

KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN TÜRK MALİ SİSTEMİNE GETİRDİKLERİ (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle)

Menşure KOLÇAK*

Özet: Türk Mali sistemini düzenleyen ve 1927 yılından bu yana yürürlükte bulunan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu günün değişen ve gelişen koşullarında yetersiz kalmıştır. Dünya’da özellikle 1980 yılından sonra yaşanan hızlı değişim ve küreselleşme olgusundan Türkiye’de etkilenmiş ve 1980’li yılların başlarında liberalleşme yolunda ilk adımlar atılmıştır. Bunun yanı sıra AB’ye uyum çerçevesinde de birçok değişiklik yapılmıştır. Yıllardır tartışılan mali sistemin koşullara uygun hale getirilmesi konusu, nihayet Aralık 2005’te 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olarak TBMM’de kabul edilmiştir. Bu çalışmada KMYKK’nun Türk Mali Sistemine getirdiği yenilikler tanımlanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler : Kamu mali Yönetimi, Türk mali sistemi.

I. Giriş

Bilgi, üretim ve iletişim teknolojisindeki hızlı gelişme küreselleşme olgusunu hızlandırmış, yeni bir ekonomik yapı ortaya çıkaran bu olgu kapitalizmin dünya ölçeğinde bütünleşmesine neden olmuştur. İçinde yaşadığımız çağda dünyadaki değişim trendine baktığımızda, ekonomik, siyasal, teknolojik, sosyal, kültürel, ekolojik ve demografik açıdan hızlı bir değişim ve dönüşümün yaşandığı görülmektedir.

Dünya ülkelerinin 1970’lerden bu yana geçirmekte oldukları köklü değişiklikler, 1980 sonrasında sosyo-politik yapıların da değişmesine neden olmuştur. Devletin küçültülmesi, deregülasyon, özelleştirme, yerelleşme gibi kavramlar ekonomilerde yer etmeye başlamıştır. Bunu bağlı olarak ta hemen bütün dünyada yeni bir yönetim felsefesi anlayışıyla kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir.

Türkiye’de kamu mali yönetimi 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenmiştir. 1927’den günümüze kadarki süreçte; bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesindeki sistemsizlik ve kesintiler, kalkınma planları ve bütçeler arasında yeterli bağlantının kurulamaması, dünya uygulamalarında da köklü değişikliklerin olması, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır.

Türkiye hem bu değişimden etkilenmiş, hem de AB üyelik sürecinde yapılacak olan reformlar veya değişiklikler çerçevesinde birçok uyum yasası

* Y.Doç.Dr. Atatürk Üniversitesi, Erzurum MYO

çıkarılmıştır. Son on yıldır kamu kurum ve kuruluşlarının çoğunda kamu mali yönetim ve denetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili çalışmalar sürmekteydi. Bu çalışmalarda Dünya Bankası, IMF, AB, IULA(Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği) gibi uluslararası kuruluşlar da etkili olmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) bu süreç sonunda hazırlanıp yasalaşmıştır.

II. Kamu Mali Sisteminin Yeniden Yapılanması Gereği

Dünya çok önemli bir değişim süreci içerisinde bulunmaktadır. Ekonomiden siyasete, devlet yönetiminden şirket yönetimine, değerlerden inançlara her şey radikal bir şekilde değişmektedir(AKTAN,2005:1). Dünyada yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyaran temel faktörler aşağıdaki gibi özetlenebilir;

- 1.Ekonomi teorisinde değişim
- 2.Yönetim teorisindeki değişim
- 3.Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler
- 4.Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi

Ekonomi teorisindeki değişim ülkelerin ekonomik yapılarını yeniden gözden geçirmelerine ve bazı değişikliklere neden olmuştur. Türk Mali Sistemini düzenleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile Osmanlı Mali İdari yapısının büyük bir bölümü Cumhuriyet Türkiye'sinde de devam etmiştir. Hemen hemen her dönem eleştirilen bu idari yapıdaki tıkanmalar 1939 İkinci Dünya Savaşı ile birlikte başlamıştır. Çok partili siyasal yaşama geçiş ile birlikte idari yapı günün koşullarına cevap veremez olmuştur. 1961 Anayasası ile çağa ayak uydurmak amacıyla bazı düzenlemeler yapılmış, ancak yeterli olmamıştır.

2006 yılına kadar yürürlükte olan 1050 sayılı Kanuna göre hazırlanan bütçelerde, bütçelerle kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlar arasında bağ kurulamaması, bazı mali işlemlerin bütçede yer almaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması, uygulama sürecinde kamu idarelerine fazla inisiyatif verilmesi sıkça eleştirilen hususlar olmuştur.

