

# BÜTÇE HAKKI KAPSAMINDA TÜRKİYE'DE ÖDENEK AKTARMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

## ASSESSMENT OF BUDGETARY VIREMENTS IN THE CONTEXT OF THE POWER OF THE PURSE IN TURKEY

**Halis KIRAL\***  
**Tekin AKDEMİR\*\***

### ÖZ

Bütçe hakkının yasama organına ait olması, bütçenin hazırlanma, onaylanma, yürürlüğe girme ve denetim sürecini kapsamakta ve harcamalar için ödenek tahsis edildikten sonra bütçenin yasama organının onayladığı şekliyle uygulanmasını gerektirmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yürütmenin ödenek aktarma işlemleri yoluyla bütçede yıl içinde değişiklik yapması yürütmeye bütçe uygulamalarında esneklik sağlamakla birlikte, bu işlemlerin sınırları tam çizilmeden sıklıkla başvurulmuş bir mekanizma haline dönüşmesi, ödeneklerin verilmiş amacı dışında kullanılmasına ve yasanın bütçe hakkının zedelenmesine yol açabilmektedir. Bu durum ise yürütmeyi onaylanan bütçe dışında kaynak tahsisi tercihlerine yöneltmekte ve bütçenin takibini zorlaştırmaktadır. Ödenek aktarmalarının bütçe hakkı üzerinde neden olduğu olumsuz etkilerin giderilmesi için yürütmenin ödenek aktarmaları konusunda bir takım sınırlamalara tabi tutulması gerekmektedir. Bu çalışmada, ödenek aktarma işlemlerinin bütçe hakkı çerçevesinde değerlendirilmesi ve yürütmenin ödenek aktarmaları konusunda kullanabileceği yetkinin sınırlarının belirlenmesi amaçlanmıştır.

**Anahtar Kavramlar:** Aktarma, Ödenek, Bütçe Hakkı, Bütçe Uygulaması.

### ABSTRACT

The fact that the power of the purse is attributed to the legislative body includes the processes of preparation, approval, execution, and audit of the budget and requires the implementation of the budget as approved by the legislative body after the appropriation for the expenditures is allocated. From this perspective, while the changes made by the executive body in the budget throughout the year via budget virements provide flexibility to the executive body in the budget implementation, if these transactions turn into a frequently used mechanism without clearly set limits, this may lead to the misuse of the appropriations and weaken the parliament's power of the purse. This directs the executive to resource allocation preferences rather than approved budget and makes the surveillance over the budget difficult. In order to eliminate the negative effects caused by budget virements on

\* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ekonomi Bölümü, halis.kiral@asbu.edu.tr, Orcid: 0000-0001-7022-872X.

\*\* Prof. Dr., Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, takdemir@ybu.edu.tr, Orcid: 0000-0003-2761-163X.

the power of the purse, the executive should be subject to some restrictions on budget virements. This study aims to evaluate budget virement mechanism within the framework of the power of the purse and to determine the limits of the authority that the executive can exercise for budget virements.

**Keywords:** Virement, Appropriation, Power of the Purse, Budget Implementation.

## **GİRİŞ**

Son çeyrekasırda giderek artan sayıda ülke, bütçe açıkları ve bunun tetiklediği borç sorunuyla karşı karşıya kalmış, zayıf ekonomik performansın iyileştirilmesi, makroekonomik kırılganlıklar ve kaynak kullanımındaki etkinsizliklerin giderilmesi için mali yönetim ve kontrol sistemlerinde bir dizi reformu hayata geçirmişlerdir. İyi bir mali yönetimin tesisinin hedeflendiği bu reformlarda, öncelikli olarak mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi amaçlanmıştır. Bu amaca yönelik olarak, bir taraftan bütçe kaynak tahsisi sürecinin etkinliği artırılarak toplumsal önceliklere uygun ödenek tahsisi gerçekleştirilmesi sağlanırken, diğer taraftan etkin bir biçimde işleyen denetim-denge (checks and balances) mekanizmalarının kurulması yönünde düzenlemeler gündeme gelmiştir. Bu minvalde, idari ve teknik bir takım sebeplerle yürütmenin bütçe sürecinde rolü ve etkinliği artmakla birlikte, bütçe hakkının bir gereği olarak kaynak tahsisinin planlandığı biçimde hayata geçirilmemesinin yasama organlarının bütçe sürecindeki rolü ve etkisini zayıflatığı yönünde endişeler de dile getirilmiştir. Bu kapsamda bir taraftan, yıl içindeki uygulamalar ile onaylanan bütçenin dışına çıkılmamasını sağlayacak önlemler gündeme getirilirken, diğer taraftan ekonomik krizler, siyasi belirsizlikler ve jeopolitik riskler gibi öngörülmeleyen durumlara zamanında ve uygun düzeyde cevap verebilmek için yürütmenin bütçe uygulamasında esnekliğe sahip olmasını sağlayacak mekanizmalar da mali yönetim sisteminin önemli bir bileşeni haline gelmiştir. Bu amaçla, değişen ekonomik koşullara ve önceliklere göre bütçede yıl içinde değişiklik yapılabilmesini sağlayan birtakım mekanizmalar belirlenmiştir. Söz konusu mekanizmalar yedek ödenek, tamamlayıcı ödenek ve ödenek aktarması olarak sıralanabilir.

Hükümetlerin mali yıl içinde bütçe kaynak tahsisinden kaynaklanan kısıtlamalar ile karşı karşıya olması, onları yedek ödenek, tamamlayıcı ödenek ve ödenek aktarımı gibi mekanizmaları kullanmaya yöneltmektedir. Söz konusu mekanizmalar bütçe ödenek yapısının mali yıl içinde değişen koşullara ve önceliklere cevap vermesini sağlamaktadır. Bu ödeneklerin ortak özelliği yürütmenin bütçe

uygulamasında sahip olduğu esnekliği artırması ve ona bütçe kaynak tahsisinden kaynaklanan kısıtlamaları aşma olanağı vermesidir. Ancak, söz konusu ödeneklerin kullanım yöntemleri ve bütçe büyüklüğüne etkisi birbirinden farklıdır. Şöyle ki, yedek ödenek; Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülme-yen hizmetlerin finansman ihtiyacının karşılanması için tesis edilmiş olup, yürütme organına bütçe uygulaması esnasında esneklik kazandırmayı amaçlamaktadır (İpek, 2017: 90). Bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin mali yıl içinde kurumların ilave ödenek talebini karşılamaya yetmediği durumlarda ödenek üstü harcama ihtiyacı doğmakta ve bu ihtiyaç yıl içerisinde tamamlayıcı ödenek mekanizması ile karşılanmaktadır. 5018 sayılı Kanun’un 20. maddesinde kamu idarelerinin bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacağı ifade edilmesine karşın, uygulamada Bütçe Kanunu’na konulan hükümlerle ödenek üstü harcama yapılabilmesi olanağı doğabilmektedir. Örneğin, 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile Cumhurbaşkanına genel bütçe ödeneklerinin yüzde 10’unu aşmamak kaydıyla; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin bütçelerine konulan (01), (02), (03), (05), (06), (07), (08) ve (09) ekonomik kodlarındaki ödenekleri kamu idareleri bütçeleri arasında veya Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarma yetkisi verilmiştir<sup>1</sup>. Geçmiş yıllarda da verilen bu ve benzeri yetkiler ile, mali yıl içinde I ve II sayılı cetvellerde yer alan idarelerin ekonomik kodlarındaki ödeneklerinden (faiz giderleri ödeneği hariç) yedek ödeneğe aktarma yapılmaktadır. Yedek ödeneğe yapılan bu aktarmalar sonucunda “Personel Giderleri” ile “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri” tertiplerinde yer alan ödeneklerin yetersiz kalması halinde kurumlar bu ödeneklerle sınırlı olmak üzere ödenek üstü harcama yapmaktadır. Tamamlayıcı ödenek olarak ifade edilen bu uygulama ile mali yıl içerisinde ödenek üstü harcama fiili olarak gerçekleşmekte ve Kesin Hesap Kanunu’nun onaylanması ile bu ödeneklerin harcanması hukuki meşruiyet kazanmaktadır. Böylece, ödenek üstü harcama için ek bütçe kanunu çıkarılması ihtiyacı doğmamaktadır (Dedeoğlu, 2016: 2; Yükseler, 2012: 1-4). Ödenek aktarması ise ödeneği fazla olan bütçenin bir tertibinden ödeneği eksik olan bir başka tertibine yapılan ödenek devri ile gerçekleşmektedir. Ödenek aktarmaları, bütçe uygulaması esnasında ödeneklerde değişiklik yapabileme imkanı sağlayarak değişen önceliklerin finanse edilmesine imkan sağlamakta ve karar alıcıların sınırlı da olsa bütçe ödeneklerinin kullanımında esnekliğe sahip olmasına yol açmaktadır (Wanna vd., 2010: 7).

<sup>1</sup> Bu yetki 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve öncesinde Maliye Bakanlığına verilmiştir.

Yukarıda kısaca özelliklerine değinilen ödeneklerden tamamlayıcı ödenek, ödenek üstü harcama yapılabilmesine olanak sağlayarak bütçe ile tahsis edilen ödeneklerin toplamında ve dolayısıyla bütçe büyüklüğünde artışa yol açarken, yedek ödenek ve ödenek aktarması bütçe büyüklüğünden ziyade bütçenin ödeneklerinin dağılımında değişime yol açmaktadır. Bu yönüyle, tamamlayıcı ödeneğin (yedek ödenek ve ödenek aktarmasına oranla) bütçe disiplini bozucu etkisi daha fazla olabilmektedir. Ancak, aktarım mekanizmalarının sıkı kurallara bağlı olmaması, ödenek aktarma mekanizmalarının olağan bütçe uygulama yöntemi haline gelerek amacının dışında kullanılmasına ve yasamanın bütçe hakkının aşınmasına neden olmaktadır. Bu durum ise yürütmeyi onaylanan bütçe dışında kaynak tahsisi tercihlerine yöneltmekte ve bütçenin takibini zorlaştırmaktadır.

