

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İLE AB ÜYELİK  
SÜRECİNİN UYUM YASASI:  
KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU**

COMPLIANCE LAW OF NEW PUBLIC ADMINISTRATION  
CONCEPT WITH THE EU ACCESSION PROCESS:  
PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL LAW

Arş. Gör. Dr. Aylin İDİKUT ÖZPENÇE<sup>1</sup>

Yrd. Doç. Dr. Özay ÖZPENÇE<sup>2</sup>

**ÖZET**

Türkiye, AB'ye tam üyelik hedefine yönelik olarak, kamu yönetim yapısını, AB müktesebatına uyumlaştırmak için bir değişim, dönüşüm ve yapısal reformlar sürecini doludizgin yaşamaktadır. Kamu yönetimindeki değişim, yeni kamu yönetimi anlayışını da beraberinde getirmektedir. Çalışmada öncelikle Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu esas alınarak yeni kamu yönetimi, eski kamu yönetimi anlayışı ile karşılaştırılmıştır. Yeni kamu yönetimi içerisinde yer alan yeni kamu mali yönetimi bütçe ve denetim açısından incelenmiştir. Yürürlüğe giren kanunun AB'ye üyelik sürecine etkisi, tarihsel süreç içerisinde ele alınmaya ve kanunun oluşumunda temel alınan planlara bağlılık değerlendirilmeye çalışılmıştır. Değerlendirilen kanunun Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde önemli yer tuttuğu ve müzakereler ile birlikte özellikle yapısal reformlar içeren böyle bir yeni kamu yönetiminin etkisinin olumlu olduğu sonucuna varılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Avrupa Birliği, Yeni Kamu Mali Yönetimi, Acil Eylem Planı.*

**ABSTRACT**

Turkey, towards to full membership to the EU, for harmonization with the EU acquis its structure of public administration, is making transformation and some structural reforms. Changes in public administration bring new public administration approach. This study, primarily on the basis of Public Financial Management and Control Law, the new public administration approach compared with the former. The new administration of public finance in the new public administration was examined with budgeting and supervision. Impact of the law came into force to the EU accession, be addressed in the historical process and the formation of the law have been evaluated to investigate the underlying commitment to the plans. As a result,

---

<sup>1</sup> Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

<sup>2</sup> Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

the law assessed holds an important role in negotiations with the EU harmonization process and the effect of this new public administration especially with structural reforms is positive

**Key Words:** *New Public Administration, Public Financial Management and Control Law, The European Union, The Emergency Action Plan.*

## GİRİŞ

Sosyo-ekonomik gelişmeler neticesinde bireylerin ihtiyaçları değişime uğramakta ve bu ihtiyaçların karşılanması için de devlet, kamu hizmetlerini arttırma yoluna gitmektedir. Artık bireyler, devletten sadece savunma, güvenlik, adalet vb. gibi klasik hizmetlerin yanında -dünyada yaşanan gelişmeler paralelinde- finansal, mali, teknolojik, iletişim vb. alanlarda da çeşitli şekillerde talepte bulunmaktadır.

Kamu harcamalarının arttırılması yönünde oluşan bu baskı bir yandan refah devleti uygulamaları sonucunda yaşanırken diğer yandan da 1970'li yıllarda ülkelerin yaşadığı krizler nedeniyle derinleşmiştir. Baskının azaltılması yönünde ise devletler, kamu yönetim sistemlerini gözden geçirme yoluna gitmiştir. Bu dönemde devletin var oluş nedenleri yeniden tartışma konusu olmuştur. Devlete atfedilen ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması, ekonominin istikrara kavuşturulması, kaynak dağılımında adaletin yakalanması gibi görevlerin tam yerine getirilemediği görüşü hakim olmaya başlamıştır.

Yeni sağ ideoloji tarafından ileri sürülen ve devletin başarısızlığı olarak kuramsallaştırılan yeni bir döneme girilmiştir. 80'li yıllardan günümüze kadar geçen bu dönem içerisinde damgasını vuran görüş ise, devletin girişimcilik ruhuna haiz bir yapıya dönüşerek düzenleyici ve denetleyici bir kimliğe bürünmesidir. Bunun yanında devlet, eğer ihtiyaç duyulursa kamu müdahalelerine başvurabilir. Piyasa işleyişi tekrar düzene girince de çekilmelidir. Ancak devletin görev ve fonksiyonları ile ilgili tartışmalar ışığında önemle vurgulanması gereken nokta ise; ülke ihtiyaçlarına, geleneklerine, kültürüne, siyasi anlayışına ve ekonomisine göre değerlendirilmenin yapılarak yapısal reformlara gidilmesidir.

Türkiye'de, hem yaşanan krizler hem de krizlerin yükünü azaltmak için uygulanan istikrar programları kamu harcamalarının daha da arttırılmasını gerekli kılmıştır. Ayrıca yüksek enflasyon, kamu açıkları, yüksek faiz, dengesiz büyüme ve gelir dağılımı gibi makroekonomik değişkenlerdeki olumsuzluklar kamu yönetim sisteminin tekrar tekrar sorgulanmasına neden olmuştur. Türkiye ile AB ilişkilerinin seyrinde de yaşanan dalgalanmalar da yeni çözüm yollarının aranmasına neden olmuştur.

Ayrıca, OECD ve WB gibi uluslararası kuruluşlar ile AB'nin de kamu yönetimi alanında hedefledikleri açılımlar, Türkiye'nin bu açılımlara kayıtsız kalamayacağını bir göstergesidir. Bu açılımlar doğrultusunda yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında AB'ye üyelik sürecinde tam bir uyum yasası olan Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu (KMYKK) çalışmanın temelini oluşturmaktadır.

## **1. KAMU YÖNETİMİ: TEORİK ARKA PLAN**

1970'li yıllarda yaşanan petrol krizinin ardından devletin fonksiyonları sorgulanmaya başlamıştır. Özellikle devletlerin yönetim yapıları konusunda bir dizi eleştiri ortaya çıkmıştır. Krizin etkilerinin bertaraf edilmesinde devletin piyasaya ayak uyduramaması en önemli eleştiri noktasını oluşturmuştur. Akabinde 1980'li yıllarda tam bir karşıt akımla devletin küçültülmesi, görev ve fonksiyonlarının gözden geçirilmesi gibi bir reform ve yeniden yapılanma dönemi tarihte yerini almıştır. İngiltere'de Thatcher hükümetinin kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve kamu sektörünün küçültülmesi politikaları, keza Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) de paralel bir uygulama ve Türkiye'de Özal hükümetinin gerek özelleştirme gerekse açık ekonomi politikaları yeni akımın uygulama örneklerini oluşturmaktadır.

Yirmi birinci yüzyıl da yaşanan değişim ve dönüşüm süreçleri, hayatın tüm alanlarında etkili olmaktadır. Bireyler ve devletler bu süreçlerden nasibini alarak sürekli olarak kendini geliştirmek ve yaşanan çağa ayak uydurmak zorunda kalmaktadır. Özellikle de kamu yönetimine ilişkin bakış açıları değişmektedir. Uygulana gelen Keynesyen ekonomiler sonucunda refah devleti anlayışının benimsenmesi ile oluşan mali baskılar, devletlerin hantallaşması-başarısızlığı vb. gibi bir takım niteliksel atıfların artmasına neden olmaktadır. Devletin işlevlerine yönelik olarak ortaya çıkan bu durum, kimi kuramsal açılımlarda bir gereklilik kimisinde ise sürecin getirdiği bir akımdır. Kuramsal açılım içerisinde yüklem ne olursa olsun asıl değişim ve dönüşüm sadece devletin yönetim sistemidir. Yani özne yine devlettir.

