

Bütçe-Politika İlişkisi Kapsamında Kamu Mali Yönetiminden Beklentiler

Samed KURBAN¹

Özet

Bütçe, kamu yönetimi için oldukça önemli fonksiyonları yerine getirir. Bu fonksiyonlar, devleti yönetme yetkisini elinde bulunduran iktidarın bazı hedeflerini gerçekleştirmek için araçtır. Politik bir belge olan bütçe, toplumun çatışan ve rekabet eden menfaatleri arasında kıt kaynakları bölüştürür. Yürütmeyi oluşturan hükümet ya da iktidar da esasen bir siyasi partinin icra edeceği politikayı uygular. Bu kapsamda, politika ve bütçe arasındaki ilişki, karar alıcıların bütçeye siyasal ve ekonomik tercihlerine göre anlam yüklemelerine neden olmaktadır. Bunun sonucunda, yönetimin temel işlevleri (planlama, örgütlenme, personel yönetimi, yöneltme, eşgüdüm) kamu yönetiminin etkinlik derecesini gösteren bütçeye bağlı olarak şekillenmektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, söz konusu tercihin sonuçlarından biridir. Çalışmada, kamu politikası-bütçe ilişkisi kapsamında kamu mali yönetiminde ortaya çıkan değişimin irdelenmesi amaçlanmıştır. Buna göre, 5018 sayılı kanun çerçevesinde kamu idarelerine getirilen stratejik plan hazırlama zorunluluğu özünde bütçenin yönetimini ilgilendirmektedir. Çalışmada yazılı belge ve doküman analizi üzerinden nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Kamu politikası, Kamu yönetimi

JEL Sınıflandırması: H61, H83

The Expectations from the Public Finance Management in the Scope of Budget and Politics Relationship

Abstract

A budget document realizes highly important functions for public administration. These functions are a means for a power that holds the authority to govern the state to fulfil certain objectives. The budget, which is a political document, allocates the limited resources between conflicting stakes of a society. Essentially, the government, which constitutes the enforcement, applies the policy of a certain political party. In this regard, the relationship between politics and budget causes the decision-makers to interpret the budget based on their political and economic preferences. As a result, the main functions of governance (planning, organizing, personnel management, guiding, and coordination) are structured according to the budget, which demonstrates the activeness of public management. The Public Finance Management and Control Law is one of the results of these preferences. The study aims to analyze the change in the public financial management in the scope of the relationship between public policy and budget. Accordingly, it refers to the budget management, underlying the obligation of strategic plan preparation enforced by the law numbered 5018. In the study, the qualitative research analysis was used based on the analysis of written records.

Keywords: Budget, Public policy, Public administration

JEL Classification: H61, H83

¹ Arş. Gör. Dr., İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, samed.kurban@dpu.edu.tr, orcid.org/0000-0001-6002-1573

1. Giriş

Yönetim olgusu, insanlık tarihinin gelişim sürecinde, maksatlı kolektif bir eylemin gerçekleştirilmesi için ortaya çıkan eylem tarzı olarak görülebilir. Yönetimin, bilimsel bir süreç olarak çalışılmasına katkı sağlayanlardan biri de yönetim işlevlerini ve ilkelerini konu alan ve ilk eksiksiz yönetim kuramı olarak nitelendirilen “Genel ve Endüstriyel Yönetim” isimli kitabıyla Henri Fayol’dur. Bu çalışma, klasik yönetim kuramının ana öğelerinin ortaya çıkması bakımından önemlidir (Emre, 2003: 5). Fayol, yönetimin tanımını PÖYED kısaltmasıyla ifade edilen beş temel fonksiyondan hareket ederek yapmıştır. Fayol’a göre yönetim; planlama, örgütleme, yönlendirme, eşgüdümleme ve denetim işlevlerinden meydana gelen bir süreçtir.

Yönetim biliminin temel unsurlarını geliştirme çabası L. Gulick tarafından yazılan “Yönetim Bilimi Hakkında Notlar” isimli çalışma ile önemli bir aşama kaydetmiştir. Çalışmada ele alınan yönetim fonksiyonları gerek kamu yönetiminde gerekse işletme yönetiminde birçok kuruluş ve durum için geçerli bilimsel ilkeler olarak kabul edilmektedir. Fayol’un “Genel ve Endüstriyel Yönetim” isimli kitabından uyarlanan ve POSDCORB² kısaltmasıyla bilinen yönetimin temel unsurları, Gulick tarafından sorulan “üst yöneticinin işi nedir, ne yapar?” sorusunun da cevabını vermektedir. POSDCORB, yöneticinin işinin çeşitli işlevsel unsurlarına dikkat çekmek için tasarlanmıştır. Planlama, örgütleme, personel işleri, eşgüdümleme, haberleşme/rapor verme, bütçeleme ve finansman yedi temel yönetim fonksiyonudur. Bütün bu işlevler yöneticinin başlıca görevleri olarak kabul edilebilirse de yönetimin alt bölümleri olarak ayrı ayrı bir örgütlenmeyi de ifade edebilir (Gulick & Urwick, 1937: 13). Gulick, günümüzde halen yönetim bilimi literatüründe geçerliliğini koruyan POSDCORB kısaltmasıyla, Fayol’a ilave olarak personel alma ve bütçeleme/finansman fonksiyonlarını ele almıştır. Gulick’in Amerikan devlet yönetiminde bütçeleme ve planlama fonksiyonları üzerinde durması yönetme, eşgüdümleme ve örgütlemenin kurumsallaştırılmadığını, fakat başkanın elinde farkedilmediğini ve uygulanmadığını düşünmesinden kaynaklanmaktadır (Gulick ve Urwick, 1937: 14).

Bütçe, günlük hayatta yaygın bir şekilde kullanılan bir olgudur. Kavram, bir dereceye kadar herkes tarafından para, zaman veya getirisi ve maliyeti olan hemen hemen her şey için kullanılmaktadır. Bütçe kavramının menşeinin Fransızca mı yoksa İngilizce mi olduğu ihtilaflı bir konu gibi görünmekle birlikte, çanta, torba ve bohça anlamlarında kullanılan “bouget” kelimesinden geldiği hakkında kuvvetli deliller vardır (Kuyucak, 1952: 5). Türk Dil Kurumu, bütçeyi “devlet ve öteki kuruluş veya toplulukların belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerinin oranlama niceliklerini önceden belirleyen, onaylayan ve bu işlemlerin yapılmasına izin veren kanun veya karar” olarak tanımlamaktadır (Türk Dil Kurumu Sözlükleri, t.y.). Bütçe kavramına ilişkin olarak yapılan açıklamalarda bütçe, devletin gelir kaynaklarını ve giderlerini belirterek, bunlar arasında denge kuran, belirli bir dönem için verilen izin sonunda ortaya çıkan hukuki bir belge olarak görülmektedir.

