

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

YASAMA DÖNEMİ

26

YASAMA YILI

1

SIRA SAYISI: 1

2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Tasarısı (1/317) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu

Not: Bu Sıra Sayısına; elektronik ortamda

“http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic”
internet adresindeki sorgu sayfası üzerinden erişilebilmektedir.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

• 1/317 Esas Numaralı Tasarının

- TBMM Başkanlığına Sunuş Yazısı 4
- Genel Gerekçesi 4
- Madde Gerekçeleri 5

• Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu 10

• Muhalefet Şerhleri 17

• Tasarı Metni 45

• Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin 45

T.C.
Başbakanlık
Kanunlar ve Kararlar
Genel Müdürlüğü
Sayı: 31853594-101-236-3938

7/12/2015

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan ve Başkanlığımıza arzı Bakanlar Kurulu'nca 4/12/2015 tarihinde kararlaştırılan "2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Tasarısı" ile gerekçesi ilişikte gönderilmiştir.

Gereğini arz ederim.

Ahmet Davutoğlu
Başbakan

HAVALE EDİLDİĞİ KOMİSYONLAR (1/317)	
ESAS	Plan ve Bütçe Komisyonu

GENEL GEREKÇE

Bütçe kanunları harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanması için parlamentolar tarafından hükümetlere yetki veren kanunlardır. Bu kanunlar birer teknik doküman olmayıp, hükümetlerin siyasi yaklaşımlarını ve kamu hizmetlerinin mali tezahürünü yansıtan belgelerdir. Diğer bir ifade ile bütçe kanunları, hükümetlerin yürütme gücünü kullanma yaklaşımını ortaya koyan ve kamu hizmetlerine ilişkin programların yürütülmesini sağlayan temel araçlardır.

Anayasanın 162 nci maddesi gereğince, 63 üncü Hükümet tarafından hazırlanan 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı 16/10/2015 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. Ancak, Anayasanın 104 üncü ve 116 ncı maddeleri gereğince, Milletvekili Genel Seçimlerinin 1/11/2015 tarihinde yapılması nedeniyle, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısının görüşülmesi ve kanunlaşması mümkün olamamıştır.

30/11/2015 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinden güvenoyu almış olan 64 üncü Hükümet tarafından hazırlanacak bütçenin, 2016 mali yılına yetişmeyeceği anlaşılmaktadır. Bütçe kanunu tasarısının 1/1/2016 tarihine kadar kanunlaşmaması, kamu hizmetlerinin aksamasına neden olacaktır. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 19 uncu maddesinde, zorunlu nedenlerle merkezi yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde geçici

bütçe kanunu çıkarılacağı, geçici bütçe ödeneklerinin, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirleneceği, geçici bütçe uygulamasının altı ayı geçemeyeceği, cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulamasının sona ereceği ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirlerin cari yıl bütçesine dâhil edileceği hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi yürürlüğe girinceye kadar, 5018 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi uyarınca 2016 yılının ilk üç aylık döneminde merkezi yönetim harcamalarının yapılmasına ve gelirlerinin tahsiline imkân veren bu Kanun Tasarısı hazırlanmıştır.

MADDE GEREKÇELERİ

Madde 1- Maddenin birinci fıkrasında, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler ve (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlara, 1/1/2016 tarihinden 31/3/2016 tarihine kadar geçecek üç aylık dönemde, 22/12/2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bağlı (A) işaretli cetvellere dâhil başlangıç ödeneklerinin belirli oranları karşılığı bulunacak tutar kadar, ödenek kullanmasına ilişkin yetki verilmektedir. Oranların belirlenmesinde, kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi amacıyla hizmetlerin önemi, önceliği, sürekliliği ve ödeme zamanları çerçevesinde yapılan harcama tahminlerinin yanı sıra merkez dışı birimlerin ödenek ihtiyaçlarının etkin bir şekilde planlanması hususları dikkate alınmıştır.

Maddenin birinci fıkrasının;

(a) bendinde, 01- Personel Giderleri” ve “02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” ekonomik kodlarını içeren tertiplerinden;

(1) numaralı alt bendinde, (2) numaralı alt bendinde sayılan tertip dışında, kamu personelinin mali ve sosyal haklarının ödenebilmesi amacıyla, “01- Personel Giderleri” ve “02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yüzde 34’ü,

(2) numaralı alt bendinde, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısında Cumhurbaşkanının görev aylığına ilişkin öngörülen ödenekle uyumlu hale getirilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı bütçesinin 01.00.00.02-01.1.1.00-1-01.8 tertibinin yüzde 28,14’ü,

(b) bendinde “03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri” ekonomik kodunu içeren tertiplerinden;

(1) numaralı alt bendinde, (2) ve (3) numaralı alt bentlerde sayılan tertipler dışında, kamu idarelerinin; önceki yıllar gerçekleştirmeleri ve maliyet artışları dikkate alınarak, “03.5- Hizmet Alımları”na ilişkin tertiplerde yüzde 35’i, diğer tertiplerde yüzde 25’i,

(2) numaralı alt bendinde, Barışı Destekleme ve Koruma Harekatları Konsepti çerçevesinde, dönemsel ihtiyaçlar esas alınarak Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.35-01.1.3.02-1- 03.4 tertibinin yüzde 85’i,

(3) numaralı alt bendinde, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinde,

- 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu uyarınca organize sanayi bölgelerinde açılan özel mesleki ve teknik eğitim okullarına, öğrenci sayısı ve destek tutarlarındaki artışlar dikkate alınarak Şubat ayında ikinci taksit eğitim ve öğretim desteği ödemesinin yapılabilmesi amacıyla 13.01.42.00-09.9.9.08-1-03.5 tertibinin yüzde 75’i,

- 5580 sayılı Kanun uyarınca özel okullara, öğrenci sayısı ve destek tutarlarındaki artışlar dikkate alınarak Şubat ayında ikinci taksit eğitim ve öğretim desteği ödemesinin yapılabilmesi amacıyla 13.01.42.00-09.9.9.11-1-03.5 tertibinin yüzde 70’i,

(c) bendinde "04- Faiz Giderleri" ekonomik kodunu içeren tertiplerde Hazine Müsteşarlığının borçlanma programı dikkate alınarak yüzde 36'sı,

(ç) bendinde "05- Cari Transferler" ekonomik kodunu içeren tertiplerinden,

(1) numaralı alt bendinde, (2), (3), (4), (5) ve (6) numaralı alt bentlerde sayılan tertipler dışındaki, "05- Cari Transferler" ekonomik kodunda yer alan diğer tertiplerin yüzde 30'u,

(2) numaralı alt bendinde, Maliye Bakanlığı bütçesinin;

- 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca, Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan ek karşılık ödemelerinin yarısı yılın ilk üç ayında ödeneceğinden, 12.01.31.00-10.9.9.03-1-05.1 tertibinin yüzde 56'sı,

- Emeklilik ikramiyesi, sporcu aylıkları, İstiklal Madalyası gibi ödemeler yılın ilk üç ayında daha yüksek gerçekleştiğinden, Sosyal Güvenlik Kurumuna faturaya dayalı ve düzenli bir şekilde yapılmakta olan bu ödemelere ilişkin 12.01.31.00-10.9.9.24-1-05.1 tertibinin yüzde 38'i,

- 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununun 6 ncı maddesi uyarınca nüfusu onbinin altında olan belediyelere Mart ve Temmuz aylarında olmak üzere iki taksit halinde ödenmekte olan denkleştirme ödeneğine ilişkin 12.01.31.00-01.6.0.09-1-05.2 tertibinin yüzde 55'i,

- 23 Nisan 2016 tarihinde açılışı yapılacak olan 2016 Antalya EXPO altyapı ve üstyapı harcamalarının zamanında yapılabilmesi için buna ilişkin 12.01.31.00-01.1.2.00-1-05.3 tertibinin yüzde 100'ü,

- 22/4/1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanununun ek 1 inci maddesine göre siyasi partilere yapılacak hazine yardımının, bütçe kanununun yürürlüğe girmesini müteakiben on gün içinde ödenmesi gerektiğinden, 16/10/2015 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuş olan 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısında öngörülen genel bütçe gelir tahmini esas alınarak belirlenen tutarı karşılamak üzere 12.01.31.00-01.1.2.75-1-05.3 tertibinin yüzde 38,8'i,

- Birinci öğretim ve açık öğretim kapsamındaki öğrencilerin Devletçe karşılanan katkı payları Mart ve Kasım aylarında iki taksit halinde yükseköğretim kurumlarına ödenmekte olup, Mart ayına ilişkin ödemenin yapılabilmesi amacıyla 12.01.31.00-01.1.2.00-1-05.4 tertibinin yüzde 53'ü,

(3) numaralı alt bendinde, emekli aylıklarına Ocak ayından itibaren yapılacak ilave seyyanen zamların mali yükü dikkate alınarak, Sosyal Güvenlik Kurumu açıklarının finansmanı amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçesinde yer alan 18.01.00.23-10.9.9.26-1-05.2 tertibinin yüzde 60' ı,

(4) numaralı alt bendinde, tamamı yılın ilk üç ayında ödenen mazot ve gübre desteği ödemelerinin zamanında yapılabilmesi için, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bütçesinde yer alan 30.01.31.00-04.2.1.01-1-05.4 tertibinin yüzde 66'sı,

(5) numaralı alt bendinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinden özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlara aktarılmak üzere öngörülen cari hazine yardımlarına ilişkin tertiplerde yüzde 35'i,

(6) numaralı alt bendinde, uluslararası kuruluşlara üyelik aidatları, katkı payları ve diğer yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi için "05.6 -Yurtdışına Yapılan Transferler" tertiplerinde yüzde 50'si,

(d) bendinde, "06- Sermaye Giderleri" ekonomik kodunu içeren tertiplerinde;

(1) numaralı alt bendinde, (2) ve (3) numaralı alt bentlerde sayılan tertipler dışında yer alan tertiplerdeki yatırım projelerine ilişkin harcamaların yapılabilmesi amacıyla, geçmiş yıllar gerçekleştirmeleri de dikkate alınarak "06- Sermaye Giderleri" ekonomik kodunu içeren tertiplerin yüzde 20'si,

(2) numaralı alt bendinde, karayolu yapım, bakım ve onarım işlerine ilişkin taahhüde bağlanmış sözleşmeler çerçevesinde yapılan imalatlar karşılığı hakediş ödemelerinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesinde yer alan sermaye giderleri ekonomik kodunu içeren tertiplerin yüzde 75'i,

(3) numaralı alt bendinde, cezaevleri ile adliye binalarının yapım, bakım ve onarım işlerine ilişkin taahhüde bağlanmış sözleşmeler çerçevesinde yapılan imalatlar karşılığı hakediş ödemelerinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu bütçesinde yer alan sermaye giderleri ekonomik kodunu içeren tertiplerin yüzde 40'ı,

(e) bendinde, "07- Sermaye Transferleri" ekonomik kodunu içeren tertiplerinden;

(1) numaralı alt bendinde, (2) ve (3) numaralı alt bentlerde sayılan tertipler dışındaki "07- Sermaye Transferleri" ekonomik kodunu içeren tertiplerde geçmiş yıllar gerçekleştirmeleri dikkate alınarak yüzde 20'si,

(2) numaralı alt bendinde, Karayolları Genel Müdürlüğünün nakit ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bütçesinde yer alan hazine yardımına ilişkin 34.01.30.00-01.6.2.52-1-07.1 tertibinin yüzde 75'i

(3) numaralı alt bendinde, Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumunun nakit ihtiyacının karşılanabilmesi için Adalet Bakanlığı bütçesinde yer alan hazine yardımına ilişkin 08.01.32.62-01.6.2.41-1-07.1 tertibinin yüzde 40'ı,

(f) bendinde; "08- Borç Verme" ekonomik kodunu içeren tertiplerinden;

(1) numaralı alt bendinde, (2), (3) ve (4) numaralı alt bentlerde sayılan tertipler dışındaki "08- Borç Verme" ekonomik kodunu içeren tertiplerde geçmiş yıllar gerçekleştirmeleri de dikkate alınarak yüzde 20'si,

(2) numaralı alt bendinde, bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alan "08- Borç Verme" ekonomik kodunu içeren tertiplerinde geçmiş yıllar gerçekleştirmeleri de dikkate alınarak yüzde 30'u,

(3) numaralı alt bendinde, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü bütçesinde, kredi tutarları ve yararlanan öğrenci sayısındaki artış dikkate alınarak, öğrenim kredilerinin ödenebilmesi amacıyla 40.13.30.00-09.4.1.00-2-08.1 tertibinin yüzde 45'i,

(4) numaralı alt bendinde, elektrik üretim şirketlerinin yılın ilk aylarında ikincil yakıt kullanması durumunda ihtiyaç duyulacak kaynağın sağlanması amacıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesinin 20.01.31.00-04.3.9.00-1-08.1 tertibinin yüzde 100'ü,

(g) bendinde, Kanunun uygulanmasında ortaya çıkabilecek ödenek ihtiyaçlarını karşılamak veya bütçede öngörülemeyen hizmetlerin yürütülmesini sağlamak amacıyla "09- Yedek Ödenekler" ekonomik kodunu içeren tertiplerden geçmiş yıllar gerçekleştirmeleri dikkate alınarak tespit edilen oranlar,

karşılığı bulunacak tutar kadar ilgili kamu idareleri ödenek kullanmaya yetkili kılınmaktadır.

Maddenin ikinci fıkrasında, 22/4/1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanununun ek 1 inci maddesine göre siyasi partilere yapılacak hazine yardımının bütçe kanununun yürürlüğe girmesini müteakiben on gün içinde ödenmesi gerektiğinden, 16/10/2015 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuş olan 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısında öngörülmüş olan genel bütçe gelir tahmini esas alınarak belirlenmesine ilişkin düzenleme yapılmaktadır.

Maddenin üçüncü fıkrasında, ilgili kanun hükümleri uyarınca merkezi yönetim bütçe gelirlerinin yıllık olarak tarh, tahakkuk ve tahsiline devam olunmasına ilişkin düzenleme yapılmaktadır.

Maddenin dördüncü fıkrasında, bu düzenlemelere göre yapılan harcamalar, girilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirlerin 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesine dâhil edileceği düzenlenmektedir.

Madde 2- Maddenin birinci fıkrasında, kamu kurumlarının taahhüde bağlanmış iş ve hizmetlere ait ödemelere Kanunda belirlenen ödenek sınırları çerçevesinde devam edilebilmesine imkân tanınmaktadır. Ayrıca kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülebilmesi için, Kanunda belirtilen ödenek sınırları çerçevesinde kalınmak kaydıyla, mali yıl dikkate alınarak veya daha uzun süreli olarak kamu idarelerinin yüklenmeye girişebilmesini sağlamak amacıyla, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda öngörülen ödeneklerinin esas alınacağı düzenlenmektedir. Böylece, kamu alımlarının kısa süreli ve daha maliyetli yapılmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

Maddenin ikinci fıkrasında, 2015 Yılı Yatırım Programı ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerin herhangi bir aksaklığa yol açılmadan 2016 yılında da uygulanmasına devam edilebilmesi için, projelere yönelik olarak 1 inci maddedeki limitler çerçevesinde ödeme yapılabilmesi amacıyla düzenleme yapılmaktadır. Buna göre, 2015 yılında, yatırım programındaki kapsamı ve karakteristiği itibarıyla tamamlanmış projeler için harcama yapılmasının önüne geçilmektedir. Ancak, 2015 Yılı Yatırım Programı ek yatırım cetvellerinde yer alan, proje ve karakteristiği makine-teçhizat, bilgisayar yazılım ve donanımı, idame-yenileme, bakım-onarım, büyük onarım, tamamlama, etüd proje ile yayın alım ve basımı olan veya bunların bileşiminden oluşan yıllık toplu projeler tamamlanmış olmalarına rağmen, ihtiyaçlar doğrultusunda her yıl tekrar eden ve yatırım programlarında yıllık olarak yer alan projeler niteliğinde olduğundan, kamu idarelerinin hizmetlerini aksatmadan yürütebilmeleri ve bu ihtiyaçlarını zamanında karşılayabilmelerine imkân tanınmaktadır. Söz konusu iş ve projelere 2016 Yılı Yatırım Programında yer verilecektir. Diğer taraftan, 2016 yılında Yatırım Programına yeni proje alınması, projelerin maliyet, yer, süre, karakteristik, ödenek gibi parametrelerinin revizyonu ve Yatırım Programının koordinasyonu, izlenmesi gibi iş ve işlemlerin 17/10/2015 tarihli ve 29505 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 2015/8190 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde yürütülmesi düzenlenmektedir.

Madde 3- Maddenin birinci fıkrasında, 1 inci ve 2 nci maddeler ile bu maddenin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarında yer alan düzenlemeler saklı kalmak kaydıyla, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu hükümlerinin içeriklerine göre tarihler güncelleştirilmek suretiyle uygulanmaya devam edilmesi amaçlanmaktadır.

Maddenin ikinci fıkrasının;

(a) bendinde, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 13 üncü maddesinin beşinci fıkrası ile aynı Kanuna bağlı (E) işaretli cetvelin 2016 yılında ihtiyaç duyulmayan ve uygulama imkânı da kalmayan (9), (23), (25), (30) ve (73) sıra numaralı hükümlerinin uygulanmayacağı hususu ile (İ), (K) ve (T) işaretli cetvellerde yer alan hükümlerden uygulanmayacak olanlar düzenlenmektedir.

(b) bendinde, geçici bütçe uygulaması nedeniyle gelir fazlası karşılığı ödenek ekleme imkânı olamayacağından, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 6 ncı maddesinin sekizinci fıkrası, bu çerçevede yeniden düzenlenmektedir.

Maddenin üçüncü fıkrasının;

(a) bendinde, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bağlı ilgili cetvellerde kamu personeli ile bazı hak sahiplerine yapılacak gündelik ve fazla çalışma ücreti gibi ödemeler, Millî Eğitim Bakanlığı pansiyon ücretleri ile bütçe kanununda gösterilmesi gereken diğer tutar ve sınırların 2016 yılı ilk üç aylık dönem için yüzde 6,8 oranında artırılarak uygulanması düzenlenmektedir.

(b) bendinde, 2/9/1983 tarihli ve 78 sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamına dâhil kamu idarelerinin öğretim elemanları ile memur kadrolarına yapılacak atama sayısı sınırı tespit edilmektedir.

Maddenin dördüncü fıkrasıyla, 2016 yılı ilk üç aylık dönemi için, merkezi yönetim bütçesi kapsamında yer alan idarelerin ihtiyaç duyabilecekleri taşınların edinimine yönelik olarak edinilebilecek toplam taşın sayısı 500 adedi geçmemek üzere, Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi amaçlanmaktadır.

Maddenin beşinci fıkrasıyla Kanunun uygulanmasında ortaya çıkabilecek aksaklıkların ve tereddütlerin giderilmesi, gerekli tedbirlerin alınması, bütçe ve muhasebe işlemlerinin yapılması hususlarında Maliye Bakanına yetki verilmektedir.