Güçlü devlete her zaman ihtiyaç doğmuştur. Şimdi de bu değişim ve dönüşümleri gerçekleştirmek ve güvence altına alarak sürdürmek için güçlü devlet gereklidir. Devletin gücü siyasal ve kontrol edici güç olarak öngörülmekte, ekonomide bir aktör olarak hizmet ya da üretim ilişkilerinde doğrudan ve bizzat yer alması istenmemektedir (Aksoy, 2007:197).

Bu kapsamda klasik kamu yönetimi anlayışında bir takım güncellemelere ihtiyaç duyularak “yeni kamu yönetimi” anlayışı gündeme getirilmektedir.

## 1.1. Klasik Kamu Yönetimi

ABD’de 1887 yılında Woodrow Wilson ve Frederick Taylor; Almanya’da Max Weber ve 1854 yılında İngiltere’de Northcode-Trevelyan Raporu ile teorik altyapısı kurulan ve tartışılmaya başlayan kamu yönetimi anlayışı, ülkeden ülkeye değiştiği gibi, benimsenen siyasal ve ekonomik sisteme göre de değişiklik göstermiştir. Diğer yandan, kamu hizmeti anlayışında meydana gelen değişimler de, kamu yönetimi anlayışını önemli bir biçimde etkilemektedir (Aykaç, 2002: 16). Klasik akım Taylor’un bilimsel yöneticiliğini, Gulick ve Urwick’in örgüt yönetimini ve Weber’in bürokrasi kuramını kapsamaktadır (Ertekin, 1985: 85).

Weber, modern devlet idaresinin her yerde bürokratlaşması ve profesyonelleşmesi gerektiğini belirtmektedir. Kamu yönetiminin profesyonelleşmesi; liyakat sistemi, görevde uzmanlaşma, kontrol ve denge sistemleri, ulaşılan verimlilik/etkililik, ekonomiklik ve etkinlik gibi hususlara bağlılık ile kendini göstermektedir (Demir, 2011: 69). Bugünün gelişmiş toplumlarının oluşmasına önemli katkılar sağlayan bürokrasi kuramında Weber, rasyonel-yasal otorite fikrinden türettiği bürokrasinin modern sistemleri için altı ilke belirlemiştir (Hughes, 2003: 21-22):

- Yetki alanları ilkesi, genellikle hukuk kurallarına göre yasa ya da idari düzenlemelerin bir gereği olarak sıralanmaktadır.

- Ofis hiyerarşisi ve aşamalı yetki düzeyleri ilkesi, üst alt ilişkisi içerisinde bir denetleme mekanizmasının varlığıdır.

- Modern ofis yönetimi yazılı belgelere dayanmaktadır. Birimde yürütülen tüm faaliyetlerin belgeleri benzer olaylar tekrür ettiğinde önceki davalarda emsal olma olasılığı nedeniyle saklanmaktadır. Amaç kuralların herkese eşit mesafede olması ile birimin kararlarında ya da uygulamalarında tutarlı olmasıdır. Bu yüzden, örgüt, çalışanlarının özel yaşamlarından tamamen ayrıdır, gayrişahsidir.

- Ofis yönetimi için yöneticilerin kapsamlı bir uzmanlık eğitimi alması gerekmektedir.

- Ofis tam olarak geliştiğinde talepleri tam çalışma kapasitesiyle karşılamaya başlamaktadır.

- Birim yönetimi genel kurallara uymaktadır.

Klasik kamu yönetimi, siyasal liderliğin yasal kontrolü altında bir idare, katı bir bürokratik hiyerarşi, sürekliliğin, istikrarın esas olduğu ve kamu çıkarı ile motive olmuş bir personel sistemi ile betimlenmektedir (Gökçe ve Turan, 2008: 178). Klasik kamu yönetimi ilkeleri ise POSDCORB kısaltması ile

özetlenen planlama (planning), örgütlenme (organizing), personel yönetimi (staffing), yönlendirme (directing), eşgüdüm (coordinating), iletişim (reporting) ve bütçeleme (budgeting) işlevleri temel yönetim ilkeleri olarak kabul görmektedir. Ayrıca bu işlevler, günümüzde de –yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında- genel geçerliliğini sürdürmektedir (Ergun, 1997:6).

Hughes (2003:17), klasik kamu yönetimi modelini siyasi liderliğin formel kontrolü altında katı bir bürokratik hiyerarşi modeline, kadrolaşmış bir personele, sadece kamu yararına motive olan yetkililere, kamu politikalarına katkıda bulunmayan yalnızca politikacılar tarafından karar verilen bu politikaları yönetmeye dayalı bir yönetim olarak tanımlamaktadır.

Klasik kamu yönetimi bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında, kendi örgütleri – bürokrasi- vasıtasıyla doğrudan görev alması beklenmektedir. Siyasi ve idari konular birbirinden ayrı konular olarak kabul edilmektedir. Kamu yönetimi, yönetimin özel bir biçimidir ve özel sektörün yönetiminden oldukça farklıdır (Eryılmaz, 2001: 23-24).

Hughes'a (2003:44) göre geleneksel kamu yönetimi anlayışından uzaklaşan değişimler konusunda fiili olarak genel bir fikir birliği bulunmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı bir değişim sunan model, yöneticilerin kişisel sorumluluğuna ve sonuçların başarılmasına büyük önem vermektedir. Klasik bürokrasi ise yerini hiyerarşik bir örgüt yapısından daha esnek bir örgüt yapısına ve personel istihdamı koşullarına bırakmaktadır. Örgüt ve personel hedefleri açıkça belirtilerek performans göstergelerine göre başarı ölçümleri yapılmaktadır. Kamu politikalarının daha sistematik bir şekilde değerlendirilmesi açısından hükümet politikaları ile uyumlu olsa da olmasa da temel amaç hedeflerin başarılmasıdır. Kıdemli personelin politik olması -hükümetin görüşlerini paylaşması- partizan ya da nötr olmasından daha iyidir. Kamusal hizmetlerin sağlanması piyasa yöntemleriyle gördürülmesi sağlanmaktadır. Devletin fonksiyonlarının azaltılması yönünde bir anlayışın hakim olması, özelleştirme uygulamaları ve diğer piyasa güdümlü faaliyetlerin ve sözleşme usulünün kullanılarak kamusal hizmetlerin gördürülmesine neden olmaktadır.