² Planing, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting.

Ancak, bütçe sadece klasik maliyecilerin anladığı dar kapsamlı bir mali denge aracı değildir. Mali ve ekonomik koşulların yanı sıra siyasi ve sosyal ihtiyaçlar bütçeyi devlet ekonomisine yön veren bir ekonomik denge aracı hâline getirmiştir (Coşkun, 1978: 12-13). Bu açıdan bakıldığında bütçe, hükümetlerin yönetimde başarılı bir şekilde kalmalarını ve uzun ömürlü olmalarını sağlayan önemli bir dinamiktir. Kamuoyunun, hükümetlerin çalışmalarını doğru bir şekilde hazırlanmış bütçeden başka daha iyi öğrenebilecekleri bir araç yoktur.

Devletler, farklı kamusal hizmetler için yapılması gereken harcamaları belirlerken, ihtiyaçlar ve gelirler arasındaki ilişkiyi göz önüne almalıdır. Bu dengenin uygun bir şekilde kurulması ve belge hâlini almasıyla birlikte bütçe ortaya çıkar. Bütçe, nihai kontrol veya egemenlik hakkının bir özelliğidir. Bu hakkın güvence altına alınması çok kolay olmamıştır. Bütçenin, tarihi asırlar öncesine giden, vergi koyma ve harcama yapma yetkisinin sınırlandırılması temelinde oluşan yolculuğu, kavramın siyasi ve yönetsel mücadelenin bir ürünü olduğunu gösterir.

Hükümetler, tarihsel gelişim sürecine bağlı olarak yaşanan değişime uygun şekilde sürekli olarak genişleyen yetki ve görevlere sahip olmuştur. Günümüz devletleri neredeyse bütün toplumsal alanlara nüfuz etmekle birlikte üstlendikleri rolün yaşanan sosyoekonomik gelişmelere bağlı olarak değiştiği görülmektedir. Söz konusu değişim sürecinde, kamu yönetiminin artan sorumluluğu, bütçeyi kamu politikalarını uygulamanın en önemli aracı hâline getirmektedir. Kamu politikasını tanımlama çabası, literatürde kabul gören birçok açıklamanın yapılmasına imkân sağlamıştır. Bununla birlikte, kamu politikası en basit ifade ifadeyle “hükümetlerin yapmayı seçtiği ve seçmediği her şey” olarak açıklanabilir (Dye, 2013: 3). Bu çerçevede, bütçeler hükümetlerin eylemlerine ya da eylemsizliklerine bağlı tercihlerini ortaya koymaktadır. Gerek kamu politikasının gerekse bütçenin özünde hem karar alma hem de alınan kararların uygulanması yatar. Bütçe ve kamu politikası ilişkisi kapsamında kamu mali yönetiminde ortaya çıkan değişim, yönetimin diğer işlevlerini ve kamu yönetimini de etkilemektedir. Bu bağlamda, çalışmada bütçenin kamu yönetimi için ifade ettiği anlam ve kamu politikası-bütçe ilişkisi ele alınacaktır. Diğer taraftan kamu politikası ve bütçe ilişkisi kapsamında, Türkiye’de kamu yönetimi reformunun bir parçası olan kamu mali yönetimindeki değişim irdelenecektir.

2. Bütçe Kamu Yönetimi İçin Ne İfade Etmektedir

Bütçe, geçmiş yüzyıllar öncesine varan ve kökeninde halk iradesinin yer aldığı sürecin sonunda ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, halkın temsilcilerine idareyi kontrol etmek üzere verilen bütçe, devletin mali kaynakların akışını kontrol etmesi ve dağıtması için bir araç olarak düşünülmüştür. Hükümetler, gelirlerini ve harcamalarını resmi bütçe sistemlerine sahip olmadan önce de bütçelendirmiştir. Ancak 19. yüzyılda idari yapıda oluşan büyüme, hükümetlerin kapsamlı bütçeler hazırlayarak kaynak kullanımını koordine etmelerini gerektirmiştir. Bütçe, gelir ve harcamaları birkaç parça halinde öneren bir belge olmaktan çıkarak, hükümetlere yasama organına kamu finansmanının tam bir resmini sunmasına olanak sağlamıştır (Violante, 2001: 24). Bundan sonraki süreçte bütçe, yasama organına kamunun mali yönetimi için çok önemli bir işlev yüklemiştir. Böylelikle bütçe, hükümetlerin

kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için kendilerine verilen kamu kaynaklarını nasıl kullanacaklarını gösteren bir belge hâline gelmiştir.

Bütçenin, kontrol ve denetleme ihtiyacının sonucu olarak ortaya çıkması kavramın niteliğine çok boyutlu bir perspektiften bakmayı gerektirmektedir. Toplumsal ihtiyaçların, devletin görev ve sorumluluklarında ortaya çıkardığı değişim, bütçe ve siyaset arasındaki organik ilişkiyi gösterir. Bu ilişki kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel görünümünde somutlaşır. Kamu yönetimi çevresi; ulusal devlet yönetimini, yerel yönetimleri, kamu iktisadi girişimlerini ve uluslararası kuruluşların çalışmalarını içermektedir (Ergun ve Polat, 1978: 6). Kamu yönetimi, toplumun yönetilmesi ve toplumsal olayların yönlendirilmesi işlevini yüklenen bir aygıttır. Dolayısıyla toplumsal niteliği söz konusudur. Kamu yönetiminin bu niteliği, en temel anlamda toplum hâlinde yaşayan insanların ihtiyaçlarını karşılamasından kaynaklanmaktadır. Kamu yönetimi, modern-kapitalist-ulus devlet temelinde yükselmektedir. İnsanlık tarihinin gelişim sürecinde bu temel üzerinde yükselen onlarca tür olmasına rağmen, kamu yönetimini diğerlerinden ayıran temel farklılık içinde yaşadığımız topluma ait olmasından kaynaklanmaktadır (Güler, 2010: 80). Bütçenin kamu yönetimi için ifade ettiği önem de toplumsal bir olgu olmasından ileri gelmektedir. Toplumsal bir kurum olan bütçe, kamu yönetiminin gerek siyasi gerekse mali-iktisadi gelişimine uyarak şekillenmektedir.