24 Ocak 1980 kararlarıyla ekonomide müdahaleci bir yapıdan serbest piyasa ekonomisine geçilmiştir. Bu kararlarla; devletin üretimden el çekmesi, deregülasyon, özelleştirme, serbest rekabete dayalı bir strateji içinde dışa açılma politikaları benimsenmiş ve birçok yapısal reformlar yapılmıştır (TUTUM,1995:139-140).

Türkiye'de özellikle 1980 sonrasında, değişik yapılanmalar içerisinde bulunan ve dağınkılığı nedeniyle, yetki çatışmalarına ve eşgüdüm sorunlarına yol açan, hizmet sunumunda ve ekonomik programların uygulanmasında etkinlik ve verimi düşüren, denetim çatışmalarına ve mükerrer denetime neden olarak denetimin etkinliğini ortadan kaldıran bir yapı oluşmuştur(EROL,2003:79). Mali yönetim ve kontrol sistemimizde; stratejik planlama, performans dayalı

bütçeleme, orta vadeli mali plan ve mali saydamlık çerçevesinde yeni düzenlemelerin yapılması gereği doğmuştur.

Dünyada yaşanan değişikliklere bağlı olarak özellikle 1980'den sonra özelleştirme ve devletin küçültülmesi yolundaki uygulamalar, devletin elinde bulundurduğu hizmetin verim ve kalitesi, hizmetin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasının gerekliliği gibi hususlar, kamuda kalite arayışlarını zorunlu kılmıştır. Kaliteyi geniş anlamda ele aldığımızda; iş kalitesi, hizmet kalitesi, iletişim kalitesi, işçiler, mühendisler, idareciler ve yöneticiler dâhil insanların kalitesi, sistem kalitesi, firma kalitesi, hedeflerin kalitesi v.b gibi birçok unsuru kapsamaktadır(KAYALI ve GÖKBUNAR,2005:3). Bu unsurlardan herhangi birisinin aksaması diğerlerinin de iyi işlememesine neden olmaktadır. Türkiye’de kamuda kalite arayışlarını etkileyen önemli faktörleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (LEBLEBİCİ vd, 2001:30).

1.1980’lerin başlarından itibaren kamu hizmetlerinin sunumundaki gereksiz harcamalar ve verimsizlik daha fazla tepki toplamaya başlamıştır.

2.Hükümetlerin içinde bulunduğu mali kriz ve vatandaşlarda oluşan memnuniyetsizlik, kamu hizmetlerinde yeni arayışlara neden olmuştur.

3. Söz konusu yeni arayışlar hem siyasal hem de ekonomik anlamda yeni oluşumları ortaya çıkarmış, özelleştirme ve deregülasyon politikalarını gündeme getirmiştir.

4. Bu süreçte özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne transfer çalışmaları da hız kazanmıştır.

5. Kamu sektöründe çalışan yöneticiler, uzun dönemli planlama, misyon ve sonuç odaklı bütçeleme uygulamalarına yönelmiş ve böylece yıllık performans denetimine olan bağlılık azalmıştır.

İktisat teorisinde Adam Smith ile simgeleşen klasik devlet anlayışı, gelişen dünya koşullarında yetersiz kalmış ve yeni arayışlar içerisine girilmiştir. 1960’lı yılların sonlarına doğru devlet anlayışındaki değişiklikler şekillenmiş ve bu değişiklikler neo-liberalizm olarak adlandırılmıştır. Neo-liberalizm klasik liberal anlayışın temel ilkelerini kabul etmekle birlikte, özellikle, devletin tam kamusal mal olarak nitelendirilen, eğitim, sağlık, adalet ve güvenlik gibi hizmetlerin üretimini üstlenmesi gerektiğini kabul eden klasik liberal anlayıştan, bazı nüanslarla ayrılmaktadır (HARVEY, 1999:164).