Klasik kamu yönetimini etkileyen ve işleyişini değiştiren etkenler (Aksoy, 1998: 10-12):

- Devletin, kamu yönetiminin, kamu faaliyet alanının öncelikle ekonomik içerikli olanlarından başlayarak küçültülmesi,

- Bu faaliyet alanlarının da özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel girişim katkılarıyla işletilmesi,

- Geleneksel bürokratik anlayışın<sup>3</sup> terk edilerek yerinden yönetimci bir eğilimin gündeme getirilmesi,
- Tek merkezden yönetilen kamu yönetimi yapılanmasından vazgeçilmesi,
- Örgüt yöneticilerinin sadece sonuçlardan sorumlu tutularak buna göre değerlendirilmeleri,
- Örgüt içi düzenlemeler ve uygulamalarda esneklik ve çeşitlilik sağlanabilmesi,
- Performans ölçümlerine göre değerlendirmelerin yapılması,
- Denetim standartlarının güçlendirilmesi,
- Yerel yönetim hizmetlerinin özel sektör girişimcilerine bırakılması,
- Hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabete dayalı bir seçim sürecine tabi olunması,
- Vatandaş kavramından müşteri anlayışına geçiş ile birlikte hizmetten yararlananlardan hizmet bedeli alınması,
- Kamu hizmeti tanımının içerik değişikliğine uğratılmasıdır.

## **1.2. Yeni Kamu Yönetimi**

Kamu yönetiminin doğasını anlamak için ahlaki ve felsefi araçlar gibi normatif temellerin sorgulanması ve irdelenmesi gerekmektedir. Devlet, anayasa, vatandaşlık, demokrasi, kamu yararı, kamusal hizmetler gibi temel unsurlar bilimsel açıdan tarafsız olması gerekirken temel değer yargıları içerisinde değerlendirilmektedir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2009: 221). Bu anlayışın kırılması için ise yeni kamu yönetimi anlayışı gündeme gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışını savunanlar, “devlet ne yapmalı” sorusuna cevap aramaktadır. Bu kapsamda yapılması gereken ilk adım verimlilik konusunda yapılacak iyileştirmelerdir. Öncelikle sorunun altında yatan problemler iyi tanımlanmalıdır. Bugün yaşamın tüm alanında sürekli bir değişim bir ilerleme yaşanmaktadır. Ancak kamu sektörü mantığı değişmemiştir, bundan yüzyıl önce neyse hala o şekilde bu mantık devam etmektedir. Kurallar ve regülasyonlarla hiyerarşik bir moda yaratılarak kamu sektörü büyümüş, bürokrasi ise monopolleşme eğilimine girmiştir. Bürokrasinin etkisizliğini azaltmak için ise bürokratik olmaktan ziyade girişimcilik ruhuna ihtiyaç vardır. Burada belirtilmesi gereken nokta ise,

---

<sup>3</sup> Niskanen, bürokratların monopolcü bir güce sahip oldukları için bütçe maksimizasyonu yoluna gittiklerini ileri sürmektedir. Bu durum ise bürokrasiyi verimlilikten uzaklaştırmakta ve kamunun işlevselliğini azaltmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Niskanen (1975).

“girişimcilik” kavramının kar elde etme güdüsü ile karıştırılmamasıdır. Girişimcilik ruhuna haiz bir bürokrat kaynakları en etkin şekilde kullanarak verimliliği artırır, denilmektedir (Osborne, 1993:351-352). Daha sonra “nasıl yapmalı” sorusu doğrultusunda kamusal hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili yeni arayışlara gidilmiştir (Al, 2007:110). Buna göre, girişimcilik ruhuna haiz kamu organizasyonlarının yapısının özellikleri merkezileşmeden ademi merkezileşmeye, monopolden rekabete, bürokratik mekanizmadan piyasa mekanizmasına, girdilerden sonuçlara doğru olmalıdır (Osborne, 1993: 352-356):

- *Katalizör Devlet:* Kamu, işleri yürütmek yerine yönetmelidir. Yani kürek çekmek bırakılıp dümene geçilmelidir.

- *Rekabetçi Devlet:* Tüm kamusal hizmetlerde rekabet anlayışının yerleşmesidir.

- *Misyon/ Amaç Odaklı Devlet:* Yöneticilere yönetmek için izin verilmelidir. Girişimci organizasyonlarda yöneticiler, kendi ajanslarının misyonunu gerçekleştirmek için en iyi yolu belirleyebilmektedir.

- *Sonuçlara Odaklı Devlet:* Sorumluluk girdilerden ziyade çıktılara, sonuçlara yönelik olmalıdır.

- *Müşteri Odaklı Devlet:* Kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar müşteri olarak kabul edilerek müşteri memnuniyeti dikkate alınmalıdır.

- *Girişimci Devlet:* Harcamaktan ziyade kaynak yaratmaya ve para kazanmaya odaklanmalıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde Hood tarafından adlandırılan yeni kamu işletmeciliği kavramı da geliştirilmiştir. Buna göre aşağıdaki Tablo 1 yeni kamu işletmeciliğinin kuramsal bileşenlerini göstermektedir.

**Tablo 1:** Yeni Kamu İşletmeciliğinin Kuramsal Bileşenleri

<b>Kuram</b>	<b>Amaç</b>	<b>Gerekçe</b>
Kamu sektöründe profesyonel yönetime geçiş	Yönetimde bağımsızlık	Hesap verilebilirlik için güç dağılımı yerine faaliyetlerde sorumluluğun açık bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir.
Belirli standartlar ve performans ölçümleri	Hedeflerin, amaçların, başarı göstergelerinin tercihen nicel olarak ifade eden terimlerle özellikle profesyonel kurumlar tarafından belirtilmesi	Amaçlar açık bir ifade ile belirtmeli
Çıktı kontrollerine daha fazla önem verilmesi	Kaynakların dağılımı ile bağlantılı performans ölçümlerinin yapılması, bürokrasinin merkezileşmesinden kopuş	Prosedürlerden ziyade sonuçlara önem verilmesi
Kamu kurumlarının ayrıştırılması	Görevlerin bölümlere ayrılarak görev tanımlarının açıkça belirlenmesi	Yönetilebilir birimler oluşturulması
Kamu sektöründe rekabet	Kamu ihaleleri ve sözleşmelerinde değişim	Rekabetin düşük maliyet ve yüksek kaliteyi sağlaması
Yönetim uygulamasında özel sektör stillerine uyum	Kamu personeli etik anlayışında esneklik, ödüllendirme, performansa göre ücret	Kamu sektöründe özel sektör yönetim araçlarının kullanılması
Kaynakların kullanımında tutumluluk ve disipline daha fazla önem verilmesi	Personelin uyum maliyetlerinin azaltılması	Kamu sektörünün kaynak talebinin kontrolü

**Kaynak:** Hood, 1991: 5; 1995: 96.

Klasik kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi anlayışı arasındaki farkların belirtildiği Tablo 2, günümüz kamu yönetiminin nasıl bir değişim ve



dönüşüm sürecinden geçtiğini resmetmektedir. Yönetimin daha iyi yönetebilmek amacıyla yeniden yapılandırılması olarak tanımlanan yönetişim (Özer, 2006:60) kavramına da adeta bir atf yapılmaktadır.

