

**5018 SAYILI KANUNUN 21NCİ MADDESİNİN ASKIYA ALINMASI**  
**VE**  
**ANAYASAYA AYKIRI ÖDENEK KULLANIMI**

Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları Anayasanın 163ncü maddesinde düzenlenmiştir.

Konunun Anayasada özel olarak düzenlenmesi, Meclisin hükümete verdiği harcama yetkisini belli şartlara bağlaması ve sınırlandırılması ihtiyacından doğmuştur. Anayasanın söz konusu maddesinde,

*“Madde 163 – Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile Bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.”*

denilmektedir.

Anayasada yer alan sınırlamalara benzer düzenlemeler, mülga 1050 sayılı kanunda ve daha sonra getirilen

5018 sayılı kanunda da yer almıştır. Kaldırılan 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 57nci maddesinde

*“Maaş ve ücret tertiplerinden masraf tertiplerine ve münakale icra edilen tertiplerden diğer tertiplere tahsisat naklolunamayacağı gibi ihtiyat tahsisatından naklolunan tertiplerden de münakale yapılamaz.”*

hükmü yer almaktaydı.

Benzer sınırlamalar 22.12.2003 tarihli 5018 sayılı kanunun 21nci maddesinde de yer almıştır. Söz konusu 21nci maddede aynen şöyle denilmektedir.

**“Madde 21-** 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.

“Ödenek aktarmalarına ilişkin diğer hususlar merkezi yönetim bütçe kanununda yer alır” (22.12.200 tarih ve 5436 sayılı Kanununun 10ncu maddesinin c/4ncü fıkrası ile kaldırılan fıkra.)

Anayasada ve önce 1050 sayılı Kanunda ardından 5018 sayılı kanunda yer alan ödenek hareketlerine ilişkin sınırlamalar 2007 yılından itibaren yılı bütçe kanunlarıyla askıya alınmaya başlanmıştır. Konuya ilişkin en son 2010 yılı Bütçe Kanununun 10ncu maddesinde şu düzenlemeye yer verilmiştir

*“MADDE 10 – (1) a) 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 maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tâbi olmaksızın Maliye Bakanlığı bütçesinin "Yedek Ödenek" tertibine aktarmaya,*

.....

*Maliye Bakanı yetkilidir.”*

Aşağıdaki tablodan görüleceği üzere, 2007 yılından başlayarak Hükümetler ihtiyaç duydukları harcama yetkisini diğer bir ifadeyle ödeneği ek ödenek kanunlarıyla Meclis'ten değil,(Anayasa bu yetkiyi Bakanlar Kuruluna dahi vermemiştir) Maliye Bakanından almışlardır. Bunun için personel tertiplerinde yer alan ödenekler önce yedek ödenek tertibine aktarılmış ardından diğer tertiplere transfer edilmiştir. Personel tertiplerinin ihtiyacı olan ödenek ise ödenek üstü harcama yapılmak suretiyle karşılanmıştır. Diğer bir ifadeyle Meclisin vermediği bir harcama yetkisi kullanılmıştır.

### **Sonuç olarak;**

- (1)** 2005 yılında 5018 sayılı kanunun 21nci maddesinin son fıkrasındaki değişiklik bu amaçla yapılan bilinçli bir değişikliktir.
- (2)** Hükümet son üç yıldır Meclisin vermediği bir harcama yetkisini kullanmaktadır.
- (3)** Bütçe Kanununun 10ncu maddesinde yer alan ve 5018 sayılı Kanunun 21nci maddesinin bir bölümünü askıya alan düzenleme Anayasaya aykırıdır.

## EKONOMİK AYIRIMA GÖRE ÖDENEK VE HARCAMALAR

	2007				
	Başlangıç Ödeneği (1)	Yıl Sonu Ödeneği (2)	Harcama (3)	Ödenek Artışı (2)-(1)	Ödenek Üstü (2)-(3)
<b>Personel</b>	43.669.799	39.735.129	43.554.730	-3.934.670	-3.819.601
<b>Sosy. Güv. Kat.</b>	10.101.779	6.007.667	5.800.916	-4.094.112	206.751
<b>Mal ve Hız Al.</b>	15.587.406	29.946.568	22.154.275	14.359.162	7.792.293
<b>Faiz</b>	52.946.024	52.946.024	48.731.615	0	4.214.409
<b>Cari Tran</b>	60.862.989	63.307.992	63.249.159	2.445.003	58.833
<b>Sermaye</b>	12.103.930	14.883.897	12.915.236	2.779.967	1.968.661
<b>Sermaye TR</b>	3.647.400	3.729.272	3.542.631	81.872	186.641
<b>Borç Verme</b>	3.694.600	3.942.403	3.552.122	247.803	390.281
<b>Yedek</b>	2.374.619	6.351	0	-2.368.268	6.351
<b>TOPLAM</b>	<b>204.988.546</b>	<b>214.505.303</b>	<b>203.500.684</b>	<b>9.516.757</b>	<b>11.004.619</b>
	2008				
<b>Personel</b>	48.672.049	45.230.823	48.824.636	-3.441.226	-3.593.813
<b>Sosy. Güv. Kat.</b>	6.405.463	6.180.343	6.401.679	-225.120	-221.336
<b>Mal ve Hız Al.</b>	22.905.423	32.582.253	23.940.597	9.676.830	8.641.656
<b>Faiz</b>	56.000.050	56.000.050	50.661.305	0	5.338.745
<b>Cari Tran</b>	69.206.600	70.325.831	70.115.598	1.119.231	210.233
<b>Sermaye</b>	11.775.030	20.553.270	18.440.515	8.778.240	2.112.755
<b>Sermaye TR</b>	2.084.420	3.277.023	3.172.592	1.192.603	104.431
<b>Borç Verme</b>	3.933.510	4.906.161	4.410.599	972.651	495.562
<b>Yedek</b>	1.570.672	21.207	0	-1.549.465	21.207
<b>TOPLAM</b>	<b>222.553.217</b>	<b>239.076.961</b>	<b>225.967.521</b>	<b>16.523.744</b>	<b>13.109.440</b>
	2009				
<b>Personel</b>	57.211.200	48.934.125	55.930.251	-8.277.075	-6.996.126
<b>Sosy. Güv. Kat.</b>	7.242.800	6.550.032	7.205.843	-692.768	-655.811
<b>Mal ve Hız Al.</b>	25.453.678	36.337.310	29.594.296	10.883.632	6.743.014
<b>Faiz</b>	57.500.030	57.500.030	53.200.895	0	4.299.135
<b>Cari Tran</b>	87.955.756	91.958.664	91.761.016	4.002.908	197.648
<b>Sermaye</b>	14.838.999	21.997.481	19.847.285	7.158.482	2.150.196
<b>Sermaye TR</b>	2.824.819	4.432.133	4.313.690	1.607.314	118.443
<b>Borç Verme</b>	4.660.840	6.092.792	5.421.811	1.431.952	670.981
<b>Yedek</b>	1.467.809	0	0	-1.467.809	0
<b>TOPLAM</b>	<b>259.155.931</b>	<b>273.802.567</b>	<b>267.275.087</b>	<b>14.646.636</b>	<b>6.527.480</b>