Bu değişimlere bağlı olarak kamu mali yönetim anlayışında da önemli değişiklikler olmuştur. Kamu mali yönetimi anlayışındaki değişiklikleri de aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür;

1. Makro mali disiplinin sağlanması
2. Kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması
3. Dağıtılan kaynakların verimli ve etkin kullanımı
4. Etkin bir hesap verme sorumluluğunun kurulması

5018 sayılı KMYKK’nun esası 10 Mart 2000 tarihli Ekonomik Reform Kredisi alma isteği ile hükümetin Dünya Bankası’na gönderdiği mektuptur. Bu mektupta PEIR (Public Expenditure and Institutional Review–Kamu

Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi) çalışması, yapılacağı belirtilmiştir. PEIR çalışması 2001 yılının sonuna kadar tamamlanmış ve bu çalışma kapsamında KMYKK hazırlanmıştır. Yasanın hazırlanmasında sermaye ve uluslararası kuruluşların da önemli etkileri olmuştur(BİYAN,2005:2).

KMYKK ilk olarak 10.12.2003 yılında kabul edilmiş ancak yürürlüğe giriş tarihi 01.01.2005 yılına ertelenmişti. Aldığı bir çok eleştiri ve Anayasa'ya aykırı hükümlerinin bulunduğu gerekçesi ile yeniden düzenlenmiş ve 30.11.2005 tarihinde 5433 sayılı kanun olarak Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı Kanununun 8 inci ve geçici 5 inci maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle yeniden TBMM'ne göndermiştir. 22.12.2005'te 5436 sayılı kanun olarak kabul edilmiş ve 24.12.2005 tarih ve 28033 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

III. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdiği Değişiklikler

KMYKK Türk Mali Sistemine köklü değişiklikler getiren, IMF ve Dünya Bankası'nın ön şart olarak kabul ettiği bir kanun olarak görülmektedir. 1980'li yılların öncesindeki ekonomik tikanlıklar 1980 sonrasında Neo-Liberal devlet anlayışının hâkim olmasıyla birlikte, kamu ekonomisi yönetimine iki çelişkili süreç hâkim olmuştur(OYAN,1998:6);

1. Kamu ekonomisiyle ilgili temel kararların giderek dar kurullarda ve hatta yürütmenin tepesinde kişisel olarak alınmasına götüren aşırı merkezileşme süreci,

2. Kamu tüzel kişiliğinin parçalanmasına ve yönetim hiyerarşisinde kaosa götüren dağınıklık süreci.

Yukarıda belirtilen süreçte, özellikle karar alma süreçlerinin merkezileşmesi Kanun Hükmünde Kararnamelerle desteklenmiş, Hazine, DPT ve birçok yatırımcı kuruluşlar Başbakanlığa bağlanmıştır. Bunun karşılığı olarak Merkez Bankasının özerkleşmesi, fiyat istikrarının sağlanmasında Merkez Bankasının görevlendirilmesi ve hazinenin nakit avans alma yetkisinin sınırlandırılmasıyla, merkezi hükümetin yetkileri diğer kurumlara devredilmiştir.

Devletin küçültülmesi anlayışına bağlı olarak, ya devlet yatırımları mümkün olduğunca azaltılacak, ya da özelleştirme yapılacaktır(AKTEL,2003:211). Bütçe gerçekleştirmeleri incelendiğinde, yatırım harcamalarının istikrarlı bir şekilde azaldığı ancak özelleştirmede gerektiği kadar başarılı olunamadığı görülecektir.

5018 sayılı KMYKK uzun yıllardır sürekli olarak eleştirilen kamu maliyesinin günün koşullarına elverişli olmayan, yapılan birçok değişiklikle kaosa dönüşen, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerine geçmek için hazırlanmıştır. Bu kanun kamu maliyesinin neo-liberal anlayışıyla yapılandırılmasında önemli bir aşama olarak kabul edilmektedir. Mali

sistemimizi, getirdiği yasal, kurumsal ve yapısal oluşumlarla küresel kapitalizmle uyumlaştıracak değişiklikler içerdiiği söylenebilir.

KMYKK ile öngörülen düzenlemeler;

1. Bütçe kapsamı
2. Hesap verme ve mali saydamlık
3. Çok yıllık bütçe uygulaması
4. Performans esaslı bütçeleme ve stratejik planlama
5. Tahakkuk bazlı muhasebe
6. Mali istatistikler
7. İç kontrol sistemi
8. Dış denetim, olarak özetlenebilir.

Kanunun uygulanmasında 01.01.2006–31.12.2007 dönemi geçiş süreci olarak belirlenmiştir. Bu dönemde kamu idarelerinin bütçe hazırlık ve uygulama süreçleri ile iç kontrol alanında kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla yeterli idari kapasiteye kavuşturulmaları sağlanacaktır. 2006 sonuna kadar genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde mali hizmetler birimlerinin örgütlenmeleri tamamlanacak, 2006-2007 yıllarında şimdiye kadar Maliye Bakanlığı tarafından yürütölen harcama öncesi, ön mali kontrol görevleri, ilgili kurumlara devredilecektir. Kanunla ilgili ikincil mevzuat çalışmaları Maliye Bakanlığınca başlatılmıştır.

