹ 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun bazı maddelerinin (benzeri hükümler içeren 6/1/-a maddesi dahil) iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan 12.05.2016 tarihli başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

maddesinde değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişiklikten sonra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 21. maddesi aşağıdaki hükmü içermektedir.

“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.”

Söz konusu 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 kurullar 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.

Yapılan değişiklikle söz konusu madde hükümlerinin ilgili yıl merkezi yönetim bütçe kanunlarına konulacak hükümlere dayanak ve işlerlik kazandırması amaçlanmıştır.¹²

¹² 6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un bazı maddelerinin (5018 sayılı Kanunun 21. Maddesinde değişiklik yapan 1. maddesi dahil) iptali ile ilgili olarak CHP tarafından 20.01.2017 tarihinde Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulmuştur.

İptali istenilen 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile ilgili olarak aşağıda yapılacak değerlendirmede 5018 sayılı Kanununun 21. maddesinde yapılan değişiklik de dikkate alınmıştır.

D) Anayasaya Aykırılık Sorunu

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi;

”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 10'unu 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.”

hükmünü taşımaktadır.

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

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

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

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

“Anayasa'nın 7. maddesinde, ‘Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez’ denilmektedir. Buna göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Yasa ile yetkilendirme Anayasa'nın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmez. Yasa koyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir. Bu bağlamda, sık sık değişik önlemler alınmasına veya bunların kaldırılmasına gerek görülen ekonomik, teknik veya benzeri alanlarda temel kurallar saptandıktan sonra ayrıntıların düzenlenmesinin idareye verilmesi, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

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

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

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

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

İptali istenen 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına çok daha vahim ve 5018 sayılı Kanunun temel ilkeleri ve kurduğu mali sistemle bağdaşmayan yetkiler tanınmakta; bu bağlamda, genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10'unu 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.

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

7066 sayılı 2018 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 Cari Transferleri, (06) ekonomik kodundaki ödenekler Sermaye Giderleri, (07) ekonomik kodundaki ödenekler Sermaye Transferleri (08) ekonomik kodundaki ödenekler Borç Verme Giderleri ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekler Yedek Ödenekleri 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 ve benzeri 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 2016 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 ödeneküstü 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 2016 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 kanununa” 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.

İptali istenen 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10’unu 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. Bu bentteki ifadede yer alan “genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu

geçmemek” ibaresi Anayasa Mahkemesinin bazı iptal kararlarının gerekçesi olan “yürütmeye sınırsız yetki devri”ni ortadan kaldırmayı amaçlayan bir düzenleme olarak ele alınamaz. Bu fıkra da yer alan oran ve ekonomik kod belirlemesi bir sınır getirilmesi veya çerçeve çizilmesi manasında değerlendirilemez. Yine bu fıkra da bir sınır, oran, aralık tayinine gidilmesi Meclisin sahip olduğu yasama yetkisinin, bütçe hakkının; devredilmediği anlamına gelmez.

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10’unu 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 kılınması yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen hüküm Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır.

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

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

Anayasa Mahkemesi’nin çeşitli kararlarında da belirtildiği üzere, “Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. (...) Bu hak, demokratik parlamente 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 ve 27.12.2012 günlü ve E.2012/102, K.2012/207 sayılı kararları).

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına/Bakanlığına yani yürütme organına hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesini bütünüyle ve her yönüyle ortadan kaldırıp, istediği şekilde yeniden yapma yetkisi verilmektedir.

Bu fıkrada yer alan oran ve ekonomik kod belirlemesi bir sınır getirilmesi veya çerçeve çizilmesi manasında değerlendirilemez. Yine bu fıkrada bir sınır, oran, aralık tayinine gidilmesi Meclisin sahip olduğu yasama yetkisinin, bütçe hakkının; devredilmediği anlamına gelmemektedir.

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 ödenek üstü gösterecek şekilde Maliye Bakanına geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının; devri anlamındadır.

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 itibariyle zımnen kaldırılmasının ise bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesinin ihlali olduğu açıktır." gerekçesiyle söz konusu düzenlemeyi Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

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 anlaşmaların 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.

Gerçekten de 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10'unu 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 kılınması; bütçenin uygulanması aşamasında Maliye Bakanı'nın bu yetkileri kullanarak kamu idarelerinin bütçe ödeneklerinin bir bölümünü kamu idareleri bütçeleri arasında aktarmasına veya Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibinde toplamasına ve burada toplanan ödeneklerle bir nevi yeni bir bütçe yapıp kamu idarelerinin bütçe ödenek tertiplerine aktarmasına sınırsız bir imkân yaratmaktadır. Bu durum ise TBMM'ne ait olan “bütçe hakkı”nın tartışmasız bir biçimde Maliye Bakanı'na, yani yürütme organına devri sonucunu doğurmaktadır.

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

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

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

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 Mahkemesinin 22/9/2016 tarihli ve 29835 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 26/5/2016 tarihli ve E.:2015/7, K.:2016/47 sayılı iptal kararı gerekçe gösterilerek T.B.M.M.'ye sevk olunan ve görüşmeler neticesinde yasalaşan 16.11.2016 tarih ve 6761 sayılı “Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”unun 1'nci maddesi ile 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Ödenek aktarmaları” başlıklı 21. maddesi;

“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 taşımaktadır.

Söz konusu maddenin 1. fıkrasında; Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı, 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 esasların merkezî yönetim bütçe kanununda belirleneceği, hüküm altına alınmasına karşın, 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6/1-a fıkrasındaki düzenleme Anayasa maddelerine aykırılığı yanında söz konusu maddenin tüm içeriğine uygun bir düzenleme değildir.

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

Bu kurallara göre, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasında ödenek aktarmaları kanun ile yapılacak ve ayrıca personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamayacaktır.

Anayasa ve 5018 sayılı Kanundaki bu kurallara karşın, iptali istenen 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına, genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10'unu 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 temel bütçe ilkelerine uymadan aktarma yetkisi verilmektedir.

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

Yukarıda, geçmiş yıl bütçeleri ile Maliye Bakanına verilen benzer yetkilerin doğurduğu sonuçlar ile bu sonuçların hukuksal niteliği, mali yönetim ve kontrole ilişkin içeriği ve kamu mali yönetimini hesap verilebilirlikten uzaklaştırması, Sayıştay Genel Kurul Kararlarıyla

TBMM'ye sunulan Genel Uygunluk Bildirimi'ndeki saptamalara da yer verilerek ayrıntılı bir şekilde ortaya konmuştur.

Aynı sonuçların 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendiyle Maliye Bakanına verilen yetkiler bağlamında ortaya çıkacağına hiçbir kuşku yoktur. Çünkü Maliye Bakanına 5018 sayılı Kanuna ve Anayasaya aykırı olarak verilen ödenek aktarma yetkilerinde hiçbir miktar, oran ve bütçe tertibi sınırı bulunmadığından, Maliye Bakanı iptali istenen söz konusu yetkiler çerçevesinde bütçenin uygulanması aşamasında bütçeyi bütünüyle yeniden yapma yetkisine kavuşmuş ve dolayısıyla TBMM'nin bütçe hakkı, Maliye Bakanına devredilmiş bulunmaktadır. Dahası, Maliye Bakanına verilen yetkiler çerçevesinde aktarılacak ödenekler, kurumların bütçeleri stratejik planlarında belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanan performans programlarıyla paralel olduğundan, aktarıldığı kurumun bütçesine performans göstergesine bağlanmamış kaynak girişine neden olacak ve dolayısıyla, aktarılan ödeneklerin performans göstergesi/hedefleri bağlamında hesap verebilirliği bulunmamasının yanında TBMM'nin bütçe hakkı, bütçenin mali kontrolü bağlamında da ortadan kalkacaktır.

Yukarıda açıklandığı üzere, Maliye Bakanına 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile 5018 sayılı Kanunun 21. maddesinin 3. fıkrası hükmüne aykırı olarak verilen yetkiler, 5018 sayılı Kanunun 21. maddesiyle bağdaşmamanın yanında, 19. maddesinin son fıkrasına, 20. maddesinin (d) bendine ve 31. maddesinin son fıkrasına aykırı sonuçlar doğurmanın ötesinde, 5018 sayılı Kanunla kurulan kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik kullanılmasına, mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasına ilişkin mali sistemi işlemez kıldığından, Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrasına; Anayasa'nın Bakanlar Kuruluna dahi vermediği bütçenin uygulanması aşamasında bütçede değişiklik yapmanın da ötesinde bütçeyi yeniden yapma yetkisinin Maliye Bakanına verilmesi ise Anayasanın 163. maddesine aykırıdır.

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

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

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

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre (Bkz. Anayasa Mahkemesinin 26/5/2016 tarihli ve E.:2015/7, K.:2016/47, 16.12.2010 günlü ve E.2008/37, K.2010/116; 1.4.2010 günlü ve E.2009/10, K.2010/56; 14.1.2010 günlü ve E.2009/91, K.2010/10; 14.1.2010 günlü ve E.2009/92, K.2010/11; 8.10.2009 günlü ve E.2007/94, K.2009/140; 2.6.2009 günlü ve E.2004/10, K.2009/68; 5.4.2007 günlü ve E.2007/17, K.2007/45; 22.3.2006 günlü ve E.2006/22, K.2006/40; 19.1.2006 günlü ve E.2004/59, K.2006/7; 28.12.2005 günlü ve E.2005/146, K.2005/105; 29.11.2005 günlü ve E.2005/6, K.2005/93; 29.11.2005 günlü ve E.2005/9, K.2005/95; 10.11.2005 günlü ve E.2005/125, K.2005/74; 16.4.2003 günlü ve E.2003/26, K.2003/37; 16.4.2003 günlü ve E.2003/25, K.2003/36; 16.4.2003 günlü ve E.2003/24, K.2003/35; 1.4.2003 günlü ve E.2003/19, K.2003/12; 11.3.2003 günlü ve E.2003/8, K.2003/9; 17.12.2002 günlü ve E.2002/167, K.2002/199; 11.12.2002 günlü ve E.2001/419, K.2002/196; 11.12.2002 tarihli ve E.2002/53, K.2002/197; 22.10.2002 günlü ve E.2002/138, K.2002/96; 17.9.2002 günlü ve E.2002/52, K.2002/84; 8.12.1998 günlü ve E.1998/55, K.1998/76; 16.10.1998 günlü ve E.1998/45, K.1998/64; 16.10.1998 günlü ve E.1998/44, K.1998/63; 7.10.1998 günlü ve E.1998/29, K.1998/60; 16.9.1998 günlü ve E.1997/62, K.1998/52; 13.5.1998 tarihli ve E.1997/44, K.1998/16; 26.6.1996 günlü ve E.1996/31, K.1996/28; 26.6.1996 günlü ve E.1996/30, K.1996/27; 13.6.1995 günlü ve E.1995/2, K.1995/12; 15.2.1995 günlü ve E.1994/69, K.1995/8; 4.7.1995 günlü ve E.1995/23, K.1995/25; 20.9.1994 günlü ve E.1994/3, K.1994/69; 30.1.1992 günlü ve E.1991/8, K.1992/5; 3.3.1992 günlü ve E.1991/60, K.1992/16; 30.1.1992 günlü ve E.1991/8, K.1992/5; 27.11.1991 günlü ve E.1991/37, K.1991/44; 2.7.1991 günlü ve E.1991/16, K.1991/19; 20.9.1990 günlü ve E.1990/17, K.1990/23; 28.6.1990 günlü ve E.1990/6, K.1990/17; 20.2.1987 günlü ve E.1985/24, K.1987/6; 24.12.1986 günlü ve E.1985/20, K.1986/30; 15.11. 1984 günlü ve E.1984/11, K.1984/11; 26.1.1984 günlü ve E.1983/9, K.1984/1 sayılı kararları), bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmemektedir. Çünkü her yasa da gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilmektedir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasa koyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. "Bütçe ile ilgili hüküm" sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelirle ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

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

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

Bu bağlamda, 5018 sayılı Kanunun 21. maddesi ile 20. maddesinin (d) bendi ve 31. maddesinin son fıkrası ile kalkınma planı – stratejik plan - orta vadeli program ve orta vadeli mali plan – performans programı – bütçe gibi birbirine bağlı ve birbirini tamamlayan ve

yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir yapı oluşturan bütünsel sistematığının yapı taşları olan diğer maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde öngörülen süreçlerde değiştirilerek Maliye Bakanına iptali istenen düzenleme ile verilen yetkilere uygun hale getirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanunlarıyla, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerine göre görüşülüp yayımlanarak yasalaşmış 5018 sayılı Kanundaki söz konusu kuralları yok sayarak veya bu kurallara aykırı düzenlemeler yaparak ya da bu kuralları askıya alarak ya da bu kuralları o yıl için örtülü veya açık şekilde uygulamadan kaldırarak Maliye Bakanına 5018 sayılı Kanunla bağdaşmayan ödenek aktarma yetkileri verilmesi, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda sıralanan kararlarında yer alan gerekçelerde belirtildiği üzere Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri ile 161. maddesinin ikinci fıkrası yanında son fıkrasına da aykırıdır.

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi, Anayasa'nın 6., 7., 87., 88., 89., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

2) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NUN 6. MADDESİNİN (2) NUMARALI FIKRASINDAKİ, "... FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA AYRIMINA BAKILMAKSIZIN ..." İBARESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrası;

"Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresi, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarmaya yetkilidir."

hükmünü içermektedir.

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

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

ABS'de fonksiyonel sınıflandırma, dört düzeyli bir kod grubundan oluşmaktadır. I. düzeyde Devlet faaliyetleri "01 Genel Kamu Hizmetleri", "02 Savunma Hizmetleri", "03 Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri", "04 Ekonomik İşler ve Hizmetler", "05 Çevre Koruma Hizmetleri" ...gibi on ana fonksiyona ayrılmaktadır. Ana fonksiyonlar, II. Düzeyde "04 Ekonomik İşler ve Hizmetler - 2 Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri", "05

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

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

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

Bu kuralla getirilen düzenleme ile; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarma yetkisi verilmesi suretiyle bu ödeneğin bütçeye konuluş amacı ile arasındaki bağ bir anlamda ortadan kaldırılmaktadır. Bu durum merkezi yönetim bütçe kanunu ile ilgili idarenin bütçesine konulan ödeneğin konuluş amacı doğrultusunda kullanılabilmesi sonucunu doğurmakta, dolayısıyla Anayasa'nın 87. maddesinde tanımını bulan bütçe hakkını zedelemektedir.

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

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

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasındaki, "... fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ..." ibaresi, Anayasa'nın 87., 161. ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

3) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NUN 9. MADDESİNİN (1) NUMARALI FIKRASINDAKİ, "(ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞINCA GERÇEKLEŞTİRİLECEK ŞEHİR İÇİ RAYLI ULAŞIM SİSTEMLERİ VE METRO YAPIM PROJELERİ İLE DİĞER DEMİRYOLU YAPIMI VE ÇEKEN ARAÇ PROJELERİ HARİÇ)" İBARESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, 2018 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamayacağı ve bu cetvellerde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere 2018 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2018 yılı yatırım ödeneğinin proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamayacağı belirtilirken, parantez içine alınan "(Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)" bu kurallardan istisna tutularak parantez içinde sayılan söz konusu projelerin 2018 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alması ve 2018 yılı yatırım ödeneğinin proje maliyetinin yüzde 10'undan az olmaması kurallarının

aranmayacağı hüküm altına alınmaktadır. Böylece, 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde proje maliyetinin yüzde 10'una kadar yatırım ödeneği olmayan veya hiç ödeneği bulunmayan parantez içindeki söz konusu işlere, 2018 yılında başlanabilecek ve başlanabilmeleri için de 2018 yılında ihaleleri yapılabilecektir.

Yukarıda yer alan hükme benzeri hükümlere 2013, 2014, 2015, 2016¹³ ve 2017¹⁴ yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının “Yatırım harcamaları” başlıklı 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasında da yer verilmiş bulunmakta idi.

Örneğin;

6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 9. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“2016 yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamaz. Bu cetvellerde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere (kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçişİ İnşaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç) 2016 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2016 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamaz. Bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projeler 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyulmak ve öncelikle kurumların yatırım ödenekleri içinde kalmak suretiyle revize edilebilir.”

-6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 9. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

“(1) 2017 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler dışında herhangi bir projeye harcama yapılamaz. Bu cetvellerde yer alan projeler ile ödeneği toplu olarak verilmiş projeler kapsamındaki yıllara sari işlere (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç) 2017 yılında başlanabilmesi için proje veya işin 2017 yılı yatırım ödeneği, proje maliyetinin yüzde 10'undan az olamaz. Bu oranın altında kalan proje ve işler için gerektiğinde projeler 2017 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar esaslarına uyulmak ve öncelikle kurumların yatırım ödenekleri içinde kalmak suretiyle revize edilebilir.”

2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 9. maddesinin 1. fıkrasında bulunan hükmün benzeri olan 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

¹³ 6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 9. maddesi de dahil olmak üzere bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduklarından bahisle 12.05.2016 tarihinde CHP grubu tarafından iptal ve yürütmeyi durdurma başvurusunda bulunulmuş olup dava süreci devam etmektedir.

¹⁴ 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 9. maddesi de dahil olmak üzere bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduklarından bahisle 20.02.2017 tarihinde CHP grubu tarafından iptal ve yürütmeyi durdurma başvurusunda bulunulmuş olup dava süreci devam etmektedir.

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 itibariyle zımnen kaldırılmasının ise bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ilkesinin ihlali olduğu açıktır." gerekçesiyle söz konusu düzenlemeyi Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

Bu durum üzerine iptal kararı da gerekçe gösterilerek T.B.M.M.'ye sevk olunan ve görüşmeler neticesinde yasalaşan 6761 sayılı "Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"¹⁵ 6'ncı maddesi ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"MADDE 6- 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine "İlk yıl için öngörülen ödenek" ibaresinden sonra gelmek üzere " , yılı merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenen stratejik öneme sahip yatırımlar veya projeler hariç olmak üzere," ibaresi eklenmiştir."

Yapılan değişiklikle söz konusu madde hükümlerinin ilgili yıl merkezi yönetim bütçe kanunlarına konulacak hükümlere dayanak ve işlerlik kazandırması, bazı yatırımlar için Kamu İhale Kanununun 62. maddesindeki hükümlerin uygulanmamasının sağlanması amaçlanmıştır.

İptali istenilen 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki, (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)" ibaresi yukarıdaki düzenlemeye atıf yapmakta ise de 2015 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun 9. Maddesinde yer alan benzeri bir hükmün iptali konusunda yapılan başvuruyu değerlendirip söz konusu düzenlemeyi iptal eden Anayasa Mahkemesinin 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı Kararında belirtilen tespit ve açıklamalara da aykırı bulunmaktadır.

641 sayılı "Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin "Yıllık Programların hazırlanması ve kabulü" başlıklı 32. maddesinin birinci fıkrasında, Yıllık Programların, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak Yüksek Planlama Kuruluna sunulacağı, Kurulun programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunacağı, Bakanlar Kurulunca kabul edilen Yıllık Programların kesinleşmiş olacağı; ikinci fıkrasında Yıllık Programların bütçeler ile iş programlarından önce hazırlanacağı ve bütçeler ile iş programlarının hazırlanmasında Yıllık Programlarda kabul edilmiş olan esasların dikkate alınacağı; üçüncü fıkrasında ise bütçelerin Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, birden fazla yılı kapsayan ve Kalkınma Planı ve Yıllık Programların bütünlüğünü ilgilendiren yatırım projelerinin Yıllık Programa ilave edilmesinde, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanunun 2. maddesinde yer alan esas ve usullere uyulacağı belirtilmiş; 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunun 1. maddesinde, kalkınma planlarının

¹⁵ 6761 sayılı "Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un bazı maddelerinin (4734 sayılı Kanunun 62. maddesinde değişiklik yapan 6. maddesi dahil) iptali ile ilgili olarak CHP tarafından 20.01.2017 tarihinde Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulmuştur.

hazırlanması ve TBMM Başkanlığına sunulması; 2. maddesinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul'daki görüşülmesi ve kabul edilmesindeki usul ve esaslar düzenlenmiş; 4. maddesinde ise, Kalkınma Planının kabulünden sonra bu planda değişiklik yapılmasında, 1. ve 2. maddeler hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş; 5018 sayılı Kanunun 19. maddesinin ikinci fıkrasında ise TBMM'nin "bütçe hakkı"nın gereği ve zorunlu bir sonucu olarak, "Kamu yatırım programı, merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazetede yayımlanır." denilmiştir.

Bu bağlamda, parantez içinde sayılan projeler için bütçeden harcama yapılabilmesi için 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ödenek tahsis edilmiş olması ve ayrıca bütçe kanununun yürürlüğe girmesinden sonra Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak 2018 yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alması, 641 sayılı KHK'nin 32. ve 5018 sayılı Kanun'un 19. maddesinin gereği ve zorunlu bir sonucudur.