Bütçeyi tanımlama çabasına bağlı olarak çeşitli açıklamalar yapılmaktadır. Bütün bu tanımlardan çıkarılan sonuç ise bütçenin kamu hizmetlerinin karşılanması için gerçekleştirilecek giderleri ve elde edilen gelirleri gösteren bir yasa olduğudur. Bütçenin, devletin gelir ve gider kaynakları arasında kuracağı denge çerçevesinde uygulanması ise temel olarak kamu yönetiminin işidir. Bütçe, kaynak yönetimi üzerinden toplumsal hayata ilişkin değişiklikler yapma imkânına sahiptir. Bu açıdan ele alındığında, gelirlerin belirli bir sınıf aleyhine sistemleştirilmesi, giderlerin belirli bir amaca yönlendirilmesi toplum üzerinde çok kuvvetli yankılara yol açabilir (Erginay, 1957: 7-8). Bütçeler; devlet kurumlarının, devletin çeşitli yönetim birimlerinin, devlet dışı ilgili kuruluşların ve vatandaşların çıkarlarının nasıl rekabet ettiğini anlamının temelini oluşturmaktadır.

Bütçe, siyasi hayatta ciddi bir çekişme meselesidir. Yürütme organı, siyasi partiler, milletvekilleri, çıkar grupları tercihlerini bütçede sıralamak için birbirleriyle görüşürler. Zaferler ve yenilgiler, uzlaşmalar ve pazarlık, anlaşma süreci ve çatışmalar gibi ulusal hükümetin rolü ile ilgili her şey bütçede vücuda gelmektedir. En bütünsel anlamda bütçe, siyasi sürecin kalbinde yatmaktadır (Wildavsky, 1974: 4-5). Bu yüzden bütçeler biçimsel olarak ifade ettikleri rakamların arka planında yer alan biz dizi ilişki üzerine kurulan ve bu ilişkileri yönlendiren temel bir dinamik olarak görülmelidir.

İnsanlık tarihi kadar eski bir olgu olan yönetim düşüncesinin gelişim süreci ve feodal üretim tarzından modern kapitalist dünya sistemine uzanan süreç dikkate alındığında, zamanın bütçeyi yükselttiği derece kolaylıkla anlaşılabilir. Bu durum, bütçe ve siyaset arasındaki organik bağ kapsamında, bütçenin kamu yönetiminin en büyük etkinlik ölçüsü olduğunu göstermektedir. Bütçe süreçleri, bir kez kurulduktan sonra yasal çerçeve ve kurullarla mekanik olarak çalıştırılan sistemler

değildir. Bunlar sayısız kural ve yönetmelikten oluşan organik süreçlere ve yazılı olmayan fikir, gelenek, yaklaşım ve yöntemlere benzemektedir. Aynı zamanda söz konusu süreç son derece politiktir, gelir ve servet dağılımının doğrudan etkisi vardır ve bu nedenle toplum genelinde bir güçtür (Isaksen vd., 2007: 2).

Dört dönem başbakanlık yapan İngiliz devlet adamı Gladstone, bütçenin içeriği itibariyle ne ifade ettiğine ilişkin olarak şu meşhur açıklamayı yapmıştır: “Bütçeler, sadece aritmetik işlemler olmaktan ziyade, bireylerin refahının, sınıfsal ilişkilerin ve krallıkların kökenine dair açıklamalar taşıyan binlerce yoldan biridir”. Gladstone’un bu açıklaması, bütçenin kamu yönetimi zemininde işlevinin ne olduğu konusunda aslında üç temel soruyu ortaya koymaktadır (Fitzpatrick, 1918: 5):

- Devlet yönetiminin idaresi için bir sonraki mali yıl ne kadar para gerekecek?
- Eldeki para nedir? Hangi kaynaktan daha fazla gelir bekleniyor?
- Devletin sunacağı hizmetler için tahsis edilen miktar ne olacak?

Victor Hugo ve Barthelemey’in bütçeye ilişkin fantastik tanımlamaları da Gladstone’un tezini desteklemektedir. Hugo, bütçeyi her taraftan kancaların atıldığı garip bir balık ve büyük bir canavar olarak ifade etmektedir. Barthelemey de bütçeyi insanların alın teriyle elde ettikleri şeyleri sömüren asalak bir sülüğe benzemektedir (Beard, 1917: 3). Bütün bu açıklamalar teknik değerlendirmelerden tamamen uzak metafor düşünceler olarak görülebilir. Ancak bu açıklamalar, bütçeye ilişkin belirli bir tanım yapmanın zorluğu içerisinde, gerçekte ne ifade ettiğine ilişkin yardımcı olmaktadır. Bütün bu sorular bütçe yapımının ve yönetiminin aslında teknik değil siyasi bir konu olduğunu göstermektedir. Bütçe süreci, bütçe yapımı ve uygulamasının siyasi, bürokratik ve teknik prosedürlerini içermektedir. Dolayısıyla bütçe hükümetlerin hangi alanlara yönelik karar aldığını, hangi alanlara yönelik karar almadığını gösteren en temel belgedir.

Bütçenin çok amaçlı bir ifade tarzı olduğunu bilmek, bu etkinliğin boyutunun ortaya konması açısından önemlidir. Çünkü bütçeyi tek bir tanımlama ölçütü içinde bir belge olarak sunmak onun temel fonksiyonlarının kısmen göz ardı edilmesine neden olabilir. Bütçeler, en genel anlamda tercihlerin veya değerlerin bir betimlemesi, açıklaması ve nedensel ifadesi olarak düşünülür (Lee ve Johnson, 1998: 15). Bu noktada kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel boyutu, bütçenin çok boyutlu işlevleriyle organik bir ilişkiyi yansıtmaktadır. Kamu yönetimi, yapısal bir kavram olarak devletin yürütmeye ilişkin kolunun örgütsel görünümünü yansıtır. Siyasi iktidarlar, bu örgütsel yapı ile amaçlarını ve programlarını gerçekleştirir. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi ise yasaların öngördüğü işleri ve kamu politikası kararlarını uygulamakla ilgili süreçleri ve faaliyetleri içerir (Eryılmaz, 2016: 11). Bütçeler de kamu yönetiminin yapısal çerçevesini oluşturan kurumların ne satın aldığını, ne yaptığını ve neyi başardığını ortaya koyar. Merkezi idare teşkilatının ya da yerel yönetim birimlerinin bir zamandaki belirli bir fotoğrafını sunar. Aynı şekilde, temel işlevlerinden biri olarak kamu yönetimine yönelik nedensel açıklamalar sunar. Bütçenin kamu yönetimine ilişkin olarak böyle bir görev üstlenmesi ve sebep-sonuç ilişkisinin parçası olması, bütçe kararlarının

hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilen faaliyetlerin bir parçası olduğunu göstermektedir.