A. Mali Sistemdeki Değişiklikler

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun devlet tüzel kişiliğine dahil genel bütçeli idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli idareler ile özel bütçeli mahalli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsamasına karşılık, 5018 sayılı KMYKK aşğıdaki şekilde düzenlenmiştir.

1. Uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Merkezi Yönetim kapsamındaki kamu idareleri I, II ve III sayılı listede, Sosyal Güvenlik kurumları da IV sayılı listede sayılmışlardır.

2. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslar arası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla bu kanun hükümlerine tabidir.

3. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu kanunun sadece tanımlar, hesap verme sorumluluğu, bütçe türleri ve kapsamı, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması ve görüşölmesi, kamu yatırım projeleri, genel uygunluk bildirimini, kamu hesapları ve mali istatistikler, dış denetim ve kamu idarelerinin sorumluluğu ile ilgili hükümlerin yer aldığı, 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 43,

47, 48,49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, ve 76 ıncı maddelerine tabi olacaklardır (ARSLAN,2004:73). Bu kurumlar, Kanuna ekli III sayılı listede sayılmışlardır.

Kanunda yapılan bu düzenlemelerle daha önce 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa tabi olmayan TODAİ, TÜBİTAK, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu, TRT, TSE, Milli Prodüktivite Merkezi, MTA, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, RTÜK, SPK, Kamu İhale Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, T.C Emekli Sandığı, SSK, BAĞ-KUR gibi kurum ve kuruluşlar mali yönetim ve denetim bakımından bu kanun hükümlerine tabi olacaklardır.

Bu şekilde hem kanun kapsamı konu itibariyle genişletilmiş hem de kamu gelir ve giderleri, taşınır ve taşınmaz mallar ile kamu borç yönetimini kapsayacak hükümlere yer verilmiştir. Kanunun kapsamının genişletilmesi, kamu mali yönetiminde ortak standartların uygulanması, disiplin, bütünlük ve şeffaflığın sağlanması açısından son derece önemlidir. Bu kanunla mali yönetim ve kontrol sistemi bütünüyle yeni bir anlayış çerçevesinde değiştirilmiştir. Planlama-bütçeleme süreci yeniden tanımlanmış, idarelerin yönetim sorumluluğuna ağırlık verilmiş, muhasebe ve bütçe düzeninin sağlanmasına çalışılmış, sonuç ve amaç odaklı bir mali sistem kurulmaya çalışılmıştır. Kanunun mali sisteme getirdiği değişiklikleri aşağıdaki gibi özetleyebiliriz;

Birincisi; Kanunun birinci bölüm tanımlar başlığında, 3'üncü maddesinin a bendinde belirtildiği gibi genel yönetim ve bu yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve bütçe gibi mali sistemde yer alacak kavramlar tanımlanmıştır.

İkincisi; 4'üncü maddede kamu maliyesi tanımlanmış ve 5'inci maddede de uyulması gereken mali ilkeler belirtilmiştir, Bu ilkeler;

- 1.Kamu maliye yönetimini uyumlu bir bütün olarak oluşturmak yönetmek
- 2.Kamu maliyesini kamu görevlilerinin hesap vermelerini sağlayacak şekilde uygulamak.
- 3.Maliye politikasını makro ekonomik ve sosyal hedeflerle uyumlu bir şekilde yönetmek.
- 4.Kamu mali yönetimini TBMM'nin bütçe hakkına uygun bir şekilde yönetmek
- 5.Kamu mali yönetimi ile mali disiplini sağlamak.
- 6.Kamu mali yönetimi, ekonomik, sosyal, mali etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercih oluşturmak.
- 7.Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanması, ekonomik ve sosyal verimliliği sağlamak, maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli diğer ekonomik ve sosyal analizleri yapmak.

Görüldüğü gibi kamu maliyesine disiplin, hesap verilebilirlik, şeffaflık, etkinlik, iktisadi ve sosyal politikalarla bütünlük ve analitik bir yapı getirilmiştir.

Üçüncüsü; İkinci Kısım, Altıncı Bölüm 41'inci maddede Faaliyet Raporları başlığıyla tanımlanan husustur. Faaliyet raporları; "Üst yöneticiler ve

bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl düzenlenir, bu raporlar stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır”, şeklinde ifade edilmiştir.