Madde 4- Yürürlük maddesidir.

Madde 5- Yürütme maddesidir.

Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Plan ve Bütçe Komisyonu

14/12/2015

Esas No: 1/317

Karar No: 2

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

1/317 esas numaralı “2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Tasarısı” Komisyonumuzun 10/12/2015 tarihinde yaptığı 2’nci birleşiminde görüşülmüş ve kabul edilmiştir.

Raporumuz, Genel Kurulun onayına sunulmak üzere saygıyla arz olunur.

1. GİRİŞ

1/317 esas numaralı “**2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Tasarısı**” 7/12/2015 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuştur. Tasarı, Başkanlıkça 7/12/2015 tarihinde esas komisyon olarak Komisyonumuza havale edilmiştir.

Komisyonumuzun 10/12/2015 tarihinde yaptığı 2’nci birleşiminde; Hükümeti temsilen Maliye Bakanı Naci AĞBAL, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sayıştay Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı temsilcilerinin katılımıyla 1/317 esas numaralı Kanun Tasarısının görüşmeleri gerçekleştirilmiştir.

2. KANUN TASARISINDA ÖNGÖRÜLEN DÜZENLEMELER

30/11/2015 tarihinde TBMM’den güvenoyu almış olan 64’üncü Hükümet tarafından hazırlanacak olan 2016 yılı bütçesinin mali yıl başına yetiştirme ihtimalinin olmaması nedeniyle ve kamu hizmetlerinin aksatılmadan devam ettirilmesi gereğine binaen bir geçici bütçenin yasalaştırılma ihtiyacı hasıl olmuştur. Bu kapsamda 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 19’uncu maddesi uyarınca hazırlanan 1/317 esas numaralı Kanun Tasarısı ile;

- 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerinde yer alan kamu idarelerine, 31 Mart 2016 tarihine kadar, 22/12/2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun (A) işaretli cetvellerine dâhil bütçe tertiplerinde yer alan başlangıç ödenekleri dikkate alınmak suretiyle belirli oranlarda harcama yapma yetkisinin verilmesi;

- İlgili kanun hükümleri uyarınca, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsiline devam edilmesi, harcamaların yapılması, yapılacak harcamalar ile tahsil edilecek gelirlerin 2016 yılı bütçesine dâhil edilmesi;

- 22/4/1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununa göre, siyasi partilere 2016 yılının tamamı için geçerli olmak üzere yardımın hesaplanmasında, 6583 sayılı Kanundaki genel bütçe gelir tahmininin yüzde 16,44 fazlasının esas alınması;

- 2015 yılında ve daha önceki yıllarda taahhüde bağlanmış iş ve hizmetlerin devam ettirilmesi, ayrıca söz konusu geçici bütçe kanunu tasarısıyla verilmesi öngörülen ödenekler çerçevesinde gerçekleştirmek kaydıyla, 6583 sayılı Kanunda anılan iş ve hizmetler için öngörülen ödenekler esas alınarak yüklenmeye girilebilmesi;

- 2015 yılı Yatırım Programı Ek Yatırım cetvellerinde yer alan ve 2015 yılı sonu itibarıyla tamamlanmış projeler için 2016 yılında harcama yapılmaması; bu projelerden 2015 yılı sonunda tamamlanamayanlar ile 2016 yılı ve sonraki yıllarda tamamlanması öngörülen projelere ilişkin ödemelerin söz konusu geçici bütçe kanunu tasarısıyla verilmesi öngörülen sermaye giderleri ile sermaye transferlerine ilişkin ödeneklerden karşılanması;

- 6583 sayılı Kanuna ekli (T) cetvelinin uygulanmaması; buna mukabil 31 Mart 2016 tarihine kadar geçerli olmak üzere, taşıt sayısı 500 adedi geçmemek üzere 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerinde yer alan kamu idarelerinin edinebilecekleri taşıtların sayısı, cinsi, nerede kullanılacağı ve finansman kaynağının belirlenmesinde Bakanlar Kurulunun yetkili kılınması;

- 6583 sayılı Kanuna ekli (İ) cetvelinin kamu görevlerine ilişkin toplam atama sayısı sınırını gösterir kısmında serbest memur kadrolarına 36.000 olarak getirilen sınırın 51.000 adede, toplam atama sayısı sınırının ise 40.000’den 55.000 adede yükseltilmesi ve bu durumun 31 Mart 2016 tarihine kadar geçerli olması; ayrıca bu toplam sınırın 4.000 adedinin öğretim elemanları için geçerli olması;

öngörülmektedir.

3. KOMİSYONUMUZDA TASARININ GENELİ ÜZERİNDE YAPILAN GÖRÜŞMELER

Kanun Tasarısının geneli üzerinde yapılan görüşmelerde Komisyon üyesi Milletvekilleri tarafından;

- 3/12/2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte TBMM'ye sunulan kamu idareleri dış denetim raporları sayısında önemli bir artışın yaşandığı, TBMM'nin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasının aracı olan söz konusu denetim raporlarının detaylı bir şekilde görüşülmesinin ayrı bir kesin hesap komisyonunun kurulmasına bağlı olduğu, bu nedenle gelişmiş demokratik ülke örnekleri de dikkate alınarak başkanının muhalefet partisinden olacağı ayrı bir denetim komisyonun en kısa sürede hayata geçirilmesinin önem arz ettiği,

- 6085 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte denetimin etkinliğinde önemli bir gelişmenin yaşandığı, ayrıca TBMM'ye sunulan denetim raporu sayısının arttığı, ancak söz konusu raporların içeriklerinin yetersiz olduğu, denetimde etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanması adına TBMM bilgisine sunulan bulguların kapsam ve içeriğinin geliştirilmesine ihtiyaç olduğu, gelecek dönemlerde bu hususa önem verilmesi gerektiği,

- 2008 yılından başlayan ve halen etkileri devam eden küresel krizin dünya ekonomisi üzerindeki belirsizliğin ekonomimize etkisi, ülkemizin coğrafi konumu nedeniyle komşu ülkelerden kaynaklı yaşanan siyasi istikrarsızlıklar ve yakın dönemde gerçekleştirilen iki genel seçimin ülke siyasetine negatif etkisi gibi hususlar birlikte değerlendirildiğinde 2016 yılı bütçe gerçekleştirmelerinin tahmininin zor olacağı, bu nedenle başta ekonomik gelişmeler olmak üzere iç ve dış politikada yaşanan bütün unsurlar dikkate alınmak suretiyle bütçe çalışmalarının gerçekleştirilmesi gerektiği,

- Yakın zamanda yaşanan küresel krizle birlikte sıcak paranın piyasalardan çıkış eğiliminde olduğu, kalkınmamızın esas itibarıyla tüketim esaslı ve dış kaynak odaklı gerçekleştirilmesi nedeniyle sermaye akımlarındaki bu daralmanın ekonomimizi doğrudan etkilediği, nitekim son yıllarda büyüme rakamlarının düşük seyir izlediği, bu sorunun giderilmesi adına tasarruf oranlarını artırıcı ve bunları tüketim yerine yatırıma yönlendirici tasarruf ve yatırımı esas alan bir ekonomik modelin uygulanması gerektiği,

- Aşırı tüketim, tasarruf ve yatırım eksikliği, dış kaynağa bağımlılık, gelir düzeyinin düşüklüğü, hanehalkı borçlarının yüksekliği, işgücü niteliksizliği, eğitim eksikliği, kamu ve özel kesimde kurumsal kapasite eksikliği, işsizliğin yüksek bir seyir izlemesi, kayıt dışılığın yüksekliği, imalat sanayinde beklenen gelişmenin yakalanamaması, işletme ölçeklerinin yetersiz olması gibi hususlar ülke ekonomisinin temel sorunları arasında yer aldığı, bu sorunların giderilmesini esas alan çok yıllık perspektif temelli bütçelerin yasalaştırılmasının önem arz ettiği,

- 2002 yılından itibaren dezenflasyon politikasının uygulandığı, belirli bir süre örtük belirli bir süre de açık olmak üzere uygulanan enflasyon hedeflemesinde önemli başarıların elde edildiği, ancak açık enflasyon politikasında hedeflerin bir türlü yakalanamadığı, bu durumun ekonomik aktörler üzerinde olumsuz bir etki oluşturduğu,

- Cinsiyet odaklı, ekolojik yaklaşımlı, çalışanın hakkını koruyan, demokrasi gelişimine öncülük eden, özgürlükleri esas alan, güvenliğin tesis edilmesine imkân sağlayan, siyasi ve ekonomik istikrarı koruyan bütçelerin hazırlanması ve uygulanması gerektiği,

- 5018 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre geçici bütçe uygulamasının ilk defa yapıldığı, bundan sonraki uygulamalara örnek teşkil etmesi açısından bu kanun tasarısının çok dikkatli bir şekilde ele alınması gerektiği, 2003 yılında yapılan geçici bütçe kanununun aslında 5018 sayılı Kanunda belirtilen şekliyle bir geçici bütçe olmadığı, yalnızca belirli bir süreyle harcama yapılmasına ve gelir toplanmasına izin veren bir çeşit yetki kanunu olduğu, ancak 5018 sayılı Kanunda belirtilen geçici bütçenin olağan yıllık bütçe kanunları gibi hazırlanması gerektiği, bütçe ödenek tavanlarının yanı sıra, özellikle bütçe gelir tahminleri ile borçlanma sınırlarının da tasarıda mutlaka belirtilmesi gerektiği,

- Ekonomide karar alıcılar için bütçe kanunlarının ve ihtiva ettiği hükümlerin çok önemli bir yol gösterici olduğu, üç aylık için dahi olsa bu türden ekonomiye yön veren politika belgelerinin daha özenli ve ciddi bir şekilde hazırlanması gerektiği, kamu mali göstergelerine ilişkin tahmini varsayımları içeren herhangi bir verinin geçici bütçe kanunu tasarısında yer almamasının önemli bir eksiklik olduğu,

- Geçici bütçenin 2016 yılının ilk üç ayı için 2015 yılının bütçe başlangıç ödenekleri esas alınarak hazırlandığı, üç aylık dönem için Tasarı ile talep edilen bütçe ödenek toplamının 2015 yılının aynı dönemine göre oldukça fazla olduğu, gerek enflasyon gerekse büyüme oranlarına nazaran bu artışın olması gerekenden fazla olduğu, bu nedenle artışın 2016 yılının tamamına yansiyip yansımayacağı merak edildiği,

- Değişen kamu mali yönetim yaklaşımının temel ilkelerinden olan mali yönetimde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması adına raporlamanın önem arz ettiği, bu nedenle belli bir süredir yayımlanmayan vergi harcamalarına ilişkin raporun tekraren kamuoyu ile paylaşılması gerektiği,

şeklindeki görüş ve eleştirilerin ardından Hükümet adına yapılan tamamlayıcı açıklamalarda;

- Anayasamızın amir hükmü gereği bütçe ve kesin hesapların birlikte görüşülmesi gerektiği, bu nedenle ayrı bir kesin hesap komisyonu kurulması için anayasal değişikliğe ihtiyaç olabileceği, bunun yerine Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde daimi nitelikli bir kesin hesap alt komisyonunun kurulabileceği, nitekim bu yönde geçmiş yıllarda yasa çalışmalarının yapıldığı, ancak bu yasaların hayata geçirilemediği, bu anlamda çalışmaların devam ettirildiği,

- Bütçe hakkının kullanımı noktasında Sayıştay tarafından sunulan denetim raporlarının Komisyonunda detaylı bir şekilde tartışılması gerektiği, vatandaşın temin edilen her bir kuruşun hesabının verilmesinin önemli olduğu, bu anlamda kamuoyu tarafından yakından takip edilecek olan 2016 yılı bütçe görüşmelerinin önemli bir platform oluşturacağı,

- 1 Kasım genel seçimleriyle birlikte ülke siyasetindeki belirsizliğin ortadan kalktığı, vatandaş Hükümete tek başına iktidar olma imkânı vererek siyasi istikrara verdiği önemi gösterdiği, geçmiş yıllarda olduğu gibi siyasetteki bu istikrarın ekonomik istikrarı sağlayacağı, dolayısıyla geçici bütçenin bu istikrar süreci esas alınarak hazırlandığı, öte yandan ülkemizin jeopolitik konumu nedeniyle komşu ülkelerdeki belirsizliklerin ve daralma döneminde bulunan dünya ekonomisinin ülkemize olası etkilerinin de dikkate alındığı, tüm bu unsurlarla birlikte 2016 yılı bütçesinin temel hedeflerinin tutturulması adına gayret sarf edileceği, nitekim geçmiş yıllarda yapılan reformlar sayesinde ekonominin sağlam temeller üzerine bina edildiği,

- Dış kaynak esaslı büyümenin cari açık ve dış borç üzerinde önemli bir baskı unsuru olduğu, ayrıca bu durumun ülke ekonomisi adına bir risk oluşturduğu, bu hususun giderilmesi amacıyla tasarrufları artırıcı ve bunları yatırıma yönlendirici tedbirlerin hayata geçirildiği ve yeni politikaların üretileceği, nitekim 10'uncu Kalkınma Planında ülke kalkınmasının yerli kaynak üzerinden gerçekleştirilmesine yönelik makroekonomik politikalara yer verildiği,

- 2002 yılından itibaren iktidar olmanın bir avantajı olarak ekonomimizdeki sorun alanlarının tüm detaylarıyla birlikte bilindiği, iktidar dönemlerinde bu sorunların giderilmesi adına önemli sayıda reformların hayata geçirildiği, dolayısıyla yılı bütçeler hazırlanırken ekonomideki yapısal sorunlar ve bu sorunları giderici yeni reform politikalarının dikkate alındığı, bu şekilde gelişmiş güzel bir bütçelemenin yapılmadığı, ekonomideki tüm dengelerin, sorun alanlarının ve gelişmelerin yakından takip edildiği,

- Bağımsız bir yönetim otoritesi olan Merkez Bankasının para politikaları ve mali disiplini esas alan destekleyici mahiyetteki maliye politikaları sayesinde fiyat istikrarının sağlandığı, özellikle enflasyon hedeflemesine yönelik gelişmeler sayesinde düşük ve tek haneli enflasyon oranlarının ülke

ekonomisine kazandırıldığı, böylelikle enflasyonun önceki yıllarda olduğu gibi ekonominin temel tartışma alanlarından çıkarıldığı, sadece hedeflerin gerçekleşmesi hususunda dönemsel bazı kaymaların yaşandığı, gelecek dönemlerde bu durumun giderileceği,

- 5018 sayılı Kanunun çerçevesini çizdiği geçici bütçe kanunlarında, gelir tahminleri ve borçlanma tavanı limitlerinin yer alacağına ilişkin açık bir hükmün olmadığı, zaten adından da anlaşılacağı üzere bunun geçici, zorunlu ve istisnai bir uygulama olduğu, hâlihazırda yürürlükte bulunan 6583 sayılı Kanunun bazı hükümlerinin değiştirilerek uygulanmasına yönelik bir geçici bütçe kanunu hazırlandığı, bu kapsamda herhangi bir değişiklik olmayacağı varsayımıyla üç aylık gelir tahminleri ve borçlanma tavanlarının aynen devam edeceği,

- Bütçe kanunları ile diğer politika belgelerinin piyasalar açısından önemli bir rehber olduğunun hükümetçe çok iyi bilindiği, bu nedenle 2016 yılına ilişkin gerek orta vadeli program gerekse de orta vadeli mali plan hazırlığının yapıldığı, 2016 yılı merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ile OVP ve OVMP'nin Aralık ayı sonuna kadar hazırlanıp bir an önce kamuoyu bilgisine ve TBMM'ye sunulmasının planlandığı, böylece 2015 yılında siyasi belirsizlik ortamının oluşturduğu ekonomik dalgalanmaların bir an önce sonlandırılarak, sağlam ve istikrarlı bir ekonomik programın 2016 yılında hayata geçirileceğine dair piyasalara güven sağlanacağı,

- Geçici bütçe ödeneklerinin hazırlanması sürecinde gerek seçim beyannamesinde gerekse Hükümet Programında söz verilen hususların dikkate alındığı, söz konusu vaatlerin en kısa sürede gerçekleştirileceği,

- Geçici bütçenin ödenek tavanları hazırlanırken 5018 sayılı Kanunun 19'uncu maddesinde yer alan bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranının esas alınmasına yönelik hükmünün dikkate alındığı, görüşülen Tasarının da bu hüküm kapsamında hazırlandığı, ayrıca gerek seçim beyannamesinde gerek Hükümet Programında vatandaşlara söz verilen hususların hayata geçirilmesi amacıyla 2015 yılının ilk üç ayına göre biraz daha fazla ödeneğin talep edildiği, öte yandan Tasarının bir geçici bütçe olması hasebiyle talep edilen ödeneklerin tamamının harcanması gibi bir durumun söz konusu olmadığı, kaldı ki 2016 yılı bütçesi hazırlanırken geçici bütçe gerçekleştirmelerinin de dikkate alınacağı,

- Vergi harcamalarını gösterir raporların bir süredir yayımlanamadığı, bu hususun hatırlatılmasının memnuniyet verici olduğu, 2016 yılı Eylül ayıyla birlikte bu raporların yayımlanmasına başlanacağı, ifade edilmiştir.

4. KOMİSYONUN MADDELER HAKKINDA KARARI

Tasarının geneli üzerindeki görüşmelerin ardından 1/317 esas numaralı Kanun Tasarısının maddelerinin görüşülmesine geçilmiştir.

Komisyon metni, aşağıdaki değişiklikler yapılmak suretiyle kabul edilmiştir.

Madde 1

1'inci madde aynen kabul edilmiştir.

Madde 2

2'nci madde aynen kabul edilmiştir.

Madde 3

3'üncü madde; geçici bütçe döneminde merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerine sayısı 500 adedi geçmemek üzere taşıt alımına yönelik Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin kaldırılması amacıyla dördüncü fıkranın madde metninden çıkarılması; bu değişikliğe paralel olarak birinci fıkrada, çıkarılan hükme yapılan atfın fıkra metninden çıkarılması ve fıkra numaralarının teselsül ettirilmesi suretiyle kabul edilmiştir.

Madde 4

Yürürlüğe ilişkin 4'üncü madde aynen kabul edilmiştir.

Madde 5

Yürütmeye ilişkin 5'inci madde aynen kabul edilmiştir.

5. ÖZEL SÖZCÜLER

İçtüzüğün 45'inci maddesi uyarınca Tasarının Genel Kurul'daki görüşmelerinde Komisyonumuzu temsil etmek üzere Adana Milletvekili Mehmet Şükrü ERDİNÇ, Aydın Milletvekili Mustafa SAVAŞ, Bayburt Milletvekili Şahap KAVCIOĞLU, Erzurum Milletvekili İbrahim AYDEMİR, Eskişehir Milletvekili Emine Nur GÜNAY, İzmir Milletvekili Hamza DAĞ ve Nevşehir Milletvekili Ebubekir GİZLİGİDER özel sözcüler olarak seçilmiştir.