**Tablo 2:** Klasik Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetiminin Temel Değerleri

<b>Klasik Kamu Yönetimi</b>	<b>Yeni Kamu Yönetimi</b>
Toplum merkezli demokrasi	Birey merkezli demokrasi
Toplum sözleşmesi	Ekonomik sözleşme
Toplumculuk	Bireycilik
Kamu yararı	Kişisel yarar
Toplumsal sorumluluk	Sınırlı devlet
Geleneksel değerler	Ekonomik değerler
Politik hesap verebilirlik	Yönetimsel hesap verebilirlik
Halkı temsil etme	Profesyonellik
Dayanışma	Rekabet
Katı bürokrasi	Dar merkez
Hiyerarşi	Yatay örgüt modeli
Güçlü merkeziyet	Yerelleşme
Merkezi kontrol	Performans hedefleri
Geniş personel	Az sayıda ve uzman personel
Sabit, sürekli çevre	Esnek, geniş çevre
Yasal güvence	Fayda/maliyet analizi
Statüye ilişkin sorunlar	Etkililik, ekonomik, etkinlik, kalite ve karlılığa ilişkin sorunlar
Yasal düzenlemelerle kural ve normları ayrıntılı belirlemek	Yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi
Yetki, yetki gaspı ve geçişiyle ilgili endişeler	Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ile ilgili endişeler
Kurallar	Roller, kamu hizmetleri standartları
Vatandaş	Müşteri

Emir-komuta	Karar almaya ve yönetime katılma
Durağanlık	Devingenlik
Eşit ücret	Performansa dayalı ücret
Genel yönetim alışkanlıkları	Proje yönetimi
<i>Klasik devlet muhasebesi ve bütçe sistemi</i>	KMYKK
Kamu sektörünün kesin egemenliği	Özel sektörden daha fazla yararlanma çabası
Kamunun tekelciliği	Rekabet, piyasa türü yönetim araçları
Klasik mülkiyet kavramı	Mülkiyet kavramının yeniden değerlendirilmesi
Zaman ve eylem araştırması, insan ilişkileri	Performans, sonuç, duyarlılık, sorumluluk ve toplam kalite yönetimi

**Kaynak:** Karcı 2008: 59; Çukurçayır ve Eşki, 2001, 95.

Tablo 2 incelendiğinde klasik kamu yönetimi anlayışındaki toplumsal faydadan yeni kamu yönetimi anlayışında bireysel faydanın daha önemli olduğu görülmektedir. Aynı şekilde geleneksel değerler yerine de ekonomik değerlerin de geçerli olmaya başladığı ve rekabetin ön plana çıktığı görülmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetim yerine mahalli idareleri ön plana çıkarmaktadır. Kamu hizmetlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yer alan yerellik ilkesine uygun olarak oluşturulmuş örgütler tarafından yerine getirilmesinin etkinlik ve verimliliği arttıracakını vurgulamaktadır (Arslan, 2010: 28).

### **1.3. Yeni Kamu Mali Yönetimi**

Genel geçer bir tanımı olmamakla birlikte kamu mali yönetimi; kamu politikalarının hazırlanması, izlenmesi ve kontrolü ile değerlendirilmesi ve geri dönüşümü döngüsü içerisinde yer alan bütçeleme-muhasebeleştirme-denetim döngüsünün yürütülmesi ve kontrol edilmesi şeklinde tanımlanabilir (Durmaz, 2010: 97).

Kamu mali yönetimindeki kriz değişim ihtiyacının en somut göstergelerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 93). Devlet bütçe yapısının kendisinden beklenen fonksiyonları yerine

getirememesi mali krizlerin en önemli sebeplerinden birini oluşturmaktadır. Bütçe ilkelerinin bütçeleme sürecinde göz ardı edilmesi, kurumların harcama kalemlerini arttırma isteği ile bütçelerini maksimize etme eğilimleri, bütçe sınıflandırmalarındaki eksiklikler vb. nedenler mali disiplinin sağlanmasını güçleştirmektedir.

Nasıl bir işletme bilançosu işletme hakkında tüm bilgileri vermekte ve özellikle işletmenin geleceği hakkında temel bilgileri göstermekte ise, devlet bütçesi de kamunun tüm fonksiyonlarını gözler önüne sermektedir. Eski kamu mali yönetiminde siyasi karar alma süreçlerinde uygulanması planlanan kamu politikalarının sadece nicel verilerinin yer alması bütçeleri, hem rakamsal bir bulmaca olarak göstermekte hem de gelecek dönemler için planlama yapılımasını engellemektedir.

Yeni kamu mali yönetimi sistemi, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların 3E olarak simgelenen etkililik, ekonomi ve etkinlik üzerine odaklanan kullanımının sağlanması amacıyla stratejik planlama anlayışını getirmektedir. Kamu idarelerinin faaliyetleri bir plan dahilinde yerine getirmeleri ve bu süreci izleme ve değerlendirmeleri giderek önem kazanmaktadır (Çakır, 2008:1-2).

## **2. AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİK SÜRECİNDE KAMU YÖNETİMİ: AVRUPA YÖNETSEL ALANI**

Türkiye, 3 Ekim 2005 tarihinde AB ile müzakerelere başlamıştır. Böylelikle Türkiye AB'ye tam üyelik için hazırlık sürecini hızlandırmıştır. Ancak kamu yönetimi açısından bu süreç, yeni açılımları gündeme getirdiğinden bir dizi yasal uygulamaları da kapsamı içine almaktadır.

AB'nin kamu yönetimine ilişkin genel bir modeli bulunmamaktadır. Her üye devlet, kendi kamu yönetimi anlayışını yürütmektedir. Bu durum AB içinde farklılıklara neden olduğu için üye devletler, ortak ilke ve politikalar geliştirerek bir "AB kamu yönetimi kültürü" oluşturmaktadır.

Bu kapsamda Avrupa Yönetmel Alanı (AYA) çerçevesinde Türk kamu yönetimi de yeniden gözden geçirilmektedir. Bu durumu ulusal yönetimlerin Avrupalılaşması ile AB'ye üye/aday ülkelerin tek bir model etrafında birbirlerine benzemeye başladıkları noktasında ele alan Okçu (2005), modelin özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye üyelik süreçlerinde şekillendiğini belirtmektedir. AB, yönetsel konularla ilgili tartışmaları, genişleme gündeminin en üst sırasına taşımıştır.

AB ve OECD'nin 1992 yılında başlattığı SIGMA Programı (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastren European Countries/Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek Programı), özellikle AB'nin beşinci genişleme sürecinde aday ülkelerin kamu yönetim sistemlerinin AB normlarına yakınlaşmasını sağlanması için oluşturulmuştur. Aday ülkelerde batı demokrasilerinin geleneksel özelliklerini –kanunilik ilkesi, sorumluluk, şeffaflık, profesyonel kamu hizmetleri, regülasyonlar vb.- içinde barındıran ve iyi işleyen bir kamu yönetim sisteminin oluşmasını temel alan SIGMA Programı (Kopric vd., 2011:1516), tavsiye niteliğinde olmakla birlikte de facto olarak uygulanmaktadır.