Bu çalışmada, ödenek aktarma işlemlerinin bütçe hakkı çerçevesinde değerlendirilmesi ve yürütmenin ödenek aktarmaları konusunda kullanabileceği yetkinin sınırları incelenecektir. Bu amaçla, giriş bölümünün ardından çalışmanın birinci bölümünde ödenek aktarması kavramı tanımlandıktan sonra bu mekanizmanın gerekliliği ile bu mekanizmaya kurallara bağlı olmaksızın ve sıklıkla başvurulması durumunda karşılaşılabilecek muhtemel sorunlar değerlendirilecektir. Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümünde ise sırasıyla seçilmiş OECD ülkeleri ile Türkiye’de ödenek aktarması uygulamalarına değinilecektir. Çalışmanın dördüncü bölümünde bütçe hakkı çerçevesinde Türkiye’de ödenek aktarımları konusu irdelenecek olup, son bölümde ise konuya ilişkin değerlendirme ve önerilere yer verilecektir.

## **1. ÖDENEK AKTARMA İŞLEMLERİ: TEORİK ÇERÇEVE**

Ödenek aktarımı, bütçe kalemleri arasında ödenek transferlerini ifade etmektedir (Schiavo-Campo ve McFerson, 2008)<sup>2</sup>. Bir başka tanımla ödenek aktarma, bakanlıklar, programlar, politika alanları, harcama kategorileri veya kalemleri (bütçe tertipleri) arasında bütçe kaynaklarının transferidir (Saxena ve Yläoutinen, 2016: 1). Ödenek aktarması, yalnızca harcamanın ekonomik niteliğini değiştiren bütçe kalemleri arasındaki aktarımı ifade eder (Tommasi, 2007: 320). Bu çerçevede ödenek aktarması, belirli bir amaç veya hizmet için tahsis edilen bir ödeneğin başka bir amaç ya da hizmete aktarılması veya bütçe yılı içerisinde bir harcama kalemi için tahsis edilen ödeneğin bir başka harcama kalemine aktarılma süreci olarak da tanımlanabilir (Chubb, 1952: 12).

<sup>2</sup> İngilizce’de virement kelimesinin karşılığı olarak kullanılan kavramın kökeni, Fransızca virer kelimesine dayanmakta ve söz konusu kelime nakletme, aktarma anlamına gelmektedir (Hines ve Edwards, 1959: 140).

Schick (2004: 7)’e göre ödenek aktarması, kanunların verdiği izin çerçevesinde onaylanan bütçe ödenekleri içinde ya da ödenekler arasında fonların aktarılmasını ifade ederken, Schiavo-Campo ve McFerson (2008: 169)’a göre ise paranın bütçe kalemleri arasında transferini nitelendirmek için kullanılan teknik bir terimdir. Ayrıca Robinson (2007: 87) ödenek aktarmasını, parlamento veya yürütme tarafından izin verilen harcama tahsisatlarının bütçe yılı içinde değiştirme yetkisi olarak tanımlamıştır.

Ödenek aktarması ile ilgili kurallar kurumlara ve ülkelere göre değişmekle birlikte, ödenek aktarmalarını genel olarak bir bütçe başlığı altındaki ödeneğin bir başkasına aktarılması (Coombs ve Jenkins, 2002: 128) ya da bir harcama kalemi için tahsis edilen ödeneğin, bir başka harcama kalemine bütçe yılı içerisinde aktarılma süreci olarak da tanımlamak mümkündür (Potter ve Diamond, 1999: 69).

2018 Yılı 5 Sıra Nolu Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği’nde aktarma işlemleri, belli bir tertibe tahsis edilmiş olan ödeneğin, 5018 sayılı Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, yılı bütçe kanunu ve diğer kanun hükümlerine dayanılarak bir tertipten düşülüp mevcut veya yeni açılacak bir tertibe eklenmesi olarak tanımlanmış ve söz konusu aktarma işlemleri; kurumlar arası aktarma işlemleri ve kurum içi aktarma işlemleri olmak üzere ikiye ayrılmıştır<sup>3</sup>.

Harcama birimleri, ödenek aktarma yetkisiyle onaylanmış bütçelerinin bir fasılı altındaki kesim ya da bölümlerdeki ödenekleri, bir başka kesim ya da bölüme aktarabilmektedir. Bu durum, harcama birimlerine yıl içerisinde yeni gelişmeler karşısında harcamalarını ayarlama imkanı vermektedir. Ödenek aktarmaları toplam harcama miktarını etkilemediğinden genellikle yürütme ile harcama birimleri arasındaki organlar tarafından aktarmanın onanması yoluyla gerçekleşmektedir. Bu bakımdan ödenek aktarmaları sadece belirli miktarda ödeneğin aktarılmasına izin veren bütçelerde uygundur (Hines ve Edwards, 1959: 140).

<sup>3</sup> 2018 Yılı 5 Sıra Nolu Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği’ne göre:  
“7.1. Kurumlar arası aktarma işlemi: Yedek ödenek tertiplerinden yapılan aktarmalar hariç olmak üzere, 5018 sayılı Kanun’un 21 inci maddesinin birinci fıkrasına istinaden, 7066 sayılı Kanun’un 6 ncı maddesinin birinci, ikinci, üçüncü, dördüncü fıkraları ve bu Kanun’a ekli (E) işaretli cetvel ile diğer kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde bir kamu idaresine tahsis edilmiş olan ödeneğin, kamu idaresinin tertiplerinden düşülerek başka bir kamu idaresinin mevcut veya yeni açılacak tertiplerine eklenmesi işlemlerini,  
7.2. Kurum içi aktarma işlemi: 5018 sayılı Kanun’un 21 inci maddesinin ikinci fıkrası gereğince merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kendi bütçeleri içinde bir tertibe tahsis edilmiş olan ödeneğin düşülerek mevcut veya yeni açılacak başka bir tertibe eklenmesi işlemlerini” ifade etmektedir.

Yukarıda yer verilen tanımlardan da yola çıkılarak, ödenek aktarma işlemlerinin temel özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Saxena ve Yläoutinen, 2016: 1; Kraan ve Kelly, 2005: 9):

- i) Ödenek aktarma işlemleri bütçe yılı içindeki ödenek yapısı ile ilgilidir. Buna göre, aktarma işlemleri yasama organı bütçeyi onayladıktan sonra, bütçe uygulaması esnasında başvurulmuş bir uygulamadır. Bu uygulama ile yürütme, bütçe yılı içerisinde ihtiyaç duyulan nedenlerle yasama organınca onaylanan ödeneklerde değişiklik yapmaktadır.
- ii) Ödenek aktarmaları bütçeyle ayrılan toplam kaynak miktarını etkilememekte, ödeneklerin programlar, fonksiyonlar ya da harcama kalemleri itibarıyla dağılımını değiştirmektedir.
- iii) Yürütmeye bütçe uygulamasında esneklik sağlayan bu uygulamanın bütçenin kompozisyonunda temel bir değişikliğe yol açmaması gerekmektedir.
- iv) Ödenek aktarmaları bütçe harcama kalemleri, alt programlar, programlar düzeyinde olabilmekte, bütçe onaylama ve yürürlük kod yapısına bağlı olarak fonksiyon ve alt fonksiyonlar itibarıyla da ödenek aktarmaları söz konusu olabilmektedir.

Ödenek aktarmaları bütçe uygulamasında yürütmeye esneklik sağlamakta olup, bir taraftan bütçe hazırlığı esnasında öngörülmemiş veya tahmin edilmeyen durumların neden olduğu ödenek ihtiyacını karşılamada bir aracı olmakta, diğer taraftan ise mali yıl içerisindeki zayıf bütçe yönetiminin neden olduğu kaynak ihtiyacına cevap verebilecek şekilde bütçenin düzenlenmesine imkân tanımaktadır. Tahmin hataları, makroekonomik koşulların değişmesi ya da yeni harcama öncelikleri yürütmenin bütçenin uygulama aşamasında ödenek aktarmalarına başvurmasını gerekli kılmakta, söz konusu aktarmalar bütçenin uygulama öncesi ve uygulama sonrası ödenek yapısında önemli değişikliklere yol açabilmektedir (Kraan vd., 2006: 1-55).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe uygulamalarına ilişkin deneyimler, bütçe uygulamaları sırasında meydana gelen bazı değişikliklerin gerekli ve anlaşılabilir olduğunu göstermektedir. Ancak harcama kalemleri arasında aşırı ödenek aktarmaları bütçenin takibini güçleştirmekte ve bütçe disiplininin bozulmasına yol açmaktadır (Potter ve Diamond, 1999: 64).

Öte yandan, ödenek aktarmaları, bütçenin hazırlanışı sırasında tahminlerde isabetsizliğin ve gelişigüzel bir bütçe hazırlığının göstergesi olarak da değerlendirilebilmektedir. Şöyle ki, bir ülkede ödenek aktarım mekanizmasının sıklığı ve yoğunluğu, bütçe hazırlama sürecindeki yetersizliklerin, politikaların uygun bir şekilde maliyetlendirilmediğinin ya da yürütmenin bütçeyi uygularken, onaylanan bütçeye uygun hareket etmedeki başarısızlığının bir göstergesi olarak da yorumlanmaktadır (Lienert, 2013: 123; Green vd., 2000: 1024-1035). Bu durum, bütçe ve mali yönetimin güvenilirliğini azaltırken, harcama planlamasının etkinliğini de zedelemektedir. Ödenek aktarmalarının belirli harcama türleri için yoğun olarak kullanımı bütçe sınıflandırmasının yetersizliğinin bir göstergesi olarak da görülmektedir. Uygulamada bir harcama kaleminde karşı karşıya kalınan ilave ödenek ihtiyacı, birden fazla ödenekten aktarmayla giderilebilmekte ve bu durum bütçe uygulamalarının takibini güçleştirebilmektedir (Potter ve Diamond, 1999: 42, 43).