Başkan	Başkanvekili	Sözcü
<i>Süreyya Sadi Bilgiç</i> Isparta	<i>İbrahim Mustafa Turhan</i> İzmir	<i>Mehmet Şükrü Erdinç</i> Adana (Bu raporun özel sözcüsü)
Kâtip <i>Emine Nur Günay</i> Eskişehir (Bu raporun özel sözcüsü)	Üye <i>Bülent Kuşoğlu</i> Ankara (Muhalefet şerhi)	Üye <i>İbrahim Aydın</i> Antalya
Üye <i>Mehmet Günel</i> Antalya (Muhalefet şerhi ektedir)	Üye <i>Mustafa Savaş</i> Aydın (Bu raporun özel sözcüsü)	Üye <i>Şahap Kavcıoğlu</i> Bayburt (Bu raporun özel sözcüsü)
Üye <i>Lale Karabıyık</i> Bursa (Muhalefet şerhi ektedir)	Üye <i>Nursel Aydoğan</i> Diyarbakır (Muhalefet şerhi ektedir)	Üye <i>Nimetullah Erdoğan</i> Diyarbakır (Muhalefet şerhi ektedir, son oylamaya katılmadı)
Üye <i>Ejder Açıkkapı</i> Elazığ	Üye <i>İbrahim Aydemir</i> Erzurum (Bu raporun özel sözcüsü)	Üye <i>Cemal Öztürk</i> Giresun

Üye
Aykut Erdoğan
İstanbul
(Muhalefet şerhi ektedir)

Üye
Bihun Tamaylıgil
İstanbul
(Muhalefet şerhi ektedir)

Üye
Musa Çam
İzmir
(Muhalefet şerhi ektedir)

Üye
Yusuf Selahattin Beyribey
Kars
Üye

Ahmet Yıldırım
Muş
(Muhalefet şerhi ektedir,
son oylamaya katılmadı)

Üye
Seyit Torun
Ordu
(Muhalefet şerhim eklidir)

Üye
Mehmet Habib Soluk
Sivas

Üye
Erkan Kandemir
İstanbul

Üye
Şirin Ünal
İstanbul

Üye
Hamza Dağ
İzmir
(Bu raporun özel sözcüsü)

Üye
Mikail Arslan
Kırşehir
Üye

Ebubekir Gizligider
Nevşehir
(Bu raporun özel sözcüsü)

Üye
Hikmet Ayar
Rize

Üye
Mehmet Ali Cevheri
Şanlıurfa

Üye
Kadim Durmaz
Tokat
(Muhalefet şerhi ektedir)

Üye
Garı Paylan
İstanbul
(Muhalefet şerhi ektedir)

Üye
Selin Sayek Böke
İzmir
(Muhalefet şerhi ektedir,
son oylamaya katılmadı)

Üye
Zekeriya Temizel
İzmir
(Muhalefet şerhi)

Üye
Sami Çakır
Kocaeli
Üye
Alpaslan Kavaklıoğlu
Niğde

Üye
Erhan Usta
Samsun
(Muhalefet şerhi ektedir)

Üye
Yusuf Beyazıt
Tokat

Üye
Salih Cora
Trabzon

MUHALEFET ŞERHİ

Ülkemizde 2002 yılından beri görülmeyen geçici bütçe uygulamasının 2015 yılının sonunda ortaya çıkmasının nedeni Devlet yapımızdaki fiili durumların yarattığı bir olgu olarak görülmektedir.

Haziran 2015 seçimlerinden sonra Cumhurbaşkanının sergilediği Anayasaya aykırı tavır sonucunda, ekonomik koşulların tüm elverişsizliğine karşın Türkiye yeni bir seçime sürüklenmiş, seçim zamanlamasının elverişsizliği de geçici bütçeyi zorunlu kılmıştır.

Geçici bütçe görüşmeleri de bu çelişkiler içerisinde yürütülmüştür.

Bilindiği üzere Bütçe Kanunları yürütme organına, Yasama organı tarafından harcama yapma ve gelir toplama yetkisi veren kanunlardır.

Bu kanunun hazırlanması, uygulanması ve görüşülmesine ilişkin hükümlerde Anayasa'da düzenlenmiştir.

Sadece bütçelerin hazırlanması ve uygulanması değil uygulama sonuçlarının kesin hesap kanunları ile denetlenmesi de Anayasa hükmüdür.

Yani Meclisin hükümete verdiği yetkileri nasıl kullandığı, kendisine verilen yetkiyi doğru kullanıp kullanmadığı yetki dışına çıkıp çıkmadığının da Meclis tarafından denetlenmesi gerekmektedir.

Yetkiyi vermekte, yetkinin kullanılmasını denetlemek de TBMM'sinin asli görevidir.

Anayasamızın bu konuyu bu kadar ayrıntılı olarak düzenlemesi, bütçenin görüşülmesinde süreleri bile belirleme gereğini duymuş olması ise bu görevlerin gereği gibi yapılmasına olanak sağlamak içindir.

Plan ve bütçe komisyonlarında İktidar partisine mutlak çoğunluk, muhalefet partilerine de milletvekili sayısına göre temsil yetkisinin verilmesi iktidar partisinin politikalarının önceliğinin bir gereğidir.

Bununla birlikte, harcama kalemlerinin gerekli olup olmadığını, kaynakların alternatif kullanıp olanaklarını belirterek eleştirmek ve önceki yıllar bütçe uygulama sonuçlarını denetleyerek verilen yetkinin doğru kullanılıp kullanılmadığını denetlemek de muhalefetin görevi ve hakkıdır.

Bu nedenle, toplumun büyük katmanları açısından Bütçe kanunlarında yetkinin verilmesinden ziyade yetkinin nasıl kullanıldığı önemli olmaktadır.

Verilen yetkinin yetki sınırları içerisinde kullanılıp kullanılmadığı, yasalara ve diğer hukuki mevzuata uyulup uyulmadığı, giderlerin gerçekten yapılıp yapılmadığı, kaynakların haksız ve yasalara aykırı bir şekilde belirli kişi ve gruplara aktarılıp aktarılmadığı denetimlerinin mutlaka yapılması gerekir.

Bu hak hiçbir koşulda sınırlandırılmaz ve muhalefet bu konudaki sorumluluğundan vazgeçemez.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 19. Maddesi ise; "zorunlu nedenlerle merkezi yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde ise geçici bütçe kanunu çıkarılabilmesi hükmünü taşımaktadır.

Çok özel durumlarda çıkarılan geçici bütçe, yürürlükteki bütçe kanununun bazı maddelerinin belli koşullarla uygulanmasına olanak vermektedir.

Nitekim 1 Kasım 2015 genel seçimleri nedeniyle 2016 yılı bütçe yasasının süresinde yürürlüğe konulamayacağını anlaşıldığı için geçici bütçe yapılması zorunlu olmuş ve geçici bütçe tasarısı Meclise sevk edilmiştir.

Ancak geçici bütçe meclise sevk edilirken Başbakan; Ülkemizin önemli sorunlarının olduğunu, hızla yapısal reformlar yapma gereğinin bulunduğunu belirterek, geçici bütçe yapmak yerine süreleri sıkıştırarak 2016 yılı bütçesinin görüşülmesini genel başkanlara önerdiklerini, ancak CHP genel Başkanının konuyla ilgisi olmayan nedenlerle bu öneriyi kabul etmediğini, ileri sürerek, geçici bütçe yapma sorumluluğunu Ana Muhalefet Partisi Başkanına yüklemeye gayretine girmiştir.

Gerçeği yansıtmayan bu beyanlar Plan ve Bütçe Komisyonunun Geçici Bütçe Raporuna karşı oy vermenin nedenlerinden birini oluşturmuştur.

CHP Genel Başkanı'nın Başbakanı'nın 2016 yılı bütçesini süreleri sıkıştırarak çıkarılmaya önerisine karşı önerisi; 2016 yılı bütçesini süreleri sıkıştırarak çıkarılmaya ama geçmiş dönem bütçe uygulama sonuçlarının denetimini de, bir kesin hesap komisyonu kurmak suretiyle ayrıntısı ile yapalım, şeklinde olmuştur. Böylece denetim işlevi aceleye getirilmeyecek, 2014 bütçe uygulama sonuçlarının denetimi ile Sayıştay raporlarının incelenmesi, sıkıştırılmış bütçe çalışmalarından ayrılacak ve gerçek bir denetim gerçekleştirilecekti. Böylece 2016 yılı Bütçesi sıkıştırılacak görüşülse bile kesin hesap kanun tasarıları "kesin hesap komisyonunda" görüşülerek Muhalefetin denetim hakkı korunacaktı.

Bize göre bu öneri, Meclis iç tüzüğüne eklenecek bir madde ile ya da 5018 sayılı yasaya eklenecek bir madde ile bir günde gerçekleştirilebilirdi.

Eğer geçici bütçe uygulamasına mahkum olunması nedeni bir sorumluluk var ise bu sorumluluk öncelikle Ülkeyi, Anayasa'ya aykırı davranışlarla bir yeni seçime sürükleyen Cumhurbaşkanı ile muhalefetin bütçe uygulamalarının denetimi hakkını da bütçe görüşmeleri ile sınırlamaya kalkan Hükümet Başkanına ait olmaktadır.

I. GEÇİCİ BÜTÇE KAVRAMI VE UYGULAMASI

Anayasada geçici bütçe kanunu konusunda bir hükme yer verilmemiştir. Daha önce kamu mali yönetim ve kontrol sistemimizi düzenleyen, yürürlükten kaldırılmış, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununda da geçici bütçe konusunda bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak zorunlu hallerde geçici bütçe uygulamasına ilişkin yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler geçici bütçe döneminde hükümetlere gelirlerin toplanması ve gerekli harcamaların yapılmasına yetki verilmesi şeklinde olmuştur.

Geçici bütçe kanunu uygulaması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevzuatımıza girmiştir. Bu nedenle, 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu ilk geçici bütçe olacağından gelecek dönemlere örnek olması açısından önemlidir. Bu açıdan Maliye Bakanlığı'na 5018 sayılı Kanunun amacına uygun ve gelecek dönemlere örnek olabilecek bir geçici bütçe tasarısı hazırlamak konusunda önemli bir görev düşmektedir.

Geçmiş yıllarda geçici bütçeler mali literatürümüzde ve yargı kararlarında, yıllık bütçeler kabul edilip yürürlüğe konuluncaya kadar belirli bir süre ile sınırlı olmak üzere gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına izin ve yetki veren kanunlar olarak tanımlanmış ve geçici bütçelerin Devlet yaşıntısının gerekleri ve gereksinmelerinin zorunlu kıldığı istisnai durumlarda geçici bir tedbir olarak yürürlüğe konulduğu belirtilmiştir.

Ülkemizde geçmiş dönemlerde çıkarılan geçici bütçe kanunlarıyla, gelirlerin tahsiline devam edilmesi ve giderlerin de **belirli sınırlarda** yapılmasına ilişkin olarak hükümlere izin ve yetki verilmiştir. Ne Anayasada ne de ilgili yasal düzenlemelerde geçici bütçe kanunlarının şekli ve kapsamı konusunda bir hüküm bulunmadığından bu hususlar uygulamada belirlenmiştir. Ayrıca geçmiş yıllarda geçici bütçe kanunlarında gelir tahminleri yapılmamış; bütçe dengelerine de yer verilmemiştir. Geçici bütçelerde genellikle bir önceki yıl bütçe kanununda yer alan hükümlerin devam etmesini sağlayan düzenlemelere yer verilmiş; yıllık bütçe kanunlarında olduğu gibi mali ve ekonomik politikalarla ilgili ayrıntılı hükümlere doğaç olarak girilmemiştir.

Ancak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni bir dönem başlamıştır. Geçici bütçe kavramı mali yönetim sistemimizde tanımlanmıştır. 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu bu anlamda bundan sonraki dönemlerde ihtiyaç olması halinde geçici bütçelerin nasıl şekilleneceğine örnek teşkil edecektir. Bu nedenle söz konusu Kanunun nasıl şekilleneceği 5018 sayılı Kanunda yapılan tanımlamalar, temel ilkeler ile saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramlarının sağlıklı bir şekilde uygulanması açısından oldukça önemlidir.

Yeni dönemde 5018 sayılı Kanunun mantıksal temeli çerçevesinde geçici bütçe kanunlarının şekillendirilmesi gereklidir. Daha önceki yıllarda Anayasa Mahkemesi bir geçici bütçe kanunun bazı maddelerinin iptali talebiyle açılan bir davaya ilişkin Kararında (Esas Sayısı: 1974/9, Karar Sayısı: 1974/22) “geçici bütçe kanunlarının gerçek anlamda bütçe kanunu olduklarını belirttikten sonra bu kanunların çıkarılması ve Anayasa karşısındaki durumları konusunda “... Devlet yaşantısının gereklerinin ve gereksinmelerinin zorunlu kıldığı **istisnai** durumlarda, ana kural yine yıllık bütçe olmakla birlikte, geçici bütçelerle işlerin yürütülmesine gidildiği bir vakiydir ve olağan bütçelerin yıllık yapılması koşulu altında, böyle zorunlu, geçici bir tedbirin Anayasa ile çelişir sayılamayacağı ortadadır...” şeklinde hüküm vermiştir. Yani geçici bütçe kanunları da gerçek anlamda bütçe olup Anayasaya uygun olmak zorunluluğu vardır. Anayasa Mahkemesinin değerlendirilmesinde geçici bütçe kanunu ile ön plana çıkan hususlar;

1. Gerçek anlamıyla bir bütçe kanunu oldukları,
2. Anayasa ile çelişmedikleri,
3. Devlet yaşantısının zorunlu kıldığı istisnai durumlarda ortaya çıktığı,
4. Geçici bir tedbir mahiyetinde oldukları,

Yönündedir.

Yani geçici bütçe kanununun Anayasa’da öngörüldüğü gibi yıllık olmaması ve en çok altı aylık bir dönemi kapsamaması onun bu niteliğini değiştirmemesi gerekmektedir.

Daha önce de ifade edildiği gibi 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetimi ve kontrol sistemimizde yeni bir dönem başlamıştır. 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu şekli ve içeriği bu bakımdan oldukça büyük önem taşımaktadır. Ancak Hükümet söz konusu Tasarıda şekil ve içerik olarak 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu dönemindeki uygulamaları esas almış; 5018 sayılı Kanun ile öngörülen bütçe tanımı, ilkeleri, amaçları ile saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerini hiç dikkate almamış; bizden önce nasıl yapıldıysa o şekilde yaparız mantığı ile hareket edilmiştir. Böylece geçici bütçe kanunlarında uygulama dönemine ilişkin olarak gelir ve gider tahminleri ile yaklaşık bütçe açığı ve finansman ihtiyacı ile bunun nasıl karşılanacağına ilişkin temel verilere değinilmemiş olması büyük eksiklik olmuş ve gelecek dönemlerdeki uygulamalara iyi örnek olabilecek bir fırsat, maalesef, Hükümet tarafından (Maliye Bakanlığınca) kaçırılmıştır. Oysa kısa dönemde de olsa gerekli bütçe gelir ve giderlere ilişkin veri ve bilgiler mevcut koşullarda kolayca tahmin edilebilir ve saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri gereği geçici bütçe metninde bunlara yer verilebilirdi. Bunların yapılmaması söz konusu Tasarının *özensizce ve bütçe sistemi konusunda güncel yasal değişiklikler ve gelişmeler dikkate alınmadan hazırlandığına işaret etmektedir.*

Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanun kapsamında yapılan tanım ve ilkeler dikkate alındığında geçici bütçe;

1. Gelirlerin tahsili ve giderlerin yapılmasına ilişkin hükümete yetki veren,
2. Devlet yaşantısının zorunlu kıldığı istisnai durumlarda, geçici bir tedbir olarak yürürlüğe konulan,

3. Devlet hizmetlerinde devamlılığı sağlayan,
4. Uygulanacağı döneme ilişkin yaklaşık gelir ve gider tahminleri ile gerekli olması halinde borçlanma yetkisine ilişkin hükümleri içeren,
5. Özellikle gelirler, bütçe dengesi ve borçlanma yetkisi konularında önceki yıl bütçesine *genel bir atıfta bulunulmasının* doğru olmadığı,
6. Kamu mali yönetim sisteminin temel ilkeleri ile saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlayacak şekilde hazırlanması gereken,
7. Diğer bütçeler gibi Anayasa denetimine tabi olan,
8. Gerçek anlamda diğer bütçe kanunları gibi bir kanun olan,
Yasal bir belgedir.

2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı incelendiğinde şekil ve içerik olarak 5018 sayılı Kanun ile öngörülen amaçlara ve bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmadığı anlaşılmaktadır.

II. 6583 SAYILI 2015 MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNUNDAKİ ANAYASAYA AYKIRILIKLARIN 2016 MERKEZİ YÖNETİM GEÇİCİ BÜTÇE KANUNU DÖNEMİNDE DE UYGULANMASI

2016 Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Taslağının 3'üncü maddesine göre 2015 Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan yukarıda açıklanan Anayasa, Kanunlar ve temel bütçe ilkelerine aykırı hükümler geçici bütçe döneminde de uygulanacaktır. CHP olarak 22.12.2014 tarihli ve 6583 sayılı "2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun;

1) 6'ncı maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin, Anayasa'nın 6, 7, 87, 88, 89, 161 ve 163'üncü,

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

3) 6'ncı maddesinin (2) numaralı fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerinin, Anayasa'nın 2, 87, 161 ve 163'üncü maddelerine,

4) 6'ncı maddesinin (3) numaralı fıkrasındaki, "... fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ..." ibaresinin, Anayasa'nın 87, 161 ve 163'üncü,

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

6) 9'uncu maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki, "(kurulu gücü 500 MW üzerinde olan baraj ve HES projeleri, Gebze-Haydarpaşa, Sirkeci-Halkalı Banliyö Hattının İyileştirilmesi ve Demiryolu Boğaz Tüp Geçiş İnaatı Projesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca gerçekleştirilecek şehir içi raylı ulaşım sistemleri ve metro yapım projeleri ile diğer demiryolu yapımı ve çeken araç projeleri hariç)" ifadesinin, Anayasa'nın 87, 88, 89 ve 16'ncü,

7) Ekli "E Cetveli'nin 18'inci maddesinin birinci cümlesindeki "... kamu kurum ve kuruluşlarına, kalkınma ajanslarına ..." ibaresi ve "... üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, il özel idarelerine, belediyelere ve mahalli idare birliklerine ..." ibareleri ile ikinci cümlesinin, Anayasa'nın 2, 7, 124 ve 161'inci,

8) Ekli “E Cetveli”nin 19’uncu maddesinin ikinci cümlesinin, Anayasa’nın 7 ve 124’üncü,

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

10) Ekli “E Cetveli”nin 30’uncu maddesinin ikinci cümlesinin, Anayasa’nın 161 ve 163’üncü,

11) Ekli “E Cetveli”nin 40’uncü maddesinin, Anayasa’nın 87, 88, 89 ve 161’inci,

12) Ekli “E Cetveli”nin 64’üncü maddesinin, Anayasa’nın 87, 88, 89 ve 161’inci,

13) Ekli “E Cetveli”nin 85’inci maddesinin, Anayasanın 7, 87, 88, 89, 124 ve 161’inci

Maddelerine aykırı olduklarından Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Henüz Anayasa Mahkemesince bir karar açıklanmamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin tarafımızca dava konusu yapılan hususları ciddiye alacağı ve iptallerine karar verileceğine inanılmaktadır.