Aday ülkeler üzerinde kamusal düzenlemeleri gerekli kılan ve AB üyeliği için yönetim kapasitesini düzenleme konusunda ön koşul olarak AB hukuku içinde yer alan Avrupa Yönetişim Alanı (AYA), müktesebata uyum için gerekli ve zorunlu bir mekanizmadır. AYA, AB standartlarında kamu çalışanlarının performansına ulaşmak için başarılı bir yatay yönetim anlayışının ve sisteminin oluşmasını da gerekli kılmaktadır. Ayrıca aday ülkelerin gösterdiği ilerleme bu kriterlere bağlı olarak değerlendirilecektir. Bununla birlikte, kamu yönetimi standartlarının uyumlu hale getirilmesi, idari kurumların tüm AB üyesi ülkelerle aynı şekilde olacağı anlamına gelmemelidir. Burada istenen AB üyesi devletler tarafından kabul edilen standartların benimsenmesidir. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından belirlenen ve kamu yönetimi standartlarını belirleyen, üye ülkelerde geçerli olan temel idare hukuku ilkelerini belirtirsek (OECD, 1999:8);

- Güvenilirlik ve hukuk güvenliği (yasal kesinlik),
- Açıklık ve şeffaflık,
- Hesap verilebilirlik,
- Etkinlik ve etkililik olarak sıralanabilir.

AYA bir model olmamakla birlikte bir standartlar bütünlüğünün sağlanması için oluşturulmuştur. Aşağıdaki Tablo 3, AYA'nın temel unsurlarını özetlemektedir.

**Tablo 3:** Avrupa Yönetişel Alanı Unsurları

DEĞERLENDİRME UNSURU	ANAHA TLAR
<i>Politika Oluşturma ve Eşgüdüm</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Tutarlı politika oluşturma çerçevesi</li><li>✓ Bakanlıklar arası istişare mekanizmaları</li><li>✓ Gündem planlama</li><li>✓ Uyuşmazlıkların çözümlenmesi için mekanizmalar</li><li>✓ Genel eşgüdüm kapasitesi</li><li>✓ Genel stratejik kapasite</li><li>✓ AB işlerinin eşgüdümü</li><li>✓ Bakanlar Kurulunun bütçe kararlarına katılması</li><li>✓ Etki değerlendirme</li></ul>
<i>Kamu Yönetimi</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Kamu personelinin yasal statüsü</li><li>✓ Kamu personelinin yasal sorumluluğu ve hesap verebilirliği</li><li>✓ Kamu personelinin doğruluğu ve tarafsızlığı</li><li>✓ Kamu personelinin yönetimde ve personel alımında verimlilik</li><li>✓ Kamu personel sisteminde profesyonellik ve istikrar</li><li>✓ Avrupa entegrasyonu konusunda kamu personeli kapasitesinin geliştirilmesi</li></ul>
<i>Kamu Harcamaları Yönetim Sistemi</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Sağlam bütçe prensiplerinin anayasada ve ilgili diğer kanunlarda yer alması</li><li>✓ Yasama ve yürütme güçleri arasında denge</li><li>✓ Kamu bütçesinin kapsamının</li></ul>

	<p>kesin olarak tanımlanması ve bütçe dışı fonlara transferler konusunda verimli düzenlemeler yapılması</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Orta vade harcamaların çerçevesi için kapasite</li><li>✓ Net olarak tanımlanmış kurallar çerçevesinde mantıklı, evrelere bölünmüş ve açık bir bütçe süreci</li><li>✓ Kamu yatırımlarının bütçesel yönetimi için etkili düzenlemeler</li><li>✓ Bütçenin uygulanmasında etkili izleme mekanizmaları</li><li>✓ AB fonlarının ödenmesinde kullanılan kavramlarla uyumlu ortak muhasebe ve raporlama sınıflandırması</li><li>✓ Kamu harcamaları yönetim sisteminin geliştirilmesi</li></ul>
<b><i>Kamu Alımları</i></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Kamu alımları mevzuatında tanımlanmış bir takım prensiplerin yer alması</li><li>✓ Merkezi kamu alımları kurumunun net yasal dayanaklarının ve yeterli kapasitesinin olması</li><li>✓ Kamu alımlarının uygulamasında ve bu alandaki eğitimlerde etkili mekanizmalar</li><li>✓ Kontrol ve şikayet tarama prosedürleri</li><li>✓ Kamu alımları sisteminin geliştirilmesi için kapasite</li></ul>

<i>İç Mali Kontrol</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Mali kontrol sistemini, prensiplerini ve işleyişini tanımlayan kapsamlı ve tutarlı bir yasal zemin</li><li>✓ Yönetim kontrol sistemleri ve prosedürleri</li><li>✓ İşlevsel olarak bağımsız iç denetim mekanizmaları</li><li>✓ Usulsüzlüklerin önlenmesi ve zararların telafisi için bir sistem</li><li>✓ Mali kontrol sisteminin geliştirilmesi için kapasite</li></ul>
<i>Dış Denetim</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Yüksek denetleme kurumunun AB fonları da dahil olmak üzere, tüm kamu fonlarını ve kaynaklarını denetlemek konusundaki kanuni otoritesi</li><li>✓ INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institution- Üst Denetleme Kurumları Uluslararası Örgütü) denetleme standartlarının gereklerinin karşılanması</li><li>✓ Gerekli işlevsel ve işlemsel bağımsızlık</li><li>✓ Raporlama: düzenlilik, hakkaniyet, zamanlılık ve parlamentoda uygun bir taraf</li><li>✓ AB katılım sürecinin gereklerinin bilincinde olmak</li><li>✓ Dış denetimin kalitesini artırmak için kapasite</li></ul>

**Kaynak:** Kurşunluoğlu, 2004: 29-31.

Tablo 3 incelendiğinde AYA unsurlarının Türk kamu yönetimi anlayışını da etkilediği görülmektedir. Türk kamu yönetiminde politika oluşturma ve eşgüdüm unsuru kapsamında gerek genel eşgüdümün sağlanması gerekse bakanlıklar arası istişare mekanizmasının oluşturulması gibi amaçlar gerçekleştirilmektedir. Ayrıca kamu yönetimi, kamu harcamaları yönetim sistemi, kamu alımları, iç mali kontrol ve dış denetim unsurlarında da AB'ye

tam bir uyumdan bahsedilebilir. Özellikle kamu harcamaları yönetim sistemi içerisinde değerlendirilebilecek olan Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi uygulamasına geçiş kamu mali yönetim sistemimizi yeniden düzenleyen 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanun ile birlikte iç mali kontrol ve dış denetim alanlarında da uyum gerçekleştirilmiştir.

### **3. AVRUPA YÖNETSEL ALANI ÇERÇEVESİNDE TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU**

#### **3.1. Acil Eylem Planı ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İlişkisi**

1990'lı yıllarda yaşanan krizlerde özellikle iç-dış borç ve mali sistemdeki tıkanıklıklar ile yapısal sorunların çözüme kavuşturulamaması yeni krizlerin yaşanmasına neden olmuştur. 1 Ocak 2000 tarihinde yürürlüğe giren “Enflasyonu Düşürme Programı”, Kasım ve Şubat 2001 krizinden sonra 14 Nisan 2001 tarihinde açıklanan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile enflasyonun düşürülmesi ve borç dinamiğinin sürdürülebilir hale getirilerek bunun yanında yapısal reformların gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Devletin yarı mali işlemleri gözden geçirilmiş, bütçe içi ve dışı fonlar ile özel ödenek ve özel hesap uygulamaları bazı istisnalar dışında kaldırılmıştır. İdare bütçelerine yıl içinde meclis izni alınmadan ödenek eklenmesine imkan veren hükümler kaldırılmıştır. Devlet borçlanması ve ihale sistemi ise çerçeve bir kanunla disiplin altına alınmıştır (Kesik, 2005a:129).