Oysa 641 sayılı KHK'nin 32. ve 5018 sayılı Kanunun 19. maddeleri, iptali istenen parantez içindeki projeler için 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin uygulama dönemi içinde geçersiz sayılmaktadır.

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

İptali istenen parantez içindeki projeler için, 4734 sayılı Kanunun 5. maddesinin beşinci fıkrası 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin uygulama dönemi içinde örtülü olarak yürürlükten kaldırılmaktadır.

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

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

Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasında parantez içinde yer alan iptali istenen istisnai düzenlemeler, bütçe ile ilgili değildir ve parantez içindeki yatırımların bütçede ödeneği olmamasına ve 2018 yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer almamasına, ödeneği olmakla birlikte ödeneği %10'dan az olmasına rağmen, ihale edilerek işe başlanılmasını öngördüğünden doğrudan 641 sayılı KHK ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununu ilgilendirmektedir.

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki, "(Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)" ifadesi, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

4) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLI "E CETVELI" NIN 10. MADDESİNİN A FIKRASININ BİRİNCİ CÜMLESİNDEKİ "...ÖZEL HESABA AKTARILARAK ..." İBARESİ İLE İKİNCİ VE ÜÇÜNCÜ CÜMLESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 10. Maddesi;

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

b) Dışişleri Bakanlığınca dış politikanın gereklerine istinaden dış yardım aracı olarak az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere yapılacak kalkınma, eğitim, kültür ve bilişim alanındaki giderler ile ülkemizin siyasi tanıtım faaliyetleri için yapılacak giderler Bakanlık bütçesinin "05-Cari Transferler" ekonomik kodlu tertiplerinden karşılanır.

c) Yurtdışında vize başvuruları için Dışişleri Bakanlığınca ülkelere göre farklı tutarlarda tespit edilen ve anılan Bakanlıkça belirlenerek görevlendirilen yetkili aracı kurumlarca tahsil edilen vize başvuru hizmet bedelinin yüzde yirmisi ilgili aracı kurumca konsolosluk hasılat hesabına yatırılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline özel gelir olarak kaydedilir. Özel gelir kaydedilen tutarlar karşılığını Bakanlığın görev ve hizmetleri kapsamında kullanılmak üzere Bakanlık bütçesinde açılacak özel tertiplere ödenek kaydetmeye ve bu suretle ödenek kaydedilen tutarlardan yılı içinde harcanmayan kısımları ertesi yıla devretmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

ç) Savaş, iç karışıklık, siyasi istikrarsızlık ve yüksek terör tehdidi gibi nedenlerle güvenlik zafiyeti bulunan ülkelerde yer alan Dışişleri Bakanlığı yurt dışı teşkilatına ait dış temsilciliklerin bine ve yerleşkeleri ile bahse konu temsilciliklerde görevli personelin korunması amacıyla geçici süreyle görevlendirilen Emniyet Genel Müdürlüğü Özel Harekat Birimi Personelinin Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği çerçevesindeki beslenme giderleri, belirlenecek esaslar çerçevesinde Dışişleri Bakanlığı Bütçesinden karşılanır."

hükmünü içermektedir.

Söz konusu bütçe tertiplerine 2018 Bütçesinde toplam olarak 16.145.000 TL başlangıç ödeneği konulmuştur

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 10'uncu maddesine konulan hükümlerle, bu maddede belirtilen

Esas Sayısı : 2018/27

Karar Sayısı : 2020/49

tertiplerdeki ödeneklerin Dışişleri Bakanlığınca özel hesaplara aktarılarak kullanılacağı hüküm altına alınmaktadır.

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

Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarına yetki verilmektedir. Aynı zamanda açılacak özel hesaptan yapılacak ödemeler Kamu İhale Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Taşit Kanunlarının dışına çıkarılmaktadır.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 10. maddesinde hüküm ile Bakanlık bütçesinin bazı tertiplerinde tahsis edilen ödenekler bütçeye gider banka hesabına alacak kaydedilerek kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılmakta ve ilgili Bakan ve Maliye Bakanına mevcut kamu harcama hukuku dışında özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM'de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir

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

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

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

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

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Dışişleri Bakanlığı bütçesinin yukarıda belirtilen tertiplerine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 10. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 6004 sayılı Kanun ile 5018 sayılı, 237 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 6004 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun, 237 sayılı Taşıt Kanunu ve 4734 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme

usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılmasına ve özel hesaptan yapılacak harcamaların 237 sayılı Taşıt Kanunu, 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanuna tabi olmadan yapılmasına yönelik hüküm konulması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 10. maddesinin a fıkrasının ikinci cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Dışişleri Bakanlığı bütçesinin 11.00.00.02-01.1.9.00-1-05.6, 11.01.36.00-01.2.1.00-1-05.6, 11.01.43.00-01.1.3.00-1.05.6 tertiplerine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin müştereken Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarının onayına bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında K.H.K.veya başka kanun ya da KHK'lerde Dışişleri Bakanına ve Maliye Bakanına Dışişleri Bakanlığı bütçesinin yukarıda belirtilen tertiplerine yıllık bütçe kanunları ile verilen ödeneği özel hesaba aktararak harcanması ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir müşterek görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Dışişleri Bakanlığına ve Maliye Bakanlığına, bütçe ödeneklerini özel hesaba aktarma ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme gibi herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Dışişleri Bakanlığı bütçesinin 11.00.00.02-01.1.9.00-1-05.6, 11.01.36.00-01.2.1.00-1-05.6, 11.01.43.00-01.1.3.00-105.6 tertiplerine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin müştereken Dışişleri ve Maliye Bakanlığına verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmaktadır. Bu tertiplerdeki ödenekler bütçe sistemi dışında harcandığından TBMM'nin bütçe kanunu ile verdiği harcama yetkisinin nasıl kullanıldığını denetlemesi yetkisi de ortadan kaldırılmakta, bir tür TBMM denetimi dışında fon oluşturulmaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 10. maddesinin a fıkrasının birinci cümlesindeki "...özel hesaba aktarılacak ..." ibaresi ile bu fıkranın ikinci ve üçüncü cümlesinin Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

5) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ"İNİN 16. MADDESİNİN BİRİNCİ CÜMLESİNDEKİ "...AÇILACAK ÖZEL HESABA..." İBARESİ İLE ÜÇÜNCÜ CÜMLESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 16. maddesi;

"İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi (İSEDAK) üyesi ülkelere teknik ve mali destek sağlamak amacıyla, ülkemiz ve diğer üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşları ile, İİT bünyesinde ekonomik ve ticari alanda faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlarca teklif edilen projelerden, İSEDAK sekretaryası görevini ifa eden Kalkınma Bakanlığı tarafından 2018 yılı içinde onaylananlar ile 2017 yılında onaylanmış olup 2018 yılı içinde ödemesi devam eden projelere kullandırılmak üzere Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.01-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.01-1-07.2 tertiplerine konulan ödenekler, Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde açılacak özel hesaba aktarılacak kullanılır. Söz konusu program ve projeler çerçevesinde oluşabilecek harcamalar, program ve projelerin yürütülmesi esnasında Kalkınma Bankası tarafından talep edilebilecek komisyon, transfer ücreti, döviz kuru farkı ve benzeri nitelikteki harcamalar ile projelerin değerlendirilmesine ilişkin hizmet alımları bu ödeneklerden karşılanır. Bu ödeneklerden yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir."

hükmünü içermektedir.

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısına ekli E Cetvelinin 16'ncı maddesinde yer alan hükümle; yukarıda belirtilen tertiplerdeki ödeneklerin Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. nezdinde açılacak özel hesaplara aktarılacak kullanılacağı hüküm altına alınmaktadır.

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

Söz konusu bütçe tertiplerine 2018 Bütçesinde toplam olarak 6.811.000 TL. Başlangıç ödeneği konulmuştur

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 16. maddesindeki hüküm ile Bakanlık bütçesinin bazı tertiplerinde tahsis edilen ödenekler Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde açılacak özel hesaba aktarılarak kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılmakta ve ilgili bakana mevcut kamu harcama hukuku dışında özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM'de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir.

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

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

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

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

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

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasındaki, "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralından, yasa konusu olabilecek bir kuralı

kapsamaması koşuluyla, bütçeyi açıklayıcı ve uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemelerin anlaşılması gerekmektedir.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Kalkınma Bakanlığı bütçesinin yukarıda belirtilen tertiplerine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 16. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 5018 sayılı Kanun hükümleri ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 641 sayılı K:H.K. ile 5018 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa tahsis edilen ödeneklerin Kalkınma Bankası Anonim Şirketi nezdinde açılacak özel hesaba aktarılmasına yönelik olarak Bütçe Kanununa ekli E Cetveline hüküm konulması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 16. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla

bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanına bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

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

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

Özet olarak; bu tertiplerdeki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, ayrıca bu tür özel hesaplar aracılığıyla aktarılan kaynakların akıbetinin sorgulanmasının mümkün olmaması ve sonuçların kesin hesap kanunda tam anlamıyla irdelenememesi nedeniyle Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe uygulama sonuçlarını denetleme yetkisini de ortadan kaldırmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı Kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamakta, bir nevi bütçe dışı fon ve örtülü ödenek uygulamasına işaret etmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Eklî "E Cetveli"nin 16. maddesinin birinci cümlesindeki "...açılacak özel hesap ..." ibaresi ile üçüncü cümlesinin, Anayasa'nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

6) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ"NİN 17. MADDESİNİN BİRİNCİ CÜMLESİNDEKİ "...TARAFINDAN AÇILACAK ÖZEL HESAP ..." İBARESİ İLE İKİNCİ CÜMLESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa eklî "E Cetveli"nin 17. maddesinde, "Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamında; kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine, belediyelere ve mahalli idare birliklerine CMDP için anılan her bir kurum ve kuruluş tarafından açılacak özel hesap aracılığıyla kullanılır. Bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir." denilmiştir.

Söz konusu bütçe tertibine 2018 Bütçesinde toplam olarak 110.356.000 TL başlangıç ödeneği konulmuştur

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

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

3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde Kalkınma Bakanlığının görevleri, iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedeflerin belirlenmesinde Hükümete müşavirlik yapmak; kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık programlar, stratejiler ve eylem planları hazırlamak; Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iktisadi, sosyal ve kültürel politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak, uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek ve bu konularda Hükümete müşavirlik yapmak; ileriye dönük stratejiler geliştirmek ve özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevini yerine getirmek; kalkınma planlarının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların ve mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin iyileştirilmesi konusunda görüş ve tekliflerde bulunmak; kurumsal kapasiteyi her yönüyle geliştirme amacıyla gerekli her türlü tedbiri almak; kurumsal stratejik yönetim ve planlama konularında merkezi uyumlaştırma ve yönlendirme fonksiyonunu yerine getirmek; kalkınma planlarının ve yıllık programların uygulanmasını izlemek ve koordine etmek, değerlendirmek ve gerektiğinde kalkınma planlarında ve yıllık programlarda usulüne uygun değişiklikler yapmak; maliye, para, dış ticaret ve kambiyo politikalarının kalkınma planı ve yıllık programların hedefleriyle uyum içinde uygulanması konusunda Hükümete müşavirlik yapmak; özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesini düzenleyecek teşvik ve yönlendirme politikaların genel çerçevesini hazırlamak ve Hükümete teklif etmek; kalkınmada öncelikli yörelerin daha hızlı bir şekilde gelişmesini sağlayacak tedbirleri tespit ve teklif etmek, uygulamayı izlemek ve koordine etmek; bölgesel veya sektörel bazda gelişme programları hazırlamak; kalkınma ajanslarının koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek; bilgi toplumuna ilişkin politika, hedef ve stratejileri hazırlamak, bu alanda kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör arasındaki koordinasyonu sağlamak ve uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek gibi her tür plan ve program, strateji ve eylem planlarının hazırlanması ile bunlarla ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi, koordinasyonu ve müşavirlik görevleri verilmiş; 641 sayılı KHK'de veya diğer herhangi bir yasada Kalkınma Bakanlığına Devlet destek ve yardımları ile teşviklerin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin görevler verilmemiştir.

DPT Müsteşarlığı'nın uygulamaya ilişkin görevlerinin de bulunduğu dönemde DPT Müsteşarlığı teşkilatı içinde yer alan "Teşvik ve Uygulama Dairesi", 1991 yılında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına devredildiğinden, (mülga) 540 sayılı KHK'ye göre DPT Müsteşarlığı, 641 sayılı KHK'ye göre ise Kalkınma Bakanlığı bir hizmet ve uygulama müsteşarlığı/bakanlığı değil, müşavirlik, planlama ve koordinasyon müsteşarlığı/bakanlığıdır. Ayrıca 3.06.2011 tarih ve 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü Ekonomi Bakanlığının hizmet birimi haline gelmiştir

Bu arada Cazibe Merkezleri kavramının geçmişine aşağıda özetle yer verilmektedir.

Cazibe Merkezleri ilk olarak 2007-2013 Dokuzuncu 5 yıllık Kalkınma Planında aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır.

“Başta az gelişmiş bölgelerde olmak üzere, büyüme ve çevrelerine hizmet verme potansiyeli yüksek cazibe merkezleri belirlenerek; öncelikle bu merkezlerin ulaşılabilirliği iyileştirilecek, fiziki ve sosyal altyapısı güçlendirilecektir.”

Dokuzuncu 5 Yıllık Kalkınma Planındaki bu tanımlamaya uygun olarak 2008 yılından itibaren bütçe kanunlarına Cazibe Merkezleri ile ilgili hükümler konmaya başlanmıştır. 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetvelinin 15.maddesi, 2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetvelinin 17.maddesi, 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetvelinin 17.maddesi, 2011 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetvelinin 17.maddesi, 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetvelinin 16.maddesi, 2013 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetvelinin 18.maddesi)

Söz konusu tanım 2014-2018 Onuncu 5 yıllık Kalkınma Planında da daha ayrıntılı bir şekilde yerini bulmuştur. Bu konudaki geçmiş yıllarda yapılan faaliyetler söz konusu planda aşağıdaki şekilde özetlenmektedir.

“Bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik alanında; merkezde ve mahallinde kurumsal yapılar oluşturulmuş, eyleme dönük muhtelif programlar uygulanmıştır. Bu kapsamda, merkezi düzeyde Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi kurulmuş, bölgesel düzeyde 26 kalkınma ajansı ve bunlar bünyesinde 81 ilde yatırım destek ofisleri faaliyete geçirilmiş, tüm ülke için bölgesel gelişme planları hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Kalkınma ajansları bölgelerin rekabet gücüne de katkıda bulunan kapsamlı mali ve teknik destekler sağlamaya başlamış, GAP hedeflerini daha kısa sürede gerçekleştirmek için bir eylem planı hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. GAP Bölge Kalkınma İdaresine ek olarak DAP (Doğu Anadolu Projesi), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) için bölge kalkınma idareleri teşkil edilmiştir. Ayrıca yatırım teşvik sisteminin bölgesel boyutu güçlendirilmiş, cazibe merkezleri programı, köy altyapısına yönelik Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES), belediyeler için Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) ve Su ve Kanalizasyon Altyapı Programı (SUKAP), sosyal kalkınma bakımından öncelikli illere yönelik SODES programları uygulamaya konulmuş; kümelenme desteklerinin hukuki ve kurumsal altyapısını geliştirme çalışmaları tamamlanmıştır.”

“Nüfusun özellikle metropoller ve büyük şehirlerde yoğunlaşma eğilimi devam etmektedir. 2007-2012 döneminde nüfusu bir milyonu aşan il sayısı 18’den 20’ye, bu illerde yaşayan nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı ise yüzde 62’den yüzde 66’ya çıkmıştır. Türkiye’de göçün yönü, en önemli çekim merkezi İstanbul olmak üzere, genel olarak doğudan batıya, büyük şehirlere ve iç kesimlerden sahil kesimlerine doğrudur. Son yıllarda göç daha fazla oranda bölgelerin kendi içlerinde gerçekleşmekle birlikte, Düzey-1 bölgeleri itibarıyla özellikle Doğu ve Batı Karadeniz, Ortadoğu ve Kuzeydoğu Anadolu bölgelerinde gelişmiş çekim merkezi niteliğinde büyük şehirler bulunmadığından daha çok İstanbul’a yönelmektedir. Bu durumu bir ölçüde değiştirmek için, 2008 yılından itibaren ülkenin orta ve doğusundaki bazı önemli şehirlerin çekim merkezine dönüştürülmesini amaçlayan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı, Diyarbakır, Erzurum, Şanlıurfa ve Van’da uygulanmaya başlanmıştır.”

Mevzuat açısından “Cazibe Merkezleri” ile ilgili olarak ayrıntılı bir çalışma yapılmamış, bu konuda kanunlarla herhangi bir bakanlık, genel müdürlük veya kamu kurum ve kuruluşu görevlendirilmemiştir.

Bütçe Kanunlarına konulan maddelerle Cazibe Merkezleri Destekleme Programı bu süreçte ödenek açısından desteklenmeye devam edilmiştir. 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetvelinin 17.maddesi, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetvelinin 18.maddesi, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetvelinin 18.maddesi, 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E Cetvelinin 11 ve 19.maddeleri)

İlgili yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarına ekli E Cetvellerinde yer alan söz konusu maddelerde ortak olan husus Devlet Planlama Müsteşarlığı daha sonradan Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00.01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin, Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamında; kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine, belediyelere ve mahalli idare birliklerine CMDP için anılan her bir kurum ve kuruluş tarafından açılacak özel hesap aracılığıyla kullanılacağı, Bu ödenekten verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasların, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığınca müştereken hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu kararıyla yürürlüğe gireceğine dair düzenlemelerdir.

Ancak, 2017-2019 arasını kapsayan Orta Vadeli Programda;

“Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi Cazibe Merkezleri Programı, Yatırım ve Destek Hamlesi” hayata geçirilerek bölgede yatırım, üretim ve istihdamın artırılması sağlanacak; terörün meydana getirdiği etkiler ortadan kaldırılacaktır. Bu kapsamda; Kalkınma Bankası, bölgede yapılacak yatırımları destekleyecek şekilde yeniden yapılandırılacaktır.”

hedef ve tanımlamasına yer verilmiştir.¹⁶

Bu hedefe istinaden uzun yıllardır bütçe kanunlarına konulan hükümlerle kendisine ödenek tahsisi yapılan Cazibe Merkezleri Programı 22.11.2016 tarih ve 678 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 27.maddesinde yapılan düzenleme ile yasal bir zemine oturtulmaya çalışılmıştır.

Söz konusu 687 sayılı KHK'nın 27. maddesi;

MADDE 27 – 14/10/1999 tarihli ve 4456 sayılı Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketinin Kuruluşu Hakkında Kanuna aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“EK MADDE 1- Görece az gelişmiş bölgelerdeki yatırım ortamını canlandırarak istihdam, üretim ve ihracatı artırmak yoluyla bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla gerçekleştirilecek olan Cazibe Merkezleri Programı, Banka aracılığıyla yürütülür.

¹⁶ 2018-2020 yılları arasını kapsayan Orta Vadeli Programda da Cazibe merkezi olarak belirlenen bölgelerdeki yatırımlara öncelik verileceği, bu bölgelerde yatırımların artırılması için gerekli teşvik ve imkanların yürürlüğe konulacağına dair hedeflere yer verilmiş bulunmaktadır.

Cazibe Merkezleri Programı kapsamında verilecek destekler Hazine Müsteşarlığı bütçesinden Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılacak kaynaktan karşılanır. Hazine Müsteşarlığının 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer mevzuat kapsamındaki sorumluluğu, kaynağın bütçe mevzuatında öngörülen usule uygun olarak Bankaya aktarılması ile sınırlıdır.

Banka, Cazibe Merkezleri Programı kapsamında; arsa temini, altyapı işleri ve bina inşaatı ile ilgili iş ve işlemler için söz konusu kaynağı öncelikle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına, il özel idarelerine, belediyelere olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarına veya organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerine kullandırabilir.

Cazibe Merkezleri Programı kapsamında; yeni yatırım projeleri için veya yarım kalmış ya da yatırımı tamamlanarak işletme sermayesi yetersizliği nedeniyle işletmeye geçememiş veya kısmen geçmiş yahut başka sebeplerle faaliyet göstermeyen tesislerin yeniden ekonomiye kazandırılması için yatırım ve işletme dönemi destekleri sağlanabilir.