2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda düzenlenen Anayasaya aykırı yukarıda sayılan hususların benzer şekilde 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu döneminde de uygulanmasına devam edilmesi öngörüldüğünden Tasarı Anayasaya aykırılıklar içermektedir.

III. BÜTÇE KANUNUNA GENEL BÜTÇE İLKELERİNE AYKIRI HÜKÜMLER KONULMASI

TBMM’nin bütçe hakkının dayanağı Anayasanın 161, 162, 163 ve 164’üncü maddeleridir. 5018 sayılı Kanunda da bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve sonuçlarının raporlanmasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Anayasa’nın 161’inci maddesinin son fıkrasında yer alan **“Bütçe ile ilgili hükümler”** deyimini malî nitelikte hüküm anlamında değil, *bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırır veya kanun konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşulu altında açıklayıcı nitelikte hükümler* olarak düşünmek zorunluğu vardır. Bunların dışında bütçe kanunlarına kanunla düzenlenmesi gereken hususlarda hükümler konulmaması gerekir.

Geçmiş yıllarda bütçe kanunlarına konulan bütçe kanunu ile ilgili olmayan hükümler Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Ancak son yıllarda AKP Hükümetleri tarafından bütçe kanunlarına ekli (E) Cetveli bütçe kanunu ile ilgili olmayan hükümlerin veya bütçe ile ilgili olsa bile temel bütçe kural ve ilkelerine aykırı hükümlerin konulduğu bir cetvel haline getirilmiştir.

5018 Sayılı Kanun temel amacı bütün kaynakların bütçe içine alınması, TBMM’nin denetimine sunulması, saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, etkin iç kontrol ve dış denetim ile kamu kaynaklarının israf edilmesi, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenerek etkinlik ve verimliliğin sağlanmasıdır. Ancak 5018 sayılı Kanun ile amaçlanan hedefler AKP hükümetleri döneminde birer birer ortadan kaldırılmaktadır.

Başta bütçe kanunlarına konulan hükümlerle TBMM’nin bütçe hakkı kullanılamayacak hale getirilmektedir. Maliye Bakanına TBMM’de kabul edilen bütçe ödeneklerini sıfırdan yeniden kamu idareleri arasında paylaşırma yetkisi verilmektedir. Ayrıca 5018 sayılı Kanunun temel ilkelerinin bütçe döneminde uygulanmayacağına ilişkin bütçe kanunlarına hükümler konulmaktadır. Bazı ödeneklerin özel hesaplara aktarılacak suretiyle bütçe sistemi dışına çıkarılarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinin bu ödenekler için uygulanmayacağına ilişkin hükümler konulmaktadır. Hatta daha da ileri gidilerek bütçe dışında çıkarılan kaynakların nasıl harcanacağı, denetleneceği, muhasebeleştirileceği ve raporlanacağına ilişkin esas ve usulleri belirleme konularında ilgili bakanlara yetki verilmektedir. Bu şekilde bütçe dışına çıkarılan kaynaklar TBMM denetiminden de kaçırılmaktadır.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu ile 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan yukarıda sayılan aykırılıklar devam ettirildiğinden Anayasaya ve temel bütçe ilkelerine aykırılıklar içermektedir.

IV. MALİYE BAKANINA BÜTÇE ÖDENEKLERİNİ YENİDEN DAĞITMA YETKİSİ VERİLMESİ

Bütçe Hakkı TBMM’ne tanınan anayasal bir haktır. Bu hak hükümetler tarafından hazırlanan ve TBMM’ne sunulan bütçe kanunları ile kullanılmaktadır. Bütçe kanunlarının hazırlanmasına ilişkin ilkeler ise ilgili Kanun olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunda belirlenmiştir. Kanunun ödenek aktarmaları başlığını taşıyan 21’inci maddesi bütçe kanunlarında ödenek aktarmalarını kesin bir kurala bağlamıştır. 21’inci maddedeki “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin **bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır.** Ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilir.

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

Hükümleri tartışmaya yer vermeyecek kadar açıktır.

Ancak bu kesin hükümlere rağmen 2015 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunun “Aktarma, ekleme, devir ve iptal işlemleri” başlıklı 6’ncı maddesinde 5018 sayılı Kanunun 21’inci maddesindeki temel ilkeler yok sayılarak:

• Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerinin “Personel Giderleri” ile

• “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” tertiplerinde yer alan ödenekleri,

• Maliye Bakanlığı bütçesinin “Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği” ile gerektiğinde “Yedek Ödenek” tertibine;

Diğer ekonomik kodlara ilişkin tertiplerde yer alan ödenekleri ise

• **5018 sayılı Kanunun 21’inci maddesinde yer alan sınırlamalara tabi olmaksızın** kurum bütçeleri arasında aktarmaya veya

• Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya,

Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Bu yetkiyle Maliye Bakanı hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın herhangi bir bakanlığın bütçesindeki ödenekten istediği kadar ödeneği, ilgili bakana dahi sormaksızın, istediği bakanlığa aktarabilmektedir. Hatta 5018 sayılı Kanuna göre **Kanunla yapılması** hüküm altına alınan merkezî yönetime dahil kurumlar arası ödenek aktarma işlemine ilişkin TBMM’nin yetkisi de bu şekilde **Maliye Bakanına devredilmektedir.** Maliye Bakanına verilen bu yetkinin geçmiş yıllarda, özellikle Milli Eğitim Bakanlığının personel giderleri ödenekleri üzerinde nasıl suiistimal edildiği Sayıştay raporlarına da yansımıştır. Bu şekilde Anayasanın 163’üncü maddesine göre ödenek aşımı konusunda *Bakanlar Kuruluna bile verilmeyen yetki* bütçe kanunu ile tek başına *Maliye Bakanına* verilmektedir.

Anayasanın 161’inci maddesine göre hazırlanan Kanun 5018 sayılı Kanun’dur. Yani 5018 sayılı Kanun dayanağını doğrudan Anayasadan almaktadır. Dayanağını anayasadan alan 5018 sayılı Kanun ile getirilen temel ilkelerin ilgili mali yılda geçerli olmayacağına ilişkin bütçe kanunlarına hüküm konulması Anayasaya aykırılık oluşturmaktadır.

V. BÜTÇE KANUNUNA EKLİ (E) CETVELİNİN AMACI DIŞINDA KULLANILMASI

Bütçe kanunlarına bütçeyle ilgisi olmayan hükümlerin konulamaması anayasal bir ilkedir. Geçmiş yıllarda bütçe kanunlarına konulan bütçeyle ilgisi olmayan hükümler Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Ancak AKP İktidarları döneminde bu defa Bütçe Kanunu'na Ekli (E) Cetveline bütçeyle ilgisi olmayan ayrı bir kanunla düzenlenmesi gereken hükümler konularak Anayasa Mahkemesinin kararları yok sayılmaya devam edilmektedir. Bütçe Kanuna ekli cetveller Kanunun uygulanmasına ilişkin açıklayıcı bilgi niteliğindeki hükümleri içermesi gerekmektedir. Ayrıca (E) Cetveline konulan hükümlerle bazı kamu kaynakları mali yönetim sisteminin dışına çıkarılmakta; daha da öteye gidilerek bütçe kaynaklarının bir kısmının mevcut kamu harcama hukuku, muhasebe ve denetim sistemine tabi olmadan kullanılabilmesine ilişkin ilgili Bakanlık veya Bakanlara yetkiler verilmektedir. Böylece kamu kaynakları hem keyfi bir şekilde kullanılabilmekte hem de TBMM denetiminden kaçırılmaktadır. Bu husus Bütçe ile ilgisi olmayan hükümlerin bütçe kanunu ile düzenlenmesi anlamında Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü (E) Cetvelinde yer verilen hükümler incelendiğinde bu cetvelin amacıyla bağdaşmayacak şekilde yeni bir kanuni düzenleme niteliğinde hükümler olduğu kolayca anlaşılmaktadır.

Dışişleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı ve Afet ve Acil Durum Başkanlığı gibi birçok idarenin bütçelerine konulan ve özel bir hesaba aktarılması veya özel usullerle harcanması hükümleri, 5018 sayılı Kanunun mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır. 2012 Yılında 68 madde iken, 2014 yılında 80 madde, 2015 yılında ise 91 maddeye ulaşan (E) Cetvelinin hem kapsamına giren bütçe tutarı, Maliye Bakanına verilen yetkiler dolayısıyla, tam olarak hesaplanamamakta, hem de bu hükümlerin uygulama sonuçları tam olarak bilinmemektedir. Her geçen yıl gösterdiği artış eğilimi ile AKP İktidarının her geçen yıl bütçe ile verilen ödenekleri bütçe ve kamu harcama hukuku dışına çıkararak keyfi bir şekilde kullanma isteğinin arttığı anlaşılmaktadır.

(E) Cetveline bütçe kanunu ile ilgisi olmayan hükümler konularak Cetvelin bir nevi bütçe dışı fon veya örtülü ödenek uygulamasına dönüştürülmesi kamu harcama hukukunun genel esaslarına, kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine ve kamu kaynaklarının nasıl harcandığının TBMM denetiminden kaçırılmasına neden olduğundan 5018 sayılı Kanunun genel amacı ve temel ilkelerine ve Anayasaya aykırılık oluşturmaktadır.

VI. ÖZEL HESAP UYGULAMASI

Bilindiği üzere 1980 ve 1990'lı yıllarda yaygınlaşan fonlar 2000'li yılların başında bütçe disiplini bozduğu, kamu kaynaklarının harcanmasında özel hükümler getirdiği ve bunların bütçe ve TBMM denetimi dışında kullanılmalarına neden oldukları gerekçeleriyle kapatılmışlardır. Ancak son yıllarda, AKP Hükümetlerince, bütçe kanunlarına konulan hükümlerle özel hesap oluşturmasının yaygınlaştırıldığı görülmektedir. *Özel hesap uygulaması* geçmiş yıllarda bütçe disiplinine verdiği zararlar dolayısıyla kaldırılan *fonlardan daha tehlikeli bir uygulamadır*. Çünkü fonların belli kanunları, bütçeleri, muhasebeleri ve denetimleri vardı. Özel hesaplardaki tutarların nasıl harcanacağı, denetleneceği, muhasebeleştirileceği ve raporlanacağına ilişkin konularda belirleme/düzenleme yapma yetkisi ilgili bakana bırakılmaktadır. *Yani Sayıştay bile bir özel hesabı denetlemek istese buradan yapılan harcamaları genel hükümlere göre değil ilgili bakan tarafından kendisine verilen yetkiye dayanılarak belirlediği hükümlere göre denetlemesi gerekecektir*. Bu durum ise kamu kaynaklarının kamu harcama hukuku ve bütçe sistemi dışına çıkarılarak keyfi bir şekilde harcanmasına, dış denetimin kısıtlanmasına ve özel hesaplar aracılığıyla harcanan tutarların TBMM denetiminden kaçırılması ve kamu ihale kanunu dahil kamu harcama hukukunun dışında harcanmasına neden olmaktadır.

Bu şekilde 2015 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına ekli (E) cetveline yazılan maddelerle;

- Kamu idarelerinin bütçe ödeneklerini bütçe sistemi dışına çıkarılarak özel hesaplara aktarılması,
- Harcama yetkilisi, muhasebe yetkilisi, gerçekleştirme görevlilerinin kimler olacağı belli olmaması ve bu konularda ilgili bakana yetki verilmesi,

- Özel hesap uygulamasının ayrı bir vezne açmak anlamına gelmesi,

- Özel hesaptan yapılacak harcamaların kamu harcama hukukunun genel esaslarını belirleyen

5018 sayılı Kanunun kapsamı dışına çıkarılması,

- Özel hesaptan yapılacak harcamaların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamı dışına çıkarılması,

- Özel hesaptan yapılacak harcamaların kayırmacılığa ve belirli kişilerin korunmasına açık olması,

- Özel hesaptan yapılan harcamaların iç denetiminin nasıl yapılacağı konusunda, genel denetim yerine, ilgili bakanın yetkilendirilerek kamu kaynağının nasıl harcanacağı, muhasebeleştirileceği, denetleneceği gibi konularda birleşemeyecek yetkilerin tek bir kişide toplanması,

- Özel hesaptan yapılan harcamaların hesabının TBMM'ne verilmemesi,

- Sayıştay'ın özel hesapları takibi ve denetimi konusunun tartışılmalı hale getirmesi,

- Özel hesaptan yapılan harcamaların belgelendirilmesi ve muhasebeleştirilmesi konularında ayrı bir sistem oluşturulması hususunda ilgili bakana yetki verilmesi,

- Özel hesap yaratılarak kamu kaynaklarının bütçe sistemi dışına çıkarılmasının 5018 sayılı Kanuna aykırı olması

Gibi pek çok açıdan “özel hesap” uygulaması kamu mali yönetimi ve kontrol sistemini düzenleyen yasal düzenlemelere bütünüyle aykırılıklar içermektedir.

Bu nedenle özel hesap uygulamasının daha fazla bütçe kaynağının bütçe sistemi ve kamu harcama mevzuatı dışına çıkarılmasını sağlayacak şekilde bütçe disiplini bozan ve saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerini ortadan kaldıran uygulamaya daha fazla yaygınlaşmadan son verilmesi gerekmektedir.

VIL. GEÇİCİ BÜTÇE MEVZUATA UYGUN OLMAYAN YANLIŞ BİR ŞEKİLDE TBMM'NE SUNULMUŞTUR. HÜKÜMETİN, TBMM'DEN GELİR TOPLANMASINA, BORCLANILMASINA VE HARCAMA YAPILMASINA İZİN KONUSUNDA TALEP ETTİĞİ MEBLAĞLAR BELLİ DEĞİLDİR.

Türkiye'nin AB'ne tam üyelik süreci içerisinde Türkiye ve AB mevzuatlarının uyumlaştırılması çabalarının sonucu olarak birçok alanda mevzuat değişikliklerine gidilmiştir. Bu alanlardan önemli biri de kamu mali yönetiminin yeni bir düzene kavuşmasını sağlayan kamusal reform sürecidir. Bu dönemde özellikle,

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu

4134 Sayılı Kamu İhale Kanunu gibi onlarca yeni mevzuatın çıkarılması ve uygulamaya başlanması ile kamu maliyesinde iş akış süreçleri de değişmiştir. Bütçe hazırlanması, bütçe ilkeleri, bütçe uygulamaları ve denetimi gibi konularda bu süreçte önemli değişikliklere uğramıştır. Ancak, maalesef bu değişikliklerin henüz iktidarcı kavranmamış, özümsememiş ve yeterince de uygulanmamakta olduğunu üzüntüyle görüyoruz ve geçici bütçe vesilesi ile de tekrar öğrenmiş bulunuyoruz.

Şöyle ki; Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşülen “2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Tasarısı” 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sonrası ilk geçici bütçe uygulamasını yürürlüğe koyacak olan çalışmadır.

5018 Sayılı Kanun öncesi Türk Mevzuatında geçici bütçe kavramı yoktur. Mevzuatımıza geçici bütçe kavramı ilk kez 5018 Sayılı Kanun ile girmiştir. Geçici Bütçe 5018 Sayılı Kanun’un 19’uncu maddesinde zikredilmiş ve hangi koşullarda yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır. Yine aynı madde de geçici bütçe harcama kısmının “...bir önceki yıl başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir” demek suretiyle nasıl tespit edileceği de hükme bağlanmıştır. Gelir bölümü için ise özel bir belirleme yapılmamış, anlaşılacağı üzere genel hükümlere göre belirlenmesi istenmiştir. Geçici bütçenin 5018 Sayılı Kanunun ilgili hükümlerine göre hazırlanacağı, gelir ve giderlerinin net olarak gösterileceği, 5018 Sayılı Kanunun 13’üncü maddesindeki “Bütçe İlkeleri” ve 15’inci maddesindeki “merkezi yönetim bütçe kanununun kapsamı ve düzeni”ne uygun olarak yapılacağı ise çok aşıkardır. Çünkü, 5018 Sayılı Kanun’un amacı, “kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.”

Diğer taraftan, 5018 Sayılı Kanun’un ilgili bir çok maddesinde detaylandırılan Anayasa maddesi, kaynağı gösterilmeyen harcamanın yapılamayacağını hükme bağlamaktadır.

Hükümetin sunduğu Geçici Bütçe ise tüm bu değişiklikler gerçekleşmemiş gibi eski mevzuat dikkate alınarak TBMM gündemine sunulmuştur. Ne kadar harcama yapılmasına, ne kadarlık bir gelir toplanmasına (borçlanma dahil) cevaz verdiği belli değildir.

Türkiye’nin Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde kabul ettiği yeni kamu mali mevzuatı çok normal olarak, kolayca görüleceği üzere eskisinden çok farklı ilke ve prosedürleri zorunlu kılmaktadır. Bütçe süreci, denetim, bütçenin belli prensiplere göre hazırlanıp uygulanması gibi farklı alanlarda değişiklikler içermektedir. Artık sadece genel ve katma bütçe kavramları yerine merkezi yönetim bütçesi, genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, sosyal güvenlik kurumu bütçesi, mahalli idare bütçesi gibi kavramlar getirilmiş ve yürütme organının 4749 Sayılı Kanun ile borçlanması belli prosedürlere bağlanmıştır. Bu dönemde yukarıda belirttiğimiz üzere yeni kazanılan kavram ve uygulamalardan biri de geçici bütçedir. Geçici bütçe, belli koşullarda yapılması gereken istisnai bir uygulamadır, ancak diğerleri gibi belirli bütçe ilkelerine sahip olmak, gelir ve borçlanma limitleri saptanmak zorundadır.

Yine belirttiğimiz üzere değişen kamu mali yönetim mevzuatı, özellikle 5018 Sayılı Kanun’un uygulamaya geçirilmesi sonrası ilk geçici bütçe uygulaması olacak olan bu tasarı ise sanki kamu mali yönetimi hiç değişmemiş, 13 yıllık iktidar bundan hiç haberdar değilmiş gibi hazırlanmıştır.