Bütçe tahmin kalitesinin yanı sıra ödenek aktarma işlemlerinin büyüklüğünü ve sıklığını belirleyen bir diğer husus ise yasamanın bütçeyi görüşme ve onaylama düzeyidir (Hines ve Edwards, 1959: 146). Yasamanın bütçe ödeneklerini ayrıntı bazında görüşme ve onaylama yöntemini benimsediği durumlarda, bütçe uygulamalarında esneklik sağlamak amacıyla ödenek aktarmalarına daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Böylece, yürütmeye veya Maliye Bakan(lığı)ına ödenekleri en alt düzeyde aktarma yetkisi verilerek, bütçe uygulamalarında esnekliğin artırılması ve bütçenin kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirmesi beklenmektedir. Diğer taraftan, bütçe ödeneklerinin parlamentoda ayrıntılara girmeden daha genel düzeyde görüşülme ve onaylanması durumunda ise ödenek aktarmalarına daha az ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak ödeneklerin ayrıntılara girilmeden onaylanması, yürütmenin ödenek aktarmaları konusundaki yetki ve uygulamalarına katı kısıtlamalar getirilmesini gerektirmektedir (Lienert, 2010: 11).

Yasamanın bütçeyi görüşme ve onaylama düzeyinin aynı zamanda güçler ayrılığı ilkesinin sağlıklı bir biçimde işlemesi açısından da önemli sonuçları bulunmaktadır. Özellikle başkanlık sisteminde bütçe büyüklüğüne ilişkin kararlar ile bu büyüklüğün alternatif kullanım alanları arasında dağılımına ilişkin kararlar ‘sıralı yapı’ (sequential structure) içerisinde farklı siyasi aktörler tarafından alınmaktadır (Persson vd., 1997: 1198; Ferejohn ve Kreihbel, 1987; Ardanaz ve Scartascini, 2014: 302). Bu aktörler, başkan ve yasama organı ya da yasama içinde bulunan farklı komisyonlardır. Böylece, başkan bütçenin büyüklüğüne karar

verirken, yasama organının da bu büyüklüğün dağılımına ya da bileşimine karar vermesi beklenir (Ardanaz ve Scartascini, 2014: 302). Bu ‘sıralı yapı’ sayesinde güçler ayrılığı ilkesi daha etkin bir biçimde işlemektedir. Ancak, yasama ve yürütme bütçenin büyüklüğü üzerinde hemfikir olup, bütçenin dağılımı konusunda hemfikir değilse, yürütme yıl içerisinde yapacağı ödenek aktarma işlemleriyle bütçeyi (meclis tarafından belirlenen toplam harcama kısıtlaması dâhilinde) kendi tercih ettiği harcama paketine yakınlaştırma imkânına sahip olacaktır (Wehner, 2010: 32). Bu durumda, yasama organının harcama öncelikleri üzerindeki kontrolü azalacaktır (Robinson ve Eden, 2007: 63-87).

Literatürde, ödenek aktarmalarının, bütçe uygulaması sırasında beklenmedik koşullara cevap verebilme imkânı sunduğundan hareketle, söz konusu mekanizmanın lehinde fikir beyan eden yazarlara karşın, hâlihazırda yürütmenin elinde bu tür durumlara cevap verebilmek amacıyla tahsis edilmiş ödenekler (yedeğe ödenek) olduğu gerekçesiyle ödenek aktarmaları aleyhine görüşler de dile getirilmektedir. Bu görüşe göre, bütçe hazırlanırken gerçeğe yakın tahminler yapıldığı ve beklenmedik harcamalar bir ihtiyat yedeğinden karşılandığı sürece ödenek aktarmalarına ihtiyaç duyulmamalıdır (Potter ve Diamond, 1999: 42, 43).

Ödenek aktarmaları harcama kalemlerinin fazla olduğu ülkelerde yürütmeye bütçe uygulamasında esneklik sağlamakla birlikte (Robinson, 2007: 78,79), yürütmenin sıklıkla bu mekanizmaya başvurması yasamanın bütçe konusundaki önceliklerinden, mali disiplinden ve tahsis, saydamlık, açıklık, anlaşılabilirlik ve iç tutarlılık gibi bütçe ilkelerinden sapmalara yol açmaktadır. Bu durum bütçenin demokratik kontrolünü güçleştirdiği gibi, kendisinden beklenen fonksiyonları icra etmesinin önünde de önemli bir engel teşkil etmektedir.

## **2. OECD ÜLKELERİNDE ÖDENEK AKTARMA UYGULAMALARI**

Ödenek aktarmaları bütçe uygulaması sırasında sıklıkla başvurulmuş bir yöntem olmakla birlikte ödenek aktarımının limiti, kapsamı ve ödenek aktarmaya yetkili idareler ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Modern mali yönetim, ödeneklerin hangi seviyede aktarılabilirliğini, ödenek aktarmalarında uygulanacak usul ve esaslar ile aktarmaların kontrolüne ilişkin düzenlemelerin varlığını ve bunların öngörülebilir ve açık olmasını gerektirmektedir (Schiavo-Campo ve Tommasi, 1999: 30). Söz konusu gereklilikler doğrultusunda, birçok ülke ödenek aktarmalarına yönelik kurullarla birlikte kontrol mekanizmalarını



hayata geçirmektedir. Ödenek aktarma yetkisinin etkin bir biçimde kullanılabilmesi için harcama birimlerinin ödenek aktarma işlemi yapmadan önce bir takım idari prosedürleri takip etmeleri gerekmektedir (Potter ve Diamond, 1999: 102). Bir başka ifadeyle, ödenek aktarma süreci şeffaf ve öngörülebilir bir biçimde düzenlenmeli ve uygulama da bu düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

Ödenek aktarmalarına ilişkin düzenlemelerde; harcama birimi yöneticilerinin serbestçe yapabilecekleri aktarmalar, bakanlık merkezinin onayını gerektiren aktarmalar, Maliye Bakan(lığ)ının onayını gerektiren aktarmalar ile kamu maliyesine ilişkin çerçeve kanunda tanımlanması gereken yasama izni gerektiren aktarmaların ayrı ayrı belirlenmesi gerekmektedir (Tommasi, 2007: 279-322).

Öte yandan ödenek aktarmaları, ödenek türü ve ödeneklerin finansman kaynağına bağlı olarak kolay ya da güç olabilmektedir. Örneğin birçok ülkede sermaye bütçesine yönelik ödenek aktarma kuralları daha esnektir. Yurtdışı finansman veya yardımlarla finanse edilen ödeneklerde yapılan aktarmalar yurtiçi finansmanla gerçekleştirilenlere oranla daha esnek kurallara tabi olabilmektedir (Sarrafi, 2005: 1-21). Ödenek aktarmalarının nispeten kolay olduğu bu kalemlere karşın, gelecekte mali güçlüklerle yol açması muhtemel olan aktarmalar için (personel harcamaları ödeneği gibi) maliye bakanlıklarının onayı istenebilmektedir.

Bu hususlara ilave olarak, ödenek aktarmaları bütçenin onaylandığı detaya bağlı olarak da değişiklik gösterebilmektedir (Hines ve Edwards, 1959: 146). Bütçenin görüşülmesi aşamasında ödeneklerin ayrıntı bazında onaylandığı durumlarda, bütçe uygulamalarında esneklik sağlamak amacıyla ödenek aktarmalarına ihtiyaç duyulurken, daha genel düzeyde ödenek onayının söz konusu olduğu durumlarda ise ödenek aktarmalarının asgari düzeyde gerçekleşmesi gerekmektedir (Buck, 1929: 488).

Birçok ülke ödenek aktarmalarına yönelik kurallarla birlikte kontrol mekanizmalarını da hayata geçirmektedir (bkz. Tablo 1). Örneğin, program bütçe sistemini uygulayan İngiltere’de bütçe uygulama sürecinde ödenek aktarma işlemlerine ilişkin ciddi bir harcama kontrolü söz konusu olup, bu kapsamda bakanlıklar arasında aktarma mümkün bulunmamaktadır. Öte yandan, bir bakanlığın programları arasındaki ödenek aktarmalarında, cari ve yatırım harcaması ayrımı dikkate alınmakta; cari harcamalar arasındaki ödenek aktarmalarında yasama kontrolü aranırken, yatırım harcamaları arasındaki

ödenek aktarmalarında Hazinenin kontrolü yeterli bulunmaktadır (OECD, 2004: 432). Ayrıca, İngiltere’de cari giderlerden sermaye giderlerine aktarma imkanı bulunmamaktadır (OECD, 2014).

Fransa’da bütçe sürecinde temel kanun olarak adlandırılan ve 2006 yılında uygulamaya konulan Temel Mali Kanun’a göre, bir bakanlık içerisinde bir programdan başka bir programa yapılacak aktarma, programa tahsis edilen ödeneğin %2’si ile sınırlı olup, yasama organının bilgilendirilmesinden sonra Maliye Bakanının onayı ile gerçekleştirilmektedir. Bakanlıklar arasında ise aynı amaca hizmet eden programlar arasında, bir programın alt programları ya da farklı ekonomik sınıfları arasında aktarma yapılabilmektedir. Ancak, farklı bir ekonomik sınıftan kamu personeli maaş ödemelerine aktarma yapılmasına izin verilmemektedir (Saxena ve Ylaoutinen, 2016: 9).

Amerika Birleşik Devletleri’nde ödenek aktarmaları yasama onayı ile mümkün olmakla birlikte Kongre, ‘nadir durumlar’da yürütmeye belirli ayrıcalıklar tanımaktadır (Blöndal vd., 2003: 43). Bu kapsamda, örneğin Savunma Bakanlığına bakanlık kalemleri arasında %10’a kadar aktarma yetkisi verilmektedir (OECD, 2004: 469).

Bütçe uygulaması aşamasında idarelere büyük esnekliğin sağlandığı İsveç’te ise ödenek aktarmalarına izin verilmemektedir. Ülkede yıl içinde kullanılmayan ödenekler tahsis edildikleri bütçe yılını takip eden iki yıl içerisinde kullanılabilen ve harcamacı kuruluşlar, ‘ödenek kredisi’ aracılığıyla kendilerine tahsis edilen ödeneğin %10’u kadar fazla harcama yapabilmektedirler. Ödenek kredisi aracılığıyla yıl içerisinde geçici ödenek aşımalarında, ilgili kurumun kullandığı ödenek kredisi kadar ertesi yıl ödeneğinde kesintiye gidilmektedir (Government Offices of Sweden, 2011: 8-10).