Faaliyet raporları; hesap verme olgusu olarak ta tanımlanabilir. Hesap verme sorumluluğu; yetki ve kaynakların hukuka, verimlilik ve etkinlik ilkelerine uygun kullanılmasına, belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşılmasına ilişkin sorumluluktur. Açıkça belirlenmiş görev ve yetki sorumluluğuna dayanır. Etkin bir hesap verme mekanizması için personelin görev tanımlarının yapılabilmesi ve verilen sorumlulukla sağlanan imkânlar arasında bir ilişkinin olması gerekir(GÖREN,2000:113).

Hesap verme sorumluluğu, bir görevi yerine getirmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma zorunluluğudur. Kamu kaynaklarının dürüst ve rasyonel kullanımında birincil sorumluluk bakanların ve kurumların üst yöneticilerindir. Sayıştay; yönetimin bu temel sorumlulukları yerine getirirken, yaptığı aksaklıkları ve noksanları yasama organına raporlayarak hesap verme sürecine katkıda bulunmak durumundadır. Kamu yönetiminin bir emanet yönetim olarak algılanması sonucu olan hesap verme sorumluluğu anlayışı, denetimin kapsamını, amaçlarını ve uygulama tarzını da biçimlendirmektedir. (KAYA,2003:244).

Dördüncüsü; kanunun 49’uncu maddesinde kurulması öngörülen “Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu”dur. Bu kurul; Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacaktır. Bu kurulun görevi; genel yönetim kapsamındaki idarelerde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarını, çerçeve hesap planını, düzenlenecek raporların şekil, süre ve çeşitlerini, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlamaktır. Çalışma usul ve esasları Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konacaktır.

Beşincisi; kanunun beşinci kısmında 55’inci maddede belirtilen kamu mali yönetiminde iç kontrol ile 63, 64, 65’inci maddelerde zikredilen iç denetim müessesesidir. İç 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. İç kontrol mali kontrolün yanı sıra mali olmayan kontrolleri de kapsamaktadır(ARCAGÖK,2005:2). 2007 sonuna kadar bu kurumlarda iç denetim sistemi oluşturulacaktır. Harcama öncesi kontrol olarak

nitelenen ön mali kontrolün iç kontrol, harcama sonrası denetimin ise iç denetimle gerçekleştirileceği belirtilmiştir. İç denetim bir bakıma bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık hizmeti şekline dönüştürülmüştür. İç denetçi iç denetimin başarısından, yöneticiler ise iç kontrolün başarısından sorumludurlar.

Altıncısı; 58'inci maddede belirtilen ve daha önce harcama öncesi kontrol olarak ifade edilmişken sonradan ön mali kontrol olarak değiştirilen husustur. Şimdiye kadar Maliye Bakanlığı tarafından yapılan harcama öncesi kontrolün bu yasa ile ön mali kontrol olarak ilgili birimlere devredildiği görülmektedir. Ön mali kontrolün Yönetim sorumluluğu çerçevesinde yapılacağı, usul ve esaslarının ise Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği, ancak kamu idarelerinin de Maliye Bakanlığının belirleyeceği standartlara aykırı olmamak şartıyla düzenleme yapabilecekleri belirtilmiştir. Bu durumun kanunun uygulanması sırasında farklı anlayışlara neden olarak problemler çıkarması mümkün olabilecektir.

Yedincisi; 67'inci madde ile getirilen İç Denetim Koordinasyon Kuruludur. Çağdaş denetimin en önemli unsurlarından biri de idari ve mali denetimin siyasal etki ve denetim süreçlerinden uzaklaşıp teknik bir süreç dönüşerek özerkleşmesidir. KMYKK'da bu anlamadaki dönüşüme en iyi örnek te, kurulması öngörülen, İç Denetim Koordinasyon Kuruludur. Kurulun görevleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir.

1. İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek , denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek.
2. Uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek.
3. Kamu idarelerinin denetim birimleriyle işbirliğini sağlamak.
4. Yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak.
5. Risk içeren iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak.
6. İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek.
7. İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak.
8. İdarecilerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek ve yıllık rapor halinde Maliye Bakanlığına sunmak. ve kamu oyuna açıklamak.
9. İşlem hacimleri ve personel sayıları dikkate alınmak suretiyle, idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanamayacağına karar vermek.
10. İç denetçilerin atanmalarına ilişkin diğer usulleri belirlemek.
11. Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.