Bundan önce en son uygulamaya konan “geçici bütçe” 2002 Aralık ayında, 2003 yılının ilk 3 ayında uygulanmak üzere hazırlanmıştır. Ancak unutulmaması gerekir ki bu dönemde farklı bir mevzuat vardır ve geçici bütçe kavramı yoktur. Zorunlu harcamalarının yapılması ve kamu işlerinin aksamaması için harcama yapılması ve gelir toplanmasına cevaz veren bir kanun çıkarılmakta ve buna dayanılarak işlerin yürütümü sağlanmaktadır. Bütçe mantığı yoktur. Dolayısı ile bir gelir ve gider tahmin ve projeksiyonu içermemekte herhangi bir stratejik hedefi, makro ekonomik istikrarı, sürdürülebilir kalkınma kavramını esas almamaktadır. Halbuki, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Kanunu ve 6085 Sayılı Sayıştay

Kanunu ise bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesinde belli ilkeler aramakta ve mali disiplini ön plana almaktadır. Eskisi gibi bütçeler sadece yıllık değil, 3 yıllık hazırlanmakta, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan ile desteklenmekte, bütçelerin hazırlanmasında baz alınan makro göstergeler çok ayrıntılı çalışmalar sonucu tespit edilmektedir. Bütçe bu anlamda bir hukuki, mali, ekonomik ve yönetsel temel metindir. Bu durum, 2016 Geçici Bütçe Tasarısı genel gerekçesinin ilk paragrafında şöyle ifade edilmiştir;

“Bütçe Kanunları harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanması için parlamentolar tarafından hükümetlere yetki veren kanunlardır. Bu kanunlar birer teknik doküman olmayıp, hükümetlerin siyasi yaklaşımlarını ve kamu hizmetlerinin mali tezahürünü yansıtan belgelerdir. Diğer bir ifade ile bütçe kanunları, hükümetlerin yürütme gücünü kullanma yaklaşımını ortaya koyan ve kamu hizmetlerine ilişkin programların yürütülmesini sağlayan temel araçlardır.”

Hükümetin, gerekçede yukarıdaki ifadeyi yazdıktan sonra tam tersi bir yaklaşım ortaya koyarak konuyu basit bir harcama ve gelir toplanmasına cevaz veren kanun olarak değerlendirmesi tam bir oksimoron durum oluşturmuştur.

Yukarıda bahsettiğimiz 2002 Aralık ayında kanunlaşan 2003 yılı ilk 3 ayında harcama yapılmasına ve gelir toplanmasına izin veren 4776 Sayılı kanunun adı; “2003 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki verilmesine Dair Kanun” şeklindedir. Dikkat edileceği üzere bu bir bütçe kanunu değil basit bir yetki kanunudur. Ancak tüm bu değişikliklere, mantalite farklılıklarına rağmen Hükümetin 2002’de kılması değişen mevzuat ve anlayışın farkında olmaması, eski mevzuata göre “Geçici Bütçe” tasarısı hazırlayıp TBMM’ne sunması, ne kadarlık bir harcama, ne kadarlık bir gelir toplanması için yetki talep ettiğinin belli olmaması tam bir trajedi komik durumdur. Adı “Geçici Bütçe” kendi yetki kanunu kopyası bu tasarının geri çekilmesi ve yeniden hazırlanıp getirilmesi, ilk olması nedeniyle gelecekte de örnek alınacak bir durum oluşturması açısından mevzuata uyum gerekliliği kadar önemlidir.

Yasal dayanaktan yoksun bir geçici bütçe tasarısı sunulmuş olması, kamu mali yönetimi ile ilgili mevzuat değişikliğinin, kendi ifadesi ile “Reform”un altında imzası olan Hükümetin bu değişiklik mantığını, içeriğini anlayamamış olduğunu gösterir. Eğer, anlayamama durumu değil de başka bir sebep var ise, Hükümet, TBMM’nin dolayısı ile halkın bütçe hakkını istismar ediyor demektir. Bu Türkiye Cumhuriyeti’nin düştüğü garabet durumu göstermesi açısından ibret ve her vatansever için çok üzüntü verici bir durumdur.

Şöyle bir savunma yapılabilir; Hükümet yeni mevzuatı, yeni mevzuata göre geçici bütçe hazırlamayı bilmiyor değildir. Bilerek eskisi gibi bir kanun tasarısı getirerek bazı yükümlülük ve sorumluluklardan kurtulmak istemiştir. Bu durumun mu yani Hükümetin mevzuatı bilerek istismar etmesinin mi, yoksa farkında olmadan bilgisizce bu durumu yaratmasının mı daha kötü bir durum olduğunu bilemiyoruz...

Hükümet tarafından sunulan “2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Tasarısı” ilgili mevzuat hükümlerine, özellikle 5018, 4749 ve 6085 Sayılı kanunların hükümlerine uygun hazırlanmamıştır, özellikle gelir ayağı eksik kalmıştır, yani yasal değildir. Hükümetin, TBMM’den harcama yapılması, gelir toplanması ve borçlanılması için izin istediği meblağlar belli değildir. Tasarı’nın düzeltilmesi veya geri çekilip usulüne göre hazırlanarak tekrar TBMM’ne sunulması bir zorunluluktur.

VIII. 2016 MERKEZİ YÖNETİM GEÇİCİ BÜTÇE KANUNU TASARISININ UYGULAMA DÖNEMİNDE OLUŞABİLECEK BÜTÇE AÇIĞI VE FİNANSMANI KONULARINDA BİR BELİRLEME YAPILMAMIŞTIR

Türkiye Büyük Millet Meclis Başkanlığına AKP Hükümeti tarafından sunulan 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Tasarısında üç aylık bütçe dönemine ilişkin gelir tahmini rakamlarına yer verilmemiş olması Komisyon görüşmelerinde tartışmalara neden olmuştur.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Tasarısının 3'üncü maddesinde, 6583 sayılı 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Tasarıyla düzenlenmeyen hükümlerinin içeriklerine göre tarihlerinin güncellenerek 2016 yılında da uygulanmasına devam olunacağı ifade edilmiştir. Tasarının Komisyonunda görüşülmesi sırasında 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun (B) işaretli cetvellerde gösterilen gelir tahminlerinin tamamının, Tasarının 3'üncü maddesinde yer alan hüküm çerçevesinde 2016 yılı geçici bütçe döneminde de geçerli olacağı bizzat Maliye Bakanı tarafından ifade edilmiştir. Buna göre 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 2'nci maddesi ile Kanuna ekli (B) işaretli cetvellerdeki rakamlar aynen geçici bütçeye aktarılmakta, yani 2015 mali yılının on iki aylık gelir tahmin rakamları, üç aylık dönemi kapsayan 2016 yılı geçici bütçesinin gelir tahmini rakamları olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Tasarısına göre, merkezi yönetim bütçesi tahmini ödenek toplamı yaklaşık 158 milyar Türk lirasıdır. Buna karşılık sadece genel bütçe tahmini gelir toplamının bile 442.586.345.000 Türk lirası olduğu dikkate alındığında geçici bütçenin fazla vereceği ve geçici bütçe döneminde borçlanma gereksiniminin bulunmayacağı anlaşılmaktadır. Buna göre 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanun Tasarısına göre borçlanma ihtiyacı ortaya çıkmadığından Hükümete üç aylık dönem için verilmiş bir borçlanma yetkisinin de bulunmayacağı varsayılmalıdır.

Bu nedenle 2016 yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanununun uygulanması döneminde oluşabilecek borçlanma ihtiyacının sınırı ve nasıl karşılanacağına ilişkin net bir belirleme yapılmamıştır. 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun, hükümete bütçe açığı için 2015 yılında borçlanma yetkisi veren “Denge” başlıklı 3'üncü maddesinin 2016 yılı geçici bütçe döneminde de tamamen uygulanmasının öngörülmesi Hükümete borçlanma konusunda ne kadar yetki verildiği konusunda belirsizlikler içermektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle; **2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Tasarısının**, başta Anayasa olmak üzere, kamu mali yönetimi ve kontrol sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun temel amaç, ilke ve standartlarına aykırılıklar ve TBMM'nin bütçe hakkını ve denetimini sınırlayan hükümler içermesinden dolayı Komisyon Raporuna katılmıyoruz.

Zekeriya Temizel

İzmir

Selin Sayek Böke

İzmir

Seyit Torun

Ordu

Bülent Kuşoğlu

Ankara

Musa Çam

İzmir

Kadim Durmaz

Tokat

Bihlun Tamaylıgil

İstanbul

Aykut Erdoğdu

İstanbul

Lale Karabıyık

Bursa

MUHALEFET ŞERHİ

Giriş

Ülkelerin çoklu yıllardaki bütçeleri ve hazırlanış biçimi o ülkelerin, idari sistemini, demokratik standartlarını, insan hakları karnesini ve kadın, gençlik, çevre, engelli bakış açılarını göstermesi açısından önemli göstergelerdendir. Bütçe metinleri hükümetlerin aslında ülke için vizyoner bakış açılarının hangi ideolojik sınıfa düştüğünün de en büyük göstergeleridir. Halk için mi yoksa devleti/sermayeyi korumak ve büyütme için mi olduğunu görme şansını vermektedir. Yani bir başka deyişle, bütçeler gerçeği devlet mi halk için halk mı devlet için vardır, sorusunu cevaplar. Bir metnin sadece yazılı bir taslak olmadığını da içinde barındıran bir veridir aynı zamanda.

Türkiye gibi neoliberal ekonomilerin uygulandığı ülkelerde, dış politikanın iç piyasaları ve döviz dengesini doğrudan etkilediği bilinmektedir. Ortadoğu'da kazanın kaynadığı son 4-5 yılda, AKP iktidarının dış politikadaki yanlışları ülkemizi birçok açıdan olumsuz etkilemektedir. Yanlış dış politikalarından kaynaklı İsrail, Suriye, Irak, İran, Mısır ve son olarak Rusya ile yaşanan problemler ihracat ve ithalat dengesini bozmuş, dövizdeki oynamalar nedeniyle de ülkenin emeği/kaynakları artan faiz ve dış borçlara boğdurulmuştur.

İyi niyet ilişkisine sahip komşu ülke neredeyse kalmamış, bu durum sadece güvenlik, savunma ve sosyal ilişkileri zedelemekle yetinmemiş, aynı zamanda dış ticaret dengesini altüst etmiştir. Bu durum da, üretilen ürünlerin ve emeğin ucuzlaması sonucunu doğurmuştur.

Yaşanan küresel krizin üzerine, bir de kötü yönetilen dış politikaya bağlı olarak bölgesel krizde çok kötü bir noktaya gelmiş olması zaten kırılğan olan ekonomi bir kriz noktasına gelmiştir. Bu durum, konjonktürel olarak açığa çıkmış zorunlu bir durumu ifade etmekten çok yanlış dış politikanın bir ürünüdür. Şu anda Türkiye'de yaşanan ekonomik kriz, küresel faktörlerden çok yanlış dış politikaların ürünü olarak açığa çıkmış olan bölgesel krizin bir sonucudur. Kaldı ki, hiçbir küresel ve bölgesel kriz sorunu olmasa dahi, 13 yıllık AKP iktidarının yanlış ekonomi politikalarının gelip dayanacağı yer bugünkü tıkanma olacaktır. Çünkü neoliberal politikalar kapsamında özelleştirme uygulamaları ile sıcak para yaratma sürecinin sonuna gelinmiştir. AKP iktidarının 13 yıllık yanlış ekonomi politikalarının sonuna gelinmiş, ekonomide sunni bir bahar süreci bitmiş ve önümüzdeki dönemde Türkiye halkını zor günler beklemektedir.

7 Haziran seçimlerinde, seçimin kaybedilmesi ve halkın çoğunluğunun desteğine mazhar olamama durumunun faturası anlaşılmaz bir şekilde çözüm sürecine kesilmiş ve yılın 2. yarısından itibaren Türkiye planlanmış bir kirlı savaşın içine sokulmuştur. Başlayan çatışmalarla birlikte, Kürt sorununda barışçıl/diyalog yöntemi yerini aşırı güvenlikçi politikalara bırakmıştır. Ülkemizde 2,5 devam etmiş olan çözüm sürecindeki barış ortamında, insanlar yarınlara güvenle bakabilmiş ve müteşebbisler uzun vadeli planlama ve yatırımlara girişmişlerdir. Ancak, 20 Temmuz 2015 tarihindeki Suruç patlaması ve sonrasında geliştirilen savaş ortamında, sadece can ve mal kayıpları yaşanmakla kalınmamış, zaten kırılğan ve hassas dengeler üzerinde yürüyen ekonomi ile dezavantajlı koşullara sahip olan bölge ekonomisi tümenden durma noktasına gelmiştir. Bir yandan artan askeri harcamalar neticesinde yatırımların milli gelir içindeki oranı azalmış, diğeryandan bozulan istikrar ortamı sonrasında iç ve dış ticaret dengesi kaybedilmiş ve adım adım derinleşen ekonomik krizin içine sürüklenmiş/sürüklenmektedir.

Bu anlamda 64. hükümetin hazırlamış olduğu “2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanun Tasarısı” da metnin ruhunun nereye tekabül ettiğini yeterince açık bir şekilde göstermektedir. Zaman darlığı nedeni ile hızlı hazırlanmış fakat içeriğı doldurulmamış bir “Geçici Bütçe Yasa Tasarısı” var elimizde.

Sürdürülemez Küresel Ekonomik Kriz ve Sistem Eleştirisi

Birinci ve ikinci dünya savaşı sonrası kapitalizm 1945–1970 ve 1970–2000 arasında farklı iki evre geçirerek kendini sürdürülebilir kılanın araçlarını aramaktadır. Yapısal olarak hegemonyayı büyötmekten ve bunun araçlarını üretmekten farklı bir yere tekabül etmeyen bu evreler süreklilik isteğinden başka bir şey değildir. Ünlü filozof Gilles Deleuze’un kapitalizm analizlerinden birinde bu durumu “Kapitalizm bir telafi rejimidir”¹ sözü ile çok iyi açıklamaktadır. Her kriz dönemlerinde bohçaya yama yaparak, sürekliliğı devam ettirme isteğidir.

1945–1970 arasındaki dönem dünya ekonomisinin en büyük ölçekli genişlemelerinden biriydi. Üretime dayalı tekelvari bu dönem tamir edilemez bir şekilde hasar gördüğünde,

¹ Deleuze, G. (2013) Kapitalizm ve Şizofreni <http://www.izdiham.com/Yazi/gilles-deleuze-kapitalizm-ve-sizofreni/1406>

kapitalistler odaklarını üretimden ziyade finansa kaydırdılar. 1970’den sonra modern dünya, aşırı miktarda çok yönlü borçlulukla birlikte, şu ana kadar şahit olunan en yoğun orandaki süregelen spekülâtif balonlar dönemine girdi. Finans çağı maskesi olarak sunulan bu dönemde kapitalist sistem emeğin değer üreticiliğinin dışında sahte değer alanları yaratarak değer transferleri gerçekleştirmekte ve gerçeğin ötesinde bir alanı insanlığa dayatmaktadır.

Bu ara dönemde dünya sağının başarısı, solun bu gidişatı bozamayan durumunu Ünlü düşünür Immanuel Wallerstein şunları söyleyerek sol adına özeleştiri yapmıştır:

“Politik olarak, 1968’i takip eden 25 yılda olan şey dünya solunun parçalanmış söylemi yerine yeniden canlandırılmış dünya sağının daha etkili bir biçimde kendini dayatmasıydı. Dünya sağı, Reagan Cumhuriyetçileri ve Thatcher Muhafazakarlarından beslenerek, dünya söylemini ve politik öncelikleri dönüştürdü.”²

İkinci dünya sonrası üretime dayalı kapitalist sistem aynı dönemlerde ekonomi literatürüne *kalkınma* sözcüğünü kapitalizmi küresel anlamda yaymak için almıştır. Ekonomiye büyütme odağına dayanan sanayileşme ve modernleşme esprisi ile az gelişmiş ülkelerin çok gelişmiş ülkeleri yakalamaları üzerine kurulan kalkına planları her seferinde değişmek zorunda kalmıştır. Her ülkenin özgün koşulları olmasına rağmen sonuçları görülmemiş sistemleri ülkelere uygulamaya kalkan ülkelerde toparlanamadan yeni krizler yaşamıştır. 1970’den sonra köklü değişiklikler ile üretim odağından finans odağına kayan kalkınma modellerinin en uzun süre uygulananı ve hâlâ uygulanmaya devam edilen model ise Neoliberal Kalkınma Modelidir.

Bu durumu şöyle özetlemek mümkündür: ABD’de enflasyonu kontrol altına almak için faiz oranlarının sert bir şekilde artırılması 1980’lerin başında Küresel Güney’deki borç krizlerini tetiklemiş ve sonrasında IMF ve Dünya Bankası tarafından verilen koşullu yapısal uyum kredileri ile hakim kalkınma yaklaşımı devlet müdahaleciliğinin olumsuzlandığı piyasa merkezli bir yaklaşıma dönüşmüştür. “Neoliberal kalkınma” olarak adlandırılabilir bu yeni modelin temel özellikleri Washington Uzlaşması politikaları ile özetlenebilir Bir önceki hakim kalkınma yaklaşımının eleştirisine dayandığı ölçüde neoliberal kalkınmada piyasanın işleyişine yapılan müdahaleler, ekonomik büyümenin tıkanmasının temel nedeni olarak gösterilmiştir. Neoliberal kalkınma yaklaşımı, ekonomik büyüme merkezli olmayı sürdürmüştür

² Wallerstein, I. (2014) “Dünya Sisteminde Yapısal Krizler Buradan Nereye Gidiyoruz”, Dipnot Dergisi Sayı 17-18/2014, s.9

ve ekonomik büyümenin devlet müdahalesi gibi kamusal girişimlerden çok özel mülkiyet temelli piyasanın işleyişine dayalı stratejilerle hayata geçebileceğini ileri sürmüştür.³

80'ler ve 90'lar ABD ve birçok Batı ülkesi neoliberal kalkınma politikalarını uyguladığı yıllar oldu. Bu kalkınma programına göre, özelleştirmeler, kamu hizmetlerinin daraltılması, ücretler üzerindeki baskılar, dış ticaretin ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi gibi piyasa yönelimli uygulamaları merkezine aldı.⁴ Sermayeyi merkezine alan ve yerelin özgünlüklerini düşünmeden ekonomideki büyümenin hegemonyasını sürdürme politikasını dikkate almayan her planlama belli bir yerde patlak vermek zorundadır. Nitekim bu balonda 2000'lerin başında patlama sinyalleri vermiştir. 80'lerin başında oluşturulan Washington Uzlaşması politikaları 2000'lerin başında revize edilerek Post-Washington Uzlaşması olarak kabul edilmiştir. Buna göre, piyasalar mükemmel olmayabilir, özellikle bilgi asimetrisi ve dışsallıklar gibi konularda devletin düzenleyici rolüne ihtiyaç vardır.⁵ Buna göre, özerk düzenleyici kurumların geliştirilmesi, merkez bankası bağımsızlığı, mülkiyet hakkının güçlendirilmesi ve korunması gibi reformlarla piyasa yanlısı devlet müdahalesi ve düzenleyiciliği gündeme gelmiştir.⁶

Sermayenin büyümesi ve sürdürülmesi ilkesi ile yapılan tüm bu değişik kalkınma modellerini ise halka demokrasi kavramı içinde pazarlaması ise oldukça ironiktir. Olabildiğince siyasal alan içinde demokrasi kavramı ile ilişkilene ise siyaset kurumunun kurnazlığından başka bir şey değildir. Yasalar önünde özgür ve eşit olarak kurgulanan demokrasi, ekonomik alanda da bir eşitlik ilkesi ile buluşturulmadığı müddetçe sadece söylemde ve yasalar üzerinde kalacaktır. Ekonomide de birikimin adaletli bölüşümü ve emeğin değerinin teslimi olması asıl sürdürülebilir model olacaktır. Nitekim günümüzde de farklı coğrafyalarda neoliberal kalkınma modeline alternatif geliştirilen kalkınma modelleri olmaktadır. Fakat bunların hepsindeki temel sorun, sermayeyi koruma ve kapitalizmi sürdürme eksensidir. Bu yüzden de tüm modeller bir yerden patlak vermektedir. Ekonomik sıkışmışlıklardaki takvim ise gün geçtikçe daralarak kendini hissettirmektedir.