Japonya’da ise bir bakanlığın bağlı olduğu bakan ya da bir idarenin üst yöneticisinin bölümler, idareler ya da bakanlıklar arasında aktarma yapması yasaktır. Böyle bir aktarma, meclisin bütçenin onaylanması aşamasında izin vermesi halinde ve yıl içinde Maliye Bakanlığının izni ile mümkün olmaktadır. Maliye Bakanı böyle bir aktarmaya izin verdiği takdirde, aktarmanın sonuçlarını her bir bakanlığa, ilgili idarelere ve denetim kuruluna raporlamak zorundadır. Bütçe gelir ve gider hesaplarında, yukarıda belirtilen esaslara göre yapılan aktarmalar ve bunların nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir (Ministry of Finance Japan, 1947, Article 34).

**Tablo 1.** OECD Ülkelerinde Ödenek Aktarma Kuralları

	BÜTÇE YAPISI		AKTARMA YÖNETİMİ		AKTARMA KURALLARI (VAR= İZİN VERİLİR, YOK= İZİN VERİLMEZ)			
	Ödenek Sayısı	Ödenek Yapısı	Aktarma izni?	Onay Mercii	Bakanlıklar Arası	Programlar Arası	Ekonomik Sınıflar Arası	Diğer Sınırlamalar
Avustralya	217	Program	Var	5 milyon Avustralya dolarına kadar bakanlıklar, 5 milyon Avustralya doları üzerinde Maliye Bakanı	Yok	Bölümler içerisinde sınırlama yoktur. Bölümler arası aktarmalara izin verilmez.	Var	-
Avusturya	70	Program	Var	Altprogramlar arasında: İlgili Bakanlıklar Programlar veya bölümler arasında: Maliye Bakanlığı	Var (Nadiren)	Var	Var	-
Almanya	6.600	Harcama kalemi	Var	Harcamacı Kuruluşlar	Yok	-	Var	Belirli kategoriler arasında bütçenin % 20'si
Çek Cumhuriyeti	750-1.000 arası	Harcama Kalemi	Var	Harcama kalemleri arasında ya da bakanlıklar arasında yapılacak ödenek aktarmalarında aktarma yapılacak ödeneğin %10'una katarsa Maliye Bakanlığı, %10'u aşan ödenek aktarmalarında bütçe komitesi	Var	-	Var	-
Finlandiya	450	Harcama kalemi	Yok	-	-	-	-	-
Fransa	256	Program	Var	Kabine	Var	Bir bakanlık içerisinde bir programa tahsis edilen ödeneğin % 2'sine kadar	Farklı bir ekonomik sınıftan maaş ödemelerine aktarma yapılmasına izin verilmez.	-
İngiltere	400	Bakanlık düzeyi	Var	Maliye Bakanlığı	Yok	Var	Cari giderlerden sermaye giderlerine aktarmaya izin verilmez. Onaylanmış harcamalardan onaylanmamış harcamalara aktarma yapılamaz.	Kurum düzeyinden program düzeyine aktarma yapılamaz.
İsviçre	550	Harcama kalemi	Yok	-	-	-	-	-
Japonya	23.000	Bakanlık düzeyi	Yok	-	-	-	-	-
Kanada	190	Program	Var	Parlamentoyu bilgilendirmek kaydıyla, harcamacı kuruluşlar cari bütçeleri arasında aktarma yapabilmektedir.	-	Hazine kurulu/ maliye bakanlığı onayına tabidir	Cari, yatırım ve transfer bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarında parlamentonun onayı gereklidir.	Ödenek tahsisinin hazine kurulunca onaylandığı hallerde bu kurulun onayı olmadan ödenek aktarması yapılamaz.

	BÜTÇE YAPISI		AKTARMA YÖNETİMİ		AKTARMA KURALLARI (VAR= İZİN VERİLİR, YOK= İZİN VERİLMEZ)			
	Ödenek Sayısı	Ödenek Yapısı	Aktarma izni?	Onay Mercii	Bakanlıklar Arası	Programlar Arası	Ekonomik Sınıflar Arası	Diğer Sınırlamalar
Norveç	1.673	Harcama kalemi	Yok	-	-	-	-	-
Slovenya	462	Program	Var	Harcamacı kuruluşlar	Yok	Bir bakanlık bütçesi içerisinde, onaylanan programın tahsis edilen ödeneginin %'10'u ile sınırlı olmak üzere	Personel giderleri ödenegi ile diğer ödenekler arasında aktarma yapılmamaktadır	
Türkiye	34.500	Harcama kalemi	Var	Aktarma yapılacak ödeneginin %20'sine kadar harcamacı birimler, %20'nin üstünde Maliye Bakanlığı	Var	-	Var (Personel harcamalarından diğer sınıflara yapılan aktarmalar hariç)	Önceden aktarma yapılmış tertiplerden veya yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden aktarma yapılmaz
Yeni Zelanda	1.000	Çıktı	Var	Bakanlar kurulu (gerçekleşme sonrasında parlamento)	Yok	-	Var	Bir bakanlık içerisinde tahsis edilen üretim harcamalarının % 5'i başka bir üretim harcamasına aktarılabilir.

**Kaynak:** Saxena ve Ylaoutinen, 2016: 18; OECD, 2012; OECD, 2004.

OECD üyesi ülkelerde ödenek aktarma kurallarının gösterildiği Tablo 1’den de görüleceği üzere; aktarma izninde programlar arası ya da belirli bir miktarı aşan aktarmalarda üst makamların izni gerekmekte, cari ve yatırım bütçeleri arasında aktarmaya sınırlı ölçüde yer verilmekte ve personel giderlerinden yapılacak aktarmalara kısıtlamalar getirilmektedir. Türkiye ödenek sayısının fazlalığı ve ödenek aktarmaya dair benimsemiş olduğu esnek kurallar ile diğer ülkelerden ayrılmaktadır.

### 3. TÜRKİYE’DE ÖDENEK AKTARMALARI

Ödenek aktarmaları, Türkiye’de ilk olarak 1050 sayılı Kanun’la mali mevzuatımıza girmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu öncesinde mali sistemimizi düzenleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 56. maddesinde, fasıllar arasında ödenek aktarımının kanunla olacağı, fasıl içi aktarmaların ise Maliye Bakanlığı onayına bağlı olduğu ifade edilmiştir. Aynı Kanun’un 57. maddesinde ise maaş ve ücret tertiplerinden diğer tertiplere<sup>4</sup>, ödenek aktarması yapılmış bir tertipten başka bir tertibe ve yedek

<sup>4</sup> “Tertip” deyimi kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyini ifade etmektedir (5018 sayılı Kanun/15.md).

ödenekten aktarma yapılmış bir tertipten diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı düzenlenmiştir.

1979 yılında 24 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun ile 1050 sayılı Kanun’un 56. maddesinde yapılan değişiklikle, bütçeler ve bölümler arasında ödenek aktarmasının kanun ile olacağı, bölüm içi aktarmaların ise Maliye ve Gümrük Bakanının izni ile yapılacağı ifade edilmiştir. Söz konusu değişiklikle, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere bütçeler ve bölümler arası aktarmaları yapmaya ve yeni tertipler açmaya, bütçe kanunlarıyla Maliye ve Gümrük Bakanının yetkili kılınabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeyle, bir yandan 1050 sayılı Kanun’un ödenek aktarmasını düzenleyen 56. maddesinin metni program bütçe terimlerine uygun hale getirilmiş, diğer taraftan bütçe kanununa konulacak hükümlerle Maliye ve Gümrük Bakanına bütçeler ve bölümlerarası aktarma yapma yetkisi verilmiştir.

2003 yılında TBMM tarafından kabul edilen ve tüm hükümleriyle 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun ile 1050 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılırken, program bütçe sistemi terkedilerek stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe uygulamasına geçilmiştir. Bütçe döngüsü üzerinde kapsamlı değişiklikleri hayata geçiren bu Kanun ile ödenek aktarmasına dair uygulama da yeniden düzenlenmiştir.

Buna göre, 5018 sayılı Kanun’un 21. maddesinde merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı, ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilecekleri ve bu şekilde yapılan aktarmaların, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu maddede ayrıca, personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı ve ödenek aktarmalarına ilişkin diğer hususların merkezî yönetim bütçe kanununda düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Esasında personel giderleri, ödeme yapılacak personel sayısı ve yıl içinde yapılacak zam oranları büyük ölçüde belli olduğu için bütçe kalemleri arasında tahmin oranı en yüksek olanlardan biridir. Personel giderleri tertibinden diğer

tertiplere ödenek aktarılması durumunda yıl sonunda bu tertibin ek ödeneğe ihtiyaç duyması kaçınılmaz olacağından, bu durumun önüne geçmek ve mali disiplinin bozulmasını önlemek amacıyla personel giderleri tertibinden diğer tertiplere aktarma yapılması yasaklanmıştır. Öte yandan, herhangi bir tertipte ödenek yetersizliği söz konusu olması durumunda, aynı kurumdaki başka bir tertipten ya da başka bir kurumun tertibinden aktarma yapılabileceği gibi yedek ödenekten de aktarma yapılabilmektedir. Her üç durumda da ödenek aktarması yapılan tertip “aktarma yapılmış tertip” olmakta ve bu tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamamaktadır (Anayasa Mahkemesi, 2018).

5018 sayılı Kanun ile ödenek aktarmaya ilişkin temel kurallar belirlenmiş, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin ödenek aktarmaya ilişkin tabi olacağı diğer kurallar yılı bütçe kanunlarında düzenlenmiştir<sup>5</sup>. Bu kapsamda, 2006 yılından başlamak üzere 2015 yılına kadar olan tüm bütçe kanunlarında ödenek aktarmaya ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemelerde genel olarak, kamu kurumlarının aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilecekleri, yüzde yirmiyi geçen kurum içi aktarmaları yapmaya ise Maliye Bakanının yetkili olduğu belirtilmiştir. Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak yılı yatırım programında değişiklik yapılması halinde değişiklik konusu projelere ait ödeneklerle ilgili kurumlar arası aktarma yapmaya Maliye Bakanlığı yetkili kılınmış, bu kapsamda yapılan ödenek aktarmalarında aktarma yasağı kuralının uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Bunun dışında, yine bütçe kanunlarıyla belirli durumlarda idarelere ödenek aktarma yapma yetkisi verilmektedir. Örneğin, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, “fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın” ödenek aktarmaya yetkili olduğu düzenlenmiştir.

