

PAPER DETAILS

TITLE: 5018 SAYILI KAMU MALI YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NDA KÜRESELLESMENİN
İZLERİ

AUTHORS: Emin KÖMÜRCÜLER

PAGES: 127-151

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/88763>

5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NDA KÜRESELLEŞMENİN İZLERİ

Emin KÖMÜRCÜLER*

Öz

Küreselleşmenin etkisiyle değişen devlet anlayışı birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da değişime neden olmuştur. Bu süreçte ülkelerde kamu maliyesi ve bütçe alanında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Türkiye’de bu durum 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ortaya çıkmıştır. Bu nedenle kanunda küresel dünyada kullanılan kavram ve ifadelere rastlanmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Küreselleşme, kamu yönetimi, kamu maliyesi, bütçe, 5018 Sayılı Kanun.

Abstract

Traces of Globalization in the Public Financial Management and Control Law Numbered 5018

Changing public understanding with the effect of globalization have led to changes in the field of public administration as in many areas. In this process, significant changes have occurred in countries in the field of public finance and budget. In Turkey, this situation has emerged with Public Financial Management and Control Law numbered 5018. For this reason, concepts and expressions used in the global world are found in the law.

Keywords: Globalization, Public Administration, Public Finance, Budget, the Law numbered 5018.

* Öğr. Gör., Adnan Menderes Üniversitesi, Kuyucak Meslek Yüksekokulu, AYDIN, emin.komurculer@adu.edu.tr

GİRİŞ

Küreselleşme önemli bir fenomen olarak son yıllarda ülkelerin gündeminde birinci sırada yer almaktadır. Birçok tetikleyici unsuru olmasının yanında, birçok kurum, kural ve sistemi etkilediği görülmektedir. Etkileri sosyal, kültürel, siyasi alanda hissedilse de ekonomik alanda hissedildiği kadar değildir. Finansal sistemler başta olmak üzere özel ve kamu ekonomisi alanında küreselleşmenin nimetleri olduğu kadar külfetleri de vardır. Öyle ki son dönemler de yapılan bir tanımla küreselleşme ateşe benzetilmektedir. Ateş doğru kullanıldığında insan hayatının temel ihtiyaçlarını karşılamada önemli bir araç olurken, dikkat edilmediği zaman yine insana büyük zararları olmaktadır. Bu durum devletler açısından düşünüldüğünde küreselleşmeden kazançlı çıkan ülkelerin olmasının yanında, bu durumdan zarar gören ülkelerin olduğu da söylenebilir.

Küreselleşmenin etkilediği bir önemli alanda kamu yönetimidir. Dünyada küreselleşmenin etkisiyle değişen devlet anlayışı beraberinde, kamu yönetimi alanında da değişime neden olmuştur. Birçok ülke iktisadi düşüncenin değiştiği 1980’li yıllarda politikalarında değişime gitmiş, kamu yönetimi de bundan payını almıştır.

Çalışmada bu kapsamda öncelikle küreselleşmenin kısa bir tanımına değinilmiş, ardından küreselleşme ve iktisadi düşünce sistemindeki değişim ile birlikte devletin rolünde meydana gelen değişimler açıklanmaya çalışılmıştır. Buradan yola çıkarak da kamu yönetimi alanında küresel ölçekte meydana gelen gelişmelerin izleri, Türkiye’nin kamu yönetimi alanındaki en önemli kanunu olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda aranmaya çalışılmıştır.

1. KÜRESELLEŞME KAVRAMI

Küreselleşme, “*Berlin Duvarının yıkılması, ulus devlet anlayışının zayıflaması ve bilgi-iletişim teknolojilerindeki ilerlemenin hızlanması şeklindeki gelişmelerin belirleyici olduğu 1990 sonrası süreçte, ülkelerarasındaki başta ekonomik olmak üzere, siyasi, sosyal ve hukuki sınırların kalkmaya başlaması ile birlikte tüm yerkürenin tek bir ülke gibi yeniden yapılanması*” (Muter vd., 2003:214) olarak tanımlanmaktadır.

Küreselleşme, ulusal ekonomik sistemlerin artan etkileşimi nedeniyle, dünyadaki piyasalarda deregülasyon ve özelleştirmeyi teşvik eden hükümet politikalarının oluşma süreci; ekonomik, politik, kültürel alandaki bir dizi ulus-ötesi gelişme ile her ülkenin bir diğerini etkilemesidir (Cansız, 2010:81).

Ülkelerin birbirilerini etkilemesi her alanda hissedilmiştir. Son yıllarda oldukça önemli bir kavram ve süreç olarak küreselleşmenin toplumların yapısından-siyasi sitemlerine, ekonomi politikalarından-çevre politikalarına kadar birçok alanda etkileri görülmektedir. Hatta ülkelerin kamu yönetim biçimleri de bu süreçten payını almış ve politikalarda bir bütünleşme hareketi gündeme gelmiştir. Bu süreçte etkili olan unsur devletin rolündeki değişimdir.

2. KÜRESELLEŞME İLE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

Devletin ortaya çıkışının sosyal, siyasal ve iktisadi gerekliliği hakkında çeşitli yaklaşımlar ve tanımlar getirilmiştir. İdeolojik değişimlerin önemli olduğu bu çeşitlilik ve farklılık devlet anlayışını her dönem yakından etkilemiştir. Nitekim, iktisadi düşünce tarihinde, topluma arzu ettikleri şekli vermek için devletin her yönden güçlü olmasını ileri sürenler olduğu gibi aksini savunanlar da olmuştur (Ener ve Demircan, 2008: 59). Diğer bir ifadeyle iktisadi düşünce tarihi içinde bazı dönemlerde devletin ekonominin içinde var olması gerektiği fikri ön plana çıkarken, bazı dönemlerde devletin sadece asli fonksiyonlarını yerine getirmesi ve bu kapsamda minimum düzeyde kalarak ekonomik hayata müdahalede bulunmaması fikri kabul görmüştür.

Gerek İngiltere’de (Büyük Britanya) gerekse önde gelen Avrupa Devletlerinde 20.yüzyıl başlarında devletin sınırları askeri alan dışında çok geniş olmamıştır. Hatta ABD’de bu sınırlar oldukça dar tutulmuştur. Savaş ve bunalım sürecine doğru ilerlerken ikinci bir savaş daha yaşanmış, bütün dünyada kabul gören liberal devlet anlayışı yerini sınırları daha geniş, merkezi ve ekonomi içinde aktif rol alan bir devlet anlayışına bırakmıştır (Kovancılar vd., 2007: 1). 1929 Bunalımından sonra kaynak ve gelir dağılımının piyasa tarafından her zaman beklenen yönde gerçekleşmeyeceği ve devletin müdahale ederek bunu düzeltmesi gerektiği savunulmuştur (Pınar, 2006: 6). Bu kapsamda devletin ekonomideki rolü artış göstermiştir. Ancak Bunalımdan sonra tüm dünyayı etkisi altına alan Keynezyen görüş 1960’lı yılların ikinci yarısında ve 1970’li yıllar ve sonrasında işsizlik ve enflasyonun bir arada ve sürekli olması nedeniyle geçerliliğini yitirmeye başlamıştır. Bu doğrultuda ortaya çıkan Chicago İktisat Okulu ve bu okulun kurucusu olarak kabul edilen Milton Friedman ve Friedrich A. Von Hayek devletin ekonomik hayata müdahalesinin sınırlandırılması gerekliliği üzerinde durmuş ve serbest piyasa ekonomisinin günümüzde en güçlü savunucularından olmuşlardır (Demircan, 2006a: 29). Nitekim 1980’lerden sonra dünyada genel kabul görmüş ülke politikaları minimal devlet anlayışıdır. Bu kapsamda özellikle 1980’lerden itibaren devletin sınırları daha dar tutulmaya başlamış, özelleştirme gibi uygulamalar bu politikaların temel aracı olmuştur.