Bütçe, kamu yönetiminin etkinlik derecesine olumlu anlamda katkı sunabilmektedir. Ancak bu durum harcamaların karşılamaı düşündüğü hizmetleri ne ölçüde başarılı bir şekilde yerine getirdiğı ile ilgilidir. Çünkü kamu hizmetinin sunulması kamu yönetiminin işidir. Bütçeler, hizmetlerin yerine getirilmesinde tercihlerin ifadesi olarak belirli eğilimleri gösterir. Bu bağlamda, bütçe en iyi şekilde aralarında ilişki olan birlikler kümesinin sistemi olarak açıklanabilir. Bütçesel karar alma; yürütmenin, yasamanın, organize çıkar gruplarının ve birtakım grupların eylemlerinin sonucunda oluşur. Bütçe yapımı ve uygulaması; siyasi aktörler, ekonomik ve sosyal teoriler, çok sayıda kurumsal yapı ve birbirleriyle rekabet eden normları ve değerleri kapsar (Lee ve Johnson, 1998: 16).

Bütçenin kamu yönetimi için ifade ettiği önem ve kapsamı ortaya koymak, siyaset ve bütçe arasındaki ilişkiyi temel alarak hareket etmeyi gerektirir. Bütçe, kamu yönetiminin etkinlik derecesini sağlayan en önemli araçlardan biridir. Aynı şekilde bütçe sisteminin başarısı da büyük oranda iyi bir idareye bağlıdır. İdarenin bu noktada göstereceğı başarı, yönetsel organizasyon veya mekanizma için bütçe sisteminin uygunluğunu gösterir (Buck, 1921: 191). Bu kapsamda, bütçenin etkin bir şekilde kendisine biçilen görevleri yerine getirmesinde devlet mekanizması bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Fayol'un beş temel fonksiyon şeklinde ortaya koyduğu ve Luther Gulick'in personel alma ve bütçelemeyi ekleyerek geliştirdiğı yönetimin işlevleri, birbirleriyle ilişkileri çerçevesinde ele alınmalıdır. Bu husus, bütçenin kamu yönetiminin verimliliğini ve etkinliğini güvence altına almak konusunda merkezi ya da belirleyici özelliğini koruması için de gereklidir.

3. Kamu Politikasını Uygulama Aracı Olarak Bütçe

Bütçenin devlet yönetiminde oynadığı rol, belirli bir imtiyazın gelişim sürecini ortaya koyar. Bu imtiyaz aynı zamanda cüzdanın kontrol edilmesi hakkını göstermektedir. Nitekim kamu gelirlerinin ne kadar artırılacağına ve hangi harcamalara yetki verileceğine dair hak arama mücadelesi birtakım siyasi ilkeler üretmiştir. Söz konusu mücadele, iki temel mesele üzerinde yoğunlaşmıştır: Kamu otoritesi hangi yetkiyi kullanacak ve onun irade gücünü onaylayacak ve koruyacak gerekli formaliteler nelerdir (Beard, 1917: 5). Çünkü bütçeler, siyasi iktidarı temsil eden hükümetlerin mali planı olarak işlev görür. Devletin gelir ve harcamalarının tahmini değerlerini veren bütçe, merkezi denetim altındaki yürütme organı tarafından hazırlanır. Bütçe, hükümetin kamu hizmetlerinin finansmanını karşılayacak harcamalar için önceliklerini ve bu masrafları karşılamak için nereye ve nasıl kaynak kullanacağına ilişkin detayları gösterir. Bütçeleme, mali kaynakların amaçlara dönüştürülmesiyle ilgilidir. Para kaynakları sınırlıdır ve bir şekilde dağılımının yapılması gerekir. Bütçe, alternatif harcama kalemleri arasında seçim yapmak için bir mekanizma hâline gelir. Dolayısıyla, hedeflere nasıl ulaşılacağına dair ayrıntılı bir sınıflandırma görevini üstlenmiş iş planı olarak görülebilir. Gelir tahminleri gerçekleşir, uygun şekilde harcanır ve ilgili eylemler istenilen sonuçları doğurursa bütçe belgesinde belirtilen amaçlara ulaşılır. Böylece

bütçe, politika hedeflerini gerçekleştirmek için finansal kaynaklar ve insan davranışı arasında bir bağ haline gelir (Wildavsky, 1974: 1-2).

Bütçenin en önemli özelliklerinden biri devletin gelir ve giderleri arasında karşılıklı ilişkinin kurulması yoluyla sağladığı dengedir. Söz konusu döneme ilişkin tahmini gelirler ve harcamalar arasında doğru bir denge kurmak için, devletin mali meseleleri hakkında en kapsamlı bilgiyi elinde bulunduran kişiler tarafından akıllı bir planlama yapılmalıdır. Bununla birlikte, sadece gelir ve harcamalar arasında bir denge kurulması değil, mevcut fonların kamu hizmetleri arasında rasyonel şekilde dağılımı için yapılması gerekenler vardır. Bu ancak planlama organının, devletin faaliyetlerinin birçok aşamasını belirli bir programla ele aldığı durumlarda başarılabilir (Lowrie, 1915: 47-48). Süreç içerisinde, siyasi ve sosyoekonomik gelişmelere bağlı olarak harcamaların yapısında birtakım değişimler yaşanabilir. Bunun sonucunda, bütçenin kompozisyonunda ortaya çıkan değişiklikler esasen ulusal politikadaki değişimleri yansıtmaktadır. Bütçeler, bu anlamda hükümetin faaliyet planlarını göstererek maliye politikasını somutlaştırmaktadır.

Devletin kaynaklarının en adil kullanımını garanti altına alacak bir mali planın benimsenmesi, bütçenin isabetli bir fonksiyonu yerine getirerek kamu politikasının gerçekleştirilmesine yardımcı olur. Bütçe sistemi, hükümetin finansal bir politikaya sahip olmasına olanak sağlar. Böylece hükümet etme yetkisini elinde bulunduran yürütme birimlerine istikrarlı ve tutarlı bir plan çerçevesinde faaliyet ve geliştirme izni verilir. Kamu hizmetlerinin yetkisi bu nedenle yürütmenin elindedir. Bununla birlikte, mali politika her durumda yasama organının onayını almalıdır.

Bütçenin kamu politikasının oluşturulmasındaki rolü hükümetlerin belli başlı makroekonomik hedefleriyle ilgilidir. Ekonominin temel amacının kıt kaynaklardan optimum faydayı sağlayacak şekilde tahsis edilmesi olduğu düşünüldüğünde, bütçe-kamu politikası ilişkisinin temel niteliklerinden biri ortaya çıkar. Bu anlamda bütçeler, ulusal kaynaklardan en iyi şekilde yararlanmak için hükümetlerin hangi ilkeleri yerine getirmesi gerektiğine ilişkin belgeler olarak görülebilir. Kamu bütçeleri, hükümetlerin parayı nasıl harcadıklarını listeleyerek bir anlamda yaptıklarını ve yapacaklarını gösterir. Bu bakımdan bütçe, bu görevleri yerine getirmek için gerekli olan kaynakların miktarı ile gerçekleştirilecek hizmetleri ilişkilendirir.