³ Antonio, J.R. (2013) "Plundering the Commons: the Growth Imperative in Neoliberal Times", *The Sociological Review*, (61,2): 18-42

⁴ Akçay, Ü. (2015) "Kalkınma krizi ve alternatifler", *Perspectives Dergisi*, Sayı 13, s.6

⁵ Fine, B. (2005) "Beyond the Developmental State: Towards a Political Economy of Development", *Beyond Market-Driven Development* içinde Editörler: C. Lapavistas ve M Noguchi, London ve New York: Routledge, 17-33

⁶ Rodrik, D. (2006) "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform." *Journal of Economic Literature*, 44(4):973-987

Tamda bu noktada, demokrasiyi yaşamın tüm alanlarına taşıyabilecek; yerelin tüm hassasiyetlerini dikkate alarak kurgulanacak en gerçekçi alternatif model ÖZYÖNETİM modelidir. Merkezin tüm karar alma mekanizmalarında yerel hassasiyetlerin dikkate alınması, sistemin içinde bulunduğu kriz durumundan da çıkış yoludur aynı zamanda.

Ekonominin demokratikleşmesinin asli unsuru olan **Özyönetim** birimleri, aynı zamanda meta ilişkilerini aşarak bir toplumsal gelişme projesinin de esas unsuru olabilir.⁷ Bugüne kadar olan kalkınma deneyimleri geç kapitalistleşen coğrafyaların küresel kapitalist sisteme dâhil edilmesi üzerine kurulmuş ve hepsinde de sorunların derinleşmesi kaçınılmaz olmuştur. Konut fazlasının olduğu yerde evsizler, iş gücüne ihtiyaç olunan yerde işsizler ordusu, likidite fazlasının olduğu yerde milyonlarca borçlu, karşılanamayacak ihtiyaçlara dönük kurulan yaşam tarzları ve hayal kırıklıkları bu sistemin geldiği noktanın kırılğan noktalarından bazılarıdır. Reel ihtiyaçları gözeten yapılaşma, belirlenmiş alanlara hitap edebilecek emek gücü, gerçek ile gerçeklik arasındaki makasın kapanacağı beklentiler dünyasını kurgulayan **Özyönetim** modeli mevcut tüm sistemlere cevap niteliği taşımaktadır.

Türkiye’deki Mevcut Durum Analizi

Türkiye, 1980’ler ve 1990’larda ABD’nin deneyip 2000’lerin başında revize ettiği, hatta bu revize edilen program bile 2008’de Mortgage krizi yaşamış olmasına rağmen bu neoliberal politikaları hiçbir özgün koşul düşünmeksizin AKP eliyle ülkeye uygulamıştır. Olabildiğince özelleştirmelere hız vermiş, kamu hizmetlerini daraltmış, piyasadaki ücretler üzerindeki baskı araçlarını arttırmış, dış ticaretin ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi gibi piyasa yönelimli kuralsızlaştırma politikalarını yürürlüğe koymuştur. Karar alıcıların görmezden geldiği ise ihraç edilenin sadece bir ekonomik model değil aynı zamanda eğitimden sağlığa, ahlaktan düşünceye, enerjiden güvenliğe kadar bir kültürü taşımış olunur.

Eğitimde iktidar olunan yıl sayısı kadar farklı model denenerek geleceğimiz olan çocuklar ve gençlerimizle yazboz tahtası gibi oynanmış, üniversitelerde özelleştirmelerle güvencesiz ve kontrolsüz bir akademi ortamı yaratılmış; sağlıkta özel hastaneleri teşvik eden, nitelikli eğitim veren tıp fakültelerindeki öğretim üyelerini küstüren ve özelin kucağına iten bir sistem ile nitelik kaybolmuş; enerjide ekolojik tüm unsurlar görmezden gelinerek hegemonik bir bakış açısı ile termik ve nükleer enerjiye yönelmiş, HES’lerle doğa tahrip edilmiş, güvenlik barajları ile canlıların habitat alanları yok edilmiş; güvenlikte sömürgeci bir anlayışla Kürtlerin yoğun yaşadığı iller başta olmak üzere, bütün ülkeyi talan edilmeye, halk ile devlet

⁷ Akçay, Ü. Age s. 8

arasındaki duygu makası açılmaya devam edilmiş; dış ilişkilerde değersiz yalnızlık dönemine geçilmiştir. Bu kadar olumsuz faktörü üzerinde planlama yaparak bile bir araya getirmek zorken, AKP tüm alanlarda olumsuzlukları halkın başına sarmıştır. Tüm bunlar olurken halk gittikçe fakirleşmeye, zenginler gittikçe zenginleşmeye devam etmiştir.

Türkiye'nin gelir bölüşüm adaletsizliğinde en üst sıralarda yer alması gerçekten üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur. Çünkü Türkiye'nin gelir sorunu yoktur, gelirin adaletli bölüşüm sorunu vardır. ***Gelir adaletli bölüşümünde, Türkiye OECD ülkeleri arasında Şili ve Meksika'dan sonra sondan üçüncü sırada bulunmaktadır. Bununla birlikte Credit Suisse raporuna göre de dünyada servet bölüşümünün en adaletsiz olduğu ülkeler sıralamasında da 6. sıradadır.***

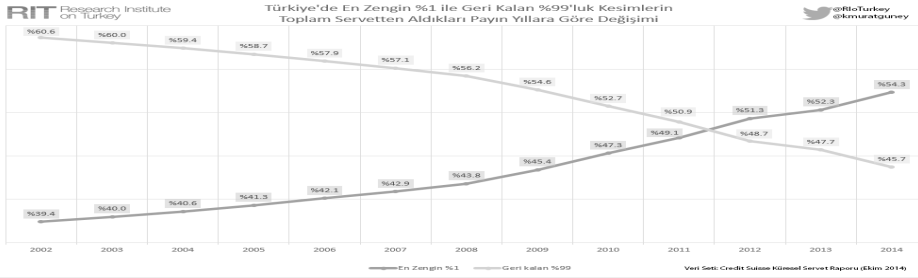
2014 yılı verilerine dair aşağıdaki tablo Türkiye'deki son derece eşitsiz servet dağılımını gözler önüne seriyor.⁸

RIT Research Institute on Turkey @RtoTurkey @kmuratguney	
Dünyada Servet Bölüşümü	
<i>A) En Adaletsiz Ülkeler</i>	GINI
1-Ukrayna	%91.9
2-Rusya	%89.7
3-Kazakistan	%87.3
4-Lübnan	%85.8
5-ABD	%84.6
6-Türkiye	%84.3
7-Hong Kong	%84.2
8-Filipinler	%83.5
9-Tayland	%82.5
10-Brezilya	%82.3
<i>B) En Adil Ülkeler</i>	
Japonya	%63.4
Belçika	%62.0
Slovenya	%53.8
Slovakya	%44.7

*Veri Seti: Credit Suisse
Küresel Servet Raporu (Ekim 2014)

⁸ Güney, K.M. (2015) “ Ekonomi Kimin İçin Büyüyor? Türkiye’de Servet Bölüşüm Adaletsizliği” <http://riturkey.org/2015/05/ekonomi-kimin-icin-buyuyor-turkiyede-servet-bolusumu-adaletsizligi-k-murat-guney/>

Ayrıca AKP hükümetleri 2002’den 2015’e kadar yoksulu daha fazla yoksullaştırmış, zengini ise daha da zengin bir pozisyona getirerek gelir paylaşımındaki makası daha da fazla açmıştır. Türkiye’deki en zengin yüzde 1’lik kesim ile geri kalan yüzde 99’luk kesimin Türkiye’deki toplam servet birikiminden aldıkları paylara AKP’nin iktidara geldiği 2002 yılı ile günümüz gerçekliğine baktığımızda; 2002’de en zengin yüzde 1’lik nüfus Türkiye servetinin **yüzde 39,4’üne** sahipken günümüzde **yüzde 54,3’üne** sahiptir. Yani artık Türkiye’deki çok küçük bir azınlık geri kalan yüzde 99’luk nüfustan daha büyük bir servete sahiptir.⁹



Bir başka dikkat edilmesi gereken maskelenmiş “ekonomik başarı” hikâyesi ise Türkiye servetinin yıllar içinde geçirdiği değişimdir. AKP’nin iktidara geldiği 2002 yılında Türkiye’nin Dünya serveti içindeki payı yüzde 0,4 iken bugün bu rakamların da altına düştüğü görülmektedir.¹⁰



⁹ Güney, K.M. age

¹⁰ Güney, K.M. age

AKP iktidarının yapmış olduğu en köklü değişikliklerden birisi de Sosyal Güvenlik alanındaki parçalı yapıya son vermek ve kurumları tek çatı altında birleştirmek oldu. Ancak bu birleştirme işlemi söylendiği gibi hizmette norm ve standart birliği sağlamak olmadı. Çıkarılan 5502 sayılı kanunla SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı tek çatı altında toplandı ise de, gerek sağlık hizmeti sunumunda gerekse emekli aylığı bağlama ve arttırma yöntemlerinde kurumlar arası farklılıklar devam etti. Bu farklılıkların en önemlilerinden biri maaş arttırma yöntemlerinde yapılmaktadır. Emekli Sandığına tabi çalışıp emekli olanların maaşları, kamu çalışanları sendikalarıyla yapılan sözde toplu sözleşmede bulunan oranlarda arttırılırken, SSK ve Bağ-Kur emeklilerinin maaşları 5510 sayılı SSGSS kanununun 55. maddesinin ikinci bendi gereği, TÜİK tarafından bir önceki altı aylık dönem için açıklanmış olan TÜFE artışı kadar arttırılmaktadır. 2015 yılının ilk altı ayı için uygulanacak artış oranları Emekli Sandığı için % 3 SSK ve Bağ-Kur için ise % 2,32'dir. Bu farklı uygulamaların yanı sıra emekli maaşının hesaplanmasında getirilmiş olan ve maaşların daha düşük bağlanmasına yol açan iki noktaya daha dikkat çekmek gerekmektedir:

1. 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile eski kanunlarda % 3'e kadar çıkabilen, aylık bağlama oranı 2016 yılına kadar % 2,5, 2016 yılından sonra ise % 2 olarak uygulanacaktır. Böylece emekli aylıkları eskiye göre % 33 daha düşük bağlanacaktır.
2. Türkiye'de birçok işverenin işçilerin aldıkları gerçek ücret yerine asgari ücret üzerinden çalışanların adına SSK'ya prim yatırdığı bilinen bir gerçektir. Bu durum emekli olan çalışanların düşük emekli aylığı ile karşı karşıya kalmalarına neden olduğu için 506 sayılı kanunda mağduriyetin önüne geçmek için bulunan ve amacı, primi taban aylık (asgari ücret) üzerinden yatırılmış olan çalışanları emekliliklerinde korumak olan taban aylık düzenlemesi 5510 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırıldı. 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5510 sayılı kanunla taban aylık uygulaması kaldırılmasaydı bu gün asgari emekli aylığı 1071 TL olacaktı. Taban aylık uygulamasının yürürlükten kaldırılmış olmasından dolayı şu anda yeni emekli olan 4/a (eski SSK) sigortalılarından, adına tabandan prim yatırılmış olanlara sadece 341,80 TL aylık bağlanmaktadır.

5510 sayılı kanununun 55. maddesinin ikinci bendi "Bu kanuna göre bağlanan gelir ve aylıklar her yıl Ocak ve Temmuz ödeme tarihlerinden geçerli olmak üzere, bir önceki altı aylık döneme göre Türkiye İstatistik Kurumu tarafından açıklanan en son temel yılı tüketici fiyat indeksindeki değişim oranı kadar arttırılarak belirlenir" demektedir. Bu düzenleme gereğince,

devredilen SSK ve Bağ-Kur emeklilerinin aylıkları altışar aylık dilimler halinde, bir önceki altı ay için TÜİK tarafından açıklanmış TÜFE artış oranı kadar arttırılmaktadır. Emekli Sandığı emeklilerinin aylık artışı ise Kamu Çalışanları Sendikaları ile Kamu işveren kurulu arasındaki Toplu İş Sözleşmesindeki esaslar çerçevesinde arttırılmaktadır. Her iki artış yönteminde de emekliler mağdur olmaktadır. Zira bu yöntemle emeklilere ülkenin büyümesinden, yani milli gelir artışından pay verilmediği gibi, TÜİK'in açıkladığı TÜFE artış oranları da piyasadaki gerçek enflasyonun çok altında kalmaktadır. Dolayısıyla emeklilerin aylıklarının gerilemesine ve alım güçlerinin düşmesine neden olmaktadır.

Yukarıda saydığımız ve daha saymadığımız birçok sorunun temelinde devletin kendini koruma refleksi ile sarıldığı politikalar yatmaktadır. Bu yanlış koruma reflekslerinden en derini ise **Kürt Sorunu** ile ilgilidir. Gerçek bir demokrasinin gereklerini yerine getirmeyerek **Kürt Sorunu** görmezden gelmesi, ülkedeki diğer sorun alanlarını da erteleme veya geçici çözümlerle geçiştirme politikaları doğurmaktadır. Oysa bu ülkenin kurucu unsurlarından olan Kürt Halkı, birlikte yaşam kültürüne dair yapması gerekenleri fazlasıyla yerine getirmektedir. Bu bağlamda AKP hükümetinin istediği sonuçları elde edene kadar ülkede gerekirse iç savaş koşullarını yaratmış olmasının sonuçlarını tüm Türkiye halkları çekmektedir.

7 Haziran seçimleri öncesi Saray tarafından inkâr edilen Çözüm Masası 7 Haziran seçimleri ile birlikte tamamen devrilmiş ve özellikle bölgede Kürt Halkına yönelik 1990'lı yılları aşan, olağanüstü hal dönemlerini bile aratan bir savaş konsepti uygulanmaya başlanmıştır. Dolmabahçe Mutabakatı ile ortaya çıkması beklenen çözüm ve barış umudu başta Cumhurbaşkanı Erdoğan olmak üzere AKP'nin iktidar hesaplarına kurban edilmiştir. Hükümet tarafından ortaya konan şiddetin sürdürülebilir olmadığı görülmelidir. Tarihten ders çıkarılabilen, az biraz sosyoloji bilen, insan psikolojisinin kırılma noktalarının nerede başladığını gören bir devlet aklı, bu şiddet baskısının, daha büyük bir direniş ve sahiplenmeyi getireceğini bilir. Yol yakinken ve birlikte yaşam kültürüne ait duygusal kırılma büyümeden yapılması gereken en son 4 Nisan'da taraflar arasında gerçekleştirilen anlaşmayı hayata geçirmektir. İzleme Heyeti eşliğinde demokratik müzakere bir an evvel başlamalı, **Sayın Öcalan** üzerindeki ağır tecrite son verilmelidir.

Geçici Bütçe Maddelerinin Şerhine Dair

Hükümetin sunmuş olduğu “2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanun Tasarısı”nı incelediğimizde, yukarıda sunmuş olduğumuz hem genel sistem eleştirimizi hem de Türkiye özelindeki kısmi eleştirilerimizi haklı çıkardığımızı görmekteyiz. Tek tek tüm maddelerin şerhini yapmak yerine birkaç madde üzerinde düşünce belirtmeyi ilkesel olarak daha doğru bulmaktayız.

Verilen tabloda kurumlara verilmesi planlanan oranlara baktığımızda devletin özel sektöre olan harcama kalemlerinin neredeyse % 70 ve üzeri oranın yılın ilk 3 ayında ödeneceği görülmektedir. Bu durum iki açıdan problemlidir. Birincisi, harcamalarda kamunun değil, özel sektörün öncelenmesidir. İkincisi ise zaman dilimi olarak yılın sadece % 25'lik bölümü için hazırlanan geçici bütçe yasa tasarısında % 70, % 80 hatta % 100'e varan oranlara varan kalemlerin olmasıdır. Yani 12 ayda yapılacak harcama ve ödemelerin ilk 3 ayda tamamlanması hususunda tez canlılık hükümetin ekonomi politikalarındaki niyet ve rotasını gösteren emarelerden sadece bir tanesidir.

Örtülü Ödenek

İktidar partisi tarafından gerçekleştirilen güvenlik harcamaları içerisinde en dikkat çeken durumlardan biri de Maliye Bakanlığı tarafından açıklanan verilere göre Başbakanlık'tan sonra Cumhurbaşkanlığı'na da harcama yetkisi verilen örtülü ödenek, 2015 yılının ilk 10 aylık döneminde yüzde 58 artarak 1,4 milyar liraya ulaşarak adeta bir rekor kırmıştır. Maliye Bakanlığı 2015 bütçe gerçekleştirme sonuçlarına göre, geçtiğimiz Ekim ayında örtülü ödenekten 59,9 milyon lira harcanmıştır. 2014 yılı Ekim ayında bu kalemden yapılan harcama ise 34,6 milyon liradır. Böylece 2015 yılının Ocak-Ekim aylarını kapsayan 10 aylık dönemde bütçede 'gizli hizmet ödeneği' olarak yer alan örtülü ödenek harcaması 1 milyar 395 milyon liraya ulaşmıştır. Oysa geçen yılın tamamında yapılan harcama 1 milyar 78 milyon liradır. 2015 yılının ilk 10 ayında 1,4 milyar lirayı bulan harcama sadece 2014 değil, geride kalan tüm yılların yıllık harcamalarını da aşarak yeni bir rekor kırmıştır. Bu yıl örtülü ödenekten yapılan en yüksek harcama 214 milyon lirayla 7 Haziran seçimlerinden hemen sonra, Temmuz ayında gerçekleşmiştir. Zira 2010 yılından bu yana örtülü ödenekten yapılan toplam harcamanın 6 milyar 553 Türk Lirasına ulaştığı göz önüne alınırsa, yaklaşık 7 Milyar liranın nereye harcanacağına dair büyük bir muamma olduğu görülecektir.