Cazibe Merkezleri Programının uygulanacağı iller ile bu Program kapsamındaki;

a) Danışmanlık Hizmeti Desteği,

b) 12/4/2000 tarihli ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun geçici 9 uncu maddesi kapsamında tahsisi yapılabilecek ve bedeli aynı maddede belirtilen usule göre ödenmek ve mahsuplaşmak suretiyle ya da Bakanlar Kurulunca belirlenecek diğer usullerle temin edilen organize sanayi bölgesi parsellerinin, boş veya yatırıma uygun parsel bulunmaması halinde Hazine taşınmazlarının üzerinde anahtar teslimi fabrika binası yapılarak yatırımcılara kiralanmak üzere Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına veya il özel idarelerine üretime geçme şartı aranmaksızın devri suretiyle uygulanacak Bedelsiz Yatırım Yeri Tahsisi Desteği,

c) Anahtar Teslim Fabrika Binası Yapım Desteği,

ç) Faizsiz Yatırım Kredisi Desteği,

d) Faiz İndirimli İşletme Kredisi Desteği,

e) Bakanlar Kurulunca belirlenen illerden halen faaliyette bulunan üretim tesisini Cazibe Merkezleri Programı kapsamındaki illere taşımak isteyen yatırımcılara yönelik nakdi taşınma desteklerini kapsayan ve taşınan tesisi yatırımlarda devlet yardımları hakkındaki kararlar kapsamında yeni yatırımların faydalandığı destek unsurlarından yararlandırmaya imkân veren Üretim Tesislerini Taşıma Desteği,

f) Hazine taşınmazlarının çağrı merkezi ve veri merkezi yapımı için tahsisi, muvafakatleri alınmak kaydıyla mülkiyeti 5018 sayılı Kanunun eki (II) sayılı cetvelde yer alan idarelere, mahalli idarelere, kamu iktisadi teşebbüslerine ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait atıl vaziyetteki kamu binalarının çağrı merkezi ve veri merkezi olarak kullanımı için tahsisi, çağrı merkezi ve veri merkezi binası yapım desteği ve çağrı merkezlerinde ve veri merkezlerinde ihtiyaç duyulan telekomünikasyon altyapısına verilecek destekleri kapsayan Çağrı ve Veri Merkezleri Yatırım Desteği ile veri merkezleri için Enerji Desteği,

g) Cazibe Merkezleri Programı kapsamında uygulanacak diğer destek unsurları,

ğ) Desteklere başvuru ve desteklerden yararlanma koşulları, destek uygulamalarına konu arsa, fabrika binaları, Hazine taşınmazları ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerinde gerektiğinde ilgililer lehine sınırlı aynı hak tesisi, tahsis, kullanım, kiralama ile destek konusu taşınmazların mülkiyetinin devri,

h) Destek sözleşmelerinin sona erdirilmesi, desteğin geri alınması, müeyyide uygulanması ve destek konusu taşınmazın mülkiyetinin devri,

ı) Cazibe Merkezleri Programı Yönlendirme Komitesine ilişkin çalışma usul ve esasları,

i) Cazibe Merkezleri Programının uygulanmasına ilişkin diğer konular,

ile ilgili hususlar Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenir.

Banka, Cazibe Merkezleri Programı kapsamındaki illerde, şirketlere iştirak edebilir ve şirket kuruluşlarına öncülük edebilir.

Bakanlar Kurulu, Cazibe Merkezleri Programının uygulanmasında kamu kurum ve kuruluşlarını görevlendirmeye ve bu görevlendirme kapsamında ödenecek bedelleri belirlemeye yetkilidir.

Özel hukuk kişilerine ait taşınmazlar üzerinde Anahtar Teslim Fabrika Binası Yapım Desteği verilebilmesi, söz konusu taşınmazların mülkiyetinin Bakanlar Kurulunca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına veya il özel idarelerine devredilmesine bağlıdır. Bu kapsamda yapılacak devirler bakımından 4562 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesi uygulanmaz.

Bu maddenin ikinci fıkrasında belirtilen kaynağın kullandırılmasında bu Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan anonim şirket olma şartı aranmaz. Cazibe Merkezleri Programı kapsamında kullandırılan kaynağın takip ve tahsil işlemleri 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılır. Banka, Faizsiz Yatırım Kredisi Desteği kapsamında, kredilendirilen makine ve teçhizatı teminat olarak kabul eder, ilave teminat aramaz.

Cazibe Merkezleri Programı kapsamındaki illerde kurulacak çağrı merkezleri ve veri merkezleri, yatırımlarda devlet yardımları hakkındaki kararlar kapsamında, kurulduğu bölgenin bölgesel teşviklerinden, herhangi bir asgari yatırım tutarı şartı aranmaksızın söz konusu kararlarda belirtilen usuller çerçevesinde faydalandırılır.”

hükmünü taşımaktadır.

Ayrıca, söz konusu KHK'nın 32.maddesinde yer alan hüküm ile bu konuda yapılacak işlemlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa tabi olmayacağı hususu da düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme aşağıdaki gibidir.

“MADDE 32 – 4734 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 17- 14/10/1999 tarihli ve 4456 sayılı Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketinin Kuruluşu Hakkında Kanunun ek 1 inci maddesi kapsamında uygulamaya

konulacak olan Cazibe Merkezleri Programı çerçevesinde Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketince yapılacak alımlardan;

- a) Kamunun pay sahibi olduğu şirketlerden temin edilecek hizmetler veya yapım işleri,
- b) Denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki danışmanlık hizmetleri,

Cazibe Merkezleri Programının uygulandığı süre boyunca; ceza, ihalelerden yasaklama ve sonuç bildirimine ilişkin hükümleri hariç olmak üzere bu Kanuna ve 5018 sayılı Kanuna tabi değildir. Bu madde kapsamında yapılacak alımlar ve sözleşmeye ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususlar Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenir.”

Son olarak 24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin” 90. maddesi ile 29/1/2004 tarihli ve 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanuna ek madde eklenmek suretiyle Cazibe Merkezleri ile ayrı bir düzenlemeye gidilmiştir.

Söz konusu madde hükmü aşağıda yer almaktadır.

“MADDE 90- 29/1/2004 tarihli ve 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanuna aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“Cazibe Merkezleri Programı

EK MADDE 1- Görece az gelişmiş bölgelerde yatırım ortamını canlandırarak istihdamı, üretimi ve ihracatı artırmak ve bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla gerçekleştirilecek olan Cazibe Merkezleri Programı, Ekonomi Bakanlığı tarafından yürütülür.

Cazibe Merkezleri Programı kapsamında özel sektöre ait imalat sanayii yatırımları ile çağrı merkezi ve veri merkezi yatırımlarına destek sağlanabilir.

Cazibe Merkezleri Programının uygulanacağı iller ile bu Program kapsamındaki;

- a) Sektör, il, kapsam, yatırım konusu, uygulama süresi ve destek oranı itibarıyla enerji desteği,
- b) Bakanlar Kurulunca kabul edilen yatırımlarda devlet yardımları hakkında kararda yer alan destek unsurlarından bu Program için uygun görülen destekler,
- c) Desteklere başvuru ve desteklerden yararlanma şartları,
- d) Destek uygulamasının sona erdirilmesi, desteğin geri alınması ve müeyyide uygulanması,
- e) Cazibe Merkezleri Programı kapsamındaki başvuruları karara bağlamak üzere ilgili bakanlardan oluşturulacak Değerlendirme Komitesinin yapısı ve yetkileri ile Komitenin çalışma usul ve esasları,

Esas Sayısı : 2018/27

Karar Sayısı : 2020/49

f) Cazibe Merkezleri Programının uygulanmasına ilişkin diğer konular, ile ilgili hususlar Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenir.

Cazibe Merkezleri Programı kapsamında kullanılan kaynağın takip ve tahsil işlemleri 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılır.

Bu madde kapsamında ihtiyaç duyulan kaynak, Ekonomi Bakanlığı bütçesinde yer alan ödeneklerden karşılanır.

Bakanlar Kurulu, Cazibe Merkezleri Programının uygulanmasında kamu kurum ve kuruluşlarını görevlendirmeye yetkilidir.”

“Cazibe Merkezleri” kavramı 22.11.2016 tarih ve 678 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 27.maddesinde yapılan düzenleme ile yasal bir zemine oturtulmaya çalışılırken bu konudaki görevler genel olarak Kalkınma Bankası A.Ş.’ye verilmekte, Cazibe Merkezleri Programı kapsamında verilecek desteklerin Hazine Müsteşarlığı bütçesinden Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılacak kaynaktan karşılanacağı, Hazine Müsteşarlığının 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer mevzuat kapsamındaki sorumluluğunun, kaynağın bütçe mevzuatında öngörülen usule uygun olarak Bankaya aktarılması ile sınırlı olacağı kararlaştırılmış bulunmaktadır.Söz konusu 687 sayılı KHK’de de Kalkınma Bakanlığına tevdi olunan herhangi bir görev bulunmamaktadır.

Aynı şekilde son olarak yürürlüğe konulan 24.12.2017 tarih 696 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 90. Maddesinde yer alan hükümlerde de Cazibe Merkezleri konusunda Kalkınma Bakanlığına verilen herhangi bir görev ve yetki de bulunmamaktadır. Bu maddeyle 29/1/2004 tarihli ve 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda yapılan düzenleme ile Cazibe Merkezleri ile ilgili konularda Ekonomi Bakanlığı yetkili ve görevli kılınmış bulunmaktadır.

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

Devlet destek, yardım ve teşviklerine ilişkin olarak 5488 sayılı Tarım Kanununun 19. maddesi, 474 sayılı Gümrük Giriş Tarife Cetveli Hakkında Kanunun 2. maddesi, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun ek 3. maddesi, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun ek 2. maddesi, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 8. ve 14. maddeleri, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun 13 ve geçici 20. maddeleri, 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK’nin 11. ve 26. maddeleri, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 32/A maddesinde hükümler bulunmakta; söz konusu

destek, yardım ve teşvikler Bakanlar Kurulu kararlarıyla yürürlüğe konulmakta ve uygulanması için Ekonomi Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı gibi uygulayıcı hizmet bakanlıklarına görev verilmiş bulunmaktadır.

Bu itibarla, Devlet destek, yardım ve teşviklerinin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin herhangi bir yasal görevi bulunmayan Kalkınma Bakanlığının bütçesine hibe ve destek amacıyla kullandırılmak üzere “Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamında” ödenek konulması, yürürlükteki mevzuata göre Anayasal olarak mümkün değildir. Mümkün olabilmesi için Kalkınma Bakanlığına yasayla bu yönde görevlerin verilmesi gerekir. Öte yandan, Kalkınma Bakanlığı bütçesine Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamında konulan ödeneğin; kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine, belediyelere ve mahalli idare birliklerine CMDP için anılan her bir kurum ve kuruluş tarafından açılacak “özel hesap” aracılığıyla kullandırılacağı öngörülmektedir. Uygulamada bu tür özel hesaplar aracılığıyla aktarılan kaynakların akibetinin sorgulanması mümkün bulunmamaktadır.

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

İfadeleri yer almıştır.

Kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, il özel idareleri, belediyeler ve mahalli idare birlikleri 5018 sayılı Kanun yanında mali mevzuata ilişkin diğer kamu hukuku kurallarına tabidirler; kalkınma ajansları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ise 5018, 2886 ve 4734 sayılı Kanunlara tabi olmamakla birlikte kalkınma ajanslarının kuruluşu, statüsü, görev ve yetkileriyle çalışma esas ve usulleri, gelirleri, giderleri, bütçesi, bütçesinin kabulü ve denetimi 25.1.2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ise kuruluş kanunlarında (17) düzenlenmiştir.

Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) kapsamındaki ödeneğin, kamu yararına çalışan dernek ve vakıflara “özel hesap” uygulamasıyla kullanılması, olağandır. Ancak, söz konusu ödeneğin 5018, 2886 ve 4734 sayılı kanunlara tabi olan kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, il özel idareleri, belediye ve mahalli idare birlikleri ile 5449 sayılı Kanuna tabi kalkınma ajansları ile kuruluş kanunlarındaki kurallara tabi olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına “özel hesap” aracılığıyla kullanılacak olması, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, il özel idareleri, belediye ve mahalli idare birlikleri tarafından özel hesaptan yapılacak harcamaların kuruluş kanunları ile temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan yapılması; kalkınma ajansları ile kamu kurumu niteliğindeki, meslek kuruluşları açısından ise kuruluş kanunları dışında harcanması sonucunu doğurmakta; iptali istenen ibare de bu sonucu amaçlamaktadır. Ödeneklerin Kalkınma Bakanlığı bütçesinden söz konusu idarelerin bütçelerine tahakkuk fişiyle gönderilip, gönderildiği idarenin bütçesinde “açılacak

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

bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilmesi” gerekirken, bütçe kanunlarının böylesine bir amaca hizmet etmesi, Anayasal kurallar ile bağdaşmamanın yanında özellikle üniversite ve mahalli idareler açısından tüm program ve proje harcamalarının merkezi yönetim kapsamındaki idareler bütçesinin transfer tertiplerine ödenek konulması ve konulan ödeneklerin üniversite ve mahalli idareler adına açılacak özel hesaplara aktarılarak temel mali mevzuat dışında harcanmasının yolunun açılması gibi bir tehlike de taşımaktadır.

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

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

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

Bu itibarla, sadece “kamu yararına çalışan dernek ve vakıflar” açısından geçerli olabilecek “...tarafından açılacak özel hesap ...” ibaresinin, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, il özel idareleri, belediyeler ve mahalli idare birlikleri ile kalkınma ajansları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları açısından iptali gerekir.

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 17. maddesinin ikinci cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibinde yer alan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) ödeneğinden verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanına verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine de aykırıdır.

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

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

Yasalarda herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.05-1-07.1 tertibine konulan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) ödeneğinden verilecek hibe ve desteklerin türleri, sınırları, şartları, kapsamı, kullanımı, harcanması ve denetimine ilişkin usul ve esasları, idari düzenlemelerle Kalkınma Bakanının düzenleyecek olması, ayrıca bu tür özel hesaplar aracılığıyla aktarılan kaynakların akıbetinin sorgulanmasının mümkün olmaması ve sonuçların kesin hesap kanunda tam anlamıyla irdelenememesi nedeniyle Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe uygulama sonuçlarını denetleme yetkisini de ortadan kaldırmaktadır.

Özet olarak; bu tertipteki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanması ve TBMM denetiminde kaçırılması 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 17. maddesinin birinci cümlesindeki "...tarafından açılacak özel hesap ..." ibaresi ile ikinci cümlesi, Anayasa'nın 2., 7., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

7) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ"NİN 18. MADDESİNİN İKİNCİ CÜMLESİNDEKİ, "...ADINA AÇILACAK ÖZEL BİR HESABA..." İLE "...KALKINMA BAKANİ TARAFINDAN BELİRLENECEK USUL VE ESASLAR ÇERÇEVESİNDE..." İBARELERİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 18. maddesinde, "Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamında öncelikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamındaki iller olmak üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek illerde istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılır. Bu kapsamda ilgili valilikler veya kalkınma ajansları tarafından belirli bir program çerçevesinde Kalkınma Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerin bedelleri, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilgili valilik veya kalkınma ajansı adına açılacak özel bir hesaba aktarılır ve proje amaçlarına uygun olarak kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri, meslek odaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarına Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ilgili valilik veya kalkınma ajansı tarafından kullanılır." hükmü yer almaktadır.

Söz konusu bütçe tertibine 2018 Bütçesinde toplam olarak 291.395.000 TL başlangıç ödeneği konulmuştur

Daha önce de ayrıntılı olarak belirtildiği üzere (Bkz. 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 17. maddesinin birinci cümlesindeki ibare ile ikinci cümlesinin Anayasaya aykırılığı bölümü), Kalkınma Bakanlığının Devlet destek, yardım ve teşviklerinin uygulanması ve yürütülmesine ilişkin herhangi bir yasal görevi bulunmadığından, Kalkınma Bakanlığı bütçesine istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılmak üzere Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamında ödenek konulması, yürürlükteki mevzuata göre Anayasal olarak mümkün değildir. Mümkün olabilmesi için Kalkınma Bakanlığına Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde belirlenen süreçlerde yasalaşmış herhangi bir yasayla bu yönde görevlerin verilmesi gerekir.

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

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

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına ekli E- Cetveline konulan söz konusu hükümlerle; Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek, Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamında öncelikle Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamındaki iller olmak üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde belirlenecek illerde istihdamın artırılması, sosyal içermenin, spor, kültür ve sanatın geliştirilmesi, SODES programının yürütülmesine yönelik kurumsal kapasitenin

geliştirilmesi ile SODES'in değerlendirilmesi, izlenmesi ve tanıtımına yönelik faaliyetler için kullanılacaktır.

Adına "özel hesap" açılacak ilgili valilik ile proje ödeneğinin kullanılacağı kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri ve üniversiteler 5018 sayılı Kanun yanında mali mevzuata ilişkin diğer kamu hukuku kurallarına tabidirler; kalkınma ajansları ile meslek odaları ise 5018, 2886 ve 4734 sayılı Kanunlara tabi olmamakla birlikte; kalkınma ajanslarının kuruluşu, statüsü, görev ve yetkileriyle çalışma esas ve usulleri, gelirleri, giderleri, bütçesi, bütçesinin kabulü ve denetimi 25.1.2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da, meslek odalarının ise kuruluş kanunlarında (Bkz. (17) nolu dipnot) düzenlenmiştir.

"Özel hesap" uygulamasının aktarılan ödeneklerin takibine ve aktarma amacına uygun kullanılmasını sağlamaya yönelik olduğu ileri sürülebilir ise de iptali istenen kamu idareleri açısından aktarılan ödeneklerin takibi ve amacına uygun kullanımının kontrolünün "bütçede açılacak bir tertibe gelir ve şart kılındığı amaca harcanmak üzere açılacak bir tertibe ödenek kaydedilmesi" suretiyle de mümkün olması ve 5018 sayılı Kanuna tabi olan "valilikler" için yasal olanın da bu usul olması (md. 40/3) ile kalkınma ajanslarına aktarmanın da 5449 sayılı Kanunun 23. maddesinin üçüncü fıkrasına göre yapılmasının mümkün olması karşısında, özel hesap uygulamasının başka amaçlara hizmet ettiği sonucu ortaya çıkmaktadır. Uygulamada bu tür özel hesaplar aracılığıyla aktarılan kaynakların akıbetinin sorgulanması mümkün bulunmamaktadır.

Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan "Sosyal Destek Programı (SODES)" kapsamındaki ödeneğin, 5018, 2886 ve 4734 sayılı kanunlar gibi kamu hukukuna tabi olan valilikler ile 5449 sayılı Kanuna tabi kalkınma ajanslarına "özel hesap" aracılığıyla kullanılacak olması, iptali istenen "... adına açılacak özel bir hesaba ..." ibaresinin; valilikler tarafından özel hesaptan yapılacak harcamaların temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan yapılması, kalkınma ajansları açısından ise 5449 sayılı Kanun dışında harcanması sonucunu doğurmakta ve böylece bütçe disiplininin kaçmayı, harcamalarda keyfiliği teşvik etmeyi, saydamlığı ve hesap verebilirliği önlemeyi amaçladığı ortaya çıkmaktadır.

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

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

(...)

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

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

İfadeleri yer almıştır.

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

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 18. maddesinin ikinci cümlesinde, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.33.00-01.6.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan "Sosyal Destek Programı (SODES)" kapsamındaki ödeneğin hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın idarelere hangi usul ve esaslar temelinde kullanılacağını belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanına verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen ikinci cümledeki "Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde" ibaresi, Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "Düzenleme yetkisi" başlıklı 36. maddesinde, "Bakanlık; görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idarî düzenlemeler yapabilir." denilerek, Bakanlığın yapacağı idari düzenleme yetkisi, Bakanlığın görev, yetki ve

sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenen konularla sınırlandırılmış; 641 sayılı KHK’de veya başka kanun ya da KHK’lerde Kalkınma Bakanlığına, Devlet destek, yardım ve teşvikleriyle ilgili herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

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

Sayıştay’ın Kalkınma Bakanlığına ilişkin 2015 Yılı Denetim Raporunda bu faaliyetlerde kullanılan özel hesaplara ilişkin tespiti de dikkat çekici bulunmaktadır.

Kalkınma Bakanlığı ile ilgili olarak Sayıştay tarafından hazırlanan “Düzenlilik Denetim Raporu”nun (9-12.sahifelerinde) “Bulgu 2: SODES Ödeneklerinin Valilikler Nezdinde Açılan Özel Hesaplara Aktarılmak Suretiyle Harcanması...” bölümünde;

“...Görüleceği gibi; (E) Cetveli’nin 20’nci maddesinde, özel hesaplardaki tutarların nasıl harcanacağı, denetleneceği, muhasebeleştirileceği ve raporlanacağına ilişkin konularda belirleme ve düzenleme yapma yetkisi Bakana verilmiştir.

Anayasa’nın 161’inci maddesinin ilk fıkrasında “Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.” hükmü ile bütçelerin yıllık olarak hazırlanacağı belirtilmiş, aynı maddenin son fıkrasında “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” hükmü ile de herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızlığı belirtilmiştir.