Tablo 1: Devletin Değişen Rolü

Devletin Rolü	İşlevi
Ekonomik Rolü	Sınırlı Devlet / Düzenleyici Devlet
Sosyal Rolü	Gelir Dağılımında Adaletin Sağlanması Çevrenin Korunması Yoksullukla Mücadele
Siyasal Rolü	Küresel Tehditlerle Mücadele / Küresel Barışın Korunması Ulus Devlet Anlayışının Aşınması İle Ortaya Çıkabilecek Bağımlılıkların Siyasi ve Mali Egemenliği Zedelememesi İçin Alınması Gereken Önlemler ve Bu Bağlamda Siyasi – Mali Egemenliğin Korunması
Hukuki Rolü	Piyasa Mekanizmasının İşleyişinde Hukuki Altyapının Oluşturulması Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Rollerin Düzenlenmesinde Gerekli Hukuki Altyapının Oluşturulması

Kaynak: Ener ve Demircan, (2008: 61).

1980’li yıllarda; dünya ekonomisinde ve uluslararası sistem ve teknolojide meydana gelen gelişmeler, ülkelerin hızlı büyümeleri açısından önemli fırsatlar yaratmıştır. Ortaya çıkan değişimlerin teknolojik ortaklık, doğrudan yatırımlar vb. yeni alanlara doğru genişlemesiyle, uluslararası değişimler uluslararasılaşmadan küreselleşmeye yönelmeye başlamış ve böylece ekonomik küreselleşmenin de temelleri atılmaya başlanmıştır. Bununla beraber bilgi ve iletişim teknolojisindeki gelişmelerin hızlandırdığı finansal küreselleşme süreci neo-liberal iktisadi düşüncenin bir ürünü olan ekonomik küreselleşmenin en yoğun biçimde geliştiği alan olmuştur (Ener ve Demircan, 2008: 59). Bu süreçte gelişmiş ülkeler, kapılarını rekabete açarak devlet-ekonomi ilişkilerinde yeni adımlar atmaya başlamışlardır. Dünya ülkelerinin ekonomik, sosyal ve siyasi entegrasyonunu öngören küreselleşme, devlet anlayışını da yakından etkilemiş ve devletin görev, rol ve fonksiyonlarında değişimler ortaya çıkmıştır. Devlet anlayışında meydana gelen gelişmelere paralel olarak devletin mali alandaki görev, rol ve sorumlulukları da değişime uğramış ve yeni ekonomik düzenin temelleri atılmaya başlamıştır. Yeni ekonomik düzen bu süreçte yer alan tüm ekonomik oluşumları ve yeniden şekillenen politikaları yakından etkilemiştir (Demircan, 2006b: 48).

3. KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ İLİŞKİSİNDE KAMU YÖNETİMİ

3.1. Kamu Yönetiminde Değişimi Zorlayan Nedenler

Devletin politikalarının ve büyüklüğünün tartışılması, devletin yönetim anlayışını da gündeme getirmiştir. Devletin yani kamunun yönetiminde serbest piyasanın üzerinde bir yük olarak görülen unsurlar giderilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda kamu yönetimi anlayışında değişiklikler yaşanmıştır.

Tablo 2: Gelişmekte Olan ve Sanayileşmiş Ülkelerde Kamu Yönetimi Reformlarının Faktörleri

Sanayileşmiş Pazar Ekonomileri	Gelişmekte Olan Ülkeler
• 1970 ve 1980'lerdeki Ekonomik ve Mali Krizler • Kamu hizmetlerinde etkinlik ve etkililik arama • Piyasaya ve rekabete inanan ve minimal devleti içeren Liberal Düşüncelerin 1970 ve 1980'lerde politikalarındaki üstünlüğü • Muhafazakar hükümetlerin iktidara gelmesi • Değişimi kolaylaştıran ve destekleyen teknolojik bilginin gelişmesi • Büyüme ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışına inanan Uluslararası Yönetim Danışmanlığı ağının rolü	• 1970 ve 1980'lerdeki Ekonomik ve Mali Krizler ve Büyüyen Borç Yükü • Kamu açıklarını kapatmaya yönelik çabaları içeren borçlanma şartlarının düzenlenmesi • Ekonomik liberalizasyon düşüncesi altında devletin rolünün ve boyutunun azaltılması çabaları • Politik ve politika istikrarsızlığı • Kamu yönetimi kurumlarının başarısızlığı ve reform ihtiyacı ve kapasitelerin inşası • İyi yönetim ihtiyaçları ve bunların kamu idaresi, yönetimi ve bütçesiyle olan ilişkisi • Sanayileşmiş ülkelerdeki reformların uygulama etkileri • Uluslararası Yönetim Danışmanlarının reform danışmanı olarak etkisi ve teknik yardımı

Kaynak: Fölscher, (2007: 125).

Kamu yönetiminde değişikliği zorunlu hale getiren birçok unsur olmuştur. Bu unsurlar sanayileşmiş yani gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında farklılık arz etmiştir. Öncelikle şunu belirtmek yanlış olmayacaktır. Gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetimine ilişkin reform istekleri, gelişmiş ülkelerden beslenmiştir. Diğer bir ifadeyle kamu yönetime

ilişkin reform çalışmaları öncelikli olarak gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmış, gelişmekte olan ülkeler ise bu reformların olumlu sonuçlarından hareket ederek, kendi kamu yönetimlerinde reforma yönelik çalışmalarda bulunmuştur. Bu kapsamda gelişmiş ülkelerde yaşanan reform istekleri küreselleşmenin etkisiyle gelişmekte olan ülkelere yayılmıştır denebilir.

Yukarıdaki tabloda da belirtildiği üzere, sanayileşmiş ülkelerde kamu yönetime ilişkin reformların hazırlayıcı faktörleri; 1970 ve 1980'lerdeki ekonomik şartlar, kamu hizmetlerindeki etkinlik arayışı, liberal politikaların uygulamadaki ağırlığının artışı, küreselleşmenin etkisini artıran teknolojik bilginin artması ve yaygınlaşması şeklinde sıralanabilir. Burada altı çizilmesi gereken nokta kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik arayışlarıdır. Gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminde reformu zorlayan faktörlere baktığımızda yine 1980'lerdeki ekonomik kriz ve mali krizler nedeniyle artan borçları ve kamu açıklarını görmekteyiz. Yine liberal politikalar ekseninde kamunun küçültülmesi fikri ve kamu kurumlarının başarısızlığının artması bir diğer faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca sanayileşmiş ülkelerdeki reformlar ve uluslararası yönetim danışmanlarının reforma yönelik çalışmaları gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetimi reformlarının küresel faktörlerini teşkil etmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde artan reform çalışmaları kamuda Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını gündeme getirmiştir.