Bütçeler, hükümetin ne yapacağı ve yapmayacağı hakkındaki seçimleri yansıtmaktadır. Bu bakımdan, hükümetlerin hangi tür hizmetleri sunmaları gerektiği konusunda genel kamuoyu görüşünü yansıtır. Vatandaşların neye hakkı vardır? Devlet; su, elektrik, ulaşım ve konut gibi özel sektörün sağlayabileceği hizmetleri sağlamalı mı? Ödeme kabiliyeti ne olursa olsun, bütün vatandaşlar sağlık bakımından bir garantiye sahip mi? (Rubin, 2000: 1). Kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde dağılım hükümetlerin inisiyatifindedir. Bütçeler de hükümetlerin tercihlerini gösteren belgelerdir. Hükümetler siyasi, sosyoekonomik, küresel vb. şartlara ve problemlere bağlı olarak tercihlerinde önceliklerini belirleyeceklerdir.

Bütçe ve kamu politikası ilişkisinde kıt kaynakların tahsisi üzerinden ifade edilebilecek bir diğer husus bütçenin denk olması meselesidir. Uzun vadede, bütçe

dengesi kısıtı, hükümetin harcamalarının ve sosyal yardım ödemelerinin tutarının hükümet gelirine eşit olmasıdır. Borçlanma, gelecekte daha düşük tüketim veya daha yüksek vergiler pahasına mevcut tüketimin yüksek olmasına izin verir, ancak uzun vadeli denge gereksinimini ortadan kaldıramaz (Quiggin, 2006: 531). Bir hükümetin bütçe dengesinde, gelirler ve harcamalar arasındaki farka göre bütçe açık ya da fazla verebilmektedir. Dolayısıyla hükümetlerin kaynakların optimum faydayı sağlaması noktasında gözettiği denge, bütçedeki gelir ve harcama kalemleri için de söz konusudur.

Bütçe, hükümetlerin faaliyetlerini ve politikalarını finanse etmek için kullanılmasının yanı sıra, ekonomiyi istikrara kavuşturmak, enflasyon ve durgunluğun önlenmesine yardımcı olmak için bir araç olarak da kullanılabilir. Maliye politikası, hükümetin vergilendirme ve harcama yetkilerini sırasıyla bütçe açıkları veya fazlalıklar yaratarak ekonomiyi canlandırmak veya sınırlamak için kasıtlı olarak kullanmayı içerir. Ayrıca vergi sistemi aracılığıyla hükümetin serveti yukarı veya aşağı doğru dağıtma derecesi ortaya çıkar (Anderson, 2003: 162, Rubin, 2000: 2). Hükümetlerin bütçe politikalarının temel hedefleri kapsamında atılacak adımlar, ulusal düzeyde uygulanacak politikalara ilişkin önemli kısıtlamalar getirebilir. Dolayısıyla bütçe ve kamu politikası arasında tek yönlü bir ilişkiden ziyade, olumlu ya da olumsuz sonuçlar doğurabilecek bir etkileşimin olduğunu söylemek daha doğru olacaktır.

4. Mali Yönetimde Yeniden Yapılanma: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türkiye’de kamu mali yönetiminin anayasası olarak görülen ve 1927 yılından bu yana uygulanmakta olan *Muhasebei Umumiye Kanunu* yerini 2003 tarihinde Resmî Gazete’de yayınlanan *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na* bırakmıştır. 5018 sayılı Kanun’un varlık sebebi olarak, daha çok uygulamadan kaynaklanan sorunlardan dolayı 1050 sayılı *Muhasebei Umumiye Kanunu* ve modern bütçeleme anlayışına uyum gösterilmektedir. Ancak değişikliğin ne ölçüde Türkiye’nin ihtiyacı ne ölçüde uluslararası kuruluşların taleplerinden kaynaklandığı, yeni düzenlemenin özelliklerinin ayrıntılı olarak incelenmesi suretiyle ortaya konulabilmektedir (Karatepe, 2006: 50). Bununla birlikte, gerek 5018 sayılı Kanun’un gündeme geldiği dönem gerekse ortaya çıkardığı düzenlemeler, kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen değişimin, kamu yönetiminde yapılmak istenilen reformların bir parçası olduğunu ortaya koymaktadır.

1980’li yıllardan beri uygulanmakta olan neoliberal politikalar çerçevesinde, uluslararası örgütlerin talepleri doğrultusunda mali yapıda yeni bir sisteme geçilmiştir. *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı* ile kamu yönetiminde yapılmak istenen değişikliklerin ilki ve en önemlisi olarak görülebilir (Karatepe, 2006: 44). Süreç, “yapısal kriter, ön koşul, performans kriteri, yapısal performans kriteri” biçiminde sunduğu ilkeler üzerinden Uluslararası Para Fonu (IMF) ve yapısal uyarlama kredileri ile 2000’li yılların

başında uyguladığı *Ülke Yardım Stratejisi Raporlaması*³ sistemi üzerinden iktisadi ve mali liberalizasyon politikalarını uygulayan Dünya Bankası tarafından yürütülmüştür (Güler, 2003: 40-41). 3 Ağustos 2002 tarihinde Maliye Bakanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan yasa tasarısı Avrupa Birliği ve uluslararası standartlarla uyumlu bir iç kontrol sisteminin oluşturulmasını amaçlamaktadır (Dikmen, 2003: 40). Avrupa Birliği'nin Türkiye ile ilgili 2001 ve 2002 tarihli ilerleme raporlarında, hükümetin mevcut mali yönetim ve kontrol sistemlerindeki zayıflık ve yetersizlikler ile mali saydamlık vurgusu dikkat çekmektedir (Eroğlu, 2013: 159-160). Bu bakımdan IMF ve Dünya Bankası'na ilave olarak Avrupa Birliği de kamu mali yönetiminin ve denetiminin yapılandırılması çalışmalarını yürütmektedir. 5018 sayılı Kanun'un, yapmış olduğu düzenlemeler üzerinden kamu mali yönetiminde neoliberal politikalara uygun olarak ortaya çıkardığı değişim ana hatları itibarıyla aşağıdaki gibidir (Güzelsarı, 2007: 202-207):