Anayasa’nın 161’inci maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını bütçeyle ilgili olmayan kurallardan uzak tutmak ve kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 13’üncü maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde; “Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.” denilerek bütçe kaynaklarının bütçeden harcanması öngörülmüştür.

“SODES ödeneklerinin Valilikler nezdinde açılan özel hesaplara aktarılmak suretiyle harcanacağı” ...hususları her ne kadar 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli E işaretli Cetvele derç edilerek kanunlaştırılmış olsa da, mevcut uygulama, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, etkin bir iç kontrol ve dış denetim ile mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması noktasında zafiyet doğurabileceği gibi, bütçe kanunlarının Anayasa’da öngörülen niteliği ile de uyuşmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; SODES ödeneklerinin Valilikler nezdinde açılan özel hesaplara aktarılmak suretiyle harcanması hususu ile ilgili olarak ise; sosyal destek programının Bakanlığın sürekli bir faaliyeti olmadığı, süresinin ihtiyaca göre belirlendiği ve ihtiyaçların giderilmesi halinde sonlandırılacak olan geçici bir program olduğu, bu nedenle her yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki E Cetvelinde yer alan maddeye dayanılarak çıkarılan uygulama usul ve esaslarına göre uygulanmakta olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; ...Kamu idaresi tarafından bulgumuzun ikinci kısmı ile ilgili olarak verilen cevapta ise, sosyal destek programının Bakanlığın sürekli bir faaliyeti olmadığı, bu nedenle her yıl Bütçe Kanununa konulan hükümlerle yürütüldüğü ifade edilmiş, ancak özel hesap mevzuu ile ilgili hiçbir açıklamaya gidilmemiştir.

Hâlbuki tarafımızca eleştirilen esas konu, ... gerekse SODES kapsamında yapılan harcamaların özel hesaplar aracılığıyla yapılıyor olması ve bu şekilde kamu kaynaklarının kamu harcama hukuku ve bütçe sistemi dışına çıkarılıyor olmasıdır.

Anayasa'nın 161'inci maddesinin son fıkrasında yer alan "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." hükmü ile herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızlığı ortaya konulmuştur.

Yukarıda yapılan açıklamalar neticesinde; ... SODES kapsamında yapılan harcamalar için yasal düzenleme yapılmasını teminen, konunun TBMM'nin dikkatine sunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir."

İfadesine yer verilmiştir.

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 18. maddesinin ikinci cümlesindeki, "... adına açılacak özel bir hesaba ..." ve "... Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ..." ibareleri, Anayasa'nın 2., 7., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

8) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ" NİN 21. MADDESİNİN İKİNCİ VE ÜÇÜNCÜ CÜMLELERİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli Ekli "E Cetveli"nin 21. Maddesi;

"İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi (İSEDAK) nezdinde sekretarya hizmetlerinin geliştirilmesi, İİT üyesi ülkeler arasında işbirliğinin artırılması ve İİT üyesi ülkelerde beşeri ve kurumsal kapasitenin iyileştirilmesi amacıyla İSEDAK Sekretarya hizmetlerini ifa eden Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlatılacak bilimsel araştırma ve geliştirme raporları, analitik çalışmalar ve benzeri dokümanlar, anket ve benzeri araştırma faaliyetleri ile düzenlenecek eğitim programları, çalışma ziyaretleri ve benzeri faaliyetler için gerçek ve tüzel kişilere yapılacak ödemeler Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerinde yer alan ödenekten karşılanır. Söz konusu tertiplerden yapılan harcamalar 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi değildir. Bu ödenek tertiplerinden 2017 yılında girişilen yüklenme artıkları da dahil olmak üzere yıllara sari olarak yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir."

hükmünü içermektedir.

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun E- Cetveline konulan söz konusu hükümlerle; İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi (İSEDAK) nezdinde sekretarya hizmetlerinin geliştirilmesi, İİT üyesi ülkeler arasında işbirliğinin artırılması ve İİT üyesi ülkelerde beşeri ve kurumsal kapasitenin iyileştirilmesi amacıyla İSEDAK Sekretarya hizmetlerini ifa eden Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanacak bilimsel araştırma ve geliştirme raporları, analitik çalışmalar ve benzeri dokümanlar, anket ve benzeri araştırma faaliyetleri ile düzenlenecek eğitim programları, çalışma ziyaretleri ve benzeri faaliyetler için gerçek ve tüzel kişilere yapılacak ödemelerin Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerinde yer alan ödenekten karşılanacağı, söz konusu tertiplerden yapılan harcamaların 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi olmayacağı, bu ödenek tertiplerinden 2017 yılında girişilen yüklenme artıkları da dahil olmak üzere yıllara sari olarak yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanının yetkili olacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu bütçe tertiplerine 2018 bütçesinde 8.175.000 TL başlangıç ödeneği konulmuştur.

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

Anılan Kanun Hükmünde Kararnamenin hiçbir maddesinde Kalkınma Bakanlığının bütçesinde bazı tertiplerinde yer alan ödeneklerini 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın harcayabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 21. maddesindeki hüküm ile 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Bakanlığa tahsis olunan 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerinde yer alan ödenekten yapılan harcamaların 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi olmayacağı, bu ödenek tertiplerinden 2017 yılında girişilen yüklenme artıkları da dahil olmak üzere yıllara sari olarak yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkili kılınmaktadır. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM'de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir.

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

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

Anayasa'nın bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanunda bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin kurallar düzenlenerek sistemleştirilmiştir.

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

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerinde konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için bu ödenekten yapılacak harcama işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve harcamaların yürürlükteki yasalara uygun olması

gerekmektedir. Ödeneğin kullanımına ilişkin olarak “E Cetveli”nin 21. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 641 sayılı KHK ile 5018 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 641 sayılı KHK ile 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa’nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılmasına ve özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanuna tabi olmadan yapılmasına yönelik hüküm konulması, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 21. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerine konulan ödenekten 2017 yılında girişilen yüklenme artıkları da dahil olmak üzere yıllara sari olarak yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanlığına verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır.

641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmüne Kararname veya başka kanun ya da KHK’lerde Kalkınma Bakanına; Kalkınma Bakanlığı bütçesinin yukarıda belirtilen tertiplerine yıllık bütçe kanunları ile verilen ödenekleri 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi olmadan harcanması ve bu tertiplerde yer alan ödenekten 2017 yılında girişilen yüklenme artıkları da dahil olmak üzere yıllara sari olarak yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Kalkınma Bakanlığının bütçesinin yukarıda belirtilen tertiplerine yıllık bütçe kanunları ile verilen ödenekleri 4734 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanuna tabi olmadan harcanması ve bu tertiplerde yer alan ödenekten 2017 yılında girişilen yüklenme artıkları da dahil olmak üzere yıllara sari olarak yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemişken; 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerine konulan ödenegi 4734 ve 5018 sayılı kanun hükümlerine tabi olmadan harcanmasına ve bu tertiplerde yer alan ödenekten 2017 yılında girişilen yüklenme artıkları da dahil olmak üzere yıllara sari olarak yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanlığına verilmesi yönündeki düzenleme, aynı zamanda Anayasa’nın 124. maddesine aykırıdır.

Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.1 ve 32.01.35.00-01.2.1.00-1-07.2 tertiplerine konulan ödeneği 4734 ve 5018 sayılı kanun hükümlerine tabi olmadan yapılan harcanması ve bu tertiplerde yer alan ödenekten 2017 yılında girilen yüklenme artıkları da dahil olmak üzere yıllara sari olarak yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanlığına verilmesi hükmü bir nevi bakanlık bütçesi içerisinde “örtülü ödenek” oluşturması anlamına da gelmektedir.

Sayıştay’ın Kalkınma Bakanlığına ilişkin 2015 Yılı Denetim Raporunda yer alan bazı tespitler E Cetveline özel hükümler konulmak suretiyle bazı ödenek tertiplerinden yapılan harcamalarda özel harcama usullerinin getirilmesi yönündeki uygulamaların Anayasaya aykırılığını açıkça ortaya koymaktadır.

Kalkınma Bakanlığı ile ilgili olarak Sayıştay tarafından hazırlanan “Düzenlilik Denetim Raporu”nun (9-12.sahifelerinde) “Bulgu 2: SODES Ödeneklerinin Valilikler Nezdinde Açılan Özel Hesaplara Aktarılmak Suretiyle Harcanması...” bölümünde;

“...Görüleceği gibi; (E) Cetveli’nin ... özel hesaplardaki tutarların nasıl harcanacağı, denetleneceği, muhasebeleştirileceği ve raporlanacağına ilişkin konularda belirleme ve düzenleme yapma yetkisi ... 29“uncu maddesinde ise Kalkınma Bakanlığı’na verilmiş, 29“uncu maddede buna ek olarak söz konusu özel hesaptan yapılan harcamaların 5018 ve 4734 sayılı Kanun’a tabi olmayacağı ifade edilmiştir.

Anayasa’nın 161“inci maddesinin ilk fıkrasında “Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.” hükmü ile bütçelerin yıllık olarak hazırlanacağı belirtilmiş, aynı maddenin son fıkrasında “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” hükmü ile de herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızlığı belirtilmiştir.

Anayasa’nın 161“inci maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını bütçeyle ilgili olmayan kurallardan uzak tutmak ve kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 13“üncü maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde; “Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.” denilerek bütçe kaynaklarının bütçeden harcanması öngörülmüştür.”

“... ve “İSEDAK kapsamındaki toplantı giderlerinin özel hesaptan ve 5018 ve 4734 sayılı Kanun’a tabi olmaksızın gerçekleştirileceği” hususları her ne kadar 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli E işaretli Cetvele derç edilerek kanunlaştırılmış olsa da, mevcut uygulama, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, etkin bir iç kontrol ve dış denetim ile mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması noktasında zafiyet doğurabileceği gibi, bütçe kanunlarının Anayasa’da öngörülen niteliği ile de uyuşmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; İSEDAK kapsamında yapılan uluslararası toplantı giderlerinin özel hesaptan ve 5018 ve 4734 sayılı Kanun’a tabi olmaksızın gerçekleştirilmesi hususu ile ilgili olarak; İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi kapsamındaki faaliyetlerin her yıl Bütçe Kanunu (E) Cetveline konulan hükümlerden yararlanılarak sürdürülmesi konusundaki eleştirilerin kabul edildiği, bununla birlikte 2015 yılı

Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) işaretli Cetvelde 91 adet maddenin yer alması nedeniyle bu durumun sadece Kalkınma Bakanlığı açısından değil Türk Kamu Yönetiminin bütünü açısından genel bir sorun haline geldiği, İSEDAK sekretarya faaliyetlerinin idari ve mali yapılanmasına ilişkin müstakil bir mevzuatın hazırlanması konusundaki yetkinin siyasi iradede olduğu,

“Sonuç olarak; İSEDAK kapsamındaki toplantı giderlerinin özel hesaptan ve 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanuna tabi olmaksızın gerçekleştirilmesi hususuna kamu idaresi tarafından iştirak edilmekle birlikte, bunun kamu mali yönetim sistemi açısından genel bir sorun halini aldığı da ifade edilmiştir.

...Hâlbuki tarafımızca eleştirilen esas konu, gerek İSEDAK gerekse SODES kapsamında yapılan harcamaların özel hesaplar aracılığıyla yapılıyor olması ve bu şekilde kamu kaynaklarının kamu harcama hukuku ve bütçe sistemi dışına çıkarılıyor olmasıdır.

Eleştirdiğimiz bir diğer husus ise, İSEDAK kapsamında yapılan toplantı giderlerinin, Bütçe Kanunu E cetveline bir muafiyet hükmü konulmak suretiyle 5018 ve 4734 sayılı Kanunların dışına çıkarılmış olmasıdır.

Anayasa'nın 161'inci maddesinin son fıkrasında yer alan “Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.” hükmü ile herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızlığı ortaya konulmuştur.

Yukarıda yapılan açıklamalar neticesinde; İSEDAK ... kapsamında yapılan harcamalar için yasal düzenleme yapılmasını teminen, konunun TBMM'nin dikkatine sunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.”

ifadesine yer verilmiş bulunmaktadır.

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli “E Cetveli”nin 21. maddesinin ikinci ve üçüncü cümlesinin, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

9) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ “E CETVELİ”NİN 22. MADDESİNİN BİRİNCİ CÜMLESİNDEKİ “YÜKSEK PLANLAMA KURULUNUN UYGUN GÖRECEĞİ KURULUŞLARA” İBARESİ İLE İKİNCİ CÜMLESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli “E Cetveli”nin 22. maddesi; “Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenekten bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için belirlenen miktar Yüksek Planlama Kurulunun uygun göreceği kuruluşlara aktarılır. Söz konusu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esaslar Yüksek Planlama Kurulu tarafından tespit olunur.”

hükmünü içermektedir.

Söz konusu bütçe tertibine 2018 Bütçesinde toplam olarak 451.941.000 TL başlangıç ödeneği konulmuştur.

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına ekli E- Cetveline konulan söz konusu hükümlerle; Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibinde yer alan ödenekten bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için belirlenen miktar Yüksek Planlama Kurulunun uygun göreceği kuruluşlara aktarılacaktır. Söz konusu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esaslar Yüksek Planlama Kurulu tarafından tespit olunacaktır.

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

3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan ve Yüksek Planlama Kurulunun oluşum, görev ve yetkilerini düzenleyen 22'nci maddesi;

"MADDE 22- (1) Yüksek Planlama Kurulu, Başbakanın başkanlığında, Bakan ile Başbakanın belirleyeceği diğer bakanlardan oluşur. Başbakanın bulunmadığı toplantılara Bakan veya Başbakanın belirleyeceği bir bakan başkanlık eder. Kurulun görüşeceği konuların mahiyet ve özelliğinin gerektirdiği durumlarda, Kurula Başkan tarafından diğer bakanlar ve kamu görevlileri de çağrılabilir.

(2) Ekonomik, sosyal ve kültürel hedefler ile politikaların belirlenmesine esas teşkil edecek hususlar Yüksek Planlama

Kurulunda görüşülerek tespit edilir. Bu suretle tespit edilen esaslar Bakanlar Kurulunda öncelikle görüşülerek karara bağlanır.

(3) Yüksek Planlama Kurulunun görevleri şunlardır:

a) İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamada ve politika hedeflerin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı

olmak ve hazırlanacak kalkınma planları ile yıllık programları, Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, belirlenen amaçlara

uygunluk ve yeterlik bakımından incelemek.

b) Ülkenin yurtiçi ve yurtdışı ekonomik hayatıyla ilgili konularda yüksek düzeyde kararlar almak.

c) Yatırım ve ihracatın teşvikine ilişkin esasları tespit etmek.

ç) Toplu Konut İdaresi bütçesini onaylamak.

d) Kanunlarla ve diğer mevzuatla yetki verilen konularda karar vermek”

hükmünü içermektedir.

641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan ve Yüksek Planlama Kurulunun görev ve yetkilerini düzenleyen 22’nci maddede; Yüksek Planlama Kuruluna; Kalkınma Bakanlığı Bütçesinde bulunan bir tertipteki ödenekten bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için belirlenen bir tutarı, hiçbir sınırlamaya tabi tutmadan kendisinin uygun göreceği kuruluşlara aktarma yapılması için karar verme yetkisinde olduğuna dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu görev bütçe kanuna eklenen bir madde veya ibare ile Yüksek Planlama Kuruluna verilemez.

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

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

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

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

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

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

Nitekim yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanması Anayasa’nın 88. ve 89. maddelerinde düzenlenirken, bütçe yasalarının

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma ve aktarma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 22. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Yüksek Planlama Kurulunun görev ve yetkilerini düzenleyen 22. maddesi ve 5018 sayılı Kanun hükümleri ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 641 sayılı K:H.K.'nin 22. maddesi hükmü ile 5018 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Kalkınma Bakanlığının 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 bütçe tertibine tahsis edilen ödenekten bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için belirlenen miktarın Yüksek Planlama Kurulunun

uygun göreceği kuruluşlara aktarılmasına yönelik olarak Bütçe Kanununa ekli E Cetveline hüküm konulması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurullarla bağdaşmaz.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 22. maddesinin ikinci cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibine konulan ödenekten bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için belirlenen miktarın Yüksek Planlama Kurulunun uygun göreceği kuruluşlara tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esasların belirleme yetkisinin Yüksek Planlama Kuruluna bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname veya başka kanun ya da KHK'lerde, Yüksek Planlama Kuruluna; Kalkınma Bakanlığı bütçesinin yukarıda belirtilen tertibine yıllık bütçe kanunları ile verilen ödenekten bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için belirlenen miktarı kendisinin uygun göreceği kuruluşlara aktarılması ve bu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esaslarını belirleme yetkisine ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Yüksek Planlama Kuruluna herhangi bir yasa ile bütçe ödeneklerinden bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için belirlenen miktarı kendisinin uygun göreceği kuruluşlara aktarılma yapılmak suretiyle harcanması ve bu ödeneğin tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esaslarını belirleme yetkisi gibi herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.34.00-01.3.2.04-1-07.1 tertibine konulan ödenekten bölgesel girişim sermayesi uygulamaları için belirlenen miktarı kendisinin uygun göreceği kuruluşlara aktarılma yapılmak suretiyle harcanması, aktarılan miktarın tahsisi, aktarımı, kullanımı, saklanması, izlenmesi, denetlenmesi ve gereğinde bakiyenin geri dönüşüne dair usul ve esaslarını belirleme yetkisinin Yüksek Planlama Kuruluna verilmesi yönündeki düzenleme, aynı zamanda Anayasa'nın 124. maddesine de aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 22. maddesinin birinci cümlesindeki "Yüksek Planlama Kurulunun uygun göreceği kuruluşlara" ibaresi ile ikinci cümlesinin Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

10) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ"NİN 25. MADDESİNİN BİRİNCİ CÜMLESİNDEKİ "...AÇILACAK ÖZEL

HESABA AKTARILARAK...” İBARESİ İLE İKİNCİ CÜMLESİNİN VE ÜÇÜNCÜ CÜMLESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 25. maddesi:

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

hükmünü içermektedir.

Anayasanın 161’nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun E- Cetveline konulan söz konusu hükümlerle, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanının daimi Başkanlığını deruhte ettiği İSEDAK çerçevesinde yapılan çok taraflı uluslararası toplantıların giderlerinin karşılanması amacıyla Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibine konulan ödeneğin Bakanlık bütçesine gider yazılmak suretiyle özel hesaba aktarılarak kullanılacağı; hesaptan yapılacak ödemelerin 5018 ve 4734 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı; bu özel hesaptan yapılacak ödemelerin harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesine ve alımlara ilişkin usul ve esasların Kalkınma Bakanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

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

Söz konusu bütçe tertibine 2018 bütçesinde 5.676.000 TL başlangıç ödeneği konulmuştur

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

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

(...)

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

Bu çerçevede Tasarı ile yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki

uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır.”

İfadeleri yer almıştır.

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

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

Anılan kanunun hiçbir maddesinde Kalkınma Bakanlığına ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak özel hesaptan 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın harcayabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli “E Cetveli”nin 25. maddesindeki hüküm ile Bakanlık bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibinde tahsis edilen ödenek bütçeye gider banka hesabına alacak kaydedilerek kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılmakta ve ilgili bakana mevcut kamu harcama hukuku dışında özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM’de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir.

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

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

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

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

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma ve bu ödenekleri özel hesaba aktarma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 25. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 641 sayılı KHK ile 5018 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 641 sayılı KHK ile 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile

yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılmasına ve özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanuna tabi olmadan yapılmasına yönelik hüküm konulması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 25. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin 32.01.35.00-01.3.2.00-1-07.1 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi, denetlenmesi ve alımlara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Kalkınma Bakanlığına verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

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

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

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

Sayıştay'ın Kalkınma Bakanlığına ilişkin 2015 Yılı Denetim Raporunda bu faaliyetlerde kullanılan özel hesaplara ilişkin tespiti de özel hesap uygulamasının Anayasaya aykırılığını açıkça ortaya konulmuştur.

Kalkınma Bakanlığı ile ilgili olarak Sayıştay tarafından hazırlanan "Düzenlilik Denetim Raporu"nun (9-12.sahifelerinde) "Bulgu 2: SODES Ödeneklerinin Valilikler Nezdinde Açılan Özel Hesaplara Aktarılmak Suretiyle Harcanması..." bölümünde;

"...Görüleceği gibi; (E) Cetveli'nin ... özel hesaplardaki tutarların nasıl harcanacağı, denetleneceği, muhasebeleştirileceği ve raporlanacağına ilişkin konularda belirleme ve düzenleme yapma yetkisi ... 29"uncu maddesinde ise Kalkınma Bakanlığı'na verilmiş, 29"uncu maddede buna ek olarak söz konusu özel hesaptan yapılan harcamaların 5018 ve 4734 sayılı Kanun'a tabi olmayacağı ifade edilmiştir.