Eğitim

2016 Yılı Geçici Bütçe Kanunu Tasarısı'nda Milli Eğitim Bakanlığı'na ayrılan bütçe bakanlık bütçesinin tamamına denk gelmektedir. Bu kaleme dair gerekçeye baktığımızda organize sanayi bölgelerinde açılacak olan özel mesleki ve teknik okullardaki öğrenci artışı ile özel okullarda artacak olan öğrenci sayısı gösterilmektedir. Yani Bakanlık 2016 bütçesinin ilk 3 ayının tamamını özel öğretim kurumlarına ödemeyi düşünen hükümet, her nedense

gerekçelerde kamu okulları ile ilgili tek bir kelime dahi söylememektedir. Bu durum niyetin beyanıdır. Ayrıca sadece özel okullardaki durumu kaygı olarak taşıyan hükümet, azınlık okullarına dair tek kelime bile söyleyememektedir. Statü olarak kamu okulu olmayan fakat özel okul statüsünde de sayılmayan azınlık okulları ile ilgili belirsizlik giderilmeli ve hakları teslim edilmelidir.

2015 yılında 62 milyar TL olan MEB bütçesi, artan okul, derslik, öğretmen ihtiyacı ve acil çözüm bekleyen altyapı sorunlarına rağmen yetersiz olduğu görülmektedir. Özellikle öğrenci velilerinin geçtiğimiz 13 yıldan bu yana doğrudan kendi ceplerinden yaptığı eğitim harcamalarının 5-6 katı oranında artmış olması devletin yükümlülüğünde olan eğitimin mali yükünün velilere yükletildiği ve bunun da planlı bir şekilde gerçekleştiği yerinde bir tespit olacaktır. Zira AKP iktidarınca eğitime ayrılan bütçe yalnızca eğitim kademelerindeki zorunlu harcamalar için ayrılmakta ve diğer tüm harcamalar yurttaşın cebinden gerçekleştirilmektedir. AKP iktidarının kamu kaynaklarını eğitimde kullanma konusunda özel okullar için ciddi bir pay ayırırken devletin sorumluluğundaki devlet okullarının taleplerini ise ‘kaynak yok’ gerekçesiyle geri çevirmektedir.

Bu anlamda, Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim bütçelerinin milli gelir içindeki oranları en az iki kat arttırılmalı ve OECD ülkelerindeki eğitime ayrılan bütçe oranının ortalamasına çıkarılmalıdır. Okullara ihtiyaçları kadar ödenek ayrılmalı ve yine eğitim yatırımlarına düşen bütçe payı arttırılmalıdır. Artan oranlı vergi dilimi uygulamasına son verilmeli ve ek dersler başta olmak üzere, tüm ek ödemeler temel ücrete ve emekliliğe yansıtılmalıdır. 2016 yılında aile ve çocuk yardımı başta olmak üzere, sosyal yardımlar sembolik olarak belirlenmekten çıkarılmalı, ihtiyaç kadar artış yapılmalıdır. Eğitime hazırlık ödeneği sadece öğretmenlere değil, tüm eğitim ve bilim emekçilerine yılda iki kez en az bir maaş tutarında ödenmelidir.

Adalet

Türkiye’de Adalet mekanizması adaletsizlik dağıtmak üzerine kurulmuş ve 90 yıllık tüm iktidarlar döneminde muhalif kesimlere yönelik bir baskı mekanizması olarak konumlandırılmıştır. Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü’nün açıkladığı verilere göre 1999 yılında hükümlü ve tutuklu sayısı 67.581 iken aynı yıl çıkarılan af ile 2000 yılında hükümlü ve tutuklu sayısı 49.512’ye düşmüştür. Ancak 15 yıl içerisinde Türkiye’nin nüfusu yaklaşık yüzde 24 artarken, tutuklu ve hükümlü sayısının 2015 yılı Nisan ayı itibariyle yüzde 234 oranında artması ciddi bir durum olarak önümüzde durmaktadır.

Özellikle AKP iktidarının kendisine muhalif olan tüm kesimleri bir tehdit olarak algılaması AKP iktidarı dönemindeki cezaevi nüfus artışının ülke nüfusundan 10 kat fazla gerçekleşmesinin nedenlerinden en önemlisidir. AKP'nin bu artışın nedenlerine ilişkin bir çözüm iradesi göstermeyip ülkedeki cezaevi sayısını arttırmaya yönelmesi ise uzun vadede hükümet politikalarının ne olacağına dair somut veriler vermektedir. Yine Adalet Bakanlığı tarafından yapılan açıklamalarda 2016 yılında Diyarbakır, Hatay ve Tarsus'ta, 2018'de de Kayseri ve Tekirdağ'ın Çorlu ilçesinde toplam 1440 kapasiteli yeni çocuk cezaevi açılacağı bilgisi yer almaktadır.

Türkiye'nin uymakla yükümlü olduğu Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin en temel maddelerinden biri çocukların cezaevine gönderilmesinin en son başvurulacak önlem olduğunu söylemektedir. Bu maddeye göre “Bir çocuğun tutuklanması, alıkonulması veya hapsi yasa gereği olacak ve ancak en son başvurulacak bir önlem olarak düşünülüp, uygun olabilecek en kısa süre ile sınırlı tutulacaktır.”

Çocuklar için hapishane inşa ederek önümüzdeki yıllarda da çocukları cezalandırmayı öngörmek yerine, ülkenin geleceği olan çocukları ve onların eylem etkinliğini suç sayan idari ve siyasi sistem kendini gözden geçirmelidir. Ayrıca çocuk cezaevlerinin kapatılarak, çocukları koruyan ve destekleyen, hapsedmeye alternatif yöntemlerin temel alındığı bir çocuk adalet mekanizması mümkün olmalıdır.

Bu konuda özellikle Avrupa örnekleri temel alınabilir. Örneğin Almanya'da hak örgütlerinin çabasıyla, 1923'ten beri cezalandırma sistemi yerine çocuk ve gençlerin korunmasını, gelişmesini temel alan bir gençlik adalet sistemi inşa edilmesi için 8 kez yasa değiştirilmiştir. Yine bu bağlamda Hollanda'da çocukların adalet sisteminin çarkları içine girmesi dahi bir “kriz” olarak değerlendirildiğinden çocukların sadece sosyal hizmet uzmanları ve psikologlar ile ilişki kurdukları bir sistem inşa edilmiştir.

Enerji ve Tarım

Geçici Bütçe Yasa Tasarısında, elektrik üretim şirketlerinin yılın ilk aylarında ikincil yakıt ihtiyacının sağlanması amacıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesinin %100'ünü talep etmektedir. Rusya ile yaşanan diplomatik problemlerden sonra açığa çıkan enerji problemlerine dair, Cumhurbaşkanı halka tezek yakmayı önerirken, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı ise din istismarı yaparak namazla ısınmayı önermektedir. Bu kadar ciddi bir konuda bile halka tavsiyelerde gayri ciddi yaklaşımlarda bulunan Cumhurbaşkanı ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı'na karşılık AKP iktidarı, Bakanlık bütçesinin tamamını enerji şirketlerine

peşkeş çekmekten geri durmamaktadır. Bölgesel olarak Türkiye elektrik enerjisinin üretimin büyük bir bölümünün yapıldığı coğrafya Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesi iken, bu enerjinin çok büyük bir bölümü enterkonnekte sistem ile ülkenin batısındaki sanayi bölgelerine taşınmakta ve bölgeler arası eşitsizlik derinleşmektedir. Üstelik elektrik kaybının çok büyük bir bölümü eski ve yanlış dizayn edilmiş hatlardan kaynaklanmakta iken, siyasiler kendi sorumlularını gizleyerek Güneydoğu Anadolu bölgesindeki kaçak kullanım oranının yüksekliğini büyük bir pişkinlikle siyasi argüman olarak kullanmaktan geri durmamaktadırlar. Bölgeler arası eşitsizliği bölgelerin öz gücü ile aşmayı planlayan Özyönetim modelinin ne kadar önemli olduğu bir kez daha anlaşılmaktadır.

“Mazot ve Gübre desteği ödemelerinin zamanında yapılabilmesi için” gerekçesi ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının bütçesinin % 66’sını isteyen bakanlık bu kalemlere ait ödemeleri yaparken bölgesel iklim koşullarını görmezden gelerek, ödeneği hayvan başına yapmaktadır. Şehirlerdeki karlı ve güneşli gün sayısı oldukça fazla değişkenlik gösterirken bu görmezden gelinerek hayvan sayısının kıstas alınması merkezden alınan kararların yerel özgünlükleri görmezden geldiğinin kanıtıdır. Bunun yerine yerellerdeki kararların ya yerelin vermesini sağlayacak bir model ya da yerelin merkezin kararlarına doğrudan müdahil olacağı bir model uygulanmalıdır. Bu modelde Özyönetim modelinin kendisidir.

Yukarıda ifade edilen tespitlerden ve belirlemelerden dolayı, 2016 Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanun Tasarısı’na muhalefet ediyoruz.

Ahmet Yıldırım

Muş

Garo Paylan

İstanbul

Nursel Aydoğan

Diyarbakır

Nimetullah Erdoğan

Diyarbakır

MUHALEFET ŞERHİ

GİRİŞ

Bütçe, yasama organı olarak TBMM'nin önümüzdeki 1 yıllık sürede kamuya kaynak aktarma ve bu kaynakları dağıtma yetkisini verdiği bir belgedir. Bütçe aynı zamanda TBMM'nin Hükümet üzerindeki siyasal denetim araçlarından birisi olarak iktisadi, idari ve sosyal sorumluluğun aynı anda gerçekleştiği bir belgedir.

Bütçeler demokratik toplumlarda sosyal sözleşme niteliği taşımakta ve bu haliyle bir yetki devri belgesi niteliği ortaya koymaktadır. Yetki devri, millet adına onun temsilcisi olan Meclisin bütçeyi onaylaması suretiyle Hükümete kaynak bulma ve harcama yapma yetkisi vermesi şeklinde kendisini göstermektedir. Hükümetin bu yetkisi bütçenin sadece uygulanması değil, aynı zamanda hazırlanması süreciyle de ilgilidir. Bütçede öngörülen ekonomik hedefler milletimizin beklenti ve talepleriyle, ekonominin reel durumuyla uygun olmalıdır. Aksi bir durum bütçenin varlığını, niteliğini ve uygulanabilirliğini tartışmaya açacaktır. Yasalar gereği hukuki yetki ve sorumluluk sahibi olan Hükümet bütçenin hazırlanması sürecinde milletimizin talep ve beklentilerini dikkate almak zorundadır.

Bir sosyal sözleşme olarak bütçenin önemi kamu kaynaklarının nasıl toplandığı ile nereye ve nasıl harcaandığıyla ilgilidir. Bütçeyi sadece devletin bir yıllık gelir ve gider tahmin ve hedeflerini gösteren bir belge olarak görmek noksan olacaktır. Gelirde ve harcamalarda esas olan milletimizin faydası olmalıdır. Bütçe ve kesinhesap görüşmelerini Hükümetin bir yıllık politika ve uygulamalarını değerlendiren ve denetleyen bir süreç olarak da görmek gerekmektedir.

Seçim sonrası dönem olması nedeniyle 2016 yılının tamamını kapsayacak bütçe yerine üç aylık geçici bütçe çıkarılıyor olması bu ilkelerin göz ardı edilmesi kabul edilemez.

2016 YILI GEÇİCİ BÜTÇESİNİN DEĞERLENDİRMESİ

AKP'nin 13 yıllık kesintisiz bir iktidar sürecinden sonra bugün Türkiye ekonomisi ciddi sorunlarla ve risklerle karşı karşıyadır. Oysa bu kadar uzun bir süre bir siyasi partinin kendi programını uygulamak, ülkenin yapısal sorunlarını çözmek açısından olağanüstü uzun bir süredir. AKP bu zaman zarfı içinde Türkiye'nin meselelerini çözmek yerine geçmişte olmayan sorunlarla dahi ülkemizi baş başa bırakmıştır.

Türkiye'nin bugün içinde bulunduğu temel sorun alanlarını şöyle sıralayabiliriz.

- ✓ İthalatta dışa bağımlılık (enerji, diğer ara malları, sermaye malları)
- ✓ Finansman açısından dışa bağımlılık; düşük yurt içi tasarruflar
- ✓ Aşırı tüketim ve ekonomide israf (kamu ve özel)
- ✓ Kaynak tahsisinde çarpıklık, üretken olmayan alanların cazibesi
- ✓ Özel yatırımların yetersizliği
- ✓ Yetersiz imalat sanayii üretimi

- ✓ Düşük teknolojikli üretim
- ✓ İşletmelerde ölçek sorunu (sanayi ve tarım)
- ✓ Yüksek reel faiz
- ✓ Enflasyon ve fiyat istikrarsızlığı
- ✓ Yüksek kayıtdışılık
- ✓ Kamu maliyesinde kalite sorunu
- ✓ İşgücünün niteliksizliği
- ✓ İşgücü piyasasının etkin olmaması
- ✓ Kamu ve özel kesimde kurumsal kapasitenin yetersizliği

Bu temel sorunlar da aşağıdaki makroekonomik sorunları ortaya çıkarmaktadır.

- ✓ Ekonomideki kırılganlık
- ✓ Düşük ve istikrarsız büyüme
- ✓ Yüksek işsizlik
- ✓ Düşük gelir ve adaletsiz gelir dağılımı
- ✓ Yüksek cari açık
- ✓ Ekonomi genelinde ve işletmelerimizde düşük verimlilik
- ✓ Özel kesimin artan dış borcu ve açık pozisyonu
- ✓ Hane halkının hızlı artan ve yüksek boyutlara ulaşan borç yükü

Geçici Bütçe Kanun Tasarısı bu sorunların çözümüne yönelik adımlar içermemektedir. Oysa bütçeler ekonomilerin sorunlarını çözmeye yönelik olmalıdır.

5018 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra ilk kez bir Geçici Bütçe Kanun Tasarısı gündeme gelmektedir. Üç aylık dönem için de olsa aslında bu bir bütçedir. Bu Kanun Tasarısıyla, 5018 sayılı Kanun gereğince, bir önceki yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ödenekleri esas alınarak üç aylık dönem için ödenekler belirlenmektedir. Ayrıca, harcama yapılmasına, gelir toplanmasına ve borçlanma yapılmasına izin verilmektedir. Bütçenin olmazsa olmazı harcama büyüklüklerinin yanı sıra gelir tahminlerinin de olmasıdır. Bir açık öngörülmesi durumunda da bunun nasıl finanse edileceği bütçe mantığı gereği geçici bütçe kanunlarında da bulunmalıdır. Bu Kanun Tasarısı ödenekleri belirlemede, fakat gelir ve borçlanma tahminlerine yer vermemektedir. Bu önemli bir eksiklik olarak görülmektedir.

Üç aylık geçici bütçede, Merkezi Yönetim Kuruluşları için (Hazine yardımları hariç) 158,1 milyar TL toplam ödenek, 138,6 milyar TL faiz dışı gider ödeneği öngörülmektedir. Faiz dışı gider ödenek tavanının geçen yıl aynı dönem harcamalara oranı yüzde 37,9 artışı ifade etmektedir. Bu maliye politikasında ciddi bir genişlemeye işaret etmektedir.

Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeler esnasında bütün ısrarlarımıza rağmen Hükümet hiçbir gelir tahmini vermemiştir. Mevcut ekonomik konjonktür göz önüne alındığında harcamalardaki artış nispetinde bir gelir artışı olamayacağı aşikardır. Bu durumda bütçe açığında önemli bir artış olması muhtemeldir. İç ve dış ekonomik şartlar çerçevesinde bütçe açığında önemli artışın Türkiye ekonomisine zarar vereceği gayet açıktır.

Üç aylık dönem için harcamalarda öngörülen artışın yılın tamamında geçerli olup olmayacağına ilişkin Hükümet doyurucu bir açıklama yapamamıştır. Bu durum Türkiye ekonomisi açısından ciddi bir risk oluşturmaktadır.

Parlamentonun bütçe hakkı çerçevesinde bakıldığında, TBMM'nin ne kadar bir gelir karşılığında Tasarıyla öngörülen ödenekleri onaylayacağını bilme ve denetleme hakkı ihlal edilmektedir.

Öte yandan, Geçici Bütçe Kanununun oturduğu makroekonomik çerçeve belirsizdir. İlk çeyrek için nasıl bir büyüme, nasıl bir dış ticaret hacmi, ne kadar enflasyon öngörüldüğü belli değildir. Bu konuya ilişkin Hükümetin ortaya koyduğu ne bir varsayım, ne bir senaryo, ne de bir tahmin vardır. Komisyonunda bu konuları sorduğumuz halde Hükümet bir cevap verememiştir.

TBMM'NİN BÜTÇE HAKKI VE SAYIŞTAY DENETİMİ

Bütçe hakkını soyut bir hak olmaktan çıkararak çıkarıcı olgu, bütçenin yasallığı ilkesi ile bütçe uygulama sonuçlarının parlamento tarafından denetlenmesidir. Bütçenin, yasama organınca gelirlerin toplanması ve giderlerin ödenmesi hakkında yürütme organına izin ve yetki verilmesini düzenleyen bir kanun olması nedeniyle, bu izin ve yetkinin kanunlara ve bütçeye uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ve belirlenmesi gerekir.

Anayasal bir kuruluş olan Sayıştay Anayasanın 160'ıncı maddesine göre, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Sayıştay, kamu kurum ve kuruluşlarını denetlediği için değil, TBMM'nin bütçe hakkını kullanması amacıyla denetim yaptığı için önemli bir kurumdur. Bütçe hakkı, TBMM'nin bütçe yasalarıyla verdiği yetkiyi hükümetlerin nasıl kullandığını denetleme yetkisinin adıdır. TBMM bu yetkisini, kendi adına denetim yapan Sayıştay'ın düzenlediği raporlar aracılığıyla kullanır.

Bütçe hakkının gerçek anlamıyla kullanılabilmesi için Sayıştay'ın doğru, açık ve güvenilir raporlar sunması zorunludur. Ancak, 2011 yılına kadar 5018 sayılı Kanunda düzenlenen hükümler doğrultusunda bir denetim yapılmamış ve gerekli raporlar hazırlanıp, TBMM'ne sunulmamıştır. Sayıştay Kanununun 5018 sayılı Kanuna göre değiştirilmemiş olması, bu duruma gerekçe gösterilmiştir. Sayıştay, 2005 yılı başında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanunu tanımamış, bu Kanunun dış denetimle ilgili amir hükümlerine uymamış, bu Kanunla kendilerine verilen denetim görevini yıllarca yapmamış ve dolayısıyla gerekli raporları TBMM'ne sunmamıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu TBMM tarafından 5 Aralık 2010 tarihinde kabul edilmiş ve 19 Aralık 2010 tarihli Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak, Sayıştay 2011 yılı denetim raporlarını da TBMM'ye sunmamış, 2012 yılında ise sunuyormuş gibi yaparken TBMM'nden bilgi saklamıştır. Sayıştay denetçilerinin yürütmeye tahsis edilen kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin yaptığı denetimler sonucu hazırladığı 2013 yılı raporları da Sayıştay Başkanlığı Rapor Değerlendirme Kurulunca ekleri çıkarılmıştır. Yani bu raporların ilk halleri TBMM'ye sunulmamış ve bu durum TBMM'nin güncel, yeterli ve güvenilir verilere ulaşması engellenmiştir.