Sekizincisi; altıncı kısımda 68'inci madde ile belirlenen dış denetimdir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek olan dış denetim; "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 Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması", şeklinde tanımlanmıştır.Devamında da dış denetim; mali denetim ve performans denetimi olarak iki bölümde ele alınmıştır. Farklı metodolojileri olan bu denetim süreçlerinin konsolide edileceği söylenmektedir. Ancak; mali denetim ve performans denetiminin nasıl konsolide edileceği açıklık kazanmamıştır(OYAN,2004:2)..

Dokuzuncusu; TBMM ve Sayıştay 'ın denetlenmesini düzenleyen 69'uncu maddedir. Daha önce Sayıştay hesaplarının denetimini yapan TBMM de bu düzenleme ile denetime tabi tutulmuştur. Her yıl TBMM ve Sayıştayın, TBMM adına denetimini yapmak üzere, TBMM Başkanlık Divanının görevlendireceği gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan komisyon tarafından denetleneceği hükme bağlanmıştır.

Onuncusu; 5018 sayılı Kanunla getirilen değişikliklerin en önemlilerinden birisi de Maliye Bakanlığı kadrolarında çalışan üst düzey yöneticiler ve denetim elemanları için getirilen yeniliklerdir. Geçici 5'inci maddede yapılan değişikliklerle; çok sayıdaki denetim elemanları ve Maliye Bakanlığı görevlileri, Muhasebe Yetkilisi, Muhasebe Yetkili Yardımcısı, ve İç Denetçi olarak nitelenmiş ve çok sayıda unvanlarla görev yapan denetim elemanlarının isimlendirilmesinde kavram kargaşasına son verilmeye çalışılmıştır.

B. Bütçe Sistemindeki Değişiklikler

Bilindiği gibi Türkiye'de 1973 yılına kadar klasik bütçe anlayışı hakim olmuş, bu tarihten sonra da program bütçe uygulamasına geçilmiştir. KMYKK ile merkezi bütçe sistemindeki düzenlemeler çerçevesinde yıllık bütçe süreci, gelecek yıl bütçe değerleri ve izleyen iki yılın bütçe tahminlerine yer veren, birden çok yılı kapsayan orta vadeli bir harcama sistemine dayanacaktır.Kanunun, 9'uncu maddesinde belirtildiği gibi kamu kurumları; geleceğe ait misyon ve vizyonlarını oluşturarak, performans esasına dayalı olarak stratejik plan hazırlayacaklardır. Kısaca performans esaslı bütçeleme sistemine geçilecektir.

KMYKK ile 2006 mali yılından itibaren üç yıllık dönemi kapsayan çok yıllık bütçeleme sistemine geçilerek, konsolide bütçe sistemine son verilip, merkezi yönetim bütçesine geçilmektedir. Üç yıllık bütçe uygulaması, IMF programlarının işleyişiyle uyumlu bir sistemdir. Bu şekilde bir sonraki hükümet, bir önceki hükümetin programlarına devam etmek durumunda kalacak, yeni hükümet politikalarının önceki hükümet bütçesiyle sınırlandırılması söz konusu olacaktır(DİKMEN,2005;3).

KMYKK ile bütçe bütünlüğünün sağlanması, kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulması, sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının tesisi, harcama sürecinde yetki sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç mali kontrol sisteminin oluşturulması, kamu mali yönetiminde etkinlik, verimlilik, tutumluluk, hesap verebilirlik, şeffaflık ve çok yıllık bütçe gibi çağdaş mali yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır(TCMB,2002:53). Bütçe sisteminde yapılan değişiklikleri de aşağıdaki şekilde belirtebiliriz.

1. Bütçe Çeşitlerindeki Değişiklikler

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu; genel bütçeli idareler, özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, katma bütçeli idareler, ile mahalli yönetimlerin mali yönetim ve denetimlerini kapsamına karşılık, 5018 sayılı kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü sağlamaktadır(ARSLAN,2004:74).

1938 yılından bu yana genel ve katma bütçeler konsolide Devlet Bütçesini oluşturmakta ve bütçe hakkı kuralına uygun olarak parlamento onayına, bütçe uygulama sonuçları da parlamento kabulüne sunulmaktaydı. Zamanla devletin büyümesi ve kamu idarelerinin esneklik kazanma istekleri, 1050 sayılı Kanun kapsamının dışına çıkılmasına neden olmuş, konsolide bütçe dışına çıkamayan daire ve idarelerde fon, döner sermaye, vakıf, şirket v.s gibi oluşumlarla bütçe rejimi bozulmuştu.