2001 yılında yaşanan krizi meşruiyet krizi olarak tanımlayan Balaban (2004), politik krizlerin devletin işlevlerini ve yapısını yeniden düzenleyerek aşılmaya çalışıldığını belirtmektedir. Siyasi iradede yaşanan değişimler sonucunda ise 2002 Acil Eylem Planı yürürlüğe girmiştir. Balaban'ın görüşlerini destekler nitelikte Plan kapsamında bir kamu yönetimi reformu amaçlanmaktadır. Plan incelendiğinde ise özellikle kamu mali yönetimi konusunda reform çabalarının uygulamaya geçişinin daha hızlı olduğu görülmektedir. Kanaatimizce bu durum Türkiye'nin makroekonomik göstergelerindeki sorunların giderilmesine yönelik bir uygulamadır. Öncelikli olarak ekonomik sorunların daha sonra ise yapısal sorunların giderilmesi hedeflenmiştir. Bu çerçevede KMYKK, hem bu hedefin gerçekleştirilmesi hem de AB yolunda atılan en önemli uyum yasası olarak karşımıza çıkmaktadır.



KMYKK'nın içeriğinin anlaşılabilmesi için Plan'ın ayrıntılı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir. Plan kapsamında 205 faaliyet bulunmaktadır. Bu faaliyetler içerisinde yer alan dört ana politika başlıklarından birini de kamu yönetimi reformu oluşturmaktadır. Kamu yönetimi reformu kapsamında 45 faaliyet, merkezi idare, yerel yönetimler, devlet personel rejimi reformları ile yolsuzluklarla mücadele alt başlıkları altında yer almaktadır. İkinci ana politika başlığı altında da ekonomik dönüşüm programı yer almaktadır. Programda vergi-harcama politikalarında ve mali piyasalarda iyileştirmeler yapılacağı belirtilmiştir.

Plan kapsamında ilk kez dile getirilen uygulama öncelikleri aşağıdaki Tablo 4'te sıralanmaktadır.

**Tablo 4:** Acil Eylem Planı Kamu Yönetimi Reformları

	Tahmini Süre
1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yenilenmesi (Kamu Mali Yönetim ve Mali Kontrol Kanunu)	3-6 ay
Mali disiplin ve şeffaflığın sağlanması	3-6 ay
Sayıştay'ın güçlendirilerek denetim kapsamının genişletilmesi	6 ay
Yüksek Planlama Kurulu'na işlerlik kazandırılması	Sürekli
Bakanlıkların sayısının azaltılması	1 ay, 6-12 ay
Ekonomi yönetiminin tek çatı altında toplanması	6-12 ay
Kamu yönetiminde bürokratik formalitelerin azaltılması çalışmalarının başlatılması	3 ay ve sürekli
Kamu kuruluşlarında alt kademelere yetki devri çalışmalarının başlatılması	3 ay ve sürekli
Vatandaşın bilgi edinme hakkı kanun tasarisinin hazırlanması	3 ay
Devlette genel kurumsal yapının gözden geçirilmesi çalışması yapılarak kamu yönetimini düzenleyen temel kanunların değiştirilmesine yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi	6 ay

***Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı İle AB Üyelik Sürecinin Uyum Yasası: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu***

Yeni kamu ihale sistemine işlerlik kazandırılarak şeffaflığın sağlanması	3-6 ay
Kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi	Uzun vadeli
Kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilmesi	Sürekli
Vatandaşın memnuniyeti ve beklentilerinin sürekli olarak ölçülmesi	Sürekli
Yerel yönetimler reformları	6-12 ay
Mali milat uygulamasının kaldırılması	2002 sonu
Vergi tabanının genişletilmesi için gerekli çalışmalar ve mevzuat çalışmalarının yapılması	6 ay
Vergi denetimlerinin etkinleştirilmesi	6 ay ve sürekli
Gelir İdaresi'nin yeniden yapılandırılması	3-6 ay
Vergi Barışı Projesi'nin hayata geçirilmesi	3 ay
Vergi mevzuatının basitleştirilmesi	6-12 ay
Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması tamamlanarak özelleştirilmesi	Orta vadeli
E-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin gerçekleştirilmesi	Sürekli

Tablo 4'te yer alan reformlar KMYKK ile ilişkili olan reformlardır. Plan çerçevesinde tahmini sürelerle hemen hemen uyularak Türkiye için ilk defa uzun vadeli bir programın sürekliliği sağlanmıştır. Mali disiplin ve şeffaflığın sağlanması, yerel yönetimler, kamu kuruluşlarında yetki devrinin başlatılması gibi reformların gerçekleştirilmesi ise Türk kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi anlayışının benimsendiğini göstermektedir.

#### **4. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU**

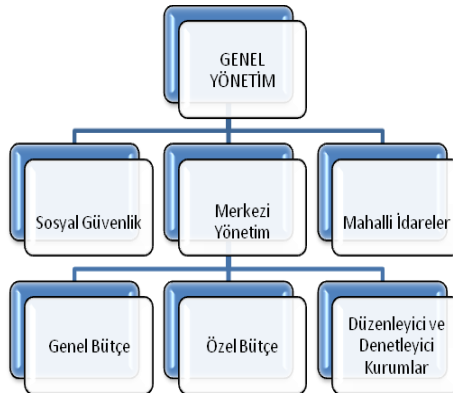
1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu seksen yıl boyunca uygulanmıştır. 1050 sayılı Kanun, sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsadığı (Kesik, 2005b: 95), genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinin mali yönetim ve denetimlerini kapsamadığı için ise eleştirilmiştir. Özellikle AB

uygulamalarına göre geri kalan ve dünyadaki gelişmelere ayak uyduramayan 1050 sayılı Kanun'un yerine, uluslararası standartlara ve AB kaidelerine uyumunun sağlanması için 5018 sayılı KMYKK, 10 Aralık 2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek yasalaşmıştır. Söz konusu kanun, AB yetkilileriyle yapılan görüşmeler ışığında AB müktesebatına uyumu için yeniden gözden geçirilmiş önemli değişiklikler yapılarak 22 Aralık 2005 tarihli 5436 sayılı Kanun ile güncellenmiştir.

5018 sayılı KMYKK'nin 1. Maddesinde 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 verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir” şeklinde ifade edilmiştir. Kalkınma planlarına bağlı kalarak tüm mali ve yönetsel düzenlemelerin, öncelikli olarak Acil Eylem Planına ve kalkınma planlarına bağlı olarak AB uyum çalışmalarıyla eşgüdüm halinde gerçekleşeceği belirtilmektedir.

Kapsam olarak ise 2. Maddede belirtildiği gibi kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolü dahil edilmektedir. AB ile müzakerelerin başlayacağını öngörerek ve halihazırda sağlanan AB fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de bu kanun hükümlerine bağlanmıştır.

**Şekil 1:** Kamu İdareleri Açısından Ayrım



Bu bağlamda kamu idareleri uluslararası ve AB standartlarına göre yeniden sınıflandırılmış, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idare olarak temel başlıklar altında toplanmıştır. Daha önceki kanunlarda belirtilen ekli cetvellerdeki kurumların bütçeleme içerisindeki sınıflandırmadan vazgeçilerek bazı kurumların cetveller içerisindeki yerleri değiştirilmiştir.