3.2. Yeni Kamu Yönetimi: Kamu Maliyesi ve Bütçe Alanındaki Değişim

1980'li yılların sonlarına doğru kamuda etkinlik ve verimlilik arayışları genelde gelişmiş ülkelerde özelde ise Anglo-Sakson coğrafyada kamu sektörünün yönetiminde piyasa mantığının esası oluşturduğu bir yaklaşımı gündeme getirmeye başlamıştır. Bu yaklaşım "işletmecilik", "yeni kamu işletmeciliği" ve "piyasa temelli kamu yönetimi" ya da "girişimci idare" gibi kavramlarla ifade edilmiştir. Bu yaklaşımı savunanlar, "yönetim" ile "işletme" kavramı arasındaki farkı vurgularken, yönetim kavramını işletme kavramına göre daha dar bir kapsama oturtmaktadır (Eryılmaz, 2007: 17). Bu yaklaşımlar Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışını ortaya çıkarmıştır. YKY'nin ortaya çıkmasında özel sektörde yaşanan hızlı değişim etkili olmuştur. Özel sektörde yani piyasa sistemi içinde faaliyette bulunan firmalarda görülen verimlilik artışı kamunun özel sektör mantığı ile çalıştırılması fikrini ortaya çıkarmıştır. Küreselleşme ile artan rekabet özel sektör firmalarında yönetim anlayışını hiyerarşik yapıdan desantralizasyona doğru kaymasını sağlamıştır. Desantralizasyon ile artık yönetimin daha alt kademelerine daha büyük yetkilerin verilmesi gündeme gelmiştir. Bunun yanında kaliteye, müşteri

memnuniyetine yönelme ile birlikte sağlanan başarı kamu sektörünü harekete geçirmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan barış ortamında, gelişen ülkelerin değişen şartları YKY'nin gelişiminde çok etkili olmuştur. Özellikle gelir düzeyi ve gelir dağılımı değişiklikleri, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki geleneksel sınırların değişmesine neden olan sosyo-teknik sistemdeki değişiklikler, kamu politikalarının seçilmiş mekanizmalar aracılığıyla üretilmesi sonucu bürokrasinin etkinliğinin kırılmaya başlanması, kamu politikalarında statik ve resmi yaklaşımların bir kenara bırakılıp heterojen yaklaşımlara açılımların başlaması, YKY düşüncesinin gelişmiş birçok ülkede ancak farklı şekillerde uygulamaya aktarılmasına yol açmıştır. Ülkelerdeki gelişmelere bakıldığında; YKY'nin aslında kamu sektörünün yönetim tarzındaki değişimin bir yansıması olduğu görülür. Farklı ülkelerde farklı şekillerde adlandırılmasına rağmen özünde: “Özel sektörün ilkelerinin kamu sektörüne aktarılması”dır (Özer, 2010: 3). Kısaca bu şekilde tanımlayabileceğimiz YKY'nin temel özellikleri aşağıdaki gibi ifade edilebilir (Kolthoft vd., 2010, Eryılmaz, 2007: 22);

- Verimlilikte sürekli artışları sağlamak,
- İleri teknolojileri kullanmak,
- Üretkenlik için işgücünü disipline etmek,
- Profesyonel Yönetimi gerçekleştirmek,
- Yöneticilere geniş yetki vermek,
- Performans ölçümü yapmak,
- Sonuçlara daha çok önem vermek,
- Kamuda, özel sektör yönetim tekniklerini kullanmak,
- Kamu sektöründe rekabeti arttırmak,
- Kaynakların kullanımında disiplin ve tutarlılığı sağlamak.

“Sanayi döneminin düşünce yapısına ve “weberyen bürokratik model”in örgütlenme ilkelerine dayalı kalkınmacı, modernleşmeci, planlamacı, müdahaleci, düzenleyici, üretim odaklı ve kamusal alan merkezli refah devleti anlayışından; postmodern dönemin yeni liberal değerleri ve düşünce yapısı üzerinde gelişen esnek örgütlenmeye ve yerelleşmeye eğilimli, bürokrasinin küçültülmesini ve devletin işlevlerinin azaltılmasını amaçlayan, tüketici odaklı

ve piyasa modeline uygun kamu yönetimi anlayışına geçilmesiyle birlikte, toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel alanlardaki yerleşik değerler sarsılmış, zayıflayan ve önemini kaybeden değerlerin ve kurumların yerine yenileri yükselen değerler ve kurumlar olarak karşımıza çıkmıştır” (Saran, 2010: 9) ifadesi bu süreçte devletin üstlendiği görevlerde yaşanan değişimi açıkça göstermektedir. Buradan hareketle devletin yeni rolleri şu şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2007: 23-24);

- Devlet, mal ve hizmet üreten firmalar arasında rekabeti geliştirmelidir.
- Devlet, yönetimde bürokrasinin yaptığı kontrolü, topluma aktarmak suretiyle vatandaş yetkilendirilmelidir.
- Devlet, kendi kurumlarının performansını, dikkatleri girdilerden çıktılarına yönlendirmek suretiyle ölçmelidir.
- Kamu kurumlarını, onların hedefleri, misyonları yönlendirmeli, onların kuralları ve düzenlemeleri yönlendirmemelidir.
- Kamu kurumları, çevrelerini “müşteriler” olarak yeniden tanımlamalı ve onlara seçenekler sunmalıdır.
- Kamu kurumları problemleri ortaya çıkmadan önce önlemelidir. Problem ortaya çıktıktan sonra düzeltici bir hizmet sunmak iyi bir yaklaşım değildir.
- Kamu kurumları, enerjilerini, sadece para harcamak için değil, para kazanmak içinde kullanmalıdır.
- Kamu kurumları, katılmalı yönetimi kapsayacak şekilde otoritelerini desantralize etmelidir.
- Devlet, bürokratik mekanizmalar yerine, piyasa mekanizmalarını tercih etmelidir.
- Devlet, dikkatini yalnızca kamu hizmetlerinin hazırlanması-sunulmasına yoğunlaştırmamalı, aynı zamanda toplumsal sorunları çözmek için kamu, özel ve gönüllü sektörler arasında katalizör görevi yapmalıdır.
- Kamu yöneticileri, kaynak tüketen değil, kaynak üreten girişimci ruha sahip olmalıdır.

Özetle, YKY kamu yönetimi alanında devletin sınırlarını daraltan, işletme mantığını kamuya aktaran, yerele daha çok yetki veren, sonuçlara ve

performansa önem veren, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasına yönelik araçları geliştiren bir süreci hazırlamıştır.