- Katılımcılık söylemi üzerinden özel sektörün stratejik planlamaya (dolayısıyla karar alma mekanizmalarına) dahil edilmesi
- Kamu idarelerine performansa bağlı göstergelere göre ödeme yapılacak olmasından dolayı kamu kurumları ve üst yöneticileri arasında gelişecek rekabet anlayışı
- TBMM'nin harcamacı idarelerin bütçeleri üzerinde sahip olduğu ağırlığın kamu idarelerine tanınan daha fazla düzenleme yetkisi üzerinden kaybedilmesi ve yetki-sorumluluk dengesinin aynı şekilde kamu idareleri lehine değişmesi
- Esas olarak neoliberal piyasa mekanizmalarıyla uyumlu şekilde yapılanan devlette, kamu mali yönetimi ve denetiminde merkezi yönetimin rolünün azalması ve kamu idarelerinin ön plana çıkarılması

Yeni kanun, 1 Ocak 2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.⁴ *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, kamunun mali yönetiminin anayasası olarak birçok düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Kanun'un amacı birinci maddede "kalkınma

³ Dünya Bankası, 2001 yılında birinci *Ülke Yardım Stratejisi Raporlaması (Country Assistant Strategy-CAS) İlerleme Raporu*'nu çıkardı. Daha sonra, ikinci CAS kapsamında 2003, 2004, 2005 yıllarını kapsayacak şekilde kamu reformunu destekleyecek 4,5 milyar liralık kredinin Türkiye'ye açılmasına karar verilmiş ve aynı hafta *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* tasarısı kamuoyuna sunulmuştur. Böylelikle vergi reformu boyutuyla birlikte, bütçe sistemini de içine alan kamu harcama yönetimi, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* üzerinden değiştirilmektedir (Güler, 2003: 41). Dünya Bankası'nın 2003 yılında yayınladığı *Türkiye Ülke Destek Strateji Raporu*'nun üçüncü bölümünde kamu kesiminin OECD ülkelerinden kendisine yakın olan İspanya ve Portekiz'den daha büyük bir kaynağı kullandığı ve ekonominin her alanına müdahale ettiği belirtilmektedir. Çözüm olarak yerelleşme ya da etkili desantralizasyon önerilmektedir (Karatepe, 2006: 52-53).

⁴ *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* 24 Aralık 2003 tarihinde Resmî Gazete'de yayınlanmakla birlikte, tüm hükümleri hemen uygulamaya geçmemiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 22 Aralık 2005 tarihinde kabul edilen 5436 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla*, 5018 sayılı kanunda önemli değişiklikler yapılmıştır (Candan, 2006: 188).

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 düzenlemek” olarak belirtilmektedir. Bu kapsamda yasa, kamu mali yönetiminin işleyişini ve kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarını; “mali saydamlık, hesap verebilirlik ve stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” olarak düzenlemektedir (m. 7, m. 8, m9). Düzenleme ile bütçe sisteminde hem kavramsal hem de yapısal anlamda temel değişiklikler yapılmış ve harcama yönetiminin temel ilkeleri belirlenmiştir (Güzelsarı, 2007: 185). 5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetimini ve mali kontrolü yeniden tanımlamaktadır. Buna göre (m. 3); kamu mali yönetimi, kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistemleri ve süreçleri ifade ederken; mali kontrol ise kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri ifade etmektedir. Kanun, dokuz kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda genel hükümler, ikinci kısımda kamu idare bütçeleri, üçüncü kısımda taşınır ve taşınmazlar, dördüncü kısımda kamu hesapları ve mali istatistikler, beşinci kısımda iç kontrol sistemi, altıncı kısımda dış denetim, yedinci kısımda yaptırımlar ve yetkili merciler, sekizinci kısımda diğer hükümler, dokuzuncu kısımda ise yürürlükten kaldırılan hükümler, geçici maddeler ve yürürlük düzenlenmektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun getirdiği yenilikler genel olarak şunlardır (Ayanoğlu, 2016: 41-43; Demircan ve Ener, 2009: 144-145):

- Mali yönetim ve bütçenin kapsamının genişletilmesi
- Çok yıllık bütçe uygulaması
- Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe tekniği
- Analitik bütçe sınıflandırması
- Yeni bütçe ilkeleri
- Mali kontrol sisteminde değişiklik

Buna göre; yönetim ve harcama süreci, yetki ve sorumluluklar, bütçenin hazırlanması ve mali denetim üzerinden, 1050 sayılı Kanun ile merkezi bir rol üstlenen Maliye Bakanlığı'nın yetki ve sorumlulukları azaltılmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un, kamu kaynaklarının kullanımında mali sorumluluğu kamu idarelerine/harcama yetkililerine bırakan düzenlemesi “harcama yapılması” başlığı altında yer almaktadır. Kanun, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yetkilisini harcama yetkisi olarak belirlemektedir (m. 31). Dolayısıyla yeni sistemde harcama yetkilisi birim yöneticiliği ile ilişkilendirilmektedir. Aynı maddede, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin

belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığı'nca belirlenmesi düzenlenmiştir. Ancak harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idarî sorumluluğunu ortadan kaldırmayacaktır. Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilecektir (m. 31). 1050 sayılı Kanun'a göre (1927: 8), kanun, kanun hükmünde kararname, yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş olan tüm fonlar, hizmet ve harcamalarını kendi mevzuatlarında yer alan esas ve usullere göre yürütürler. Fon gelirlerinin tahsili, takibi, gelir kaydı, muhasebeleştirilmesi ve denetimine ilişkin süre, esas ve usuller Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı'nca müştereken tespit edilir. Kanun ve kanun hükmünde kararname ile kurulanlar hariç olmak üzere, hizmet alanı kalmayan fonlar Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın müşterek teklifi ve Başbakanın onayı ile tasfiye edilebilir. Bunların tasfiyesine ilişkin her türlü düzenlemeleri yapmaya Maliye Bakanı ile Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan yetkilidir. Daha önce mevcut olan bu düzenleme, 5018 sayılı Kanun ile Maliye Bakanlığı'nın başat güç olduğu kamu mali yönetim ve denetim sistemine dönüştürülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un 12. maddesi bütçe türlerini ve kapsamını düzenler. Madde, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanacağını ve uygulanacağını hüküm altına almaktadır. Özel bütçe ise bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen kamu idarelerinin bütçesini ifade etmektedir. Ayrıca kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanmış düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçesi düzenlenmektedir. Bu kapsamda, kamu mali yönetiminin ve bütçenin kapsamı genişletilmektedir. 1050 sayılı Kanun'da yer alan ve genel bütçe, katma bütçe ve özel bütçe olarak düzenlenen bütçe kapsamı yeni kanunda yerini yeni bütçe türlerine bırakmıştır.