Bu kanun Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA94-European System of Accounts 95) ve Birleşmiş Milletler Ulusal Hesaplar Sistemi'ne (System of National Accounts of the United Nations–1993 SNA) benzer şekilde hazırlanmış, temeli 1979 yılına uzanan hesaplama, düzenleme ve öngörme süreçlerini standart hale getirmeyi amaçlayan bir hesaplama ve veri sistemine uyum sağlanmıştır. Üye ülkelerin bu hesaplama sistemini kullanmaları ve özellikle Maastricht kriterleri ile ilgili verilerin oluşumunda temel veri olarak almaları ekonomilerin düzenlenmesi için büyük önem teşkil etmektedir. ESA-95'e göre Kamu Kesimi Dengesi kalemleri (TCMB, 2005: 6-8);

$GDNB^* = \text{Merkezi} + \text{Eyalet} + \text{Yerel Hükümet} + \text{Sosyal Güvenlik Fonları Net Borçlanması}$

Kamu borcu (ESA95):

- ✓ Hazine adına çıkartılan paralar ve benzeri yükümlülükler,
- ✓ Bonolar ve kısa vadeli tahviller
- ✓ Uzun vadeli tahviller
- ✓ Diğer krediler

ESA-95 ile KMYKK'nın ekonomik düzenlemeleri de kapsadığı görülmektedir. Böylelikle tüm hesap verileri AB standartlarına uyumlaştırılarak AB'ye tam üyelik süreci hızlandırılmıştır. Bunun yanında makroekonomik göstergeler ile karşılaştırmalar yapılması kolaylaşmıştır.

KMYKK ile kamu mali yönetimi bir bütün olarak ele alınmaya başlanmaktadır. Kamu maliyesi ayrıntıları ile tanımlanarak kamu mali yönetiminin mali disiplini sağladığı vurgulanmaktadır. Hazine birliği ilkesi çerçevesinde merkezi idare kapsamındaki kamu idarelerinin tüm gelirleri ve giderleri Hazine tarafından gerçekleştirilmektedir. Böylelikle adem-i tahsis

---

\* Genel Devlet Net Borçlanması (GDNB). ESA95'e göre belirtilen Aşırı Açık Prosedürü'nde tanımlandığı gibi "genel hükümet (general government)" dört alt başlıktan meydana gelir; merkezi hükümet, eyalet hükümeti, yerel hükümet, sosyal güvenlik fonları.

ilkesi, 5018 sayılı kanunda da yerini almış ancak, kanunda özel gelir ve özel ödenek bulunması, şartlı bağış ve yardım uygulamaları, özel bütçeli kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kuruluşların ayrı veznelere bulunması adem-i tahsis ilkesi ile çelişebilmektedir. Bütçenin birlik ilkesinin de bu kanunla yumuşatıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı, idari ve mali bağımsızlığa ihtiyaç göstermesi, ekonomik amaçlı teşebbüslerin oluşumu bu ilkenin esnetilmesine örnek olarak verilebilir. Bu kanunda sorun teşkil edebilecek başka bir kurum ise düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verilebilirlik ilkesi dışında tutulmalarıdır (Söyler, 2006: 199).

KMYKK'da yeni kamu yönetimi anlayışı ve AB normlarına uyumlu olarak kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile denetim olarak sıralanmaktadır.

#### **4.1. Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık**

Saydamlık konusu yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak belirlenmesi şeklinde ele alınmıştır. KMYK'nın 7. Maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir denilmektedir.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin kabul edildiği KMYKK'de bütçe sistemindeki değişiklik yapılarak ekonomik sınıflandırma esası olan analitik bütçe sınıflandırması kullanılması, çok yıllık bütçeleme yapılarak gelecek ile ilgili beklentilerin daha şeffaf olarak ortaya konulması amaçlanmıştır. Kamu mali yönetiminde saydamlık (şeffaflık) ilkesinin üç aşamada uygulanması önemlidir. Bunlar (Söyler, 2006: 196);

- Bütçenin hazırlanması ve onaylama sürecinde,
- Bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde,
- Kesin hesapların meclis tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecindedir.

#### **4.2. Hesap Verme Sorumluluğu**

KMYK'nın 8. Maddesinde hesap verme sorumluluğu; 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 şeklinde düzenlenmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışında kamu sektöründe görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir. Bu kapsamda da KMYKK'da üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilisi gibi yeni aktörler mali sistemimizde yer alarak yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiştir. Böylelikle yapılan harcamalardan tamamen bütçeyi uygulamakla görevli kamu idarelerinin yetkili ve sorumlu olduğu esas kabul edilmiştir (Duman, 2011: 279; Başaran, 2010: 38).

### **4.3. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**

Yeni kamu yönetimi anlayışında stratejik planlama ve performans esaslı kamu sektörünün tüm alanlarında uygulanarak rekabet kavramı özümsemelidir. KMYKK'nın 9. Maddesinde kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflere uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları gerektiği belirtilmektedir.

Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi; stratejik plan, performans programı ve yıllık faaliyet raporu olmak üzere üç kategori üzerine kuruludur (Tügen, 2011: 187). Temel amaç ise hükümet politikalarının bütçelere yansıtılarak maliye politikası, makroekonomik ve sosyal hedeflerle uyumlu bir kamu maliyesi yapısının geliştirilmesidir. Ayrıca performans denetiminin daha nitelikli bir şekilde yapılması imkanı doğacaktır.

Kamu yönetiminde stratejik yönetim uzun dönemli yaşamın ve idari birimlerin etkinliğinin güçlendirilmesi ile ilgilidir. Ayrıca değişen çevreye – yeni kamu yönetimi anlayışı- sürekli verimli bir uyum sağlamak için olumlu bir değişim aracılığıyla onları yönlendirmek görevini üzerine almaktadır (Durna ve Eren, 2002: 56). Girişimci ruhuna haiz bir kamu yönetimi içinde girişimcilik yeteneklerinin kamu sektörüne uygulanmasını kolaylaştırmaktadır.

### **4.4. Denetim**

Kontrol faaliyetini, kamudaki fonksiyonlarına, yeni kamu yönetimi ve AB'nin tasnifine göre, iç kontrol ve dış denetim olarak ikiye ayırmak gerekmektedir. İç kontrol de kendi içinde ön mali kontrol ve iç denetim

olarak ikiye ayrılmaktadır (Kesik, 2005b: 97). KMYKK'nın 63. ve 68. Maddeleri iç ve dış denetimi kapsamaktadır.

KMYK'nın 55. Maddesinde iç kontrolün tanımı, AB'nin kamu iç mali kontrolü kavramı tanımı (European Commission, 2002: 10'dan aktaran Kesik, 2005b: 97) ile tamamen uyumlu hale getirilmiştir. Buna göre iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür. KMYKK kapsamında ise Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nde "Mali Yönetim ve Kontrol Dairesi" kurularak AB kamu iç mali kontrolü ile eşgüdüm sağlanmaktadır.

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak, geliştirmek ve rehberlik etmek için bağımsız bir danışmanlık faaliyetidir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek olan harcama sonrası dış denetim ise, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır.