YKY, bu şekilde gündeme getirdiği ekonomik dönüşümle beraber, dünya çapında yaygınlaşan bir hareket olmuştur. Öngördüğü reformlar; Arjantin, İngiltere, Kanada, Danimarka, Almanya, Finlandiya, Singapur, İsviçre, Yeni Zelanda, Avustralya ve ABD'de federal, federe ve yerel yönetim düzeyinde uygulamaya aktarılmıştır (Özer, 2010: 3). Türkiye'de bu gelişmeler karşısında kayıtsız kalmamıştır. Bu harekete paralel ülkemizde 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda küresel ölçekte yaşanan bu yönetsel gelişmelerin izlerini bulmak kolaydır.

Kamu maliyesi ve bütçe uygulamalarında yeni yöntem ve ilkelerin doğması küreselleşmenin etkisiyle ortaya çıkmıştır. Artık bölgesel ve küresel mal ve hizmetlerle birlikte, kamu-özel işbirliği kamu maliyesinin ilgi alanına dahil olmuştur. Tüm bunlara ilave olarak içinde bulunduğumuz süreçte kamu harcamaları ve kamu harcama politikalarında, vergileme ve vergi politikalarında veya mali yerleşme alanında yeni gelişmeler yaşanmaktadır (Kovancılar vd., 2007: 15).

Küreselleşmenin kamu gelirleri alanındaki etkileri düz oranlı vergilerin tercih edilmesi, transfer fiyatlandırmasını, e-ticaretin vergilendirilmesi, çifte vergilemenin önlenmesi gibi birçok sorunu içermektedir. Bunun yanında ülkeler artık yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu maliyesine ilişkin olmak üzere kamu harcamalarının yapılması ve kamu gelirlerinin toplanması konusunda etkinlik ve verimlilik kavramlarını ön planda tutan bir anlayış içerisinde. Bütçe sürecine ilişkin de yaşanan önemli değişiklikler vardır. Tablo 3'de de görüleceği üzere, yönetimde yaşanan desantralizasyon eğilimi, harcama birimi yöneticilerine tahsisler ve fon kullanımı alanında değerlendirme yetkisi vermiştir. Piyasaya ve rekabete olan eğilimin artışı bütçede de müşteri odaklı bir yapının getirilmesine neden olmuştur. Çıktıların kontrolüne, kaliteye ve tüketicileri bilgilendirmeye önem verme düşüncesinin yönetime hakim olması, bütçe uygulamalarında kamuoyu denetimlerine yönelme fikrini geliştirmiştir. Performans standart ve ölçülerini kamu yönetiminin her alanında uygulanması isteği, bütçe uygulamalarında girdilerin değil çıktıların önemli olmasına, performans kriterlerinin kullanılmasına, performans şeffaflığına önem verilmesine, gelecek fonların geçmiş performansla ilişkilendirilmesine ve belirlenmiş fonların kullanımında personel sorumluluğunun artırılmasına neden olmuştur. Ayrıca kamu yönetiminde kaynakların kullanılmasına önem verilmesi de, bütçe tekniklerinin etkinlik ve etkililiğin değerini arttırmak için kullanılmasına, belirli bütçe fonksiyonları sınırlandırılmasına ve bütçe sınıflandırması için daha fazla şeffaflık ve bütçe belgelemesi reformlarına vurgu yapılmasına sebep olmuştur.

Tablo 3: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Bütçe Uygulamaları Üzerindeki Etkileri

Yeni Kamu Yönetiminin Niteliği	Bütçe Uygulamaları
- Kamu hizmetleri ile birlikte yönetim yetkisinin desantralizasyonu. - Birimleri sözleşme benzeri veya piyasa benzeri oluşumlarla, rekabeti, kamu sektöründeki karışık ilişkileri düzenlemek. - Kamu ve özel sektör arasında sinerji oluşturmak. - Çıktıların kontrolüne, kaliteye ve tüketicileri bilgilendirmeye önem vermek. - Belirli performans standart ve ölçüleri insan kaynaklarının yönetimi ve çevresel ilişkilerin değişikliklerinde kullanmak. - Kaynakların kullanımında cimrilik ve disipline önem vermek.	- Harcama birimleri ve program yöneticilerinin tahsisler ve fon kullanıma ilişkin değerlendirmesi. - Hizmetlerin bütçe ve dış kaynakların kullanımı ile özgün birimler tarafından sağlanmasıyla birlikte bütçelerin müşteri odaklı gelişimini sağlamak. - Kamu-özel sektör ilişkisi kamu altyapı yatırımları ve harcamalarını sağlar. - Kamuoyu denetimleri harcamalarda etkinlik ve kalite sağlar. - Girdiler değil çıktılar önemlidir, performans kriterleri kullanılır, performans şeffaflığı önemlidir, gelecek fonlar geçmiş performansla ilişkilendirilir, belirlenmiş fonların kullanımında personel sorumluluğu. - Bütçe teknikleri etkinlik ve etkililiğin değerini arttırmak için düzenlenir, belirli bütçe fonksiyonları sınırlanmıştır ve bütçe sınıflandırması için daha fazla şeffaflık ve bütçe belgelemesi reformları vurgulanmıştır.

Kaynak: Fölscher, (2007: 126).

Bütçe uygulamalarındaki değişimi klasik bütçe anlayışı ile karşılaştırsak; yıllık olarak belirlenen, denk ve saydam olmayan, yasama-yürütme-yargı denetimi kapsamında öncelikle ve özellikle mali denetimine önem veren bütçe anlayışı yerini yeni bütçe anlayışına bırakmış denebilir.

Tablo 4: Klasik Bütçe – Yeni Bütçe Anlayışı

KLASİK BÜTÇE ANLAYIŞI	YENİ BÜTÇE ANLAYIŞI
Denk Olmayan (Açık) Bütçe Anlayışı	Denk Bütçe Anlayışı
Geleneksel Bütçe Sistemi	Performans Bütçe Sistemi
Yıllık Bütçe Anlayışı	Çok Yıllı Bütçeleme Anlayışı
Saydam Olmayan Bütçeleme Anlayışı	Şeffaf Bütçe Yönetimi
Yasama, Yürütme, Yargı Denetimi	Kamuoyu Denetimi
Mali Denetim	Performans Denetimi

Kaynak: Demircan, (2006: 54).

Tablo 4'den de anlaşılacağı üzere yeni bütçe anlayışı ilkelerini klasik bütçe anlayışının aksine; “denk ve performansa dayalı çok yıllık bütçeleme”, “mali saydamlığı esas alan şeffaf bütçeleme”, “kamuoyu ve performans denetimine önem veren bütçeleme” olarak sıralamıştır.

4. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDA KÜRESELLEŞMENİN İZLERİ

Yeni kamu mali yönetimi anlayışının küreselleşme süreci içinde getirmiş olduğu önemli yenilikler; bütçenin genellik ve birlik ilkelerinin uygulamada güçlendirilmesi (mali disiplin), kamu kaynaklarının kullanılmasında mali saydamlık, hesap verebilirlik ile performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçeleme önne çıkarılması, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılması konusunda gerekli mekanizmaların getirilmesi şeklinde sıralanabilir (Kesik, 2005: 46). Bu unsurları 5018 Sayılı Kanunda da görmek mümkündür.