Merkezî yönetim bütçe kanununun kapsamını düzenleyen 15. maddede, merkezî yönetim bütçe kanunu; merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanun olarak tanımlanmaktadır. Aynı maddede, merkezî yönetim bütçe kanununda cari yılın ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminlerinin yer alacağı bildirilmektedir. Dolayısıyla yeni kanun ile çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmekte ve daha önce olduğu gibi kamu idaresinin gelecek yıl bütçesi kabul edilmekle birlikte, sonraki iki yılın da gelir ve gider tahminleri alınmaktadır. Bu durum, orta vadede uygulanacak politikaların belirlenmesi ve bütçeleme sürecinin bürokrasideki değişikliklerden etkilenmemesi için bütçeleri bir bakıma orta vadeli plana dönüştürmektedir (Ayanoglu, 2016: 41).

Kanunun getirdiği yeniliklerden biri de analitik bütçe sınıflandırmasıdır. Kanun, merkezî yönetim bütçe kanununun analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak

fonksiyonlar şeklinde düzenleneceğini hüküm altına almıştır. Bu kapsamda, devletin bütçe kod yapısı; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansal sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olacak şekilde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü performans esaslı bütçeleme sistemi; girdi, çıktı, etkinlik, verimlilik ve kalite kavramlarını kamu mali yönetimine dâhil etmiştir. Dolayısıyla bütçe giderleri ile gelirlerinin ayrıntılı olarak izlenebilmesi ve uluslararası karşılaştırmaların daha sağlıklı şekilde yapılması amacıyla analitik bütçe sınıflandırmasına gidilmiştir (Demircan ve Ener, 2009: 148-149). Analitik bütçe sınıflandırması, bütçenin kapsamının genişletilerek genel bütçeli idareler, özel bütçeleri idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar olmak üzere üçlü bir sınıflandırmaya gidilmesi çerçevesinde ele alınabilir. Böylelikle, kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları olarak düzenlenen mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması amaçlanmaktadır.

5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetiminde uygulanacak bazı ilkelere yer vermektedir. Söz konusu ilkeler; mali saydamlık, hesap verebilirlik, mali disiplin ilkesi, etkinlik olarak özetlenebilir. Her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesini düzenleyen mali saydamlık ilkesi (m. 7), kanunun diğer maddelerinde de üzerinde durulan bir ilkedir. Mali saydamlık ilkesi, klasik bütçe ilkeleri olan açıklık ve doğruluk ilkelerinin yeni bir görünümü olarak ortaya çıkmıştır (Söyler, 2006: 194-195). 13. maddede, kamu idarelerinin tüm gelirlerinin ve giderlerinin bütçelerinde gösterileceği, ödeneklerin belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edildiği, bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlığın esas alınacağı düzenlenmektedir. 17. madde ise, gider ve gelir tekliflerinin, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı tarafından uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanacağını ifade etmektedir. Söz konusu maddede, hesap verebilirlik ilkesine de yer verilmektedir. Bunun dışında, kamu maliyesinin, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanması gerektiği (m. 5), her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olmaları (m. 8) da "hesap verebilirlik" ilkesi kapsamında hüküm altına alınmıştır. Kamu maliyesinin temel ilkelerini düzenleyen beşinci maddede, kamu mali yönetiminin mali disiplini sağlayacağı yönündeki temel ilke düzenlenmiştir. Diğer taraftan, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını düzenleyen birinci maddede, bütçede etkinlik ilkesi ifade edilmektedir. İlkeyi ifade eden kavramlar, kanunun çeşitli maddelerinde geçmektedir ve "etkinlik" ilkesi altında değerlendirilebilecektir (Söyler, 2006: 201).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu; iç kontrol yaklaşımında, harcama öncesi kontrolde ve iç denetim alanında yaptığı değişikliklerle mali yönetim sistemine düzenleme getirmiştir (Güzelsarı, 2007: 196). Kanun'un 57. maddesine göre, kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşacaktır. Bu kapsamda düzenleme, kamu idarelerinde iç denetim sistemi kurmaktadır. Kanun iç denetimi, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlamaktadır (m. 63). Dolayısıyla yönetim sorumluluğu esas alınarak kurulan *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun*, idarelerde üst yöneticilerin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının yerine getirilmesinde önemli bir yardımcı olduğu ifade edilmektedir (Kamu İç Denetim Genel Tebliği, 2013: 4/1). Kanun, ayrıca kamu idarelerinde ön malî kontrol görevinin, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütüleceğini belirtmektedir. Bu bakımdan, kamu idarelerinin iç kontrol sistemine dışarıdan hiçbir müdahale yapılamayacaktır. Harcama öncesi kontrol kavramı da ön mali kontrol olarak değiştirilmiş ve daha önce Sayıştay'a ait olan ön mali kontrol görevi idarelerin kendisine verilmiştir. Bunun yanında, Maliye Bakanlığı'na bağlı birimler tarafından yapılan uygunluk kontrolünün, kesin hesap hazırlama, bütçe içi ödenek aktarması yapma, genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinde muhasebe hizmetini yürütme ve borç kayıtlarını tutma gibi görevlerin idarelerin kendisine devredilmesi, ödenek tahsis edilen yöneticilerin harcama yetkilisi olarak karar vermeye yetkili kılınması yetki-sorumluluk dengesini değiştirmiştir (Güzelsarı, 2007: 198-207).

Sonuç olarak, *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun* kamu mali yönetiminde gerçekleştirmiş olduğu dönüşüm, Kanun'un en başta öngörülen kapsamını ve amacını aşacak şekilde etkiye ve güce sahip olmasını sağlamıştır. Kamu yönetiminin yeni referansı olarak görülebilecek kanun, getirdiği ilkeler, müesseseler ve yönetim araçlarıyla kamu mali yönetimini yeniden şekillendirmiştir (Candan, 2015: 79). Hızlı gelişen sürecin arka planında, Kanun'un kabul edildiği ve yürürlüğe girdiği yıllarda kamu yönetimi yapılanmasını ve işleyişini etkileyen neoliberal reform çabalarının etkisi olduğunu söylemek mümkündür.

5.Sonuç

Bütçe, tarihsel gelişim süreci içinde çeşitli dönemlerde gerçekleşen kazanımların sonucu olarak görülebilir. Bu yönüyle sadece rakamsal ifadelerden ibaret, teknik bir olgu olmadığını söylemek mümkündür. Bütçe konusunu ele alan çalışmalarda, bütçenin tarifine ilişkin olarak yapılan açıklamalar çeşitlilik gösterir. Ancak kavramın siyasal ve yönetsel bir yapısı olduğuna ilişkin görüş birliği devam etmektedir. Bu durum, bütçe ve kamu politikası arasındaki organik bağın varlığından kaynaklanmaktadır. Gerek bütçe gerekse politika, karar alma ve uygulama üzerinden hükümetlerin tercihlerini belirlemektedir. Söz konusu tercihler ise kamu yönetiminin kamusal niteliğini etkilemektedir.