Anayasa'nın 161"inci maddesinin ilk fıkrasında "Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır." hükmü ile bütçelerin yıllık olarak hazırlanacağı belirtilmiş, aynı maddenin son fıkrasında "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." hükmü ile de herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızlığı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 161"inci maddesinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında, bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını bütçeyle ilgili olmayan kurallardan uzak tutmak ve kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13"üncü maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde; "Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir." denilerek bütçe kaynaklarının bütçeden harcanması öngörülmüştür."

"... ve "İSEDAK kapsamındaki toplantı giderlerinin özel hesaptan ve 5018 ve 4734 sayılı Kanun'a tabi olmaksızın gerçekleştirileceği" hususları her ne kadar 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli E işaretli Cetvele derç edilerek kanunlaştırılmış olsa da, mevcut uygulama, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, etkin bir iç kontrol ve dış denetim ile mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması noktasında zafiyet doğurabileceği gibi, bütçe kanunlarının Anayasa'da öngörülen niteliği ile de uyuşmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; İSEDAK kapsamında yapılan uluslararası toplantı giderlerinin özel hesaptan ve 5018 ve 4734 sayılı Kanun'a tabi olmaksızın gerçekleştirilmesi hususu ile ilgili olarak; İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi kapsamındaki faaliyetlerin her yıl Bütçe Kanunu (E) Cetveline konulan hükümlerden yararlanılarak sürdürülmesi konusundaki eleştirilerin kabul edildiği, bununla birlikte 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) işaretli Cetvelde 91 adet maddenin yer alması nedeniyle bu durumun sadece Kalkınma Bakanlığı açısından değil Türk Kamu Yönetiminin bütünü açısından genel bir sorun haline geldiği, İSEDAK sekretarya faaliyetlerinin idari ve mali yapılanmasına ilişkin müstakil bir mevzuatın hazırlanması konusundaki yetkinin siyasi iradede olduğu,

"Sonuç olarak; İSEDAK kapsamındaki toplantı giderlerinin özel hesaptan ve 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanuna tabi olmaksızın gerçekleştirilmesi hususuna kamu idaresi

Esas Sayısı : 2018/27

Karar Sayısı : 2020/49

tarafından iştirak edilmekle birlikte, bunun kamu mali yönetim sistemi açısından genel bir sorun halini aldığı da ifade edilmiştir.

...Hâlbuki tarafımızca eleştirilen esas konu, gerek İSEDAK gerekse SODES kapsamında yapılan harcamaların özel hesaplar aracılığıyla yapılıyor olması ve bu şekilde kamu kaynaklarının kamu harcama hukuku ve bütçe sistemi dışına çıkarılıyor olmasıdır.

Eleştirdiğimiz bir diğer husus ise, İSEDAK kapsamında yapılan toplantı giderlerinin, Bütçe Kanunu E cetveline bir muafiyet hükmü konulmak suretiyle 5018 ve 4734 sayılı Kanunların dışına çıkarılmış olmasıdır.

Anayasa'nın 161'inci maddesinin son fıkrasında yer alan "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz." hükmü ile herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesi veya herhangi bir yasa da yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesi ve kaldırılması olanaksızlığı ortaya konulmuştur.

Yukarıda yapılan açıklamalar neticesinde; İSEDAK ... kapsamında yapılan harcamalar için yasal düzenleme yapılmasını teminen, konunun TBMM'nin dikkatine sunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir."

ifadesine yer verilmiştir.

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 25. maddesinin birinci cümlesindeki "...açılacak özel hesaba aktarılarak..." ibaresi ile ikinci cümlesinin ve üçüncü cümlesinin, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

11) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ"NİN 51. MADDESİNDE YER ALAN "ADINA AÇILMIŞ OLAN ÖZEL HESAPLARA" İBARELERİNİN ANAYASA'YA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 51. maddesinde;

"Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 350.000 Türk Lirası, taşımali ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 805.000.000 Türk Lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 368.750.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 1.523.750.000 Türk Lirasına kadar yapılacak harcamalar karşılığı tutarı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca aktarılacak tutardan keserek Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Ücretsiz kitap uygulaması için açılan özel hesaba aktarılan tutardan yüklenme tutarının yüzde 30'una kadar olan kısmını sözleşme tarihinde, geri kalanını ise işin bitim tarihinde kullandırmaya Milli Eğitim Bakanı yetkilidir."

hükmü yer almaktadır.

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının E- Cetveline konulan söz konusu hükümlerle, ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 350.000.000 Türk Lirası, taşınmaz ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 805.000.000 Türk Lirası ve Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 368.750.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 1.523.750.000 Türk Lirasına kadar yapılacak harcamalar karşılığı tutarı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca aktarılacak tutardan keserek Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmakta, ücretsiz kitap uygulaması için açılan özel hesaba aktarılan tutardan yüklenme tutarının yüzde 30'una kadar olan kısmını sözleşme tarihinde, geri kalanını ise işin bitim tarihinde kullandırmaya ise Milli Eğitim Bakanı yetkili kılınmakta, bu tutar Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış özel hesaplara aktarılarak bütçe sistemi dışına çıkarılmaktadır.

Sayıştay tarafından düzenlenen Milli Eğitim Bakanlığı Özel Hesapları 2016 yılı Düzenlilik Denetim Raporunda 6 adet özel hesap hakkında özet bilgi verilmiştir.¹⁸

1-Motorlu Taşıtlar Sürücü Kursları Hesabı: (Motorlu taşıtlar sürücü kurslarının sınavlarında görevlendirilen bakanlık mensuplarına ödenmek üzere kurslar tarafından aktarılan paraların takip edildiği özel hesaptır.) Motorlu taşıt sürücü kursu hesabına ilişkin temel düzenleme Özel Motorlu Taşıt Sürücüleri Kursu Direksiyon Eğitimi Dersi Sınav Yönergesi (02/04/2014 tarih ve 16915068/10.04/1360110 sayılı Makam Oluru)'dir. Söz konusu Yönergede yer alan esaslar ile özel motorlu taşıt sürücü kurslarına katılan ve direksiyon sınavına (uygulama sınavına) girme hakkı elde eden kursiyerlerin sınav iş ve işlemlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Yönerge ile sınav kurullarının oluşması, sınav esasları gibi idari düzenlemelerin yanı sıra özel kursların ve kursiyerlerin sınav hizmeti karşılığında MEB'e ödeyeceği ücretler ve bu gelirlerin hangi giderlerde kullanılacağına ilişkin mali düzenlemeler de yer almaktadır.

2-Öğrenci Yetiştirme Kursları Hesabı: Öğrenci Yetiştirme Kursları Hesabı ile ilgili temel düzenleme Milli Eğitim Bakanlığı Öğrencileri Yetiştirme Kursları Yönergesidir. Bu Yönerge ile öğrencilerin bilgi eksikliklerini gidermek, yeteneklerini geliştirmek, derslerdeki başarılarını artırmak ve sınavlara daha iyi hazırlanmalarına yardımcı olmak üzere açılmış ve açılacak olan öğrencileri yetiştirme ve sınavlara hazırlama kurslarıyla ilgili usul ve esaslar ile bu kurslardan elde edilecek gelir ve giderlere ilişkin mali düzenlemeler yapılmıştır.

3-İşletmeler Hesabı (Okul-Aile Birliklerinden İl ve İlçe Milli Eğitim Müdürlüklerine Aktarılan Paylardan Oluşan Hesaplar) Okul-Aile Birliklerinin kiraya verdiği okul kantin vb. tesislerinden elde edilen gelirlerden belirli kısımları il ve/veya ilçe milli eğitim müdürlüklerine aktarılmaktadır. Söz konusu hesabın dayanağı Millî Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği'dir. Söz konusu yönetmelik esas olarak okul aile birliklerini düzenlemektedir. Bunun yanı sıra okul aile birlikleri tarafından kiraya verilen kantinlerden elde edilen gayri safi gelirden Hazineye ödenmesi gereken arz bedeli düşüldükten sonra kalan net tutarın % 80'i birliğin, % 10'u ilçe milli eğitim müdürlüğünün, % 10'u ise il milli eğitim müdürlüğünün banka

¹⁸ Sayıştay tarafından düzenlenen Millî Eğitim Bakanlığı Denetim Raporu sayfa:93-96.

hesabına aktarılması öngörülmüştür. Büyükşehir statüsünde olmayan il merkezlerindeki birliklerde ise gelirin % 20'si il millî eğitim müdürlüğüne aktarılmaktadır.

İl/ilçe millî eğitim müdürlükleri hesaplarına yatırılan paralar, il/ilçe millî eğitim müdürünün veya görevlendireceği ilgili müdür yardımcısı/şube müdürü başkanlığında iki okul müdürü ve iki birlik başkanından, mülki amirin onayı ile oluşturulan komisyonca öncelikle imkânları kısıtlı olan okulların ve öğrencilerin eğitim ve öğretimle ilgili ihtiyaçlarında kullanılmak üzere ilgili birliğin hesabına aktarılmaktadır.

4-ÖSYM Sınav Başvuru Bedelleri Hesabı: (ÖSYM tarafından yapılan merkezi sınavlarda başvuru merkezi olarak belirlenen okullar tarafından tahsil edilen başvuru/tercih bedellerinin %50 sinin aktarılması yoluyla oluşturulan ve ilçe milli eğitim müdürlüğü bünyesinde bulunan özel hesaplardır.) ÖSYM tarafından yapılan merkezi sistem sınavlarında başvuru merkezi olarak belirlenen okul ve kurumlar tarafından her başvuru kaydı için adaylardan alınacak başvuru/tercih/şifre verme hizmet bedellerinin aktarılması yoluyla il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri nezdinde açılan özel hesaplar olarak tanımlanabilecek olan ÖSYM Sınav Başvuru Bedelleri Hesabı'nın yasal dayanağı MEB ile ÖSYM Başkanlığına 6114 sayılı Kanunun "Personel Rejimi ve Mali Hükümler" başlıklı 6'ncı maddesinin 14'ncü bendi ile verilen kendi aralarında protokol yapma yetkisidir. Söz konusu Kanunun ilgili maddesi gereğince, Milli Eğitim Bakanlığı ile ÖSYM Başkanlığı arasında 16.12.2014 tarihinde protokol düzenlenerek, ÖSYM tarafından yapılan merkezi sistem sınavlarında yapılan her bir başvuru kaydı için okul/kurum müdürlüklerince adaylardan alınacak başvuru/tercih/şifre verme hizmet bedellerinin dağıtımına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

5-Atık Kağıt Bedeli Hesabı (İl/İlçe Milli Eğitim Müdürlüklerinin gerek kendileri tarafından ve gerekse kendilerine bağlı okullarda yıl içerisinde toplanan atık kağıtların ihale yoluyla satışı çerçevesinde elde ettiği gelirlerin toplandığı hesaptır.) Elde edilen gelirlerden, okulların kendi atıklarının satışına ilişkin kısımları ilgili okulun Okul-Aile Birliğine gönderilmekte, il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerinin kendi atıklarından elde edilen gelirler ise kendi ihtiyaçlarında kullanılmaktadır.

6- Özel Eğitim, İlköğretim ve Ortaöğretim Öğrencilerine İlişkin Hesaplar:

2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki (E) cetveli ile Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları için 240.000.000 Türk Lirası, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği için de 460.000.000 Türk Lirası olmak üzere toplam 700.000.000 Türk Lirasına kadar yapılacak harcamalar karşılığı tutarı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun ile 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Kanun uyarınca aktarılacak tutardan keserek Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Bu hesaplara aktarılan tutarlardan yüklenme tutarının yüzde 30'una kadar olan kısmını sözleşme tarihinde, geri kalanını ise işin bitim tarihinde kullandırmaya Milli Eğitim Bakanı yetkilidir. Ayrıca, Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında 155.000.000 Türk Lirasına kadar yapılacak giderler karşılığı tutar, talep üzerine Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış olan özel hesaplara aktarılması hüküm altına alınmıştır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan Milli Eğitim Bakanlığına aktarılan kaynaktan taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim öğrencilerinin yemek gideri olarak

Esas Sayısı : 2018/27

Karar Sayısı : 2020/49

644.773.771,87 TL ve özel eğitim öğrencilerinin taşıma gideri olarak 270.601.073,01 TL olmak üzere toplam 915.374.844,88 TL harcama yapılmıştır.

Söz konusu bu harcamalar Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin açılan özel hesaplarda takip edilmekte ve harcanmaktadır

Sayıştay tarafından düzenlenen raporda söz konusu özel hesaplar için ayrıntılı bir denetim çalışması yapılmadığı anlaşılmıştır.

Herhangi bir denetim görüşü verilmeyen özel hesaplar için yapılan özet değerlendirme aşağıdaki gibidir.

“Özel hesaplar hesabın niteliğine göre il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri bünyesinde takip edilmektedir. Bu özel hesaplara dayanak olarak gösterilen mevzuatta tabi oldukları muhasebe sistemlerine ilişkin bir tanımlama yapılmamış, özel hesaplara tahsil edilecek gelirlerin neler olduğu ve özel hesaplardan yapılacak giderler belirtilmiştir.

Özel hesaplardan elde edilen gelirler ve yapılan giderler, oluşturulan komisyonlar tarafından bütçe dışında ayrı hesaplarda takip edilmektedir. Genel olarak özel hesaplar herhangi bir muhasebe usulüne tabi olmamakla birlikte, bu hesaplardan yapılan gider ve tahsil edilen gelirler banka ekstrelerinde veya kasa defteri benzeri defterlerde borç ve alacak kaydı yapılmak suretiyle takip edilmektedir. Gelirler banka hesabına yatırılması suretiyle tahsil edilmekte ve herhangi bir belge düzenlenmemektedir. Giderler ise oluşturulan komisyonların alacağı kararlar doğrultusunda kişi ve/veya komisyonlar marifetiyle gerçekleştirilmektedir. Gider faturaları gideri ispatlayan tek belge olmakla birlikte, giderin gerçekleştirilmesi açısından tabi oldukları bir mevzuat bulunmamaktadır. Komisyon tarafından alınan kararlar karar defterlerine işlenmektedir. Yapılan harcamalar faturalar ve banka makbuzları ile dosyalanıp arşivlenmektedir.

Kamu İdaresi niteliği bulunmayan özel hesapların izlenmesinde, mali tablo üretmeye uygun bir muhasebe sistemi kullanılmadığından denetim, özel hesapların izlenmesi için hesapları yöneten görevliler tarafından tutulan defter, belge, cetvel ve kayıtlar üzerinden yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Söz konusu özel hesapların mevzuat itibarıyla tanımlanmış mali tabloları ve muhasebe sistemleri bulunmadığından mali tablo üretmemektedir. Dolayısıyla özel hesaplar hakkında denetim görüşü verilmemiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli “E Cetveli”nin 51. maddesindeki hüküm ile Bakanlığa ilköğretim öğrencilerine ücretsiz dağıtılacak ders kitapları, taşımali ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği, Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin sağlanması için Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak harcamalar için talep üzerine SYDTF'dan sağlanacak toplam 1.523.750.000,00 -TL Milli Eğitim Bakanlığı adına açılmış özel hesaplara aktarılarak mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin dışında çıkarılmaktadır. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM'de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir.

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

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

(...)

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

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

İfadeleri yer almıştır.

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

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

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

Madde 38-

Savunma Sanayii Destekleme Fonuna;

Gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden %6,

Veraset ve intikal vergisi tahsilat toplamı üzerinden %25,

Motorlu taşıtlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden %20,

Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamı üzerinden %2,8,

pay edilir.

Bu paylar aylık olarak hesaplanır, tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar fonlar adına Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde açılan hesap veya hesaplara yatırılır.

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

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

Yine aynı madde metninde geçen 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun Fonun Gelirleri başlıklı 4. maddesinde fonun gelir kaynakları sayılmıştır. Söz konusu maddede;

“Fonun gelirleri:

Madde 4 – Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun gelirleri;

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

b) Bütçeye konulacak ödeneklerden,

c) ...

d) Trafik para cezası hasılatının yarısından,

e) ...

f) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak % 15’lik miktardan,

g) ...

ğ) Her nevi bağış ve yardımlardan,

h) Diğer gelirlerden,

teşekkül eder.

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

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

Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından engellilere yönelik olarak hazırlanan veya hazırlatılan projeler ile anılan Genel Müdürlüğün bu konudaki faaliyetlerinde

kullanılmak üzere, bu maddede sayılan gelirlerin % 5'e kadarı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu kararıyla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı emrine tahsis edilebilir. Bu amaçla tahsis edilen kaynak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu'nun onaylayacağı projeler için kullanılır.”

hükmüne yer verilmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri ile Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığı S.Y.D.T.F kaynaklarından sağlanacak toplam 1.523.750.000,00 TL tutarın, teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için bunların özel hesaplar yöntemiyle harcanması işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir.

Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 51. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün; 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun'un Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gelir kaynakları ile ilgili 38. maddesi, 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kanunu'nun "Fonun kaynakları" başlıklı 4. maddesi, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında K.H.K., 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında K.H.K. ile 5018 sayılı Kanunda belirtilen mali yönetim ve harcama sistemi ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 178 sayılı K.H.K., 652 sayılı KHK, 5018 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, 9/4/2003 tarihli ve 4842 sayılı Kanun'un Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gelir kaynakları ile ilgili 38. maddesi, 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kanunu'nun "Fonun kaynakları" başlıklı 4. maddesi, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa gereğince yapılacak harcamaların S.Y.D.T.F. kaynaklarından tahsis edilen tutarların özel hesaba aktarılmasına, özel hesaptan

yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun sistematigi dışında yapılması anlamına gelecek hüküm konulması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurullarla bağdaşmaz.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 51. maddesinin birinci cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin Milli Eğitim Bakanına veya Maliye Bakanına S.Y.D.T.F. kaynaklarından 1.523.750.000,00 TL tutarındaki kaynağı Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesine ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri ile Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığı özel hesaplara aktarması ve harcanması yetkisini veren düzenleme yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

Özet olarak; herhangi bir yasal dayanak olmaksızın sadece 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"ne konulan bir hükümlerle S.Y.D.T.F. kaynaklarından 1.523.750.000,00 TL tutarındaki kaynağın, Milli Eğitim Bakanlığı adına açılacak özel hesaplara ilköğretim öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılacak ders kitapları, taşınmalı ilköğretim ve ortaöğretim kapsamındaki öğrencilerin öğle yemeği giderleri ile Özel Eğitime İhtiyaç Duyan Öğrencilerin Okullara ve Kurumlara Erişiminin Sağlanması İçin Ücretsiz Taşınması Projesi kapsamında yapılacak giderler karşılığı olarak aktarılması ve harcanması ile mevcut bütçe ve harcama dışına çıkılmakta, bu harcamaların denetimi konusunda da belirsizlikler bulunmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 51. Maddesinde yer alan "adına açılmış olan özel hesaplara" ibaresinin Anayasanın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

12) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ" NİN 55. MADDESİNİN İKİNCİ CÜMLESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 55. Maddesi;

““Toplumda Fiziksel Aktivitenin Arttırılması Projesi kapsamında; Sağlık Bakanlığı bütçesinin 15.01.50.00-07.4.0.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden bisiklet alımı ve dağıtımını yapılıır. Bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımını, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığı yetkilidir.”

hükümünü taşımaktadır.

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun E- Cetveline konulan söz konusu hükümlerle; Toplumda Fiziksel Aktivitenin

Arttırılması Projesi kapsamında; Sağlık Bakanlığı bütçesinin 15.01.50.00-07.4.0.00-1-06.1 tertibi ile döner sermaye bütçesinden bisiklet alımı ve dağıtımını yapılacağı; bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımını, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığının yetkili olduğu kuralları getirilmiştir. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM’de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir.

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli “T Cetveli-Kurumların Satın Alacakları Taşıtların Azami Satın Alma Bedellerini Gösterir Cetvel”in 20. Sırasında bisikletin bir adedinin azami satın alma bedeli, 2.650.TL olarak yer almış; taşıtların cinsi, adedi, kullanım yerleri ve finansman kaynağının gösterildiği “(I) Sayılı Cetvel-Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin 2018 Yılında Edinebilecekleri Taşıtları Gösterir Cetvel”de ise 50.000 adet bisikletin Merkezi Yönetim Bütçesinden, alınması öngörülmüştür. Buna göre 50.000 adet bisikletin yaklaşık maliyeti (2.650 x 50.000 =) 132.500.000,00 TL ulaşmaktadır. 2018 yılı Merkezi Bütçe Kanun Tasarısında söz konusu tertip için 42.500.000TL ödenek konulmuştur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.10.2011 tarih ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde Sağlık Bakanlığının görevleri ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir.

Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının teşkilat, görev ve sorumluluklarını düzenleyen 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin herhangi bir maddesinde toplumsal fiziksel aktivitenin artırılması kapsamında satın alınacak bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda Sağlık Bakanlığına özel bir yetki veren düzenleme yer almamaktadır.