4.1. 5018 Sayılı Kanun'un Amaç ve Kapsamında Küresel İfadeler

5018 Sayılı Kanun'un amacı kanunun 1. maddesinde “*Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir*” şeklinde ifade edilmektedir.

Kanunun 2.maddesinde ise kapsamını açıklanmaktadır. Buna göre kanunun kapsamı da, “*Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar*” şeklinde ifade edilmektedir.

5018 Sayılı Kanunun amaç ve kapsamında açıkça ifade edilen bazı kavramlar küreselleşmenin etkisiyle ortaya çıkan YKY'nin ilkelerine paralel kavramlardır. Bunlar;

- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması,
- Hesap verilebilirlik,
- Mali saydamlık, şeklinde sıralanabilir.

Kanunun amaç ve kapsamından ziyade diğer bölümlerinde küreselleşmenin izlerini daha açık görmek mümkündür. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki; uygulama yönü tartışılır olsa da 5018 Sayılı Kanunla yürürlükten kalkan 1050 Sayılı Kanunda da etkili, ekonomik ve verimli kavramlarına yer verilmiştir. 22. madde ile gerek bir giderin yapılmasında gerekse bir mal veya hizmetin alınmasında görevlilerden etkili, ekonomik ve verimli davranılması istenmekte ve böyle davranmayan memurlar hakkında cezai yaptırımlar öngörülmekteydi. Ayrıca yine verimliliğe ilişkin bir diğer ifade kanunun devlet bütçesini tanımladığı 28. maddesinde görülür “*Her mali yılda Devletçe toplanacak gelirler ile ödenecek giderler bütçe kanununda belli edilir. **Bütçeler**, kalkınma plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde tutularak **verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır.** Gelir tahsilatı, ödemeler dengesi ve genel ekonomik koşullar gözönünde tutularak ödeneklerin her yıl bütçe kanunlarında gösterilen oranlara kadarki kısmını kullandırmamaya Bakanlar Kurulu yetkilidir*”

4.2. 5018 Sayılı Kanun’da Kamu Maliyesine İlişkin Küresel Düzenlemeler

Kanunda kamu maliyesine ilişkin düzenlemeler 4. ve 5. maddede yapılmıştır. Buna göre, “*Kamu maliyesi; gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsar*” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca kamu maliyesinin temel ilkeleri ise aşağıdaki gibi belirlenmiştir;

- “*Kamu malî yönetimi uyumlu bir bütün olarak oluşturulur ve yürütülür.*
- *Kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır.*
- *Maliye politikası, makroekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde oluşturulur ve yürütülür.*
- *Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.*
- *Kamu malî yönetimi malî disiplini sağlar.*
- *Kamu malî yönetimi ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratır.*

- *Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.”*

Kamu maliyesinin temel ilkelerinde dikkat çeken kavramlar yine küreselleşme ile birlikte yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkardığı *hesap verilebilirlik, mali disiplin, ekonomik verimlilik, maliyet-fayda ve maliyet etkinlik* analizi gibi kavramlardır.

4.3. 5018 Sayılı Kanun'da Bütçeye İlişkin Küresel Düzenlemeler

5018 Sayılı Kanunda açıkça görülen, *mali saydamlık, hesap verilebilirlik, mali disiplin, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme* gibi kavramlar ve ifadeler küreselleşme ile yönetsel anlamda ortaya çıkan değişikliklerin sonucudur.

4.3.1. Mali Saydamlık

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu sektörü, mali politikanın oluşturulması ve yürütülmesi ile ilgili olan bütün kurum ve kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Mali saydamlık, sorumluluğu güçlendirir (DPT, 2000: 74). Saydamlığın yeni kamu yönetimi anlayışı ve mali reformlarda taşıdığı önem nedeniyle Uluslararası Para Fonunun (IMF) Yönetim Kurulu Geçici Komitesinin üye ülkeler için 16 Nisan 1998 tarihinde yapılan toplantısında, saydamlık ilkesi bakımından ideal kuralları düzenleyen "Mali Saydamlık İyi Uygulamaları Tüzüğü" (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) kabul edilmiştir. Tüzüğün asıl amacı uzun vadede sistemin ürettiği verilerle ülkenin mali sürdürülebilirliğinin doğru bir şekilde değerlendirilebilmesini sağlamak, kısa vadede ise etkili bir bütçe için bütçe dışı faaliyetler ve koşullu yükümlülükler hakkında da yeterli bilgi üretilmesini mümkün kılmaktır (Kızıldaş, 2001: 3). Görüldüğü üzere mali saydamlık IMF'nin dikkate aldığı küresel bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu kaynağının kullanılmasında küresel bir kavram olarak görülen mali saydamlık 5018 Sayılı Kanunda 7. maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, *“her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;*

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur.
- Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.”
- Kanunun 53. maddesine göre, “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler, Maliye Bakanlığınca aylık olarak yayımlanır. Sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelere ait malî istatistikler ile merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler Maliye Bakanlığınca birleştirilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler elde edilir ve üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanır”. Mali istatistikler ile ilgili bu düzenlemede, istatistiklerin üçer aylık dönemler itibarıyla yayınlanacak olması mali saydamlığa ilişkin önemli bir düzenlemedir.

Ayrıca kanunun 30. maddesinin 3.bendinde geçen, “Merkezî yönetim kapsamındaki idareler, bütçelerine ilişkin ilk altı aylık uygulama sonuçlarını, ekonomik ve malî duruma ilişkin gelişmeleri, ikinci altı aya ilişkin beklentilerini, hedefleri ile faaliyetlerini kapsayan bilgileri, kamuoyuna açıklar” şeklindeki ifade mali saydamlık kapsamında kamu kuruluşlarının kamuoyunu bilgilendirmesi ile ilgilidir.

Mali saydamlık kavramı 5018 Sayılı Kanun öncesinde yürürlükte olan 1050 Sayılı Kanunda yer bulamamıştır. Devlet faaliyetleri ile ilgili olarak kamuoyunun bilgilendirilmesinden ziyade Sayıştay’ın ve TBMM’nin bilgilendirilmesine yer verilmiştir.

4.3.2. Hesap Verme Sorumluluğu

Kısaca bir kimsenin yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye açıklamada bulunması hesap verme sorumluluğu (accountability) olarak tanımlanabilir. Kamu yönetimi açısından hesap verme sorumluluğunun “üzerinde mutabakata varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki” olarak açıklanması mümkündür (Aktan ve Çoban, 2010). YKY anlayışının önemli bir unsurunu oluşturan hesap verme sorumluluğu kavramı Türkiye’de 5018 Sayılı Kanunla beraber anılır olmuştur. 5018 Sayılı Kanun öncesinde Türk Mali Sisteminde yöneticilerin hesap verme sorumluluklarının olduğu söylenemez. Ancak 1050 Sayılı Kanunun 68.maddesinde¹ görülen, harcamacı kuruluşların Hazineye karşı bir sorumluluğunun olduğudur.

5018 Sayılı Kanunda hesap verme sorumluluğuna 8.maddede değinilmektedir. Şöyle ki; “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır*”. Ayrıca Bakanların ve Üst Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu da 10. ve 11. maddelerde düzenlenmiş, bu kapsamda bakanlara ve üst yöneticilere hesap verme konusunda önemli sorumluluklar yüklenmiştir.