Kamu yönetiminde reform sürecinin önemli bir parçasını oluşturan 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, kamusal kaynakların yönetimine ve piyasanın taleplerine ilişkin düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Kamu mali yönetimi, neoliberal politikaların öncülüğünde değişim sürecinin parçasını oluşturmaktadır. Kamunun uluslararası sermayenin sınırsız hâkim piyasa koşullarına teslim edildiği dönemde, bütçeleme süreci ve mali yapı yeni argümanlar eşliğinde işlemektedir. Kamusal kaynakların kullanımını belirleyen yeni ilkeler, aynı zamanda gelecek dönemlere ilişkin yapılacaklar listesini belirleyen politika belgelerine de yön vermektedir. Kamu idareleri merkezi yönetime göre daha fazla söz sahibi olmakta ve diğer piyasa aktörleri sürece dâhil edilmektedir. Bunun sonucunda, devlet bütçesinin kamusal niteliği daha fazla sorgulanır hâle gelmektedir.

Merkezi yönetimin rolü, kaynak yönetiminde belirlenen yeni ilkeler çerçevesinde ve kamu idareleri ile piyasa aktörleri lehine yeniden belirlenmektedir. Bu durum, bütçe üzerinde sahip olunan merkezi gücün aşındırılmasıyla mümkün olmaktadır. Neoliberal politikaların kamu mali yönetiminden beklentileri doğrultusunda piyasa koşullarına uygun çok parçalı bir yapı oluşturulmaktadır. Bu durum, aynı zamanda yönetimin temel fonksiyonları olarak belirtilen unsurların da bütçenin merkezinde olduğu yeni durumdan etkilenmesini mümkün kılmaktadır. Bunun en önemli sebebi, kamu hizmetlerinin sunulması sürecinde politika belirleyicilerin tercihlerini belirleyen en önemli unsurun bütçe olmasından kaynaklanmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından başlayan kamuda stratejik planlama süreci bu duruma örnektir. Kamu idarelerine performans dayalı olarak ödeme yapılacaktır. Dolayısıyla bütçeleme fonksiyonundaki değişim nedeniyle kamu idarelerinin bir sonraki planlama ve bütçe sürecinde mevcut durumları ve performansları dikkate alınacaktır. Sonuç olarak, gelir ve harcama kalemleri üzerinden bütçeleme süreci planlama fonksiyonunu etkileyecektir. Bütçe, kamuda stratejik yönetim anlayışının uygulanmasında karar alıcılar için önemli bir enstrüman hâline gelmektedir. Benzer durum, kamu mali yönetiminin anayasasında yapılan düzenleme sonucunda ortaya çıkan denetim anlayışındaki değişiklik için de geçerlidir. Süreç, merkezi yönetimin belirleyici olmadığı çok aktörlü bir yapıda ve ilişkiler çerçevesinde ilerlemektedir. Bütçe, kamu yönetimini etkinleştirmenin ve kamu politikalarını uygulamanın en önemli unsuru olarak araçsallaştırılmaktadır.

Kaynakça

Anderson, J. E. (2003), *Public Policymaking*, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, New York.

Ayanoğlu, A. (2016), *Türk Bütçe Sistemi ve Bütçe Denetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Beard, C. A. (1917), *The Budget*, D. Appleton and Company, New York.

Buck, A. E. (1921), *Budget Making*, D. Appleton and Company, New York.

Candan, E. (2006), “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler I”, *Vergi Dünyası*, 295: 188-194.

Candan, E. (2015), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminin Merkezîyetçi ve Adem-i Merkezîyetçi Niteliğine İlişkin Analiz-I”, *Güncel Mevzu*, 115-116: 77-88.

Coşkun, G. (1978), *Kamu Mali Yönetimi*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.

Demircan, E., M. Ener (2009), *Değişim-İstikrar ve Bütçe Politikaları*, Ekin Yayınevi, Bursa.

Dikmen, A. A. (2003), “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.

Dye, T. R. (2013), *Understanding Public Policy*, Fourteenth Edition, Pearson Education, Inc., USA.

Emre, C. (2003), *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayıncılık, Ankara.

Erginay, A. (1957), *Mukayeseli Bütçe*, Ankara Ajans Türk Matbaası, Ankara.

Ergun, T., Polat, A. (1978), *Kamu Yönetimine Giriş*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.

Eroğlu, H. T. (2013). “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü”, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* içinde (s. 148-165), Adres Yayınları, Ankara.

Eryılmaz, B. (2016), *Kamu Yönetimi*, 9. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Fitzpatrick. D. A. (1918), *Budget Making in a Democracy*, The Macmillan Company, New York.

Gulick, L., Urwick, L. (1937), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York.

Güler, B. A. (2003), “Kamu Reformunun Dış Dinamikleri”, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu “Reform Değil Sosyal Devletin Tasfiyesi” Sempozyumu*, Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği, Ankara.

Güler, B. A. (2010), *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

Güzelsarı, S. (2007), “Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Isaksen, J, vd. (2007), *Budget, State and People Budget Process, Civil Society And Transparency in Angola*, CMI Reports, Norway.

Kamu İç Denetim Genel Tebliği (2013, 19 Nisan). Resmî Gazete (Sayı: 28623), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130419-5.htm>, (04.03.2021).

Karatepe, K. (2006), “Mali Anayasada Değişiklik Sorunu”, *Memleket Siyaset ve Yönetim*, 1 (2): 43-94.

Kuyucak, H. A. (1952), *Bütçe*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

Lee, R. D., Johnson, R. W. (1998), *Public Budgeting Systems*, Aspen Publishers, Inc, USA.

Lowrie, S. G. (1915), “The Proper Function of the State Budget”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 62: 47-63.

Quiggin, John (2006), “Economic Constraints on Public Policy”, Moran M. vd. (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy* içinde (s. 529-542), Oxford University Press, New York.

Rubin, I. S. (2000), *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing And Balancing*. Fourth Edition, Seven Bridges Press, LLC., New York.

Söyler, İ. (2006), “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi (Eleştirel ve Normatif Bir Yaklaşım)”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8 (1): 187-208.

Türk Dil Kurumu Sözlükleri (t.y.). Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, (09.05.2021).

Violante, L. (2001), “Parliament, Democracy and the Role of the Budget Process”, *Budget Towards a New Role for the Legislature*, 24-25 January 2001, 15-44, Paris.

Wildavsky, A. B. (1974), *The Politics of the Budgetary Process*, Second Edition, Little, Brown, USA.

1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu (1927, 26 Mayıs). *Resmî Gazete* (Sayı: 606), <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-14874/1050-muhasebei-umumiye-kanunu.html>, (04.03.2021).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003, 10 Aralık). *Resmî Gazete* (Sayı: 25326), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, (04.03.2021).