1050 sayılı kanun ve ilgili mevzuatlar çerçevesinde Genel Bütçe, Katma Bütçe, Konsolide Bütçe, Özel Bütçe, Özerk Bütçe, Döner Sermaye İşletmeleri Bütçeleri ve Fonlar olmak üzere çok sayıda bütçe varken, 5018 sayılı kanun bütçeyi; "Genel Yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanır" şeklinde tanımlayarak. bütçe çeşitlerini, 1. Merkezi Yönetim Bütçeleri, 2. Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçeleri, 3. Mahalli İdareler Bütçeleri olmak üzere üçe indirmiştir. Bu şekilde bütçe çeşitleri uluslararası standartlara uygun olarak tanımlanmıştır. Bu tanımda belirtilen bütçeler dışında, kamu idarelerinin, başka adlar altında bütçe oluşturmaları engellenmiş ve bütçede birlik sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, bir önceki kanunda, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bünyelerinde bulunan döner sermaye işletmeleri ve fonların 31.12.2007 ye kadar tasfiye edilmeleri ön görülmüşken, sonraki düzenlemede 31.12.2007 tarihine kadar yeniden yapılandırılmalarına karar verilmiştir. Döner sermayelerin yeniden yapılandırılmasının Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmeliklerle yapılacağı karara bağlanmıştır. Bu uygulamanın hem bütçe birliğini bozması, hem de siyasi etkiye açık olması kaçınılmazdır.

2. Bütçeleme İlkelerindeki Değişiklikler

Kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamaya yönelik 9'uncu madde ile mali yönetim ve denetim düzenini değiştirmeyi öngören 13, 15 ve 16'ncı maddeler bütçeleme sürecini; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve orta vadeli harcama sistemine ilişkin düzenlemeler ile değiştirmeyi amaçlamaktadır. KMYKK'nun 9'uncu maddesinde belirtildiği üzere, kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacaklardır.

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı hedeflediği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe yönelik bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder(DPT,2003:7). Stratejik planlama; bir örgütün neyi, niçin yaptığına ve ne olduğuna rehberlik eden ve şekillendiren eylemlere ve temel kararlara ulaşmak için disiplinli bir çaba olarak ta tanımlanabilir(DURNA ve EREN,2002:56)

Stratejik planlama, kamu kurumlarının uzun ve orta vadeli programlarının yerine getirilebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Toplumsal talepteki nicelik ve nitelik değişimi ile birlikte kamu organizasyonlarının optimal büyüklüğü üzerine tartışmalar başlamış ve bütçe sistemlerindeki alternatif reform hareketleri, eldeki aynı kaynakların ve hatta bazen daha azının kullanılarak, eskisinden daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunulması yönünde gelişmiştir. Bu değişimler ışığında bütçeler; eskiden kaynak, insan ve muhasebe gibi girdi kaynaklı hazırlanırken, günümüzde sonuç ya da amaç odaklı hazırlanmaya başlanmıştır. Bunun en önemli sonucu ise "performans esaslı bütçeleme"dir(KESİK,2004:14).

Stratejik planlama sayısal hedeflerden ziyade, nitel hedeflere ve özellikle çevreye uyum sağlamanın gerektirdiği hukuki ve kurumsal altyapı değişikliklerine özel önem vermektedir(SOYAK,2003:169-182). Performans esaslı bütçeleme ise, kamu idarelerinin tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır(DIAMOND,2003:16). Mevcut kamu yönetimlerinin çeşitli bakış açılarını harmanlayan, çıktı ölçümlerini, performans ölçümlerini, stratejik planları ve değerlendirmeleri içeren bir bütündür şeklinde de tanımlanabilmektedir(MELKERS ve WILLOUGHBY,2001:54).

Performans esaslı bütçelemeden beklentileri; etkili kaynak dağılımı, hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi, bütçe hazırlama, uygulama

ve denetim sürecinin güçlendirilmesi, hizmet kalitesinin artırılması, mali saydamlığın sağlanması olarak sıralamak mümkündür(OECD,2004:5). Bu beklentiler; mali saydamlık, hesap verebilirlik, mali disiplin, performans yönetimi, performansa dayalı ücretlendirme, performans denetimi, kamuoyu denetimi, şeklinde de söylenebilir(SAMSUN,2003:18)

Yukarıdaki beklentiler doğrultusunda KMYKK'da; performans esaslı bütçelemenin üçlü bir yapıya oturtulduğu görülmektedir. Bu yapı;

1. Orta ve uzun vadeli stratejik plan ve planların yıllık uygulamalarının gösterilmesini sağlamak,

2. Bütçeye dayanak oluşturmak amacıyla yıllık performans programı hazırlamak,

3. Performans programı uyarınca, yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının, performansa dayalı olarak raporlanmasını sağlamak şeklinde söylenebilir.