Ödenek aktarma mekanizması, Türk bütçe sisteminde kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ve yıl içinde ortaya çıkabilecek ödenek fazlalarının diğer kurumların ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla, son yıllarda yoğun olarak kullanılmıştır. Sayıştay Başkanlığı 2017 Yılı Genel Uygunluk Bildiriminde, gerçekleştirilen ödenek aktarma, düşme ve ekleme işlemleri ile genel bütçeli

<sup>5</sup> Her yıl çıkarılan Ayrıntılı Harcama Programı (AHP), Ayrıntılı Finansman Programı (AFP) Uygulama ve Bütçe İşlemleri Hakkında Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliğlerinde aktarma ve diğer bütçe işlemlerine ilişkin ayrıntılı açıklamalara yer verilmektedir.

idarelerin toplam ödenek tutarında bir değişim olmamakla birlikte, bu işlemler ile eklenen ve düşülen ödenek tutarının kamu idarelerinin yılsonu ödenek toplamlarına oranının %1’den %92’ye kadar değişiklik gösterdiği, ortalama değişim oranının ise %28,45 olarak gerçekleştiği yönünde tespitlere yer verilmiştir (Sayıştay, 2017). 2017 yılı içinde eklenen ve düşülen ödeneğin toplam ödeneğe oranı en yüksek olan 15 genel bütçeli kamu idaresinin ödenek aktarma bilgileri Tablo 2’de gösterilmiştir.

**Tablo 2:** Türkiye’de Eklenen ve Düşülen Ödeneğin Toplam Ödeneğe Oranı En Yüksek Olan 15 Kamu İdaresi (2015-2017)

Genel Bütçeli Kamu İdaresinin Adı	2017							2016	2015	Toplam Ödenek (g)	
	Kurum Dışı Aktarmalar İle Eklenen (a)	Kurum Dışı Aktarmalar İle Düşülen (b)	Kurum İçi Aktarmalar İle Eklenen (c)	Kurum İçi Aktarmalar İle Düşülen (d)	Yedek Ödenekten Aktarmalar İle Eklenen (e)	Eklenen ve Düşülen Ödenek Toplamı (f=a+b+c+d-e)	(*) Eklenen ve Düşülen Ödeneğin Toplam Ödeneğe Oranı (h=f/g)	Eklenen ve Düşülen Ödenek Toplam Ödeneğe Oranı	Eklenen ve Düşülen Ödenek Toplam Ödeneğe Oranı		
Başbakanlık	0	634.572	93.358	93.358	1.228.020	2.049.307	92,00%	98%	98%	2.227.043	
Sağlık Bak.	6.635.487	37.367	1.627.057	1.627.057	542.811	10.469.778	80,30%	19%	53%	13.037.529	
Afet ve Acil Durum Yön. Başk.	280.000	32	246.169	246.169	1.802.300	2.574.668	77,2%	82%	94%	3.333.599	
Kalkınma Bak.	0	1.170.943	16.003	16.003	1.000	1.203.948	73,00%	62%	109%	1.649.850	
Millî Eğitim Bak.	0	22.726.957	10.537.057	10.537.057	1.440.025	45.241.095	66,50%	74%	79%	68.003.743	
Emniyet Genel Müd.	1.250	7.800.148	1.428.719	1.428.719	807.764	11.466.598	63,90%	43%	74%	17.942.944	
Çevre ve Şehircilik Bak.	864.124	85.241	47.723	47.723	2.087.198	3.132.009	57,20%	22%	20%	5.474.229	
Kültür ve Turizm Bak.	132.833	300.893	903.712	903.712	87.776	2.328.927	53,90%	45%	33%	4.316.932	
Sahil Güvenlik Komutanlığı	368	65.282	160.444	160.444	16.600	403.137	53,90%	27%	19%	747.802	
Avrupa Birliği Bak.	0	0	9.576	9.576	291.295	310.448	51,30%	17%	38%	604.820	
Göç İdaresi Genel Müd.	0	9.700	63.360	63.360	108.167	244.588	47,10%	87%	71%	519.156	
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bak.	71.154	3.420.488	231.498	231.498	10.581.374	14.536.011	43,10%	47%	78%	33.755.759	
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müşş	0	0	3.510	3.510	892	7.912	42,20%	35%	14%	18.749	
İçişleri Bak.	411.080	135.694	722.667	722.667	884.824	2.876.933	38,70%	131%	44%	7.434.922	
Anayasa Mahkemesi	0	96	8.176	8.176	5.000	21.448	33,70%	8%	6%	63.688	
			Toplam (15 İdare)			96.866.807					159.130.765
			Toplam (47 İdare)			188.207.096					661.570.671

(\*) Tablo sıralaması bu sütuna göre yapılmıştır.

**Kaynak:** Sayıştay, 2017: 16.

Tablo 2’de yer alan veriler eklenen ve düşülen ödenek tutarının kamu idarelerinin yılsonu ödenek toplamlarına oranının 2015 yılında %4,79’dan %108,85’e kadar değişiklik gösterdiği, ortalama değişim oranının %29,55 olarak gerçekleştiği; 2016 yılında eklenen ve düşülen ödenek tutarının kamu idarelerinin yılsonu ödenek toplamlarına oranının %2’den %131’e kadar değişiklik gösterdiği ve ortalama değişim oranının %30,31 olarak gerçekleştiğini göstermektedir (Sayıştay, 2015: 15; Sayıştay, 2016: 16). 2017 yılında önceki iki yılı kıyasla ödenek aktarmalarının nispeten daha düşük düzeyde gerçekleştiğini söylemek mümkün olmakla birlikte, eklenen ve düşülen ödenek tutarının kamu idarelerinin

yılısonu ödenek toplamalarına oranının %1’den %92’ye kadar değişiklik gösterdiği ve ortalama değişim oranının ise %28,45 olduğu dikkate alındığında, yürütmenin bütçe uygulaması aşamasında, ödenek aktarması mekanizmasına yoğun olarak başvurduğu görülmektedir (Tablo 2).

#### **4. TÜRKİYE’DE ÖDENEK AKTARMALARINA İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN BÜTÇE HAKKI KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ**

Parlamentoların gelişmesiyle birlikte halkın, mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma çabaları bütçe hakkı (power of the purse) kavramı çerçevesinde şekillenmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 202). Bu kapsamda bütçe hakkı, vergi ve diğer gelir kaynakları ile giderlerin yasama tarafından onaylanması ve bu onay işlemlerinin yine yasama tarafından her yıl gerçekleştirilmesi hakkını ifade etmektedir (Selen ve Tarhan, 2014: 6). Böylece, esas olarak millete ait olan bütçe hakkı temsili demokrasilerde yasama organının kullanımına devredilmek suretiyle sistemleşmiş ve mali bir müessese olarak anayasalarla düzenlenmiştir (Şen, 2011: 24).

Bütçe hakkı, temsili demokrasinin kurumsallaşmasında etkin rol oynadığı gibi erkler arası yetki ve fonksiyon dağılımının şekillenmesinde de kilit rol oynamıştır. Zira, bütçe hakkı denildiği zaman bütçenin hangi erk tarafından hazırlanacağı ve uygulanacağı ile hangi erk tarafından görüşülüp onaylanacağı hususları da anlaşılmaktadır. Yasama organı, bütçe yasa tasarısını onaylayarak yürütme organına icraat yapma imkanı ve kaynağı sağlamak suretiyle bütçe yetkisini devretmekte, yürütme de yasamanın devrettiği bu yetkiye uygun olarak bütçeyi uygulamaktadır.

Ödenek aktarmaları, yasama organının bütçe hakkı ile yakından ilişkilidir. Tarihsel süreçte hükümetler hedef ve öncelikleri doğrultusunda bütçelerini hazırlamadan önce, yasama organı ödenekleri onaylama yetkisine sahip olmuştur. Bir diğer ifadeyle demokratik parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde yürütme organları henüz bütçe üzerinde söz hakkı sahibi değilken, yasama organları ödenek onaylama yetkisini elde etmiştir. Üstelik, bütçe hakkına ilişkin sürecin üçüncü aşamasını bütçe gelir ve giderlerinin her yıl parlamento tarafından yeniden müzakere edilerek onaylanması oluşturmuştur. Bu açıdan yürütme organının yasama organının onayı olmaksızın gerçekleştirmiş olduğu ödenek



aktarmaları, bütçe hakkına aykırılık teşkil ettiği gibi, bu yetkinin yasal düzenleme ile verilmesi dahi, ödeneklerin mecliste her yıl yeniden görüşülerek onaylanması ilkesine aykırılık teşkil etmektedir (Schick, 2002: 18).

Bütçe hakkının yasama organına ait olması, bütçenin hazırlanması, müzakeresi ve yürürlüğe girmesi sürecinde ve harcamalar için ödenekler tahsis edildikten sonra, bütçenin planlandığı ve yasama organının onayladığı şekliyle uygulanmasını gerektirmektedir. Bu açıdan bakıldığında, yürütmenin ödenek aktarmaları, bütçe uygulamalarında esneklik sağlamakla birlikte, bu yetkinin aşırı kullanımı yasama organının ödenekleri ayrıntı bazında onaylarken amaçladığı hedefleri ve ödeneklerin yasama organının öngördüğü şekilde kullanımını engelleyebilmektedir. Bu durum da yasamanın bütçe hakkını zedeleyebilmektedir (Potter ve Diamond, 1999: 64, 65).