10. maddeye göre; “*Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar*”. Bu maddeye ilaveten 41.madde de hesap verme sorumluluğu ile ilgilidir. Buna göre; “*Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlenir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır*”.

Türkiye’de mali yapıdaki değişimlerin unsuru olarak kamusal kaynakları kullananların hesap verme sorumluluğuna tabi olması gerekmektedir. Ayrıca (Cansız, 2010: 90-91);

- Makro-ekonomik dengenin iyileştirilmesi,
- Gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısını geliştirilmesi,
- Kamu mali yönetimde mali disiplini sağlamak üzere kamu kaynaklarının tahsis edileceği öncelikli alanların belirlenmesi ve ilgili birimlerin, kamuoyunun ve piyasaların bilgisine sunulması,
- Kamu mali yönetim sisteminde öngörülebilirliğin artırılması ve bütçe uygulamalarında istikrarın sağlanması,
- Kamusal kaynakların kurumlar arasında stratejik önceliklere göre dağılımının gerçekleştirilmesi ve böylece hükümet öncelikleri ve hedefleri ile kurumsal öncelikler ve hedefler arasındaki uyumun bütçeler aracılığıyla sağlanabilmesi,
- Kamu idarelerinin kamu kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanmaya teşvik edilmesi,
- Kurumlara ve uygulayıcılara uzun süreli plân ve program yapma imkânının sağlanması ve kurumsal kültürün bu yönde geliştirilmesi,
- Gelir ve harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara bilginin sağlanması gereklidir.

4.3.3. Mali Disiplin

Mali disiplinin sağlanması yeni ekonomik düzende kamu mali yönetiminde ön plana çıkan ilkelere bir diğeridir. Mali politika kuralları ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte; mali disiplinin bir ülke ekonomisinde sağlanması iki temel özelliği gerektirir. Bunlardan ilki, mali disiplinin, orta vadede ülke açısından genel bir politika olması, diğeri ise kısa vadede konjonktürel istikrarsızlıkları giderebilme yeterliliğinde olmasıdır. Bu kapsamda denk bütçenin uygulanabilirliği ve borçlanma politikasının makro ekonomik koşullar göz önüne alınarak yeniden yapılandırılması kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanmasında dikkat çekici noktalar olmuştur (Demircan, 2006b: 50-51).

5018 Sayılı Kanunda da mali disipline büyük önem verildiği görülmektedir. Bu önemi kanunun geçici 11. maddesinden anlamaktayız. Buna göre;

“...**Döner sermaye işletmeleri ve fonların tasfiyesine ilişkin esas ve usuller, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.**” Bu kapsamda geçici 11. maddeyle bütçe dışı uygulamalar yürürlükten kaldırılarak, bütçede birlik ilkesi uyarınca mali disiplinin sağlanması amaçlanmıştır.

Ancak kanunda klasik bütçe ilkeleri sayılmış olmakla beraber 19. maddedeki düzenleme ile *mali yıla girmeden kanunlaşma* ilkesine bir istisna getirilmiştir. Bu maddeye göre merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla *ek bütçe* yapılabilir. Bilindiği gibi ek bütçeler mali yıla girmeden kanunlaşma ilkesini ihlal eden uygulamalardır. Mali disiplini sağlamaya yönelik olan bir yasada bu tür, mali disiplini zedeleyici hükümlere yer verilmesi mali disiplin açısından sağlıklı değildir (Öz ve Kaplan, 2010: 252). Bu durum 1050 Sayılı Kanunun 36.maddesinde² ek bütçeye izin verilmesinde de görülmektedir. Ancak her ne kadar kamu kurumlarının boş yere harcama yapmasını teşvik etse de Kanunun 46. maddesinde³ bulunan ve kısaca yılsonunda kullanılmayan ödeneklerin iptal edilmesi olarak bilinen düzenleme ise mali disiplini sağlamaya yönelik bir uygulama olarak görülebilir.

4.3.4. Stratejik Planlamaya Dayalı Bütçeleme Sistemi

Dünyada yaşanan yeni kamu yönetimi eğilimi bu süreçte bütçe anlayışını bu süreçte stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine dönüştürmüştür. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, kuruluşların görevleri (misyonları), temel ilkeleri ve mevcut durumdan hareketle geleceğe yönelik bir vizyon (görüş) oluşturmaları, bu vizyona uygun amaçlar ile bunlara ulaşmayı mümkün kılacak hedef ve stratejiler belirlemeleri, ayrıca ölçülebilir kriterler geliştirerek performanslarını izlemeleri ve değerlendirmeleri sürecine dayalıdır (Tüğen, 2006: 136). Burada öne çıkan unsurlar; ***performans bütçe, stratejik planlama ve çok yıllık bütçelemedir.***

4.3.4.1. Performans Bütçe

Bütçeleme anlayışına performans bütçenin getirdiği yeni akım kamu yönetiminde küreselleşmenin getirdiği etkinlik ve verimlilik kriterleri çerçevesinde açıklanabilir. Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) anlayışı, kaynak

tahsis süreçleriyle birlikte verimlilik ve etkinliğin ele alınması, planlamadan uygulamaya ve sonuçların raporlanmasına kadar performans kaygısının sürekli göz önünde bulundurulmasını sağlamaya çalışır. Sistemde kaynak tahsis ve kullanım süreçlerinde neden-sonuç ilişkisi kurulmakta, sonuçların raporlanmasında ve yeni ekonomik kararların alınmasında bu neden-sonuç ilişkisi sürekli göz önünde bulundurulmaktadır (Altay ve Kaplan, 2006: 5).

Son yıllarda kamu mali yönetimi alanında yaşanmakta olan en önemli değişikliklerden birisi, merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı-sonuç esaslı performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesidir (Cansız, 2010: 94). Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında birçok ülke; performans yönetimi, mali yerleşme ve piyasa odaklı kamu yönetim anlayışı gibi bir dizi yeni uygulamayı hayata geçirmek için faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu kapsamda PEB sisteminin ilk uygulamaları ABD⁴, Avustralya, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde başlatılmış, ardından Kıta Avrupa'sındaki çeşitli gelişmiş ülkelerde de bu yönde düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Çeşitli gelişmiş ülkelerin ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların desteğiyle de gelişmekte olan ülkelerde sisteme yönelik çalışmalar yürütülmektedir (Egeli vd., 2007: 28). İfade edildiği gibi Stratejik Planlama ile Performans Bütçenin birbiri ile yakın ilişkisini gösteren Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi diğer bütçe sistemleri gibi öncelikle ABD'de ortaya çıkmış ve küresel bir trend olarak diğer ülkelere yayılmıştır. Türkiye'de 5018 Sayılı kanunla bu küresel akıma uyum göstermiştir. Kanunun 9. maddesinde performans bütçelemeye ilişkin net ifadelerin olduğu görülmektedir. Şöyle ki;

*“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle **stratejik plan hazırlarlar.***

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.”