Sağlık Bakanlığı ve döner sermaye işletmeleri, bisiklet alımında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa; bedeli karşılığında veya bedelsiz dağıtımı, şartları, kapsamı ve kullandırılmasında, kuruluşuna ilişkin 663 sayılı KHK, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve temel sağlık hizmetlerine ilişkin kanunlar ile diğer sağlık mevzuatına; denetiminde ise 6085 sayılı Sayıştay Kanununa tabidir.

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

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

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

Yürürlükte bulunan yasal kurallar ve rekabetçilik, eşit muamele, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi gereken bisiklet alımı, dağıtımı ve kullandırılmasına ilişkin yaklaşık 42.500.000,00 TL tutarlı kamusal faaliyetin, alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetiminin Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenecek esas ve usullere göre yapılacak olması ve bu esas ve usullerin belirlenmesinde hiçbir ölçüt getirilmemesi, kamu yararıyla bağdaşmadığından, Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralına yer verilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vererek, sınırsız ve belirsiz bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmaktadır.

İptali istenen hükümde, bir yandan usulüne göre yürürlüğe konulmuş yasaların 2018 yılında uygulanmaması öngörülürken, diğer yandan hiçbir ilke konulmadan ve çerçeve çizilmeden idareye bisikletin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz dağıtımı, şartları, kapsamı,

kullandırılması ve denetiminde sınırsız ve belirsiz düzenleme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan iptali istenen düzenleme, Anayasa'nın 7. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

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

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

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

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

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

Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen Bütçe Kanununun eki "E Cetveli"ne, bisikletlerin alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımını, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığının yetkili olduğuna ilişkin kural konularak, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerine göre görüşülüp yayımlanarak yasalasılmış, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 663 sayılı KHK, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve temel sağlık hizmetlerine ilişkin kanunlar ile diğer sağlık mevzuatındaki kuralların

Esas Sayısı : 2018/27
Karar Sayısı : 2020/49

2018 yılı için uygulamadan kaldırması, Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri ile 161. maddesine aykırıdır..

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 55. maddesinin ikinci cümlesi, Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

13) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "(E) CETVELİ" NİN 56. MADDESİNDE YER ALAN "BU AMAÇLA KONULAN ÖDENEKLERİN HARCANMASINA" İLE "BEDELİ KARŞILIĞINDA VEYA BEDELSİZ OLARAK DAĞITIMINA İLİŞKİN USUL VE ESASLARI BELİRLEMeye SAĞLIK BAKANLIĞI" İBARELERİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 56. Maddesi;

"Koruyucu Ağız ve Diş Sağlığı Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Sürdürülmesi" kapsamında; diş fırçası ve diş macununun alımı için Sağlık Bakanlığı bütçesinin 15.01.50.00.-07.4.0.00-1-03.2 tertibi ile döner sermaye bütçesine, bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına, diş fırçası ve diş macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığı yetkilidir."

hükmünü taşımaktadır.

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 58. maddesiyle, Koruyucu Ağız ve Diş Sağlığı Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Sürdürülmesi" kapsamında; diş fırçası ve diş macununun alımı için Sağlık Bakanlığı bütçesinin 15.01.50.00.-07.4.0.00-1-03.2 tertibi ile döner sermaye bütçesine, bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına, diş fırçası ve diş macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığının yetkili olduğu kuralı getirilmiştir. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın bütçe kanunlarına konulan hükümlerle yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM'de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir.

Genel Bütçe içinde yer alan Sağlık Bakanlığının 15.01.50.00.-07.4.0.00-1-03.2 tertibine diş fırçası ve diş macunu alımlarında da kullanılmak üzere, 92.547.000,00 TL ödenek konulmuştur.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11.10.2011 tarih ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde Sağlık Bakanlığının görevleri ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir.

Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının teşkilat, görev ve sorumluluklarını düzenleyen 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin herhangi bir maddesinde koruyucu ağız ve dış sağlığı hizmetlerinin geliştirilmesi ve sürdürülmesi” kapsamında; dış firçası ve dış macununun alımı için Sağlık Bakanlığı bütçesinin 15.01.50.00.-07.4.0.00-1-03.2 tertibi ile döner sermaye bütçesine, bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına, dış firçası ve dış macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda Sağlık Bakanlığına özel bir yetki veren düzenleme yer almamaktadır.

Sağlık Bakanlığı ve bu bakanlığa bağlı döner sermaye işletmeleri, dış firçası ve dış macunu alımında 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa; bedeli karşılığında veya bedelsiz dağıtımı, şartları, kapsamı ve kullandırılmasında, kuruluşuna ilişkin 663 sayılı KHK, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve temel sağlık hizmetlerine ilişkin kanunlar ile diğer sağlık mevzuatına; denetiminde ise 6085 sayılı Sayıştay Kanununa tabidir.

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

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

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

Yürürlükte bulunan yasal kurallar ve rekabetçilik, eşit muamele, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi gereken dış firçası ve dış macununun alımı için Sağlık Bakanlığı bütçesinin 15.01.50.00.-07.4.0.00-1-03.2 tertibi ile döner sermaye bütçesine, bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına, dış firçası ve dış macununun bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığının yetkili olması, bu esas ve usullerin belirlenmesinde hiçbir ölçüt getirilmemesi, kamu yararıyla bağdaşmadığından, bu kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralına yer verilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vererek, sınırsız ve belirsiz bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmaktadır.

İptali istenen hükümde, bir yandan usulüne göre yürürlüğe konulmuş yasaların 2018 yılında uygulanmaması öngörülürken, diğer yandan hiçbir ilke konulmadan ve çerçeve çizilmeden idareye dış firçası ve dış macunu alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemede sınırsız ve belirsiz düzenleme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan iptali istenen düzenleme, Anayasa'nın 7. maddesiyle bağdaşmamaktadır.

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

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

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasındaki, "Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralından, yasa konusu olabilecek bir kuralı

kapsamaması koşuluyla, bütçeyi açıklayıcı ve uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemelerin anlaşılması gerekmektedir.

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

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

Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen Bütçe Kanununun eki "E Cetveli"ne, dış firçası ve dış macunu alımı, bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımı, şartları, kapsamı, kullandırılması ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığının yetkili olduğuna ilişkin kural konularak, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerine göre görüşülüp yayımlanarak yasalaşmış, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 663 sayılı KHK, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve temel sağlık hizmetlerine ilişkin kanunlar ile diğer sağlık mevzuatındaki kuralların 2018 yılı için uygulamadan kaldırması, Anayasa'nın 87., 88. ve 89. maddeleri ile 161. maddesine aykırıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 56. maddesinde yer alan "bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına" ile bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığı" ibarelerinin Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

14) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ" NİN 61. MADDESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 61. maddesinde, "Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneği, belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli zorunlu projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı yetkili yetkilidir."

denilmektedir.

Söz konusu hükme benzeyen ve Maliye Bakanlığının belediyelere herhangi bir kıstasa tabi olmadan bütçeden kaynak aktarmasına izin veren düzenlemeleri içeren madde hükümleri daha önceki Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında da yer almış bulunmakta idi. (Örneğin: 2015

Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 64., 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 66. maddesi, 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 63. maddesi)

2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 64. maddesinde yer alan "Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneği, 5779 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sınırlamaya tabi olmaksızın zorunlu hallerde belediyelere yardım amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı yetkilidir." düzenlemesi Anayasa Mahkemesinin 26.05.2016 tarih ve E.2015/7,K.2016/47 sayılı Kararı 87 ile Anayasanın 87 ve 161. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

6682 sayılı 2016 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun bazı maddelerinin (benzeri hükümler içeren E Cetvelinin 66. maddesi¹⁹ dahil) iptali ile ilgili olarak CHP tarafından yapılan 12.05.2016 tarihli başvuru halen Anayasa Mahkemesi tarafından esastan görüşülme aşamasında bulunmaktadır.

Bu kez iptal edilen hükmün bir benzeri 2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda olduğu gibi²⁰, 2018 yılı Bütçe Kanununa ekli E Cetvelinin 61. maddesine konularak; Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.1.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneği, belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli zorunlu projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır..

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

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

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

şeklinde kurallaştırılmıştır.

5779 sayılı Kanunun yukarıda aynen yer verilen 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasına göre, 5779 sayılı Kanuna göre ayrılması gereken paylar ile 6. maddenin (1) numaralı fıkrasına

¹⁹ 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 66. maddesi "Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.2.76-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneği, 5779 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sınırlamaya tabi olmaksızın zorunlu hallerde belediyelere yardım amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

²⁰ 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 63. maddesi de dahil olmak üzere bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduklarından bahisle 20.02.2017 tarihinde CHP grubu tarafından iptal ve yürütmeyi durdurma başvururunda bulunmuş olup dava süreci devam etmektedir

göre ayrılacak denkleştirme ödeneği dışında mahalli idarelere yardım amacıyla bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka ödenek konulamayacaktır.

Bu yasal kurala rağmen, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.2.76-1-05.2 tertibine 40.242.000,00 TL ödenek konulmuş; “E Cetveli”nin 61. maddesiyle söz konusu ödeneği herhangi bir sınırlamaya ve ölçüte tabi olmaksızın belediyelerin ihtiyaç duyduğu yatırım nitelikli zorunlu projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla kullanmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Böylece Maliye Bakanı bütçeden bu tertipteki kaynağı istediği belediyeye hiçbir objektif ölçüye dayanmadan aktarabilecektir.

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

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

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

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

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

düzenlenmiş bir hususu bütçe kanunu ile değiştirmek veya kaldırmak, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Maliye Bakanlığı bütçesinin 12.01.31.00-01.2.76-1-05.2 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma ve dağıtım işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 61. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 5779 sayılı Kanunun 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasına aykırı olduğu her türlü tartışmanın dışındadır.

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

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli "E Cetveli"nin 61. maddesi, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

15) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ" NİN 64. MADDESİNİN BİRİNCİ CÜMLESİNDE YER ALAN "ÖZEL HESABA AKTARILIR" İBARESİ İLE İKİNCİ VE ÜÇÜNCÜ CÜMLELERİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 64. maddesinde;

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

hükmü yer almaktadır.

2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda Başbakanlık Bütçesinde ilgili tertibe 50.000.000 TL başlangıç ödeneği konulmuştur.

Anayasanın 161'nci maddesi hükmüne aykırı olarak 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının E- Cetveline konulan söz konusu hükümlerle; Başbakanlık bütçesine 100.yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak amacıyla 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibinde tefrik edilen ödenekler Başbakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılacak, bu özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı kanun ile 4734 sayılı kanunda müstesna tutulacak, Özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esaslar da Başbakan onayı ile belirlenecektir.

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

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

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

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

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

(...)

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

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

İfadeleri yer almıştır.

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

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

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 64. maddesindeki hüküm ile Başbakanlık bütçesine 100.yıl anma etkinlikleri kapsamında çalışmalar yapmak amacıyla 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibinde tefrik edilen ödenekler bütçeye gider, özel hesaba alacak kaydedilerek kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılmaktadır. Aynı zamanda Başbakana mevcut kamu harcama hukuku dışında özel hesaba aktarılan ve harcanması 5018 ve 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleşmeyen tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın/Başbakanın bütçe kanunlarına konulan hükümlerle yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM'de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir.

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

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

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

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

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Başbakanlık bütçesinin 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma ve özel hesaba aktarma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 64. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 3056 sayılı Kanun ile 5018 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 3056 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılmasına ve özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanuna tabi olmadan yapılmasına yönelik hüküm konulması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 64. maddesinin ikinci cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Başbakanlık bütçesinin 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Başbakanı bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

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

Bu itibarla Başbakanlığa bu tertipte yer alan bütçe ödeneklerini özel hesaba aktarma ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme gibi herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Başbakanlık bütçesinin 07.00.00.02-01.1.1.00-1-05.2 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına, ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Başbakanlığa verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine de aykırıdır.

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 64. maddesinin birinci cümlesinde yer alan "özel hesaba aktarılır" ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasanın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

16) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ" NİN 70. MADDESİNİN İKİNCİ FIKRASINDAKİ, "... İLDE VALİLİK ADINA AÇILACAK ÖZEL BİR HESABA AKTARILIR..." İBARESİ İLE "...AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI TARAFINDAN BELİRLENECEK USUL VE ESASLAR ÇERÇEVESİNDE..." İBARESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 70. maddesi;

"24. 01.33.00-10.2.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödenek; Türkiye'de ikamet eden ve hizmete ihtiyaç duyan 65 yaş üstü yaşlıların korunması ve desteklenmesi ile biyo-psiko sosyal bakıma ihtiyacı olanların yaşadıkları mekânlarda gerekli olan bakımlarının yapılarak yaşamlarının kolaylaştırılmasını amaçlayan Yaşlı Destek Programı (YADES) için Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinin program amaçlarına uygun olarak hazırlayacakları projeler için kullanılır.

YADES Programı kapsamında valilikler tarafından Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerden, valinin yetki ve sorumluluğunda gerçekleştirilmesi uygun görülenlerin bedelleri, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır ve proje amaçlarına uygun olarak vali tarafından büyükşehir belediyelerine Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılır."

hükmünü taşımaktadır.

Anayasanın 161'nci maddesine aykırı olarak (E) cetvelinin 70'inci maddesine konulan hükümlerle, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinde 24.01.33.00-10.2.0.00-1-07.1 tertibinde yer alan ödeneğin kullanım sistemi şöyle işleyecektir.

Bu ödenek YADES Programı kapsamında valilikler tarafından Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına teklif edilen ve anılan Bakanlık tarafından uygun bulunan projelerden, valinin yetki ve sorumluluğunda gerçekleştirilmesi uygun görülenlerin bedellerinin karşılanmasında kullanılacak,, münhasıran proje ile ilgili harcamalarda kullanılmak üzere söz konusu ödenekten ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarma yapılacak ve söz konusu tutar proje amaçlarına uygun olarak vali tarafından büyükşehir belediyelerine Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılacaktır.

Bu hükümlerle bütçede yer alan ödenek tutarı bütçe sistemi dışına çıkarılmakta ve mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin belirlediği kurallara bağlı olmadan kullanılmasının yolu açılmaktadır. Ayrıca özel hesaptan yapılan harcamaların denetimi, muhasebesi ve dış denetim ve TBMM ne karşı hesabının nasıl verileceği konusunda net bir düzenleme de bulunmamaktadır. 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporundan bu özel hesapla ilgili herhangi bir denetim yapıp yapılmadığı anlaşılamamaktadır.

2018 Merkezi Yönetim Bütçesinde ilgili tertibe 17.650.000 TL. başlangıç ödeneği konulmuştur.

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

Özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına yetki verilmektedir. Özel hesabın Sayıştay denetimine tabi olup olmayacağı da belirsizdir. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın bütçe kanunlarına konulan hükümlerle yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM’de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir.

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

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

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

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

(...)

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

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

ifadeleri yer almıştır.

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

“E Cetveli”nin 70. maddesinin ikinci fıkrasıyla ise Büyükşehir Belediyelerine kullandırılan YADES Programı için öngörülen ödeneğin il valiliklerine “özel hesap” aracılığıyla aktarılması, buradan da proje amaçlarına uygun olarak yine vali tarafından büyükşehir belediyelerine Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullandırılması hüküm altına alınmaktadır.

12. 11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 34. maddesiyle 14.2.1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28. maddeden sonra gelmek üzere eklenen 28/A maddeyle, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

Söz konusu maddede 10.11.2016 tarih ve 6758 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun”la önemli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu madde;

“Madde 28/A- Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu Başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı yapılacak kaynak transferlerinin hangi aşamada ne surette avans veya tahakkuk suretiyle yapılacağı, ihaleye çıkılmasında kaynağın sağlanması yöntemi, avans karşılığı ödeneğin saklı tutulması, ödenek devri, aranacak belgeler ile bu kapsamdaki diğer esas ve usuller İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu madde kapsamında Başkanlık aracılığıyla yapılacak işlere ilişkin ödenekler, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinde ayrı tertiplerde izlenir, bu ödeneklerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz ve başka amaçlarla kullanılamaz. Söz konusu tertiplerde yer alan ödeneklerden harcanmayan kısımlar ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydedilir.

Başkanlığın gelirleri şunlardır:

- a) İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak Hazine yardımları.
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar.
- c) Bağış ve yardımlar.
- d) Diğer gelirler.

Bu Kanun ve diğer mevzuatla Başkanlığa verilen görevlerin gerektirdiği her türlü giderler Başkanlık bütçesinden karşılanır.

Başkanlığın bütçesinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer hususlar Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

Başkanlık ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilir; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir ve ortak projeler yürütebilir.

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

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler kurulabilir. Gerektiğinde geçici birimler kurulabilir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilir....”

Söz konusu madde metninde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev ve yetkileri, gelirleri, bütçesi vb. gibi düzenlemeler yer almasına rağmen “özel hesap” tanım ve kavramına yer verilmemiş, Başkanlık aracılığıyla yapılacak işlere ilişkin ödeneklerin, kamu

kurum ve kuruluşlarının bütçelerinde ayrı tertiplerde izleneceği, bu ödeneklerden diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

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

İl Özel İdaresinin başı vali olduğuna ve il özel idaresi kaldırılan Büyükşehirlerde ise valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulduğuna göre, YADES Programı kapsamında vali tarafından kullanılacak ödeneklerin ilgisine göre il özel idaresi veya Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı hesaplarına aktarılması ve bu hesaplar aracılığıyla ilgililere kullanılması, yürürlükte bulunan yasaların gereğidir. Ancak bu hesaplar “özel hesap” niteliğinde değildir.

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

İptali istenen 70. maddenin ikinci fıkrasındaki, “... ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır ...” ibaresi, kamu yararını gerçekleştirmeyi değil, kamusal kaynakların, bütçeleri dışında, temel mali mevzuat hükümleri ve kuruluş kanunlarına tabi olmadan harcanmasını, bütçe disiplininin kaçmayı, harcamalarda keyfiliği teşvik etmeyi öngördüğünden Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine; saydamlığı ve hesap verebilirliği önlemeyi amaçladığından Anayasa'nın 2. maddesindeki demokratik devlet ilkesine; 5018 sayılı Kanunla öngörülen mali sistemle bağdaşmadığı ve bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin bütçe dışı “özel hesap”tan, 5018 sayılı Kanuna tabi olmadan harcanmasını öngördüğü için ise Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.

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

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

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

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

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

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

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

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

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmemektedir. Çünkü her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilmektedir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip

kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasa koyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. “Bütçe ile ilgili hüküm” sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelirle ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa’nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinin 24.01.33.00-10.2.0.00-1-07.1 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma ve ödenekleri özel hesaplar aracılığıyla dağıtma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak “E Cetveli”nin 70. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 5018 sayılı Kanun hükümleri ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, İl özel idareleri, Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile başta 5018 sayılı Kanunun ilgili maddeleri olmak üzere temel mali mevzuata ilişkin yasaların ilgili hükümleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa’nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılmasına yönelik hüküm konulması, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

Öte yandan maddenin devamında, vali tarafından ödeneklerin büyükşehir belediyelerine Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 70. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının bütçesinin 24.01.33.00-10.2.0.00-1-07.1 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul

ve esasları belirleme yetkisinin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

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

Bu itibarla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığın bu tertipte yer alan bütçe ödeneklerini özel hesaba aktarma ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme gibi herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, hiçbir ölçü konulmadan, temel ilkeler belirlenmeden ve çerçeve çizilmeden, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bütçesinin 24.01.33.00-10.2.0.00-1-07.1 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına, ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 70. maddesinin ikinci fıkrasındaki, "... ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır ..." ibaresi ile "... Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığın tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ..." ifadesi, Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

17) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ" NİN 74. MADDESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 74. maddesi;

"25/1/2006 tarihli ve 5449 sayılı Kanun gereğince, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynaklar, proje yürütücüsü idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin açılacak özel hesaplarda izlenir. Söz konusu projelerde kullanılmak üzere merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince taahhüt edilecek eş finansman tutarı, bütçe ve bütçe dışı imkanlardan karşılanır. Bütçe dışı imkânlarla karşılanamayan eş finansman tutarını, bu amaçla idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerden tahakkuka bağlamak suretiyle söz konusu projeler için açılan özel hesaplara ödemeye proje

yürütücüsü idareler yetkilidir. Kalkınma ajansı ve yararlanıcı kamu idaresi tarafından projeye tahsis edilen kaynakların kullanımı, proje kapsamında ve proje süresiyle sınırlı olmak üzere 6/6/1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümleri çerçevesinde personel çalıştırılması, özel hesabın işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilir.”

hükmünü içermektedir.