Ülkemizde ödenek aktarmalarının bütçe hakkına aykırılık teşkil edip etmediğine dair tartışmalar Cumhuriyet Halk Partisi tarafından 2015, 2016 ve 2017 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları’nın bazı hükümlerinin yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açmasıyla gündeme gelmiştir. Partinin, bu Kanunlar’da yer alan kurumlar arası ve kurum içi aktarmalara ilişkin düzenlemelerin iptal talebi gerekçelerinde;

- İlgili Bakanlara veya idarelere ödenek aktarmaya ilişkin verilen yetkilerin hiçbir çerçeve ve esas belirlenmeden, sınırlamalara bağlı olmaksızın yapılmasının yasamanın yürütmeye yetki devri olduğu,
- Anayasa’nın Bakanlar Kuruluna bile vermediği yetkileri, bütçenin uygulanması aşamasında bütçeyi bütünüyle yeniden yapmak suretiyle Maliye Bakanının kullanabildiği,
- Anayasa’da bütçe kanunlarının hazırlanması, görüşülmesi, yayımlanması ve denetlenmesi bakımından diğer kanunlardan farklı usuller benimsendiği için bir kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi ve kaldırılmasının imkansız olduğu

belirtilmiş ve tüm bu düzenlemelerin Anayasa’ya aykırı olduğu ve Parlatonun sahip olduğu bütçe hakkının ihlali olduğu ifade edilmiştir.

Ana Muhalefet Partisinin bütçe hakkını ön plana çıkardığı ödenek aktarma işlemlerine ilişkin iptale konu hükümlerle ilgili olarak Maliye Bakanlığı da bütçe hakkı ekseninde savunma yapmıştır. Söz konusu savunmada;

- Anayasa’da kurum içi veya kurumlar arası ödenek aktarmalarını sınırlayan herhangi bir hükme yer verilmemesi nedeniyle Anayasa’nın 163 üncü maddesindeki<sup>6</sup> sınırın idare bazında konulmuş bir sınır olmadığı ve toplam merkezi yönetim bütçe büyüklüğünün idari bir işlemle artırılmamasına ilişkin bir sınır olduğu,
- Bütçe sınıflandırmasının kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört farklı bölümü içermesi ve bu bölümlerin de alt kırımlara sahip olmasının tertip sayısının çok yüksek sayıda olmasına neden olduğu, örneğin, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde yaklaşık 24.000 tertibin yer aldığı ve bu tertiplerin tamamına ilişkin harcamaların bütçe hazırlanırken tahmin edilen ödenekler çerçevesinde gerçekleşmesinin mümkün bulunmadığı ve Parlamentonun da bütçeyi görüşüp onaylarken her bir ödeneği ayrı ayrı değerlendirip tartışmasının imkansız olduğu belirtilmiştir.

Dolayısıyla, Maliye Bakanlığının savunmasında bütçenin büyüklüğüne ilişkin sınırlama vurgusu yapılırken; bu büyüklük değiştirilmeksizin yapılan bütçe dağılım veya kompozisyon değişikliğinin bütçe hakkının ihlali anlamına gelmediği ifade edilmiştir.

Ana Muhalefet Partisinin iddialarını ve Maliye Bakanlığının savunmasını değerlendiren Anayasa Mahkemesi 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun (MYBK) bazı hükümlerinin yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle açılan davayı sonuçlandırmıştır. Mahkeme, 2015/7 Esas Sayılı ve 2016/47 Karar Sayılı Kararıyla, aktarmaya ilişkin iptale konu düzenlemelerden 2015 Yılı MYBK’da yer alan 6. maddenin; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden hizmeti yaptıracak olan kamu idaresinin, yıl içinde hizmeti yürütecek olan idarenin bütçesine, fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın ödenek aktarmaya yetkili olduğunu düzenleyen (3) numaralı fıkrasındaki “.....fonksiyonel sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın...” ibaresi ile verilen ödenek aktarma yetkisine ilişkin düzenlemeyi iptal etmemiştir. Mahkeme Kararın gerekçesinde, “Dava konusu kural, bu yönüyle bütçenin uygulanması ile ilgili hüküm kapsamında değerlendirildiğinden bütçe hakkını zedelememektedir” değerlendirmesinde bulunmuştur. Bunun yanı sıra, Mahkeme, iptale konu diğer aktarmaya ve özel hesaba ilişkin hükümleri iptal etmiş ve iptal gerekçesinde ise;

<sup>6</sup> 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği ile söz konusu hüküm 161. maddeye taşınmıştır.

“... yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve harcama konusunda sahip olduğu yetkinin, dava konusu kurallar ile kısmen ilgili bakana veya idareye verilerek, çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlandırmaya bağlı olmaksızın yürütmeye geniş yetkiler tanınması; Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının yürütme organına devri olduğu için Anayasaya aykırıdır.”

ifadelerine yer verilmiştir.

Bu kapsamda, Mahkemenin iptal gerekçeleri göz önünde bulundurularak; ödenek aktarma işlemlerinin çerçevesi, sınırları ve esasları daha net bir şekilde belirlenerek, TBMM’nin bütçe hakkının yürütmeye devrinin önüne geçilmesi için 16/11/2016 tarihli ve 6761 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanun’un “Ödenek Aktarmaları” başlıklı 21. maddesi yeniden düzenlenmiştir.

Söz konusu Kanun değişikliği ile ödenek aktarmalarına ilişkin temel olarak iki yeni düzenleme getirilmiştir. Bunlardan ilki, Kanun’un değişiklik öncesi metninde geçen ve merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapılabilmesine imkan veren düzenlemede yer alan oran (yılı bütçe kanunlarında da düzenlendiği şekliyle) yüzde yirmiye çıkarılmıştır. Ayrıca daha önce yılı bütçe kanunlarında yer alan ve yüzde yirmiyi geçen diğer her türlü kurum içi aktarmaları yapmaya Maliye Bakanının yetkili olduğuna dair düzenleme 5018 sayılı Kanun’a taşınmıştır.

İkinci ve asıl değişiklik ise “Harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.” hükmü ile gerçekleştirilmiştir. Bu şekilde, genel bütçe ödeneklerinin yüzde on oranında ödenek aktarma tavanı belirlenerek, Anayasa Mahkemesinin iptal kararında ödenek aktarmalarına ilişkin belirttiği “çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlandırmaya bağlı olmaksızın yürütmeye geniş yetkiler tanınması” sorununun giderilmesi ve böylece Meclisin bütçe hakkının zedelenmemesi amaçlanmıştır.

Ancak, bu yeni düzenleme için de Anayasa’ya aykırı olduğu iddiasıyla ve “ödenek aktarma konusunda idareye bu denli geniş yetkiler tanınmasının bütçe hakkının devrine sebebiyet vereceği” gerekçesiyle Ana Muhalefet Partisi

tarafından yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Dava dilekçesinde ayrıca, kurum içi ödenek aktarma işlemlerinde, kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere Maliye Bakanlığının yetkili kılınmasının Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının yürütme organına devri anlamına geldiği ileri sürülmüştür.

Mahkeme, 2017/19 Esas Sayılı ve 2018/11 Karar Sayılı Kararıyla, ödenek aktarmalarına ilişkin yeni düzenlemenin Anayasa’ya aykırı olduğu yönündeki talebi reddetmiştir. Mahkeme kararında, ödenek aktarma konusu yapılacak miktarın genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçemeyeceği yönündeki düzenlemeyle ödenek aktarmalarına ilişkin çerçevenin çizildiğini ve konuya ilişkin üst sınırın belirlendiğini ifade etmiştir. Ayrıca, söz konusu düzenlemeyle yürütme organına ödenek aktarma konusunda doğrudan verilmiş bir yetkinin bulunmadığı, ödenek aktarımına ilişkin usul ve esasların Kanun ile belirlenen sınırlar dahilinde yine Meclis tarafından bütçe kanunlarıyla düzenleneceği ve bu yüzden Meclisin sahip olduğu bütçe hakkının devrine sebebiyet vermeyeceği belirtilmiştir.

Aynı şekilde Anayasa Mahkemesi, kamu idarelerinin ihtiyaç duyması halinde yüzde yirmiyi aşan kurum içi ödenek aktarma işlemlerinde, kurum başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere Maliye Bakanlığının<sup>7</sup> yetkili olduğunu belirterek, 5018 sayılı Kanun değişikliği ile gerçekleştirilen yeni düzenlemeyle Maliye Bakanlığına verilen ödenek aktarma yetkisinin çerçeve ve esaslarının net bir biçimde belirlendiğine ve söz konusu düzenlemenin Meclisin bütçe hakkının devri anlamına gelmeyeceğine hükmetmiştir.

Ödenek aktarma işlemlerinin bütçe hakkı kapsamında değerlendirilmesinde dikkate alınması gereken bir diğer husus, çoğunlukla personel giderleri tertibinden yedek ödeneğe aktarma yoluyla yapılan harcamalardır. 5018 sayılı Kanun’un “Yedek ödenek” başlıklı 23. maddesinde, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülme-yen hizmetler için genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabileceği hüküm altına alınmıştır. Sayıştay Başkanlığı 2017 Yılı Genel Uygunluk Bildirimine göre 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun 6. maddesi ile Maliye Bakanlığına verilen yetkiler dâhilinde yapılan ödenek aktarmaları sonucunda, yedek ödenek tutarı 38.006.572.361,00 Türk Lirasına ulaşmıştır. Bu tutar, 661.570.671.096,34 Türk liralık genel bütçeli idareler yıl sonu toplam ödeneğinin % 5,74’üne tekabül etmektedir.

<sup>7</sup> 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 213. maddesiyle Maliye Bakanlığının yetkileri Cumhurbaşkanlığına devredilmiştir.

5018 sayılı Kanun’un 21. maddesinde, personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak, son yıllarda Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinde de belirtildiği gibi ek bütçe yoluna gidilmeksizin, personel giderleri tertibinden yedek ödenğe aktarma yoluyla harcama yapılması ve bu harcamanın da kesin hesap kanunu tasarılarında “tamamlayıcı ödenek” olarak verilir verilmemesi hususu Sayıştay tarafından TBMM’nin takdirine bırakılmaktadır. Ülkemiz mali mevzuatında yer almayan tamamlayıcı ödeneğin TBMM tarafından uygun bulunması ise personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı sınırlamasının esnetilmesi anlamına geldiği gibi, bu uygulamanın yasamanın bütçe hakkı çerçevesinde yeniden değerlendirilmesini de gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla, yürütmenin TBMM tarafından bütçe uygulamasına ilişkin kendisine verilen yetkileri kullanırken bütçe hakkı ilkesi çerçevesinde bu yetkileri genişletecek şekilde uygulamalardan kaçınması gerektiği değerlendirilmektedir.