Bu maddede göze çarpan düzenleme kamu kurumlarında performans ölçümüne büyük önem verilmesidir. Bu kapsamda kamu kurumlarının stratejik planlarında performanslarını ölçecek göstergelere yer verilmesine dikkat edilmiştir. Ayrıca Maliye Bakanlığı, DPT ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir. Diğer ifadeyle kurumların performans denetimleri, belirlenen performans göstergelerine göre yapılmaktadır.

5018 sayılı kanun performans denetimi ile 1050 sayılı kanundan ayrılmıştır. Çünkü 1050 sayılı kanunda Sayıştay'ın gerçekleştirdiği uygunluk denetimi ve TBMM denetimine önem verilmektedir. Bu denetimlere ilişkin uygulamaları kanunun çoğu maddesinde görmek mümkündür;

Madde 65: “...Varidat ve bütçe harici bilümum muamelat evrakı müsbiteleri dahi aynı müddet ve şerait dahilinde kayıt suretleri ile birlikte **Divanı Muhasebata** gönderilir.”

Madde 73: “İta emirlerine muhtevi oldukları masrafın taahhüt ve tahakkukuna mütaallik bilcümle evrakı müsbitenin aslı veya musaddak suretleri raptolunur. Ancak mahrem muamelata mütaallik evrak yalnız **Divanı Muhasebat Reisine** ibraz edilir.”

Madde 76: “**Divanı Muhasebatın** tescilinden veya vizesinden imtina edip esbabı mucibeli bir tahrir ile dairesine iade ettiği evraktan, hatayı maddiye veya tahsisatın kifayetsizliğine veya kadro fivekında tayin ve istihdamlara mütaallik olanlar hakkındaki reddi, katidir...”

Madde 101: “Bakanlardan her biri kendi bütçesine ait gider kesinhesap cetvelini mali yılın bitiminden itibaren en geç beş ay içinde Maliye ve Gümrük Bakanlığına gönderir. Maliye ve Gümrük Bakanı kendi Bakanlığına ait gider

*kesinhesap cetvelini aynı süre içinde hazırlamakla beraber Devletin genel gelir ve giderlerini kapsayan Hazine genel hesabını ve kesinhesap kanun tasarılarını düzenleyerek mali yılın bitiminden itibaren en geç yedi ay sonunda **Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmek üzere Bakanlar Kuruluna sunar. Hazine genel hesabı ve kesinhesap kanun tasarılarının bir örneği de bu süre içinde Sayıştay Başkanlığına gönderilir. Görevden ayrılan bakana ait kesinhesap, yerine gelen bakan tarafından verilir.***

Madde 107: “**Sayıştay**, kesinhesap kanun tasarılarının kendilerine verilmesinden itibaren en geç yetmişbeş gün içinde, Hazine genel hesabı üzerindeki genel uygunluk bildirimini **Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.**”

Madde 120: “Her muhasip hesabını seneden seneye **Divanı Muhasebata** vermeğe mecburdur. Bir senei maliyenin intihâsından evvel infisâl eden muhasip, halefî tarafından sene nihayetinde Divana verilmek üzere, hesabını halefine devreder.”

Görüldüğü üzere 1050 Sayılı Kanunda Sayıştay’ın uygunluk denetimine büyük önem verilirken, 5018 Sayılı Kanunla küresel bir uygulama olarak performans denetimine geçilmiş, bu kapsamda kamu kurumlarının hedefleri belirlenip, faaliyetler neticesinde bu hedeflerin ne kadarının gerçekleştirildiği ön plana alınmıştır.

4.3.4.2. Stratejik Planlama

Stratejik Planlama, bir örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve nasıl yaptığı konusunda temel kararlar üretme ve davranışlar geliştirmeye yönelik ilkeli çabalar bütünüdür. Daha teknik bir ifade ile stratejik planlama, örgütün (yönetimin) ilgili mevzuat ve benimsediği ilkeler çerçevesinde mevcut durumunu gözden geçirerek, stratejik amaçlarını ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri kaynak ihtiyaçları ile birlikte ortaya koyan ve gerçekleştirmelerin ölçülebildiği planlardır (Söyler, 2007: 106).

Daha önce de ifade edildiği gibi 1980’lerden itibaren küreselleşmenin artmasıyla beraber, özellikle karma ekonomilerde kullanılan planlar, yerini stratejik planlara devretmeye başlamıştır. Stratejik planlar, öncelikle özel sektörde kullanılmış daha sonra kamu yönetimine aktarılmıştır. İlk uygulama örnekleri ABD ve İrlanda⁵ olan stratejik plan DPT tarafından hazırlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’de ise şöyle tanımlanmıştır (Söyler, 2007: 106): “*Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder*”. Bu ifade 5018 sayılı kanunun

3. maddesinde de geçmektedir. Ayrıca kanunun yukarıda performans esaslı bütçeleme açıklanırken değinilen 9. maddesinde stratejik planlamaya ilişkin düzenlemelere rastlamak mümkündür.

Görüldüğü üzere kanunda kamu idarelerinin performanslarını ölçmek üzere, vizyon ve misyonlarını içeren stratejik planlar hazırladıkları ifade edilmektedir. Kamu kurumları bu stratejik planlarını yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadır. Ayrıca kanunla stratejik plan konusunda DPT'ye büyük görevler verildiği görülmektedir.

Tam anlamıyla olmasa da stratejik planlamanın izlerini 1050 Sayılı kanunda da bulmak mümkündür. Şöyle ki kanun devlet bütçesini tanımladığı 28.maddede “**Bütçeler, kalkınma plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır**” şeklindeki ifadeyle bütçelerin hazırlanmasında kalkınma plan ve programlarına olan bağlılığını ortaya koymuştur. Bu da bir nevi stratejik planlamayı andırmaktadır.

4.3.4.3. Çok Yıllı Bütçeleme

Küreselleşmenin yönetim alanına paralel bütçe alanında meydana getirdiği bir diğer değişiklik yıllık bütçe anlayışından *çok yıllık bütçe* anlayışına geçilmesidir. Bu kavram stratejik planlamayla iç içe bir kavramdır. Geçmiş uygulamalarda bütçe gelir ve giderleri bir yıllık tahmin edilirken, çok yıllık bütçeleme ile birden fazla yılın gelir ve giderleri tahminlenir olmuştur.

Çok yıllık bütçeleme Dünya Bankası kaynaklarında “orta vadeli harcama sistemi (Medium Term Expenditure Framework-MTEF)” olarak adlandırılmakta; dar anlamda, çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden ve ödenek tavanlarını belirleyen bütçe olarak tanımlanmaktadır. Aslında çok yıllık bütçeleme, sonraki birkaç yılın ödeneğinin planlanması değildir. Çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin, özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık anlayış ile birlikte değerlendirildiği, politika-plan-bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bir bütçe yaklaşımı şeklinde algılanmalıdır (Kesik, 2005: 51-52). Çok yıllık bütçeleme Performans Bütçe kavramıyla gelişmiş, yeni yönetim anlayışında stratejik planlamayla iç içe olan bir kavramdır.