Anayasanın 161’nci maddesine aykırı olarak (E) cetvelinin 74’üncü maddesine konulan bu hükümle 5449 Sayılı Kanuna göre merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların proje yürütücüsü idarelerinin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin özel hesaplarda izleneceği belirtilmekte, söz konusu projeler için bütçe dışı imkânlarla karşılanamayan eş finansman tutarını, bu amaçla idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerden tahakkuka bağlamak suretiyle söz konusu projeler için açılan özel hesaplara ödemeye proje yürütücüsü idareler yetkili kılınmaktadır. Ayrıca özel hesabın işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Kalkınma Bakanlığı yetkilendirilmektedir.

Sayıştay tarafından hazırlanan 2016 yılı Kalkınma Bakanlığı Denetim Raporunda ve 2016 yılı “Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu”nda kalkınma ajansları tarafından kullanılan özel hesaplarla ilgili herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemesi ayrıca dikkat çekici bulunmuştur.

Söz konusu maddedeki hüküm ile; özel hesaplara aktarılarak kullanılan bütçe ödeneklerinin harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslarda mevcut bütçeleme, kamu mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkılmakta, yeni bir harcama hukuku yaratılmaktadır. Denetim konusunda tam bir belirsizlik bulunmaktadır. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın bütçe kanunlarına konulan hükümlerle yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM’de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir.

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

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

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

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

Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usûlleri düzenlemek amacıyla yasalaştırılan 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun hiçbir maddesinde; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların, proje yürütücüsü idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin açılacak özel hesaplarda izleneceği, söz konusu projeler için bütçe dışı imkânlarla karşılanamayan eş finansman tutarının, bu amaçla idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerden tahakkuka bağlamak suretiyle söz konusu projeler için açılan özel hesaplara ödemeye proje yürütücüsü idarelerin yetkili olacağına dair herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

641 sayılı "Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunda ne de diğer yürürlükte olan mevzuatta, Kalkınma Bakanlığına merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların, proje yürütücüsü idarelerinin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin aktarılmasında kullanılacak özel hesapların işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde herhangi bir görev ve yetki verilmemiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen ve idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için özel hesap yöntemiyle proje yürütücüsü idarelerin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin aktarılması işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir.

Kaldı ki, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen ve idarelerin bütçelerinde (06) ve (07) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödeneklerin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 74. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 641 sayılı "Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 5018 sayılı Kanun hükümleri ile bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 641 sayılı “Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 5018 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa’nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılmasına yönelik hüküm konulması, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 74. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların, proje yürütücüsü idarelerinin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin aktarılmasında kullanılacak özel hesapların işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususların belirlenmesi yetkisinin Kalkınma Bakanlığına bırakılması yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır.

641 sayılı “Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunda ve diğer yürürlükte olan kanun ve K.H.K.’lerde Kalkınma Bakanlığına merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kalkınma ajansları tarafından desteklenmeye hak kazanan projelerine tahsis edilen kaynakların, proje yürütücüsü idarelerinin bütçelerine gelir kaydedilmeksizin aktarılmasında kullanılacak özel hesapların işleyişi ve muhasebeleştirilmesi ile diğer hususlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde herhangi bir görev ve yetki verilmemiştir.

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

Özet olarak; bu tertiplerdeki ödenek tutarları bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılmakta, özel usullerle harcanmakta, ayrıca bu tür özel hesaplar aracılığıyla aktarılan kaynakların akıbetinin sorgulanmasının mümkün olmaması ve sonuçların kesin hesap kanunda tam anlamıyla irdelenememesi nedeniyle Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe uygulama sonuçlarını denetleme yetkisini de ortadan kaldırmaktadır. Bu durum aynı zamanda 5018 sayılı Kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamakta, bir nevi bütçe dışı fon ve örtülü ödenek uygulamasına işaret etmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 74. maddesi, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

18) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ" NİN 76. MADDESİNİN BİRİNCİ CÜMLESİNDE YER ALAN "ÖZEL HESABA AKTARILARAK" İBARESİ İLE İKİNCİ VE ÜÇÜNCÜ CÜMLELERİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 76. maddesinde;

"Avrupa Birliği Bakanlığının "Avrupa Birliği İletişim Stratejisi" çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerine ilişkin giderlerinin karşılanması amacıyla 25.01.00.38-01.1.9.00-1-03.6 tertibinde yer alan ödenekten Bakan tarafından belirlenecek olan tutar Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılarak kullanılır. Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır. Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenir."

hükmü yer almaktadır.

Anayasanın 161'nci maddesine aykırı olarak (E) cetvelinin 76'ncı maddesine konulan bu düzenleme ile Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesinde yer alan 25.01.00.38-01.1.9.00-1-03.6 tertibindeki ödenekten Bakan tarafından belirlenecek tutarın özel hesaba aktarılarak kullanılması sağlanmakta: Avrupa Birliği Bakanlığında bir nevi örtülü ödenek oluşturulmakta, özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 ve 4734 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı hüküm altına alınmaktadır. Oysa mali yönetim mevzuatımızda harcamalara ilişkin usul ve esaslar, ilgili bakanın yetkilendirilmesi şeklinde değil, TBMM'de kabul edilen yasalarda düzenlenmektedir.

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

2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda Avrupa Birliği Bakanlığının ilgili tertibine konulan başlangıç ödeneği tutarı 2.239.000 TL'dir.

Özel hesabın iç ve dış denetimi konusunda da belirsizlik bulunmaktadır. Avrupa Birliği Bakanlığı mali işlemlerinin sadece mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi sonucunda

Sayıştay tarafından düzenlenen 2016 yılı Düzenlilik Denetim Raporunda özel hesabın işleyişindeki sorun ve sakıncalarını özetleyen tespitler yer almaktadır.²¹

“-2016 yılında özel hesaba yapılan aktarımlar ve bu hesaptan yapılan ödemeler/harcamalar örtüşmemekte henüz harcamaya ilişkin koşullar ortaya çıkmadan, ihtiyaçtan daha fazla bir tutar özel hesaba aktarılmaktadır.

-Özel hesaptan yapılan bazı harcamalar gerçekleşmesi öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan bir faaliyet olarak kategorisinde değildir.(Örneğin: 2016 yılında “Benim Avrupalı Kentim” adlı belgesel, sivil toplumla diyalog toplantıları ve kanaat önderleri toplantısı organizasyon giderleri ile Erasmus kamu spotu ödemeleri özel hesaptan yapılmıştır.)

-Özel hesaptan yapılan bazı harcamalarda piyasa fiyat araştırmasının olmaması ve fiyatı oluşturan unsurlara sözleşmede yer verilmemesi

-Dönem sonu itibarıyla Özel hesapta kalan bakiyeler Bakanlık bütçesiyle ilişkilendirilmeksizin ertesi yıla devretmektedir. Oysaki 6682 sayılı 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) cetvelinin ilgili maddesinde sonraki yıla devredecek olan bakiye tutara ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

-Bütçe ile harcama yetkisi yıllık olarak verilmekte ve bu hakkın kullanımı cari yılla sınırlı olmaktadır. Yılsonunda kalan ödenekler ise tenkis edilmektedir. Bu durum, bütçe ilkelerinden biri olan “bütçelerin yıllık olarak hazırlanması” ilkesinin gereğidir. Bu tutarların sonraki yıl bütçesinde aynı yetkinin tekrar verileceği varsayımıyla özel hesap bakiyesinde olması ve ertesi yıla devredilmesi, devreden bakiyenin sonraki yılda kullanılmasının Bütçe Kanunu ile verilen yetkinin aşılmasına neden olduğu değerlendirilmektedir. Özel hesapta yılsonu itibarıyla harcanmayan tutarların 2016 yılına aktarılabilmesi ve aktarılan bu tutarların da 2016 yılında harcanabilmesi için ilgili bütçe kanununda söz konusu işlemlere izin veren düzenleme bulunması gerektiği değerlendirilmektedir.

-Özel hesaptaki tutarlarla ilgili olarak elde edilen faiz gelirlerinin özel hesaba gelir kaydedilip, harcanması gerektiği halde bütçeye gelir kaydedilmesi”

Söz konusu tespitler özel hesapların denetiminde karşılaşılan sorunları özetleyen ve özel hesap uygulamasının sakıncalarını ortaya koyan iyi bir örnek teşkil etmektedir.

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

²¹ Avrupa Birliği Bakanlığı Sayıştay 2015 Düzenlilik Denetim Raporu (Sahife:14-27)

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

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

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

(...)

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

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

ifadeleri yer almıştır.

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

Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesinin “25.01.00.38.01.1.9.00-1-03.6 Temsil ve Tanıtma Giderleri” tertibine Avrupa Birliği İletişim Stratejisi kapsamında konulan 2.239.000,00 TL ödeneğin, Bakanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılması, kuruluş kanunu ve temel mali mevzuat hükümleri dışında harcanması sonucunu doğurmaktadır. Nitekim hemen ikinci cümlede özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesna olduğu belirtilmiştir. Bütçe kaynaklarının özel hesaplar kullanılarak temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan harcanması, 5217 sayılı Kanunun “Genel Gerekçe”sinde de belirtildiği üzere bütçe disiplininin kaçışları ve harcamalarda keyfiliği teşvik etmekte ve bütçe uygulamalarının saydam, açık ve hesap verebilir olmasını önlemektedir.

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

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

08.06.2011 tarih ve 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin hiçbir maddesinde Avrupa Birliği Bakanlığına kendisine yıllık merkezi bütçe kanunları ile tahsis edilen ödeneklerini özel hesaba aktarma yaparak özel hesaptan 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın harcayabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli “E Cetveli”nin 76. maddesinde hüküm ile Bakanlığın 25.01.00.38.01.1.9.00-1-03.6 tertibine bütçe ile tahsis edilen ödenekten Bakan tarafından belirlenecek olan tutar bütçeye gider, özel hesaba alacak kaydedilerek kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılarak 5018 ve 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadan harcanmakta ve ilgili bakana mevcut kamu harcama hukuku dışında özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir.

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

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

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

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

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

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesinin 25.01.00.38.01.1.9.00-1-03.6 tertibine konulan ödeneğin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için söz konusu

ödenekten Bakan tarafından belirlenecek olan tutarın Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılması işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak “E Cetveli”nin 82. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 634 sayılı KHK ile 5018 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 634 sayılı KHK ile 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa’nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılmasına ve özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanuna tabi olmadan yapılmasına yönelik hüküm konulması, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na ekli “E Cetveli”nin 76. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Avrupa Birliği Bakanlığının 25.01.00.38.01.1.9.00-1-03.6 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin müştereken Avrupa Birliği Bakanlığına ve Maliye Bakanlığına bırakılması, yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa’nın 7. maddesine aykırıdır.

178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de, 634 sayılı “Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de ve diğer yürürlükte olan kanun ve K.H.K.’lerde Maliye Bakanlığına ve Avrupa Birliği Bakanlığına Avrupa Birliği Bakanlığının 25.01.00.38.01.1.9.00-1-03.6 tertibine konulan ve bilahare özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir görev ve yetki de verilmemiştir.

Bu itibarla Maliye Bakanlığına ve Avrupa Birliği Bakanlığına bütçe ödeneklerini özel hesaba aktarma ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirleme gibi herhangi bir görev ve yetki verilmemişken, Avrupa Birliği Bakanlığının 25.01.00.38.01.1.9.00-1-03.6 tertibine konulan ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin

usul ve esasları belirleme yetkisinin müştereken Avrupa Birliği Bakanlığına ve Maliye Bakanlığına verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine aykırıdır.

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 76. maddesinin birinci cümlesindeki "... özel hesaba aktarılarak ..." ifadesi ile ikinci ve üçüncü cümleleri, Anayasa'nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

19) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU BAŞBAKANLIK BÜTÇESİNİN "07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 HAZİNE YARDIMLARI 101.334.000" TERTİBİ İLE BÜTÇE KANUNU'NA EKLİ "E CETVELİ" NİN 78. MADDESİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa Ekli "E Cetveli"nin 78. maddesinde, "Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esaslar Başbakanlıkça tespit edilir." kuralına yer verilmiş ve "07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 Sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri-Acil Destek Giderleri-Cari Transferler-Hazine Yardımları" tertibine 118.000.000,00 TL ödenek konulmuştur.

Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe ilkeleri" başlıklı 13. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, "Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır." kuralına; (n) bendinde ise "Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir." kuralına yer verilmiştir.

Bu kurallara göre Başbakanlık bütçesine sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinde kullanılmak üzere ödenek konulabilmesi için Başbakanlığa yasalarla sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini yerine getirme gibi icrai görevler verilmiş olması gerekir.

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

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

Başbakanlığa yasalarla bu yönde görev verilmemişken, Başbakanlık bütçesinin “07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2” tertibine sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinde kullanılmak üzere 118.000.000,00 TL ödenek konulması, Anayasa’nın 161. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.

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

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

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

Anayasa Mahkemesi’nin yerleşik kararlarına göre, bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde “bütçe ile ilgili hükümlerden” sayılmasına yetmemektedir. Çünkü her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilmektedir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasa koyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi

gereken yasama işlemleridir. “Bütçe ile ilgili hüküm” sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelirlere ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek ya da yasa ile düzenlenmiş bir hususu bütçe kanunu ile değiştirmek veya kaldırmak, Anayasa’nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

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

Bu itibarla, 3056 sayılı Kanunda veya başka kanun ve KHK’lerde Başbakanlığa sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini yürütme görevi verilmemişken; Anayasa’nın 162. maddesine göre görüşülen Bütçe Kanununda Başbakanlık bütçesinin “07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2” tertibine sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinde kullanılmak üzere 118.000.000,00 TL ödenek konulması ve “E Cetveli”nin 81. maddesinde, “Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 tertibinde yer alan ödeneğin kullanımına ilişkin usul ve esaslar Başbakanlıkça tespit edilir.” kuralına yer verilmesi, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine aykırılık oluşturur.

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

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

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

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 7066 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Başbakanlık bütçesinin “07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 HAZİNE YARDIMLARI tertibi ile Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 78. maddesi, Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

20) 7066 SAYILI 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU'NA EKLI "E CETVELI" NIN 79. MADDESİNİN BİRİNCİ CÜMLESİNDEKİ "ÖZEL HESABA AKTARILIR" İBARESİ İLE İKİNCİ VE ÜÇÜNCÜ CÜMLELERİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa Ekli "E Cetveli" nin 79. maddesi şöyledir:

"Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bütçesine 29/5/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi gereğince uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödenekler Başkanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılır. Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır. Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığınca müştereken belirlenir."

hükmünü içermektedir.

Anayasanın 161'nci maddesine aykırı olarak (E) cetvelinin 79'uncu maddesine konulan bu düzenleme ile, Afet ve Acil Durum Başkanlığı bütçesine 5902 sayılı Kanunun 10'ncu maddesi gereğince uluslararası acil yardımların yapılması için konulan ödeneğin Başkanlık bütçesine gider yazılmak suretiyle özel hesaba aktarılacağı, özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 ve 4734 sayılı Kanunlara tabi olmayacağı hüküm altına alınmaktadır.

Yine özel hesaba aktarılan ve kullanılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslarda mevcut bütçeleme, kamu mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkılmakta, yeni bir kamu harcama hukuku yaratılmaktadır. Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Dışişleri, Maliye ve Afet ve Acil Durum Başkanlığınca birlikte belirleneceği de hüküm altına alınmaktadır.

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

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

(...)

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

Bu çerçevede Tasarı ile, yürütülmekte olan ekonomik program gereğince özel gelir-özel ödenek uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesi, devamında fayda görülenlerin haricindeki uygulamaların kaldırılarak yerine söz konusu özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi

ve harcamalarının ilgili kurum bütçelerine öngörülecek ödeneklerle yapılması imkanını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, böylece bütçe uygulamalarının daha saydam ve açık olması amaçlanmaktadır.”

ifadeleri yer almıştır.

Özel hesaba aktarılan tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde Başbakan'a yetki verilmektedir. Aynı zamanda açılacak özel hesaptan yapılacak ödemeler Kamu İhale Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamaları dışına çıkarılmaktadır.

Nitekim Sayıştay tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının 2016 yılı hesaplarının denetimi sonucunda düzenlenen “ Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 2016 yılı Düzenlilik Denetim Raporunda”; Uluslararası Acil Yardım Özel Hesaplarından Yapılacak Harcamaların Muhasebeleştirilmediği tespitine yer verilmiştir.

Söz konusu Raporda; “... Uluslararası Acil Yardımların Yapılması Amacıyla Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılması, Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Usul Ve Esaslar²²“ın 1’inci maddesi ile uluslararası acil yardımlar için tefrik edilen ödenegin özel hesaba aktarılmasına, aktarılan bu tutarların harcanmasına, muhasebeleştirilmesine ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlenmesi amaçlanmasına rağmen “uluslararası acil yardım hesabından” yapılan harcamaların izlendiği bir muhasebe sistemi kurulmamıştır. Muhasebe sisteminin kurulmaması ve iş ve işlemlerin bu sistemde kaydedilmemesi hem “Uluslararası Acil Yardımların Yapılması Amacıyla Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılması, Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Mevzuat’a” hem de “Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin” “Bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir” hükmüne aykırılık teşkil etmektedir “Uluslararası Acil Yardım Özel Hesapları”ndan yapılacak harcamaların Mevzuat hükümlerine uygun olarak muhasebeleştirilmesi ve buna ilişkin sistemin kurulması gerekmektedir.”

denilmektedir.²³

Söz konusu Raporda yer alan bu tespitler de; Afet ve Acil Durum Başkanlığı bütçesine 5902 sayılı Kanununun 10’ncu maddesi gereğince uluslararası acil yardımların yapılması için konulan ödenegin Başkanlık bütçesine gider yazılmak suretiyle özel hesaba aktarılmasının, özel hesaba aktarılan ve kullanılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslarda mevcut bütçeleme, kamu mali yönetim ve denetim sisteminin dışına çıkarılmasının ve yeni bir kamu harcama hukuku yaratılmasının sakıncalarını teyit etmektedir.

Afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının teşkilatı, görev

²² Bu esasların hazırlanmasının dayanağı olarak; 29/05/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 10 uncu maddesinin 1 inci fıkrasının (ç) bendi ve 23 üncü maddesi ile 20/12/2013 tarihli ve 6512 sayılı 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) işaretli cetvelin 75 inci maddesi gösterilmiştir.

²³ Sayıştay tarafından düzenlenen Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı 2016 Yılı Düzenlilik Denetim Raporu sayfa:29.

ve yetkileri 5902 Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bütçesine 29/5/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi gereğince uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödenekler Başkanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılması kuruluş kanunu ve temel mali mevzuat hükümleri dışında harcanması sonucunu doğurmaktadır.

Nitekim hemen ikinci cümlede de özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesna olduğu belirtilmiştir. Bütçe kaynaklarının özel hesaplar kullanılarak temel mali mevzuat hükümlerine tabi olmadan harcanması, 5217 sayılı Kanunun "Genel Gerekçe"sinde de belirtildiği üzere bütçe disiplininin kaçışları ve harcamalarda keyfiligi teşvik etmekte ve bütçe uygulamalarının saydam, açık ve hesap verebilir olmasını önlemektedir.

Doğal felaket ve afetlerde dış ülkelere yapılacak yardım faaliyetinin farklı esaslara tabi tutulması, bu konudaki mal ve hizmet alım ve sevkiyatının farklı usullerle gerçekleştirilmesi de gerekebilir. Bu nedenle düzenlemelerin yıllık ömrü olan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarına Anayasanın 161. maddesine aykırı bir biçimde konulan hükümler yerine bunlarla ilgili temel mevzuatta yer alması gerekir. Bu tür bir düzenleme 5902 sayılı Kanunun 23. Maddesinde yurt içi yardımları için yer almaktadır. Ancak bu düzenleme yurt dışı yardımları kapsamamaktadır.

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

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

29.05.2009 tarih ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun değişik maddelerinde Başkanlığın, başkanlık bünyesinde görev yapan kurul ve dairelerin görev ve yetkileri belirtilmiştir. Anılan kanunun hiçbir maddesinde Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının bu tür ödeneklerini özel hesaba

aktarma yaparak özel hesaptan 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın harcaabileceğine yönelik herhangi bir düzenlemeye de yer verilmemiştir.

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 79. maddesindeki hüküm ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bütçesine 29/5/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi gereğince uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödenekler Başkanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle bütçeye gider, özel hesaba alacak kaydedilerek kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin tamamen dışına çıkarılmaktadır. Aynı zamanda Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına mevcut kamu harcama hukuku dışında özel hesaba aktarılan ve harcanması 5018 ve 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleşmeyen tutarların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi verilmektedir.

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

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

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

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

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

Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

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

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bütçesine 29/5/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi gereğince uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödeneklerin teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek için ödenek koyma ve özel hesaba aktarma işleminin dayanağını yürürlükteki yasalardan alması ve yürürlükteki yasalara uygun olması gerekmektedir. Kaldı ki, ödeneğin kullanımına ilişkin olarak "E Cetveli"nin 79. maddesinde yer verilen iptali istenen hükmün, 5902 sayılı Kanun ile 5018 sayılı ve 4734 sayılı Kanunlarla bağdaşmadığı her türlü tartışmanın dışındadır.