2014 yılı kesin hesaplarının incelenmesine esas teşkil edecek olan denetim raporlarına baktığımızda yine pek değişen bir şey olmadığı ve raporların göstermelik nitelikte olduğu, somut veriler ve değerlendirmeler içermediği görülmektedir. 2016 yılının tamamını kapsayacak bir bütçe kanunu tasarısı görüşülmeden önce, Sayıştay'ın bu raporları gözden geçirerek TBMM'ye daha nitelikli ve denetim yapmaya imkan verecek şekilde yeniden düzenleyerek göndermesine dair talebimiz geçici bütçe görüşmeleri sırasında Maliye Bakanına ve Sayıştay Başkan Yardımcısına iletilmiştir. Raporların bu haliyle Meclisin bütçe hakkı elinden alınmaktadır. Umut ediyoruz ki Sayıştay bu raporları yeniden Rapor Değerlendirme Kurulunda ve Genel Kurulda görüşülerek düzenlesin ve Meclisin bütçe hakkını kullanmasına imkan verilsin.

SONUÇ

AKP yönetiminde ekonomimiz 13 yıldır istikrarlı bir yapı ortaya koyamamış, gün geçtikçe emsal ülkelerden negatif yönde ayrılmaya başlamıştır. Ekonomi politikasında rant temelli yaklaşım, üretimden uzaklaşma, işsizlik, enflasyon, artan borçluluk, bizzat hükümet üyelerinin karıştığı yolsuzluk ve rüşvet soruşturmaları AKP Hükümetleri dönemine damga vuran gelişmelerdir.

Ekonomideki problemler demokrasi kriziyle birleştiğinde ülkemizdeki siyasî risk ve bölgedeki jeopolitik riskler artmaktadır. Risk faktörlerinin sürekli olarak çeşitlendiği konjonktürde vasat, kırılgan ve istikrarsız bir ekonomik sistemle güçlü bir ülke olmak mümkün değildir.

Türkiye ekonomisinin bu tablosunda 2016 geçici bütçesi de; iç ve dış borçlarda tehlike çanlarının çaldığı, borç faizi ödemelerinin arttığı, kamu istihdamında daralma, kamu yatırımlarında azalma; eğitim ve sağlık gibi temel sosyal alanlarda yaşanan ticarileştirme ve piyasalaştırma uygulamalarının yaşandığı, vergi adaletsizliğinin, gelir dağılımının daha da bozulduğu bir ortamda hazırlanmıştır.

2016 yılı üç aylık geçici bütçesi Türkiye ekonomisinin yapısal sorunlarına çözüm getirmekten uzak bir yaklaşım içerisindedir. Gelir tahmini içermeyen bütçe mali disiplini sağlamamakta, sürdürülebilir nitelikli büyümeyi teşvik etmemekte, kalkınma çabamıza hız katmamakta, tasarruf oranını artırmamakta, cari açığı azaltmamakta, istihdamı artırmamaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı 2016 yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanun Tasarısına muhalif olduğumuzu bilgilerinize arz ederiz.

Erhan Usta
Samsun

Mehmet Günel
Antalya

HÜKÜMETİN TEKLİF ETTİĞİ METİN

**2016 YILI MERKEZİ YÖNETİM GEÇİCİ
BÜTÇE KANUNU TASARISI**

MADDE 1- (1) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler ve (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlara, 1/1/2016 tarihinden 31/3/2016 tarihine kadar geçecek üç aylık dönemde, 22/12/2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bağlı (A) işaretli cetvellerine dâhil başlangıç ödeneklerinin;

a) “01- Personel Giderleri” ve “02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” ekonomik kodlarını içeren tertiplerinden;

1) (2) numaralı alt bentte sayılan tertip dışındaki, “01- Personel Giderleri” ve “02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yüzde 34’ü,

2) Cumhurbaşkanlığı bütçesinin 01.00.00.02-01.1.1.00-1-01.8 tertibinde yüzde 28,14’ü,

b) “03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri” ekonomik kodunu içeren tertiplerinden;

1) (2) ve (3) numaralı alt bentlerde sayılan tertipler dışındaki; “03.5- Hizmet Alımları”na ilişkin tertiplerde yüzde 35’i, diğer tertiplerde yüzde 25’i,

2) Başbakanlık bütçesinin 07.01.00.35-01.1.3.02-1-03.4 tertibinde yüzde 85’i,

3) Millî Eğitim Bakanlığı bütçesinin 13.01.42.00-09.9.9.08-1-03.5 tertibinde yüzde 75’i, 13.01.42.00-09.9.9.11-1-03.5 tertibinde yüzde 70’i,

c) “04- Faiz Giderleri” ekonomik kodunu içeren tertiplerinde yüzde 36’sı,

ç) “05- Cari Transferler” ekonomik kodunu içeren tertiplerinden;

1) (2), (3), (4), (5) ve (6) numaralı alt bentlerde sayılan tertipler dışındaki tertiplerde yüzde 30’u,

2) Maliye Bakanlığı bütçesinin; 12.01.31.00-10.9.9.03-1-05.1 tertibinde yüzde 56’sı,

**PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNUN
KABUL ETTİĞİ METİN
2016 YILI MERKEZİ YÖNETİM GEÇİCİ
BÜTÇE KANUNU TASARISI**

MADDE 1- Tasarının 1 inci maddesi Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

(Hükümetin Teklif Ettiği Metin)

(Plan ve Bütçe Komisyonunun
Kabul Ettiği Metin)

12.01.31.00-10.9.9.24-1-05.1 tertibinde yüzde 38'i, 12.01.31.00-01.6.0.09-1-05.2 tertibinde yüzde 55'i, 12.01.31.00-01.1.2.00-1-05.3 tertibinde yüzde 100'ü, 12.01.31.00-01.1.2.75-1-05.3 tertibinde yüzde 38,8'i, 12.01.31.00-01.1.2.00-1-05.4 tertibinde yüzde 53'ü,

3) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçesinin 18.01.00.23-10.9.9.26-1-05.2 tertibinde yüzde 60'ı,

4) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bütçesinin 30.01.31.00-04.2.1.01-1-05.4 tertibinde yüzde 66'sı,

5) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinde, özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlara aktarılmak üzere öngörülen cari hazine yardımlarına ilişkin tertiplerde yüzde 35'i,

6) "05.6-Yurtdışına Yapılan Transferler" tertiplerinde yüzde 50'si,

d) "06- Sermaye Giderleri" ekonomik kodunu içeren tertiplerinden;

1) (2) ve (3) numaralı alt bentlerde sayılan tertipler dışındaki tertiplerde yüzde 20'si,

2) Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesinde yer alan tertiplerde yüzde 75'i,

3) Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu bütçesinde yer alan tertiplerde yüzde 40'ı,

e) "07-Sermaye Transferleri" ekonomik kodunu içeren tertiplerinden;

1) (2) ve (3) numaralı alt bentlerde sayılan tertipler dışındaki tertiplerde yüzde 20'si,

2) Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bütçesinin 34.01.30.00-01.6.2.52-1-07.1 tertibinde yüzde 75'i,

3) Adalet Bakanlığı bütçesinin 08.01.32.62-01.6.2.41-1-07.1 tertibinde yüzde 40'ı,

f) "08- Borç Verme" ekonomik kodunu içeren tertiplerinden;

1) (2), (3) ve (4) numaralı alt bentlerde sayılan tertipler dışındaki tertiplerde yüzde 20'si,

2) Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alan tertiplerde yüzde 30'u,

(Hükümetin Teklif Ettiği Metin)

(Plan ve Bütçe Komisyonunun
Kabul Ettiği Metin)

3) Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü bütçesinin 40.13.30.00-09.4.1.00-2-08.1 tertibinde yüzde 45'i,

4) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bütçesinin 20.01.31.00-04.3.9.00-1-08.1 tertibinde yüzde 100'ü,

g) "09- Yedek ödenekler" ekonomik kodunu içeren tertiplerinden;

1) (2) ve (3) numaralı alt bentlerde sayılan tertipler dışındaki tertiplerde yüzde 25'i,

2) "09.1- Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği" ve "09.3- Yatırımları Hızlandırma Ödeneği" tertiplerinde yüzde 50'si,

3) "09.6- Yedek ödenek" ve "09.7- Yeni Kurulacak Daire ve İdarelerin İhtiyaçlarını Karşılama Ödeneği" tertiplerinde yüzde 100'ü,

karşılığı bulunacak tutar kadar ödenek kullanım yetkisi verilmiştir.

(2) 22/4/1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanununun ek 1 inci maddesine göre, siyasî partilere 2016 yılının tamamı için olmak üzere yapılacak yardımın hesaplanmasında, 6583 sayılı Kanundaki genel bütçe gelir tahmininin yüzde 16,44 fazlası esas alınır.

(3) İlgili kanun hükümleri uyarınca merkezi yönetim bütçe gelirlerinin yıllık olarak tarh, tahakkuk ve tahsiline devam olunur.

(4) Bu Kanuna göre yapılan harcamalar, girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesine dâhil edilir.

MADDE 2- (1) 2015 ve daha önceki yıllarda taahhüde bağlanmış iş ve hizmetlere ait ödemelere 1 inci maddede belirlenen ödenek sınırları çerçevesinde devam olunur. Kamu idareleri, ödemelerini 1 inci maddede öngörülen ödenekler çerçevesinde gerçekleştirmek kaydıyla, 6583 sayılı Kanunda söz konusu iş ve hizmetler için öngörülen ödenekleri esas alarak yüklenmeye girişebilir.

(2) Proje ve karakteristiği makine-teçhizat, bilgisayar yazılım ve donanımı, idame- yenileme, bakım-onarım, büyük onarım, tamamlama, etüd

MADDE 2- Tasarının 2 nci maddesi Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

(Hükümetin Teklif Ettiği Metin)

proje ile yayın alım ve basımı olan veya bunların bileşiminden oluşan yıllık toplu projeler hariç olmak üzere, 2015 Yılı Yatırım Programı ek yatırım cetvellerinde yer alan ve 2015 yıl sonu itibarıyla tamamlanmış projeler için 2016 yılında harcama yapılamaz. 2015 Yılı Yatırım Programı ek yatırım cetvellerinde yer alan; 2015 yılında tamamlanması öngörülen projelerden tamamlanamayanlar ile 2016 yılı ve sonraki yıllarda tamamlanması öngörülen projelere ilişkin ödemeler bu Kanunda sermaye giderleri ve sermaye transferlerine ilişkin verilen harcama yetkisi çerçevesinde yapılır. Yatırım projelerinin uygulanmasına ilişkin iş ve işlemler, 2016 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar hükümleri çerçevesinde yürütülür.

MADDE 3- (1) 6583 sayılı Kanunun hükümleri, 1 inci ve 2 nci maddeler ile bu maddenin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları saklı kalmak kaydıyla ve içeriklerine göre tarihler güncelleştirilmek suretiyle uygulanmaya devam olunur.

(2) 6583 sayılı Kanunun;

a) 13 üncü maddesinin beşinci fıkrası ve bağlı (E) işaretli cetvelinin (9), (23), (25), (30) ve (73) sıra numaralı hükümleri ile (İ) işaretli cetvelinin “II-Kamu Görevlilerine İlişkin Toplam Atama Sayısı Sınırları” bölümünün “Kamu Görevlilerine İlişkin Atama Sayısı Sınırı” sütununda yer alan son iki cümlesi, (K) işaretli cetvelinin “III. Fazla Çalışma Ücreti” bölümünün “(A) Saat Başlı Fazla Çalışma Ücreti” kısmının ikinci fıkrasının (ğ) bendi ve (T) işaretli cetvelinin “5018 Sayılı Kanuna Ekli (I), (II) ve (III) Sayılı Cetvellerde Yer Alan Kamu İdarelerinin Yıl İçinde Edinebilecekleri Taşitlar”a ilişkin bölümü uygulanmaz.

b) 6 ncı maddesinin sekizinci fıkrası “Özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar, devreden kullanılabilir finansman karşılıklarını mevcut veya yeni açılacak tertiplere ödenek olarak eklemeye Maliye Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yetkilidir.” şeklinde uygulanır.

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

MADDE 3- (1) 6583 sayılı Kanunun hükümleri, 1 inci ve 2 nci maddeler ile bu maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları saklı kalmak kaydıyla ve içeriklerine göre tarihler güncelleştirilmek suretiyle uygulanmaya devam olunur.

(2) 6583 sayılı Kanunun;

a) 13 üncü maddesinin beşinci fıkrası ve bağlı (E) işaretli cetvelinin (9), (23), (25), (30) ve (73) sıra numaralı hükümleri ile (İ) işaretli cetvelinin “II-Kamu Görevlilerine İlişkin Toplam Atama Sayısı Sınırları” bölümünün “Kamu Görevlilerine İlişkin Atama Sayısı Sınırı” sütununda yer alan son iki cümlesi, (K) işaretli cetvelinin “III. Fazla Çalışma Ücreti” bölümünün “(A) Saat Başlı Fazla Çalışma Ücreti” kısmının ikinci fıkrasının (ğ) bendi ve (T) işaretli cetvelinin “5018 Sayılı Kanuna Ekli (I), (II) ve (III) Sayılı Cetvellerde Yer Alan Kamu İdarelerinin Yıl İçinde Edinebilecekleri Taşitlar”a ilişkin bölümü uygulanmaz.

b) 6 ncı maddesinin sekizinci fıkrası “Özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar, devreden kullanılabilir finansman karşılıklarını mevcut veya yeni açılacak tertiplere ödenek olarak eklemeye Maliye Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yetkilidir.” şeklinde uygulanır.

(Hükümetin Teklif Ettiği Metin)

(3) 1/1/2016-31/3/2016 dönemi için, 6583 sayılı Kanuna bağlı;

a) (H), (İ), (M), (O), (P) ve (T) işaretli cetvellerinde yer alan tutar ve parasal sınırlar, (K) işaretli cetvelin “II. Konferans Ücreti” ile “III. Fazla Çalışma Ücreti” bölümleri ile aynı cetvelin “IV. Diğer Ödemeler” bölümünün dördüncü, onaltıncı, onyedinci, onsekizinci ve yirminci fıkralarında yer alan tutarlar yüzde 6,8 oranında artırılarak uygulanır.

b) (İ) işaretli cetvelinin “II-Kamu Görevlilerine İlişkin Toplam Atama Sayısı Sınırları” bölümünde yer alan “36.000” ve “40.000” rakamları sırasıyla “51.000” ve “55.000” olarak uygulanır.

(4) 1/1/2016-31/3/2016 dönemi için edinebilecek taşıt sayısı 500 adedi geçmemek üzere, 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin edinebilecekleri taşıtların cinsini, adedini, nerede kullanılacağını ve finansman kaynağını belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

(5) Bu Kanunun uygulanmasında ortaya çıkabilecek aksaklıkları ve tereddütleri gidermeye, gerekli tedbirleri almaya, bütçe ve muhasebe işlemlerini yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

MADDE 4- (1) Bu Kanun 1/1/2016 tarihinde yürürlüğe girer.

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

(3) 1/1/2016-31/3/2016 dönemi için, 6583 sayılı Kanuna bağlı;

a) (H), (İ), (M), (O), (P) ve (T) işaretli cetvellerde yer alan tutar ve parasal sınırlar, (K) işaretli cetvelin “II. Konferans Ücreti” ile “III. Fazla Çalışma Ücreti” bölümleri ile aynı cetvelin “IV. Diğer Ödemeler” bölümünün dördüncü, onaltıncı, onyedinci, onsekizinci ve yirminci fıkralarında yer alan tutarlar yüzde 6,8 oranında artırılarak uygulanır.

b) (İ) işaretli cetvelin “II-Kamu Görevlilerine İlişkin Toplam Atama Sayısı Sınırları” bölümünde yer alan “36.000” ve “40.000” rakamları sırasıyla “51.000” ve “55.000” olarak uygulanır.

(4) Bu Kanunun uygulanmasında ortaya çıkabilecek aksaklıkları ve tereddütleri gidermeye, gerekli tedbirleri almaya, bütçe ve muhasebe işlemlerini yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

MADDE 4- Tasarının yürürlüğe ilişkin 4 üncü maddesi Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

(Hükümetin Teklif Ettiği Metin)

MADDE 5 - (1) Bu Kanunun;

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi ile ilgili hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı,
- b) Cumhurbaşkanlığı ile ilgili hükümlerini Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri,
- c) Sayıştay Başkanlığı ile ilgili hükümlerini Sayıştay Başkanı,
- ç) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile ilgili hükümlerini ilgili bakanlar ve Maliye Bakanı,
- d) Özel bütçeli idarelere ilişkin hükümlerini idarelerin bağlı veya ilgili olduğu bakanlar ve Maliye Bakanı,
- e) Düzenleyici ve denetleyici kurumlara ilişkin hükümlerini kendi kurulları ve/veya kurum başkanları,
- f) Diğer hükümlerini Maliye Bakanı, yürütür.

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

MADDE 5- Tasarının yürütmeye ilişkin 5 inci maddesi Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

Ahmet Davutoğlu

Başbakan

Başbakan Yardımcısı

N. Kurtulmuş

Başbakan Yardımcısı

Y. T. Türkeş

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı

S. Ramazanoğlu

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı

S. Soylu

Ekonomi Bakanı

M. Elitaş

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanı

F. Çelik

Kalkınma Bakanı

C. Yılmaz

Millî Eğitim Bakanı

N. Avcı

Sağlık Bakanı

M. Müezzinoğlu

Başbakan Yardımcısı

M. Şimşek

Başbakan Yardımcısı

L. Elvan

Avrupa Birliği Bakanı V.

C. Yılmaz

Çevre ve Şehircilik Bakanı

F. G. Sarı

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı

B. Albayrak

Gümrük ve Ticaret Bakanı

B. Tüfenkci

Kültür ve Turizm Bakanı

M. Ünal

Millî Savunma Bakanı

İ. Yılmaz

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı

B. Yıldırım

Başbakan Yardımcısı

Y. Akdoğan

Adalet Bakanı

B. Bozdağ

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı

F. Işık

Dışişleri Bakanı

M. Çavuşoğlu

Gençlik ve Spor Bakanı

A. Ç. Kılıç

İçişleri Bakanı

E. Ala

Maliye Bakanı

N. Ağbal

Orman ve Su İşleri Bakanı

V. Eroğlu