5018 sayılı kanunda çok yıllık bütçeleme 16. maddede yerini almaktadır. Buna göre;

*“...Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, **gelecek üç yıla ilişkin** toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli malî plan, Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.....”*

İlgili maddede belirtilenlere göre bütçe sürecinin başlaması Bakanlar Kurulunun Orta Vadeli Programı kabul etmesiyle gerçekleşmektedir. Sonra orta vadeli programa uyumlu üç yıllık gelir-gider tahminleri ve borçlanma durumunu gösteren orta vadeli mali plan kabul edilmektedir. Burada çok yıllık bütçeleme örneği karşımıza çıkmaktadır. Yani 5018 sayılı kanun çok yıllık bütçeleme uygulamasını Türk Mali Sistemine dahil etmiştir denebilir. Çünkü bu kanundan önce uygulama da olan 1050 Sayılı Kanunda çok yıllık bütçelemeye rastlanmaz.

SONUÇ

Küreselleşme birçok alanı olduğu gibi kamu yönetimi alanını ve dolayısıyla Türk Kamu Yönetimini de etkilemiştir. Küreselleşme ve devletin değişen rolü ile birlikte uluslararası anlamda kamu yönetimi alanına giren birçok sistem, uygulama ve kavram, Türk Kamu Yönetiminin temel kanunu olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda da yer almıştır. Bu kanunda öncelikle kamu kaynaklarının kullanılmasında etkili, ekonomik ve verimli olunmasının altı çizilmiştir. Daha sonra özellikle bütçe sürecine yönelik mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, çok yıllık bütçeleme gibi uygulamalara yer verilmiştir. Bu sayılan uygulama ve kavramların en önemli özelliği küreselleşme ile birlikte ortaya çıkmış olmalarıdır. Sonuç olarak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu küreselleşmenin önemli bir olgu olduğu dönemde ortaya çıkan ve kamu mali yönetimi anlamında küresel eğilimleri ve izleri taşıyan bir kanundur.

NOTLAR

¹ 1050 Sayılı Kanunun 68. maddesi: “Merkez ve vilayetlerle kolordular ve muhasip teşkilatı olan müstakil fırka ve kıtalarda bütçe tahsisatından yapılacak tediye miktarını gösterir bir cetvel, Vekaletlerce her üç ayda bir tanzim ve Hazineye tevdi olunur. Cetvel muhteviyatında tebeddülât vukuu takdirinde ayrıca malûmat verilmesi iktiza eder.”

² 1050 Sayılı Kanun 36. Madde “Tertibi bütçede mevcut olup kifayetsizliğinden dolayı ilaveten alınan tahsisata "tahsisatı munzam" denilir. Bütçenin tanzim ve tasdiki zamanında mutasavver olmıyan yeni bir hizmet için alınan tahsisata da "tahsisatı

fevkalade"itlak olunur. Gerek tahsisatı munzamma ve gerek tahsisatı fevkalade, ancak senei maliye içinde alınabilir.”

³ 1050 Sayılı Kanun 46. Madde “Bir sene bütçesiyle verilen tahsisat ancak o sene zarfında ifa edilen umur ve hidematın karşılığıdır. Senesi içinde ifa olunmayan hidemata ait tahsisat sene nihayetinde iptal olunur. Gelecek senelere devri meşrut tahsisat usulü mülğadır.”

⁴ “Sıfır esaslı bütçeleme sisteminde karşı karşıya kalınan sorunlar ve sistemin yetersizlikleri nedeniyle ABD’de 1993 yılından itibaren stratejik planlamaya dayalı performans bütçe sisteminin pilot uygulamasına geçilmiştir. Uygulama sonuçları 1997 yılında alınmış ve yeni sistem 2000 yılından başlayarak yaygınlaşmıştır” (Bknz; Tüğen, 2006: 135-136).

⁵ ABD’de 1993 yılında kabul edilen “Hükümet Performans ve Sonuç Kanunu” ile getirilen sistemle 10 yıllık bir geçiş süreciyle birlikte ayrıntılı düzenlemeler oluşturulmuştur. İrlanda’da “Stratejik Yönetim Girişimi” olarak adlandırılan reform sürecinin bir unsuru olarak “Strateji Bildirgeleri” uygulaması vardır (Bknz: Cansız, 2010:97).

KAYNAKÇA

- Aktan, C.C., ve H. Çoban (2010) “Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri”, <<http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf>>, (29.10.2010).
- Altay, A. ve E. Kaplan (2006), “Türkiye’de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF’nin Rolü”, **Maliye Dergisi**, 151, 1-15.
- Cansız, H. (2010) “Küreselleşmenin Türk Devlet Bütçesine Etkileri”, <http://www.finanskulup.org.tr/Assets/maliyefinans/80/Harun_Cansiz_Kuresellesmenin_Turk_Devlet_Butcesine_Etkileri_MFY80.pdf>, (29.10.2010).
- Demircan, E.S. (2006) “Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikasına Yansıması: Türkiye Örneği”, **Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Teori ve Uygulama)**, (Ed. N.Falay, M.Şahin, A.Kesik), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Demircan, E.S. (2006) “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, **Yönetim ve Ekonomi**, Celal Bayar Üniversitesi, İ.İ.B.F., 13(2), 47-61.
- DPT (2000) **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: DPT Yayınları.

- Egeli, H., H.A. Akdeniz, M. Aksaraylı, K. Tüğen ve A. Özen (2007) “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye’deki Kamu Kurumları Uygulaması”, **DEÜ İİBF Dergisi**, 22(1), 27-47.
- Ener, M. ve E. Demircan (2008) “Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 13(1), 57-82.
- Eryılmaz, B. (2007) **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası.
- Fölscher, A. (2007) “Budget Methods and Practices”, **Budgeting And Budgetary Institutions**, (Ed. A. Shah), Washington D.C.: The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series.
- Kesik, A. (2005) “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program Ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Spa Hotel Colassae Thermal, Karahayıt-Pamukkale, 23-27 Mayıs.
- Kızıldaş, E. (2001) **IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler**, (Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu), Ankara: T.C.Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Kolthoft, E., L. Huberts ve H. Heuvel (2010) The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?”, <http://www.publicservices.ac.uk/wp-content/uploads/nig_ethics_integrity.pdf>, (30.10.2010).
- Kovancılar, B., M. Miynat ve S. Bursalıoğlu (2007) **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Muter, N.B., A.K. Çelebi ve S. Sakıncı (2003) **Kamu Maliyesi**, Manisa: Emek Matbaası
- Özer, M. A. (2010) “Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi”, **Türk İdare Dergisi**, <www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/MAkif%D6zer%201-27.doc>, (01.11.2010).
- Öz, E. ve E. Kaplan (2010) “Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **Türk İdaresi Dergisi**, <www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/446_243_262.doc>, (30.10.2010).
- Pınar, A. (2006) **Maliye Politikası**, Ankara: Naturel Yayıncılık.

Saran, U. (2010), “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”, <www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/saran1.pdf>, (28.10.2010).

Söyler, İ. (2007) “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)”, **Maliye Dergisi**, 152, 103-115.

Tüğen, K. (2006) **Devlet Bütçesi**, İzmir: Başsaray Matbaası.