Bu itibarla, 5902 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa'nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen bütçe kanununa tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılmasına ve özel hesaptan yapılacak harcamaların 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanuna tabi olmadan yapılmasına yönelik hüküm konulması, Anayasa'nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

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

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

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "E Cetveli"nin 79. maddesinin üçüncü cümlesiyle, hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı bütçesine 29/5/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi gereğince uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödenekler Başkanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usûl ve esasları müştereken belirleme yetkisinin Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına bırakılması yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen cümle Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun veya başka kanun ya da KHK'lerde; Dışişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi gereğince uluslararası acil yardımların yapılması amacıyla tefrik edilen ödeneklerin özel hesaba aktarılarak harcanması ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye ilişkin herhangi bir müşterek görev ve yetki de verilmemiştir.

Örneğin; 2014 yılı uygulaması ile ilgili olarak çıkarılan ve Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığınca müştereken hazırlanan Başkanlığın bağlı olduğu Bakanın onayı ile yürürlüğe giren "Uluslararası Acil Yardımların Yapılması Amacıyla Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılması, Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Usul Ve Esaslar"ın 29/05/2009 tarihli ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 10 uncu maddesinin 1 inci fıkrasının (ç) bendi ve 23 üncü maddesi ile 20/12/2013 tarihli ve 6512 sayılı 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) işaretli cetvelin 75 inci maddesine dayanılarak hazırlandığı belirtilmektedir.

Ancak söz konusu esasların hazırlanmasının dayanağı olarak gösterilen ve 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 10 uncu maddesinin 1 inci fıkrasının (ç) bendi ve 23 üncü maddesi, adı geçen idareye bu yetkiyi vermemektedir. 5902 sayılı Kanunun 23. Maddede anılan idareye verilen yetki; uluslararası acil yardımlar için tefrik edilen ödenegin özel hesaba aktarılmasına, aktarılan bu tutarların harcanmasına, muhasebeleştirilmesine ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye yönelik değildir. Bu yetki afet ve acil durum halinde kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin hesaplarına aktarılan tutarlar ve bunların izlenilmesi ile ilgili bulunmaktadır. Bu yetki uluslararası acil yardımlar için tefrik edilen ödenegin kullanım ve dağıtım esaslarıyla ilişkili bulunmamaktadır.

Bu itibarla Maliye Bakanlığına, Dışişleri Bakanlığına ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına bu tertipte yer alan bütçe ödeneklerini özel hesaba aktarma ve özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına ilişkin usul ve esasları belirleme gibi herhangi bir görev ve

yetki verilmemişken, özel hesaba aktarılan tutarların harcanmasına, ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisinin müştereken Maliye Bakanlığına, Dışişleri Bakanlığına ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına verilmesi, Anayasa'nın 124. maddesine de aykırıdır.

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli "E Cetveli"nin 79. maddesinin birinci cümlesinde yer alan "özel hesaba aktarılır" ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasanın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

21) 2018 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNİN GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİNİN YER ALDIĞI (I) SAYILI CETVELDE BULUNAN CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİNİN EKİ E-CETVELİNİN ANAYASAYA AYKIRILIĞI

2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin yer aldığı (I) Sayılı Cetvelde bulunan Cumhurbaşkanlığı Bütçesinin eki E-Cetveli aşağıdaki şekildedir.

2018 YILI CUMHURBAŞKANLIĞI BÜTÇESİ E-CETVELİ

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

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

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

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

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

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

6. Cumhurbaşkanlığı, eşi ve Genel Sekreterin temsil niteliğinde verecekleri yemek, kabul, resepsiyon ve organizasyon bedelleri ile bunlarla ilgili diğer her türlü giderleri; Cumhurbaşkanlığı'nca milli ve dini bayramlar ile diğer zamanlarda yapılacak ikram, hediye, gönderilecek çiçek ve çelenk bedelleri, konukları ağırlama giderleri, Cumhurbaşkanlığı'nın takdirleri ile verilecek ödül, şilt ve benzeri giderler, "03.6.1.01 -Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri" tertibinden,

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

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

9. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatında görev yapan personele, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Yiyecek Yardımı Yönergesi kurallarına göre yapılacak yiyecek yardımı, "05.3.1.05-Memurların Öğle Yemeğine Yardım" tertibinden, görevli personel tarafından diğer zamanlarda yenilen yemek ücretleri ile Genel Sekreterimizin misafirlerine verilen yemek ücretleri "03.6.1.01- Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar ve Organizasyon Giderleri" tertibinden,

10. Cumhurbaşkanı'nın takdirlerine göre;

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

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

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

"05.4.2.01-Eğitim Amaçlı Diğer Transferler",

"05.4.3.01-Sağlık Amaçlı Transferler",

"05.4.4.01 -Yiyecek Amaçlı Transferler",

"05.4.7.01-Muhtaç ve Körlere Yardım",

"05.4.9.01 -Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler",

tertiplerinden,

a) Kamu personeli olmayanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemeler “03.4.2.05-Ödül, İkramiye ve benzeri Ödemeler”

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

karşılır.

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

Anayasanın 107. maddesinde “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” hükmü mevcuttur.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı, çalışma esasları ve personel alma işlemleri dışında kalan konuları düzenleyen 17.08.1983 tarih ve 2879 tarihli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu da mevcut bulunmaktadır. Bu yasada kadro ihdas ve atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılacağı belirtilmiş ve bu işlemler genel uygulamanın dışında tutulmuştur. Diğer bir ifadeyle sınırsız serbestlik tanınmıştır.(Madde 2).

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

Kurumların bütçe hazırlama sürecini uygulama ve denetimini düzenleyen 5018 sayılı yasanın 12. maddesinde yer alan hüküm gereği Cumhurbaşkanlığı Bütçesi Genel Bütçe kapsamındaki İdareleri gösteren I. Sayılı Cetvelde yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının sunulması” başlıklı 18. maddesinde TBMM ve Sayıştay'a doğrudan Meclis'e sunma ayrıcalığı getirildiği halde. Cumhurbaşkanlığı bütçesinin sunumu bu ayrıcalığın dışında tutulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Bütçesi, bütçe uygulaması bakımından genel çerçevede 5018 sayılı Kanuna tabi olmakla birlikte uygulama birimleri bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yapılan düzenlemeye tabidir.(harcama yetkilisi vs.).

Bütçe uygulamalarının denetimi bakımından Sayıştay Kanununun 4. maddesinde de Cumhurbaşkanlığını ayırık tutan her hangi bir hüküm mevcut değildir.

Son yıllarda Cumhurbaşkanlığı bütçesini sistem dışına çıkaran uygulamalardan biri de bu kurum bütçesine eklenen (E) cetvellerinde yer alan hükümlerde görülmektedir. Bu durum

5018 sayılı Kanununda tanımını bulan mevcut kamu mali yönetim ve denetim sistemine aykırılık teşkil etmekte, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

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

2018 Yılı Merkezi Bütçe Kanununun “Bağlı Cetveller” başlıklı 4/1-ç. maddesinde; “Bazı ödeneklerin kullanımına ve harcamalara ilişkin esaslar (E) cetvelinde gösterilmiştir.” denilmektedir. Nitekim bazı ödeneklerin kullanımı ve harcamalara ilişkin esasların düzenlendiği 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu eki olan söz konusu (E) cetveli 85 maddeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanlığı bütçesinin uygulaması ile ilgili bir zorunluluktan kaynaklanan hususun varlığının kabulü halinde bile, bu düzenlemelerin 2018 Yılı Merkezi Bütçe Kanununa ekli (E) cetveli içerisinde yer alması gerekmektedir.

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

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

Anayasa'nın bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin göndermede bulunduğu kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanunda bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin kurallar düzenlenerek sistemleştirilmiş; 13. maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde, “Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.” denilerek bütçe kaynaklarının bütçeden harcanması öngörülmüş ve bütçe dışı her türlü “özel hesap” uygulamasına son verilmiş, “Ödenek aktarmaları” başlıklı 21. maddesinin birinci fıkrasında, “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır.” denilmiş; Anayasa'nın 163. maddesinde ise harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı ve Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği belirtilmiştir.

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

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

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

“Bütçenin görüşülmesi” başlıklı 162. maddesinde;

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

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

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

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

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

Hükmüne yer verilmiştir.

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

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

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

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde “bütçe ile ilgili hükümlerden” sayılmasına yetmemektedir. Çünkü her yasa da gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilmektedir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasa koyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi

gereken yasama işlemleridir. “Bütçe ile ilgili hüküm” sözcüklerine dayanılarak, gider ya da gelirle ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa’nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar yönünden uygulanamaz duruma düşürür.

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

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

Cumhurbaşkanlığı bütçesinden yapılacak, Cumhurbaşkanı’nın konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan giderler ve bu giderlerin ekonomik sınıflandırmanın hangi ayrıntısından karşılanacağı belirtmek amacı ile hazırlanıp 2018 yılı Merkezi Bütçe Kanunu’nun Cumhurbaşkanlığı ile ilgili bölümünün ekine yerleştirilen 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesi E-Cetveli’nde yer verilen açıklamaların teknik anlamda bütçe ile ilgili olduğu ileri sürülebilir ise de hukuki olarak bütçe ile ilgili olduğundan söz edebilmek mümkün görünmemektedir.

Bu itibarla, 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu ile 5018 sayılı Kanun ve 4734 sayılı Kanunun ilgili maddeleri, yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde teklif ve görüşme usul ve esasları ile yayımlanmasına ilişkin Anayasa’nın 88 ve 89. maddelerinde belirlenen yasama süreçlerinde değiştirilmeden, Anayasanın 162. maddesine göre görüşülen 2018 yılı Merkezi Bütçe kanununun Cumhurbaşkanlığı ile ilgili bölümüne ekli (E) Cetveline konulan hükümlerle tahsis edilen ödeneklerin kullanımı ile ilgili özel düzenlemeler getirilmesi, yapılacak bazı harcamaların 4734 sayılı Kanunda yer alan bazı sınırlamalara tabi olmadan yapılmasına yönelik hüküm konulması, Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerindeki kurallarla bağdaşmaz.

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

Örneğin;

2018 yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesine ekli E-Cetveli’nin;

-8’inci maddesine göre; “Cumhurbaşkanı ve aile bireyleri ile bakmakla yükümlü olduklarının, Cumhurbaşkanlığı yapmış olanlar ile bunların bakmakla yükümlü oldukları aile fertlerinin, ölenlerin dul ve yetimlerinin her türlü tedavi, ilaç ve cenaze giderleri, “03.9.3.01-Cenaze Giderleri”, “03.9.8.90-Diğer Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri” ve “03.9.9.90 Diğer İlaç Giderleri” tertiplerinden,”

-9’uncu maddesine göre; “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatında görev yapan personele, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Yiyecek Yardımı Yönergesi kurallarına göre yapılacak yiyecek yardımı, “05.3.1.05-Memurların Öğle Yemeğine Yardım” tertibinden,

görevli personel tarafından diğer zamanlarda yenilen yemek ücretleri ile Genel Sekreterimizin misafirlerine verilen yemek ücretleri “03.6.1.01- Temsil, Ağırhama, Tören, Fuar ve Organizasyon Giderleri” tertibinden,”

ödenmesini belirlemeye yönelik açıklamaların, Cumhurbaşkanı'nın konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan giderler ve bu giderlerin ekonomik sınıflandırmanın hangi ayrıntısından karşılanacağı belirtmek amacıyla yapılan izahat olduğu iddia edilebilirse de bunların Cumhurbaşkanlığı Bütçesine ek olarak, bu bütçeye özgü olarak düzenlenen ayrı bir E Cetvelinde gösterilmesi hem gereksiz hem de Anayasanın 161. maddesi hükmü gereğince mümkün değildir.²⁴

Ancak, 2018 Yılı Cumhurbaşkanlığı Bütçesine ekli E-Cetveli'nin;

-5. maddesinde yer alan;

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

-7. maddesinde yer alan;

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

-10. maddesinde yer alan;

Cumhurbaşkanı'nın takdirlerine göre;

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

“05. 3.1.01-Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara”,

“05. 3.1.08-Türk Kültür Varlığının Korunması ve Tanıtımı Giderleri”,

²⁴ Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına İlişkin Rehberde yer verilen açıklamalar nedeniyle; bunlara ilişkin ödemelerin bu tertiplerden yapılması gerektiği belirten açıklamaların Merkezi Bütçe Kanunu (E) cetvelinde yer alması mümkündür..

“05. 4.2.01-Eğitim Amaçlı Diğer Transferler”,

“05. 4.3.01-Sağlık Amaçlı Transferler”,

“05. 4.4.01-Yiyecek Amaçlı Transferler”,

“05. 4.7.01-Muhtaç ve Körlere Yardım”,

“05. 4.9.01-Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler”,

a) Kamu personeli olmayanlara yapılacak ödül, ikramiye ve benzeri nitelikteki nakdi ödemeler “03.4.2.05-Ödül, İkramiye ve benzeri ödemeler”

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

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

Bu tür harcama yetkilerinin Cumhurbaşkanı'nın konumu ve hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan birtakım giderler için gerekli olduğu ileri sürülebilir. Ancak bu harcamalara ilişkin esasların Cumhurbaşkanlığı ile ilgili yasalarda veya diğer harcama yasalarında belirtilmesi yerine 2018 yılı Merkezi Bütçe Kanununun Cumhurbaşkanlığı Bütçesine ait bölümüne ekli (E) Cetveline konulan maddelere yerleştirilmesi, Anayasanın 161. maddesine aykırılık teşkil edecektir.

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

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

Hiçbir çerçeve çizilmeksizin, esaslar belirlenmeksizin ve hiçbir sınırlamayla bağlı olmaksızın 2018 yılı Merkezi Bütçe kanununun Cumhurbaşkanlığı ile ilgili bölümüne ekli (E) Cetveline konulan hükümlerle tahsis edilen ödeneklerin kullanımı ile ilgili özel düzenlemeler getirilmesi, bu harcamalar için Cumhurbaşkanlığına ve Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliğine, makama veya makamın gereği olarak yapılacak bazı harcamalar için takdir yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğundan, iptali istenen düzenleme Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla

kendini bağı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir.

Kamu idarelerinin tamamı belirli istisnalar haricinde ihtiyaçlarını 4734 sayılı Kanun hükümlerine göre temin ederken Cumhurbaşkanlığı bütçesine ekli E cetvelinin 7. maddesine konulan hükümlerle; Cumhurbaşkanlığı çalışma ofisi ile konutlarında kullanılacak mal ve malzeme alımları, taşıt kiralanması ve diğer hizmet alımları ile çalışma ofisi personel yemek hizmetleri alımı ile bununla ilgili mal ve mamul alımlarının, Cumhurbaşkanlığı konutlarının ve tarihi-bedii değeri olan varlıkların yapım, bakım ve onarımları ile çalışmaların kitap haline getirilmesinin, diğer kamu idarelerinden farklı olarak ilan yapılmaksızın, teminat alınmaksızın, ihale açılmaksızın, ihale komisyonu kurulmaksızın, isteklilerde aranacak yeterlik kuralları aranmaksızın tedarikçi ile yapılacak pazarlık sonucuna göre edinilmesinde kamu yararı olduğu ileri sürülemeyeceği gibi, genel kuraldan ayırık tutulmasını gerektirecek öznel bir gerekçesi bulunmamakta ve ihtiyaçların giderilmesinde Cumhurbaşkanlığı bütçesine ayrıcalık tanınması yasal kuralların adil ve hakkaniyete uygun olması ölçütleriyle bağdaşmamaktadır.

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

Yukarıda açıklandığı üzere, 2018 yılı Merkezi Bütçe kanununun Cumhurbaşkanlığı ile ilgili bölümüne ekli (E) Cetvelinin Anayasanın 2., 7., 87., 88., 89., 107. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Maliye Bakanı ile ilgili bakanlara veya kamu idarelerine verilen yetkiler, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurulan mali sistemi işlemez kılmakta; iptali istenen düzenlemeler, 5018 sayılı Kanun yanında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 237 sayılı Taşıt Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, kamu idarelerinin kuruluş kanunları ve daha birçok kanun ve KHK'lerde değişiklik yapılması, uygulamalarının durdurulması, kaldırması veya bunlara aykırı düzenlemeler taşıması nedenleriyle, Anayasa'ya aykırı bulunmaktadır.

Bütçe kanunları bir yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Bir yıllık bir döneme ilişkin olan 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'ndaki iptali istenen düzenlemeler hakkında yürürlüğü durdurma kararı verilmediği takdirde, mali yılın ilerleyen dönemlerinde veya bütçe yılı sona erdikten sonra verilecek iptal kararının etkililiğinin de ötesinde hükmü ortadan kalkacağından, böylesi bir durumun sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız zararlara yol açacağı da kuşkusuzdur.

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

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

IV. SONUÇ VE İSTEM

23.12.2017 tarihli ve 7066 sayılı “2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu”nun;

1) 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin Anayasa’nın 6., 7., 87., 88., 89., 161. ve 163. maddelerine;

2) 6. maddesinin (2) numaralı fıkrasındaki, “... fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın...” ibaresinin Anayasa’nın 87., 161. ve 163. maddelerine;

3) 9. maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki, “(Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)” ibaresinin Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine;

4) Ekli “E Cetveli”nin 10. maddesinin a fıkrasının birinci cümlesindeki “...özel hesaba aktarılacak...” ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlesinin Anayasa’nın 7., 87., 88., 89.,124.. ve 161. maddelerine;

5) Ekli “E Cetveli”nin 16. maddesinin birinci cümlesindeki “...açılacak özel hesaba...” ibaresi ile üçüncü cümlesinin Anayasa’nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

6) Ekli “E Cetveli”nin 17. maddesinin birinci cümlesindeki “...tarafından açılacak özel hesap...” ibaresi ile ikinci cümlesinin Anayasa’nın 2., 7., 124., ve 161. maddelerine;

7) Ekli “E Cetveli”nin 18. maddesinin ikinci cümlesindeki “...adına açılacak özel bir hesaba” ile “Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde” ibarelerinin Anayasa’nın 2., 7., 124. ve 161. maddelerine;

8) Ekli “E Cetveli”nin 21. maddesinin ikinci ve üçüncü cümlesinin, Anayasanın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. Maddelerine;

9) Ekli “E Cetveli”nin 22. maddesinin birinci cümlesindeki “Yüksek Planlama Kurulunun uygun göreceği kuruluşlara” ibaresi ile ikinci cümlesinin Anayasa’nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

10) Ekli “E Cetveli”nin 25. maddesinin birinci cümlesindeki “...açılacak özel hesaba aktarılacak...” ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlesinin Anayasa’nın 7., 87., 88., 89., 124., ve 161. maddelerine;

11) Ekli “E Cetveli”nin 51. maddesinde yer alan “adına açılmış olan özel hesaplara” ibaresinin Anayasa’nın 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine;

12) Ekli “E Cetveli”nin 55. maddesinin ikinci cümlesinin Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine;

13) Ekli “(E) Cetveli”nin 56. maddesinde yer alan “bu amaçla konulan ödeneklerin harcanmasına” ile “bedeli karşılığında veya bedelsiz olarak dağıtımına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Sağlık Bakanlığı” ibarelerinin Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89. ve 161. maddelerine;

14) Ekli “E Cetveli”nin 61. maddesinin Anayasa’nın 87., 88., 89. ve 161. maddelerine;

15) Ekli “E Cetveli”nin 64. maddesinin birinci cümlesinde yer alan “özel hesaba aktarılır” ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

16) Ekli “(E) Cetveli”nin 70. maddesinin ikinci fıkrasındaki, “... ilde valilik adına açılacak özel bir hesaba aktarılır...” ibaresi ile “... Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde...” ibarelerinin Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

17) Ekli “E Cetveli”nin 74. maddesinin Anayasa’nın 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

18) Ekli “E Cetveli”nin 76. maddesinin birinci cümlesinde yer alan “özel hesaba aktarılarak” ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

19) Başbakanlık Bütçesinin “07.01.00.37-10.9.9.61-1-05.2 HAZİNE YARDIMLARI 101.334.000” tertibi ile Bütçe Kanunu’na Ekli “E Cetveli”nin 78. maddesinin Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

20) Ekli “E Cetveli”nin 79. maddesinin birinci cümlesindeki “özel hesaba aktarılır” ibaresi ile ikinci ve üçüncü cümlelerinin Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., 124. ve 161. maddelerine;

21) 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinin yer aldığı (I) Sayılı Cetvelde bulunan Cumhurbaşkanlığı Bütçesinin eki E-Cetvelinin Anayasa’nın 2., 7., 87., 88., 89., 107. ve 161 maddelerine;

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