KMYKK'nın yeni kamu yönetimi anlayışı ile paralel görüşleri kapsadığı görülmektedir. Türkiye, dünyada yaşanan değişim ve dönüşüm süreçlerine kayıtsız kalmayarak özellikle AB müktesebatına uyumu gerçekleştirmek adına yapısal reformlara başvurmaktadır.

## **SONUÇ**

Kamu yönetimi konusunda yaşanan reform süreçleri konusunda yapılan tartışmalara göre klasik ve yeni kavramlarının verdiği anlam farklılıkları bir yana bırakıldığında temel amacın en iyi yönetim şeklini bulmak olduğu ortaya çıkmaktadır. Bireyin sosyo-ekonomik refahının artırılması için gelişen teorik çerçeve ne olursa olsun önemli olan bireylerin oluşturduğu ülkedeki gelenek, görenek, din, dil, kültür, değerler, kurallar, kurumlar, siyasal ve ekonomik sistemlere göre kamu yönetim yapısının şekillenmesidir. Bununla birlikte dünyada yaşanan değişim ve dönüşüm süreçlerine de kayıtsız kalmak mümkün olmamaktadır. Aslında bu süreçlerin estirdiği reform rüzgarı özüksenerek ülkenin iç dinamiklerine uyumlaştırılması gerekmektedir. Ancak bu durumun gerçekleştirilmesi çok uzun zaman aldığından reformlar doğrudan kopyalanarak uygulanmak istenmektedir.

Türkiye için ise bir durum değerlendirmesi yaptığımız çalışmada özellikle AB uyum yasası olarak kabul ettiğimiz KMYKK'nın hem yeni kamu yönetimi anlayışından hem de uluslararası kuruluşlar ve AB'den büyük ölçüde etkilendiğini görmekteyiz. Yeni kamu yönetimi anlayışının ilkeleri olarak sıralayabileceğimiz devletin küçültülmesi, özelleştirme, bürokrasinin azaltılması, kamu sektöründe hesap verilebilirliğin artırılması, saydamlık, performans kriterleri, müşteri memnuniyeti, açıklık gibi unsurlar KMYKK'da yer almaktadır.

Değişim ve dönüşüm sürecinde yeni kamu yönetimi anlayışına AB perspektifinden bakıldığında da kamu yönetimine yönelik tek tip bir modelin olmaması dikkat çekicidir. Hemen hemen her konuda müktesebat için sayfalarca düzenlemeler yayınlayan AB'nin bu konuda böyle bir uygulamaya gitmemesi ise üzerinde önemle durulması gereken noktalardan biridir.

## **KAYNAKLAR**

- AKSOY, A.Ş. (1998), Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(1), Ocak, 3-13.
- AKSOY, A.Ş. (2008), Kamu Yönetiminde Değişim Üzerine Düşünceler, *Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sorunları-Tebditler-Fırsatlar*, Edt: A.H. Aydın, S. Taş ve S. Adıgüzel, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Yayını No:131, Kahramanmaraş, 195-207.
- AL, H. (2007), Denetimde Piyasalaşma Eğilimleri, *Bilgi Dergisi*, 14(1), 109-130.
- ARSLAN, N.T. (2010), Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.
- AYKAÇ, B. (2002), 21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Özel Sayısı*, 15-23.
- BALABAN, O. (2004), Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 13(4), Ekim, 5-18.
- BAŞARAN, F. (2010), 5018 Sayılı Kanun'a Göre Kamu İdarelerinin ve Kamu Görevlilerinin Sayıştaya Karşı Sorumlulukları, *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 1, Temmuz-Ağustos-Eylül, 37-46.
- ÇAKIR, A. (2008), *Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*, Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Dnş. E. Tosun, Ankara.
- ÇUKURÇAYIR, M.A. ve EŞKİ, H. (2001), Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1(1-2), Nisan-Ekim, 89-109.



- DEMİR, F. (2011), Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu, *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18(2), 63-84.
- DİNÇER, Ö. ve YILMAZ, C. (2003), *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Ankara.
- DUMAN, Ö. (2011), Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Konseptinde Sorumluluk, *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 3, Ocak-Mart, 277-279.
- DURMAZ, C. (2010), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Faaliyet (Performans) Raporları, *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 1, Temmuz-Ağustos-Eylül, 96-104.
- DURNA, U. ve EREN, V. (2002), Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim, *Amme İdaresi Dergisi*, 35(1), Mart, 55-75.
- ERGUN, T. (1997), Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 30(4), Aralık, 1-15.
- ERTEKİN, Y. (1985), Yönetim Kuramında Düşünce Akımları, *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), 83-92.
- ERYILMAZ, B. (2001), *Kamu Yönetimi*, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, Erkam Matbaası, İstanbul.
- EUROPEAN COMMISSION, (2002), *Glossary of Definitions Used by the Commission in The Framework of Public Internal Financial Control*, Brussels.
- GÖKÇE, O. ve TURAN, E. (2008), Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(15), 175-200.
- HOOD, C. (1991), A Public Management For All Seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, Spring, 3-19.
- HOOD, C. (1995), The 'New Public Management' in The 1980s: Variations on A Theme, *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- HUGHES, O.E. (2003), *Public Management and Administration An Introduction*, Third Edition, Palgrave Macmillan, United Kingdom.
- KARCI, Ş.M. (2008), Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme, *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(16), 40-64.
- KESİK, A. (2005a), Avrupa Birliği sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanabilirliği, *Sosyoekonomi*, Ocak-Haziran, 127-142.

- KESİK, A. (2005b), 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(9), 94-114.
- KOPRİC, I., Musa A. and Novak G.L. (2011), Good Administration As A Ticket To The European Administrative Space, *Zbornik PFZ*, 61(5), 1515-1560.
- KURŞUNLUOĞLU, E. (2004), *Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ulusal Program Dairesi, Mayıs, Ankara.
- NISKANEN, W.A. (1975), Bureaucrats and Politicians, *Journal of Law and Economics*, 18(3), December, 617-643.
- OECD (1999), European Principles for Public Administration, *Sigma Papers*, No. 27, OECD Publishing.
- OSBORNE, D. (1993), Reinventing Government, *Public Productivity & Management Review*, 16(4), Summer, 349-356.
- OKÇU, M. (2005), *Avrupa Yönetiş Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim*, TEPAV, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1269868421r8525.Avrupa\\_Yonetise1\\_Alanina\\_Dogru\\_Turk\\_Kamu\\_Yonetimi\\_Cok\\_Duzlemlu\\_Yonetisim.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1269868421r8525.Avrupa_Yonetise1_Alanina_Dogru_Turk_Kamu_Yonetimi_Cok_Duzlemlu_Yonetisim.pdf), Erişim: 10.02.2013.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. Ve ÖKTEM, M.K. (2009), A Preliminary Discussion On The Link Between Normative and Emprical Research In Public Administration: The Case Of Public Service Ethics, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27(2), 217-243.
- ÖZER, M.A. (2006), Yönetişim Üzerine Notlar, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:63, 59-89.
- 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.
- TCMB (2005), *AB Yolunda Türkiye Ekonomisi*, Ankara.
- TÜĞEN, K. (2011), *Devlet Bütçesi*, Onuncu Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir.