

03.06.2013 **TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA** 5018 sayılı
Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifim
gerekçesi ile birlikte ekte sunulmuştur.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Prof. Dr. Oğuz OYAN

İzmir Milletvekili

KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN TEKLİFİ

MADDE 1

- 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“EK MADDE3- Bu Kanunun 24 üncü maddesi hükümlerine göre kullanılan örtülü ödeneğin harcama sonrası denetimi Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde siyasi parti grupları ve bağımsızların güçleri oranında temsil edileceği bir komisyon marifetiyle yapılır.

Bu Komisyon, Türkiye Büyük Millet Meclisi dışında da çalışmalarını yürütebilir. Komisyon konuya ilişkin uzmanlardan yararlanabilir.

Komisyon tarafından yapılan denetim sonucu hazırlanacak rapor, ilgili malî yıla ilişkin Kesin Hesap Kanun Tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. Başkanlık, bu raporu Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonuna havale eder.”

MADDE 2

– Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 3

– Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

GENEL GEREKÇE

Örtülü ödenek Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının, başbakanlara bütçe kaynaklarından verdikleri bir emanettir. Bu ödenek ile ilgili kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı başbakan tarafından belirlenmektedir. Kısacası örtülü ödenek başbakanların belirlediği gerek ve amaçlar doğrultusunda kullanılan, yapılan harcamalardan kimsenin bilgisinin olmadığı ve olamayacağı bütçeden ayrılan bir kaynaktır.

Örtülü ödenek ilk kez 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda düzenlenmiştir. Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlükten kaldıran 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla Başbakanlara verilen bu emanetin tanımı Kanunu'nun 24. maddesi ile aşağıdaki şekilde tarif edilmiştir.

“MADDE 24.- Örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir. Kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında ve Başbakanın ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez. Başbakanlık ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı Başbakan tarafından belirlenir.

Örtülü ödeneklere ilişkin giderler Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakan tarafından imzalanan kararname esaslarına göre gerçekleştirilir ve ödenir.”

Başbakanların bu ödeneği hiçbir kuşku ve şaibe yaratmayacak şekilde ve bütçeden ayrılan pay doğrultusunda gerektiği yerde kullanmaları gerekir. Oysa ki son yıllarda örtülü ödenek bütçesi sürekli arttırılmakta, nereye harcandığı bilinmeyen bu kamu kaynağı, denetimi mümkün olmayan şekilde sarf edilmektedir.

Bilindiği üzere, 5018 sayılı Kanunun 20 nci maddesinin (d) bendinde; “Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu mali yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir.” hükmüne yer verilmiş olup, 5018 sayılı Kanunda ödenek üstü yapılabilecek harcama türlerine ilişkin düzenleme yapılmamıştır.

Son yıllardaki örtülü ödenek adı altında gerçekleşen harcama miktarlarına bakıldığında bu ödenek için bütçeden ayrılan rakamların çok çok üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Öyle ki 2003 yılında bütçe'den ayrılan kaynak 175 bin TL iken yapılan harcama 103 milyon 12 bin 740 TL'yi, 2004 yılında bütçe'den ayrılan kaynak 174 bin TL iken yapılan harcama 107 milyon 375 bin 284 TL'yi, 2005 yılında bütçe'den ayrılan kaynak 200 bin TL iken yapılan harcama 84 milyon

88 bin 668 TL'yi, 2006 yılında bütçe'den ayrılan kaynak 200 bin TL iken yapılan harcama 207 milyon 646 bin TL'yi, 2007 yılında bütçe'den ayrılan kaynak 220 bin TL iken yapılan harcama 262 milyon 286 bin 521 TL'yi, 2008 yılında bütçe'den ayrılan kaynak 220 bin TL iken yapılan harcama 290 milyon 981 bin 700 TL'yi, 2009 yılında bütçe'den ayrılan kaynak 230 bin TL iken yapılan harcama 341 milyon 971 bin 042 TL'yi, 2010 yılında bütçe'den ayrılan kaynak 230 bin TL iken yapılan harcama 383 milyon 170 bin 247 TL'yi, 2011 yılında bütçe'den ayrılan kaynak 500 bin TL iken yapılan harcama 391 milyon 682 bin 533 TL'yi bulmuştur. 2012 yılında ise Özel Kalem Müdürlüğü'nün bütçe ödeneği 10 milyon 862 bin TL olarak öngörüldü. Bu rakamın 10 milyon 861 bin TL'sini Özel Kalem Müdürlüğü harcamaları oluştururken, örtülü ödenek için 1000 TL öngörüldü. Ancak "iz ödenek" uygulaması ile örtülü harcamaları 2012 sonunda tam 694 bin kat artarak 694 milyon 229 bin 493 TL'ye ulaşmıştır. Bu devasa rakam nerdeyse önemli bakanlıkların bütçesine yaklaşmak üzeredir. Önümüzdeki yıllarda da bu denetlenemez örtülü ödenek harcamaların kat be kat artacağı kesindir.

Dolayısıyla 5018 sayılı Kanunun 20 nci maddesine aykırı olarak bütçede yıl içinde kalemler arasında ya da Tanıtma fonu gibi kaynaklardan aktarma yapılarak örtülü ödenek miktarı arttırılmış ve bütçeyi aşan harcamalara kılıf uydurulmuştur.

Başbakanlık ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı Başbakan tarafından belirlenmektedir. Örtülü ödeneğin kullanımının sınırlarının yasalarda belirtilmesine rağmen gerek imza yetkisi ve gerekse kişinin inisiyatifine bırakılması ve gizli kalmasından dolayı yasalara aykırı işlemlerde kullanıldığına dair de ciddi iddialar zaman zaman gündeme gelmektedir. Başbakanlık gibi bir makamda böylesine büyük bir finansal kaynağın sorgulanamaz, denetlenemez ve hesap verilmez durumda bırakılması da hukuk/yasama adına bir ayıptır.

Cumhuriyet ve demokrasi anlayışının hakim olduğu bir ülkede her ne maksatla olursa olsun parlamentonun denetiminden kaçırılan tek bir "ödenek" olmamalıdır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde bile devletin kesesinden çıkan-çıkmayan hemen her kuruluşun kayıt altına alındığı bilinmektedir. Amacından biri "devletin itibarı"nı korumak olan "örtülü ödenek" milletin temsilcileri tarafından denetlenmezse bu itibar nasıl korunacaktır? Demokrasilerde Meclis'ten gizlenebilecek bir devlet harcaması olmamalıdır.

Yıllardır toplumda kuşku uyandıran bu ödeneğin üzerindeki bulutların dağılması, Vatandaşlarımızın emeği ile kazandığı, vergilerinden oluşan bu devasa paraların üzerindeki "denetlenemez" hükmünün kalkması, daha makul bir gizlilik düzenlemesinin yapılması ve Meclis'te kurulacak ilgili komisyonlar vasıtasıyla bu ödeneğin nerelere-kimlere aktarıldığı ve sırası geldiğinde denetlenmesi yani meclis denetimine tabi olması için bu kanun teklifini veriyoruz.

Bu Kanun Teklifimizle kullanılan örtülü ödeneğin harcama sonrası denetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde siyasi parti grupları ve bağımsızların güçleri oranında temsil edileceği bir komisyon marifetiyle yapılması ve parlamentodaki bütçe denetim sürecinde değerlendirilmesi öngörülmektedir.