## **DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Bütçenin hazırlanmasındaki yetersizlikler, ilave ödenek ihtiyacının ek bütçe hazırlamadan karşılanmak istenmesi ve yıl içinde meydana gelen değişikliklere karşı yürütmeye esneklik sağlanması açısından ödeneği fazla bulunan bütçenin bir tertibinden ödeneği eksik olan bir başka tertibine devri olan ödenek aktarmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bütçenin bir tahmin (aracı) olması ve en etkin tahminlerde bile sapmalar olabileceği gerçeği, olası her durum için etkin kaynak tahsisinin öngörülemeyeceği hususunun dikkate alınmasını gerektirmektedir. Böyle durumlarda ortaya çıkacak ödenek ihtiyacının karşılanma yöntemlerinden biri de kurumların kendi bütçeleri içinde ödenek aktarmalarıdır. Ancak ödenek aktarmalarında aşırıya kaçılması, yasamanın bütçe hakkını zedelemekte ve bütçenin takibini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, ödenek aktarmaları yürütmeye esneklik sağlarken, bütçeyle belirlenen öncelikleri değiştirmemeli ve yasamanın bütçe hakkını zedelememelidir.

Ödenek aktarmalarının bütçenin uygulanması sırasında karşılaşılan belirsizlikler ya da mali yönetimdeki etkinsizlikler nedeniyle istisnai durumlarda başvurulması gereken bir mekanizma olması gerekirken, sınırları tam çizilmeden, sıklıkla başvuru bir mekanizma haline dönüşmesi, ödeneklerin verilmiş amacı dışında kullanılmasına yol açabilmekte ve bu durum yasamanın bütçe hakkının

zedelenmesi sonucunu doğurabilmektedir. Dolayısıyla, ödenek aktarmalarının bütçe hakkı üzerinde neden olduğu olumsuz etkilerin giderilmesi için yürütmenin ödenek aktarmaları konusunda bir takım sınırlamalara tabi tutulması gerekmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda ödenek aktarmalarına dair bir dizi kural benimsenmiş olmakla birlikte, Türkiye’de ödenek aktarma kuralları OECD üyesi diğer birçok ülkeye kıyasla daha esneklerdir. Bu esneklik, bütçe harcama kalemi sayısının fazlalığının yanı sıra, bütçenin onaylanma düzeyi ve uygulamada siyasal tercihlerin de ödenek aktarmasında etkili olmasından kaynaklanmaktadır.

Ülkemizde ödenek aktarmalarının bütçe hakkı çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin tartışmalar Cumhuriyet Halk Partisi tarafından 2015, 2016 ve 2017 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarının bazı hükümlerinin yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açması sürecinde gündeme gelmiştir. Bu başvuruya ilişkin Mahkeme, “çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlandırmaya bağlı olmaksızın yürütmeye geniş yetkiler tanınmasının” yasamanın bütçe hakkının yürütme organına devri anlamına geldiği gerekçesiyle ödenek aktarmaya ilişkin maddelerin Anayasa’ya aykırılığı sebebiyle iptaline karar vermiştir. Mahkemenin iptal gerekçeleri göz önünde bulundurularak; 5018 sayılı Kanun’da değişikliğe gidilmiş ve ödenek aktarmalarına ilişkin Kanun’un 21. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Ancak, bu yeni düzenleme de yasamanın bütçe hakkının yürütmeye devrine sebebiyet vereceği gerekçesiyle Ana Muhalefet Partisi tarafından bir kez daha yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Mahkeme, bu kez ödenek aktarmalarına ilişkin yeni düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu yönündeki talebi reddetmiştir.

Bütçe uygulamalarına yönelik geçmiş tecrübeler, onaylanmış bütçelerdeki geniş ve gelişigüzel değişikliklerin bütçenin güvenilirliğini azalttığı gibi, bütçenin bir mali planlama aracı olma işlevini ve bütçe aracılığıyla hükümetlerin temel politikalarını hayata geçirmesini de güçleştirdiğini göstermektedir. Bu nedenle, yıl içinde yapılan ödenek aktarmalarının büyüklüğü ve sıklığının belirlenmesinde bütçe hazırlık aşamasının etkinliği ya da diğer bir ifadeyle bütçe tahmin kalitesi önemli bir etkidir. Yıl içerisinde karşılaşılabilecek özel durumlar ödenek aktarmalarına olan ihtiyacı artırırken, bütçenin tahmin kalitesinin artması ödenek aktarmalarına olan ihtiyacı azaltmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, genellikle bütçe formülasyonundaki ve gelir-gider tahminlerindeki etkinsizliklerden kaynaklı bütçe uygulaması esnasında karşı karşıya kalınan belirsizlikler, değişen ekonomik

koşullar, yeni öncelikler ve zayıf bütçe yönetimi ödenek aktarmalarının temel nedenleri olarak öne çıkmaktadır.

Bütçe tahmin kalitesinin yanı sıra ödenek aktarma işlemlerinin büyüklüğünü ve sıklığını belirleyen bir diğer husus ise yasamanın bütçeyi görüşme ve onaylama düzeyidir. Ödenek aktarma yetkisinin çerçeve ve esasları belirlenirken yasamanın bütçeyi görüşme ve onaylama düzeyinin de dikkate alınması, yasamanın bütçe hakkını daha etkin kullanmasını sağlayacaktır. Aslında bütçeyi görüşme ve onaylama düzeyi ile belirlenen bütçe dağılımının ödenek aktarım işlemlerinde bir sınır olarak kabul edilmesi yaklaşımı ülkemizde belediye bütçelerinde görülmektedir. Belediye bütçelerinde ödenek aktarmaları için belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç farklı onay merci belirlenmiştir. Buna göre, belediye bütçelerinde kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapılabilmesi için belediye meclisinin (5393 sayılı Kanun/18. md), bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapılabilmesi için belediye encümeninin (5393 sayılı Kanun/34. md) ve bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar aktarmalar için belediye başkanının (5393 sayılı Kanun/38. md) onayı gerekmektedir. Ekonomik sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyleri bütçeleşme düzeyi olmadığından, bunlar arasında aktarma onayına gerek bulunmamaktadır (Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği/36. md).

Ödenek aktarma işlemlerinin bütçe hakkı kapsamında değerlendirilmesinde, bütçenin görüşülme ve onaylanma düzeyinin dikkate alınması yaklaşımı merkezi yönetim bütçesi açısından değerlendirildiğinde ise 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği öncesi ve sonrası olmak üzere iki farklı sonuç ortaya çıkmaktadır. Söz konusu Anayasa değişikliği öncesinde “Bütçenin görüşülmesi” başlıklı Anayasa’nın 162. maddesinde “bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır” hükmü yer almaktaydı. Bu hüküm doğrultusunda bütçe, gerek Plan ve Bütçe Komisyonunda gerekse Genel Kurulda fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyinde görüşülüp oyladığı için, yıl içinde bütçe uygulaması sırasında 5018 sayılı Kanun ile belirlenen sınır dâhilinde (kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere) fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci, üçüncü ve dördüncü düzeyinde yapılan ödenek aktarmaları yasamanın belirlediği bütçe dağılımında değişiklik sonucunu doğurmamaktaydı. Ancak, fonksiyonel

sınıflandırmanın birinci düzeyinde yapılan ödenek aktarmaları yasama organı tarafından belirlenmesi gereken bütçe dağılımının, onun onayı dışında müdahalesi anlamına geliyordu ve bu durum da yasamanın bütçe hakkının zedelenmesi sonucuna yol açmaktaydı.

Öte yandan, 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği sonrasında Anayasa’nın 161. maddesi “Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır” şeklinde değiştirilmiştir. Buna göre, genel bütçeli kamu idarelerinin bütçeleri kurum bazında toplam gider, özel bütçeli idarelerin bütçeleri ise kurum bazında toplam gider ve gelir olarak görüşülüp oylanacağı için yıl içinde bütçe uygulaması sırasında 5018 sayılı Kanun ile belirlenen sınır dâhilinde idare bazında yapılan ödenek aktarmaları yasamanın belirlediği bütçe dağılımında değişiklik sonucunu doğurmayacaktır. Böylece daha genel düzeyde ödenek onayı söz konusu olduğu halde ödenek aktarma işlemlerinde yürütmenin sahip olduğu yetkide sınırlandırmaya gidilmemiştir. Dolayısıyla, 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği sonucunda ‘sıralı yapı’ mantığı çerçevesinde yürütmenin ödenek aktarma konusunda yetkisinin genişlediği görülmektedir.

Dünya’da 19. yüzyıl sonrasında yasama organlarının bütçe hakkının aşındığı, yürütmenin bütçe sürecindeki rolü ve etkisinin arttığı bir gerçek olmakla birlikte, yürütmenin bu yetkisini belirli sınırlar ve kurallar çerçevesinde kullanmaması, bütçe hakkının doğasına aykırılık teşkil etmektedir. Bütçe ve mali yönetim literatüründe bütçenin hazırlanma, yasama organında görüşülme ve onaylanma derecesinin ayrıntılı olmadığı durumlarda bu mekanizmaya sıklıkla başvurulmaması gerektiğinin altı çizilmektedir. Türkiye’de 2016 yılında 5018 sayılı Kanun’un “Ödenek Aktarmaları” başlıklı 21. maddesinde yapılan değişiklik ile yürütmenin ödenek aktarma yetkisinin genişletilmesinin ve ardından 2017 yılında Anayasa’da yapılan değişiklik ile TBMM Genel Kurulunda kamu idare bütçelerinin bölümler itibariyle görüşülmesi ve onaylanması uygulamasının yerine kurumlar itibariyle görüşülmesi ve onaylanması yönündeki değişikliğin yasama organının bütçe hakkını zayıflattığı söylenebilir.

Söz konusu düzenlemeler ile bir taraftan bütçe onaylanma aşamasında, diğer taraftan uygulama aşamasında, yürütmenin bütçe üzerinde daha fazla söz hakkı sahibi olması sağlanmıştır. Bütçe uygulaması aşamasında yürütmenin ödenek aktarmaları aracılığıyla, onaylanan bütçeye aykırı harcamalar gerçekleştirmesi, yıl içerisinde karşı karşıya kalınan beklenmedik durumlar ve değişen öncelikler



karşısında yürütmeye mali manevra kabiliyeti sağladığı için normal karşılanabilir. Ancak, ödenek aktarma yetkisinin yıl içerisinde sıklıkla kullanılması bütçe uygulamasının yasamanın önceliklerinden sapmalar göstermesine ve başta mali disiplin olmak üzere, giderlerde tahsis, saydamlık ve iç tutarlılık gibi bütçe ilkelerinden sapmalara yol açmaktadır. Bu durum, bütçenin kendisine atfedilen fonksiyonları etkin olarak gerçekleştirmesini engellediği gibi, yasamanın bütçe üzerindeki kontrolünü (demokratik kontrolü) de güçleştirmektedir. Yürütmenin bütçe ödenek aktarmalarına ilişkin yetkisini genişleten düzenlemelerin sınırlarının belirli olması ve yasal düzenleme ile gerçekleşmesi şekli açıdan usule uygundur. Bu noktadan bir değerlendirme yapıldığında, yürütmenin ödenek aktarması yetkisinin keyfilikten uzak bir şekilde kullanıldığı söylenebilir. Ancak, yapılan düzenlemelerin özü itibarıyla bir değerlendirme yapıldığında, ödenek aktarma mekanizmasının doğrudan bütçe hakkını aşındıran bir mekanizma olduğu görülmektedir. Bu nedenle ödenek aktarmalarına ilişkin yürütmeye verilen yetkiler yasa ile yapılmış olsa dahi, yasama organına ait olan bir yetkinin yürütme tarafından kullanılması sonucunu doğurmaktadır. Nitekim yürütmenin geçmiş dönemde ödenek aktarma mekanizmasına sıklıkla başvurması Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine konu olmuştur. Yürütme, ödenek aktarmalarının yıl içi bütçe uygulaması sırasında ortaya çıkan ihtiyaçlar ve öngörülmeven durumlardan kaynaklandığını savunmuştur. Ancak, 6771 sayılı Kanun’la Anayasada yapılan değişik sonucu bütçenin gerek TBMM Bütçe Komisyonu gerekse Genel Kurul’da idareler itibarıyla görüşülüp onaylanmasıyla birlikte, ödenek aktarma mekanizmasına daha az ihtiyaç duyulması gerektiği söylenebilir. Dolayısıyla, 2016 yılında 5018 sayılı Kanun’un “Ödenek Aktarmaları” başlıklı 21. maddesinde yapılan değişikliğin yeniden gözden geçirilmesi ve kapsamının daraltılmasının uygun olacağı ifade edilebilir.

## KAYNAKÇA

- Ardanaz, Martin, Carlos Scartascini (2014), “The Economic Effects of Constitutions: Do Budget Institutions Make Forms of Government More Alike?”, *Constitutional Political Economy*, Springer, vol. 25(3), pp. 301-329.
- Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı (2012), *Harcama Birimleri Kılavuzu 2. Sürüm*, Başbakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Blöndal, Jón R., Dirk-Jan Kraan, Michael Ruffner (2003), “Budgeting in the United States”, *OECD Journal on Budgeting*, 3, pp. 7-53.
- Buck, Arthur E. (1929), *Public Budgeting*, Harper Brothers Publishers, New York.
- Chubb, Basil (1952), *The Control Of Public Expenditure*, The Clarendon Press, Oxford.
- Coombs, Hugh M., David Ellis Jenkins (2002), *Public Sector Financial Management, Third Edition*, Thomson Learning, London.
- Dedeoğlu, Emin (2016), “Kamu Mali Yönetiminde Neler Oluyor?, Varlık Fonu ve Tamamlayıcı Ödenek”, *TEPAV Değerlendirme Notu*, No:201629, TEPAV, ss.1-6.
- Ferejohn, John, Keith Kreihbel (1987), “The Budget Process and the Size of the Budget” *American Journal of Political Science*, 31(2), pp. 296-320.
- Government Offices of Sweden, *Budget Act, Swedish Code of Statutes*, Issued on 10 March 2011, SFS 2011:203 Published 22 March 2011, Section 8-10.
- Green, Andrew, B. Ali, A. Naeem, D. Ross (2000), “Resource Allocation and Budgetary Mechanisms for Decentralized Health Systems: Experiences from Balochistan, Pakistan”, *Bulletin of the World Health Organization*, 78 (8), pp.1024-1035.
- Hines, J. S, R. S Edwards (1959), *Budgeting in Public Authorities*, George Allen and Unwin Publishers, London.
- İpek, Elif Ayşe Şahin (2017), “Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM’nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi”, *Maliye Finans Yazıları*, Sayı: 107, ss. 69-108.
- Kraan, Dirk-Jan, Joanne Kelly (2005), *Reallocation: The Role of Budget Institutions*, OECD, Paris.

- Kraan, Dirk-Jan, Daniel Bergvall, Iris Müller, Joachim Wehner (2006), “Budgeting in Croatia”, OECD Journal on Budgeting, Volume: 5, No: 4, pp. 1-55.
- Lienert, Ian (2013), “Role of the Legislature in Budget Processes”, The International Handbook of Public Financial Management. R. Hemming, & B. H. (Der.), Palgrave Macmillan, New York, s. 116-136.
- Lienert, Ian (2010), “Role of the Legislature in Budget Processes”, Technical Notes and Manuals 10/04, International Monetary Fund, Washington D.C., pp.1-25.
- Ministry of Finance Japan (1947), Public Finance Law, Law No. 34, April 31, 1947, <http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2002/brief/2002-35.htm>, (Erişim Tarihi: 22.09.2018).
- OECD (2004), “Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems”, OECD Journal of Budgeting, Volume 4, No 3, pp. 1-483.
- OECD (2012), International Budget Practices and Procedures Database, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>, (Erişim Tarihi: 28.09.2018).
- OECD (2014), Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, OECD Publishing, Paris.
- Persson, Torsten, Gerard Roland, Guido Tabellini (1997), “Separation of Powers and Political Accountability” Quarterly Journal of Economics, 112, pp. 1163-1202.
- Potter, Barry, Jack Diamond (1999), Guidelines for Public Expenditure Management, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Robinson, Marc, Holger van Eden (2007), “Program Classification” Performance Budgeting: Linking Funding and Results, M. Robinson (Der.), Palgrave McMillan, IMF Washington, D.C., pp. 63-87.
- Sarraf, Feridoun (2005), Integration of Recurrent and Capital ‘Development’ Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward, The World Bank, Washington D.C, pp. 1-21.
- Saxena, Sandeep, Sami Yläoutinen (2016), “Managing Budgetary Virements”, IMF Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington D.C., pp.1-24.

- Schiavo-Campo, Salvatore, Daniel Tommasi (1999), “Budget Systems and Expenditure Classification”, Managing Government Expenditure, Chapter: 3, Asian Development Bank, Manila.
- Schiavo-Campo, Salvatore, Hazel M. McFerson (2008), Public Management in Global Perspective, M.E. Sharpe, New York.
- Schick, Allen (2002), “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”, OECD Journal on Budgeting, Volume: 1, Issue: 3, pp.15-42.
- Schick, Allen (2004), Pathways to Improving Budget Implementation. <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/BudgetManagFinAccCourse04/Pathways.ppt>, (Erişim Tarihi: 23.10.2018).
- Selen, Ufuk, A. Bora Tarhan (2014), Türkiye’de Bütçe Hakkı Algısı, Uşak Üniversitesi Yayını, Uşak.
- Şen, Kübra (2011), “Türkiye’de ve Bazı Ülkelerde Bütçe Hakkının Gelişimi ve Bütçe Hakkı Çerçevesinde Parlemonun Bütçe Sürecindeki Rolü”, Dış Denetim, Yıl: 2, Sayı: 6, ss. 22-32.
- T.C. Resmi Gazete, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 09.07.2018 Tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete’de (3. Mükerrer) yayımlanmıştır.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2018), 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği, Sıra No 5, Sayı: 59751066-020-1915, BUMKO, Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2015), 2015 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel\\_uygunluk/2015GenelUygunluk.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_uygunluk/2015GenelUygunluk.pdf), (Erişim Tarihi: 13.09.2018).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2016), 2016 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel\\_uygunluk/2016GenelUygunluk.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_uygunluk/2016GenelUygunluk.pdf), (Erişim Tarihi: 13.09.2018).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2017), 2017 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel\\_uygunluk/2017GenelUygunluk.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_uygunluk/2017GenelUygunluk.pdf), (Erişim Tarihi: 13.09.2018).
- Tommasi, Daniel (2007), “Budget Execution” Budgeting and Budgetary Institutions, Anwar Shah (Der.), The World Bank Publications, Washington D.C., pp.279-322.

- Wanna, John, Lotte Jensen, Jouke de Vries (2010), *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations – Trajectories and Consequences*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom, and Northampton, Massachusetts, United States.
- Wehner, Joachim (2010), *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*, Palgrave Macmillan, New York.
- Yılmaz, H. Hakan, Mustafa Biçer (2010), “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı 158, ss. 201-225
- Yükseler, Zafer (2012), *Ödenek Üstü Harcamalar, Ek Bütçe Kanunu ve Net Borçlanma Limiti*,
- [https://www.researchgate.net/publication/320190644\\_ODENEK\\_USTU\\_HARCAMALAR\\_EK\\_BUTCE\\_KANUNU\\_VE\\_NET\\_BORCLANMA\\_LIMITI](https://www.researchgate.net/publication/320190644_ODENEK_USTU_HARCAMALAR_EK_BUTCE_KANUNU_VE_NET_BORCLANMA_LIMITI), (Erişim Tarihi: 09.10.2018).