3. Bütçe Sürecindeki Değişiklikler

Yapılan düzenlemelerle Merkezi Yönetim bütçesinin hazırlanma süreci şu şekilde belirlenmiştir. Bakanlar Kurulu, Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak, kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşullar doğrultusunda, DPT tarafından hazırlanacak orta vadeli programı görüşeceklerdir. Orta vadeli program aynı süre içerisinde resmi gazetede yayınlanacaktır. Bu plan, gelecek üç yıla ait toplam gelir ve gider tahminleriyle gelirler, hedefler, bütçe açıkları ve borçlanma durumları, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanları, Maliye Bakanlığınca hazırlanan orta vadeli plan, Haziran ayının 15'ine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanacak ve Resmi Gazetede yayınlanacaktır.

Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere bütçe çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığı'nca yatırım genelgesi ve Yatırım Hazırlama Rehberi de DPT müsteşarlığınca Haziran sonuna kadar Resmi Gazetede yayınlanacak, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerinin uyulması gereken ilkeler, nesnel ve ölçülebilir standartlar, hesaplama yöntemleri ve bunlara ait cetvel ve tablo örnekleri bu belgelerde yer alacaklardır.

Bütçede; gider tekliflerinin ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkan verecek hesap verilebilirlik ve saydamlığı sağlayacak ve Maliye Bakanlığının kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olacak ve gerekçeleri ile birlikte Temmuz sonuna kadar Maliye Bakanlığına, yatırım tekliflerinin de aynı zamanda değerlendirilmek üzere DPT'ye gönderileceği belirtilmiştir. Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığı'na verildikten sonra kamu idarelerinin yetkilileri ile görüşmeler yapılabilecektir.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanun tasarısı Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülecek ve Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan merkezi yönetim bütçesi ve milli bütçe tahmin raporu mali yıl başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu'nca TBMM'ne sunulacaktır. Bu sunumda ;

1. Orta vadeli mali planıda içeren bütçe gerekçesi,
2. Yıllık ekonomik rapor,
3. Kamu Borç Yönetimi raporu,
4. Genel Yönetim kapsamındaki idarelerin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
5. Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
6. KİT.ler ile kamu şirketi niteliğindeki kuruluşlar hariç olmak üzere, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin, hizmet amaçlarıyla ilgili olan diğer kurum ve kuruluşlarından Maliye Bakanlığınca belirlenecek olanların bütçe tahminleri,
7. Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetimden yardım alan kamu idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının listesinin ekleneceği, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların bütçelerinin de en son Eylül ayı sonuna kadar doğrudan, bir örneğinin TBMM'ne, bir örneğinin de Maliye Bakanlığı'na gönderileceği hükme bağlanmıştır.

Genel idare kapsamındaki birimlerin standart muhasebeye tabi olmaları amaçlanmakta, yapılan düzenleme ile tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmektedir. Böylece bir ekonomik değer yaratıldığında, başka şekle dönüştüğünde, mübadeleye konu edildiğinde el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilecektir. Bununla birlikte tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereği olarak gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri yılın hesaplarında gösterilmesi, bütçe işlemlerinin ise nakit esnasında muhasebeleştirilmesi kabul edilmiştir.

a. Harcamalarla İlgili Değişiklikler

Türkiye'de kamu harcamalarının makro ekonomik değişkenler üzerindeki bozucu etkisi 1987'den sonraki dönemde daha ağır hissedilmeye başlanmıştır. Kamu harcamalarının, Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'ya oranının sürekli olarak artması, yurtiçi tasarrufları, dolayısıyla yatırımları azaltmıştır(ULUSOY,2003:1).

Yeni yasa ile birlikte harcamalar açısından orta vadeli harcama sistemi olarak isimlendirilen sisteme geçilmiştir. Orta vadeli harcama sistemi (Medium Term Expenditure Framework- MTEF), karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir ve temelde üç yapı üzerine kurulmuştur(DEAN,1997:1).

1. Makro-ekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde, kamu harcamaları için ayrılacak kaynağın yukarıdan aşağıya(top-down) doğru tahmin edilmesi,

2. Hem mevcut, hem de yeni uygulanacak politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya (bottom-up) doğru tahmin edilmesi,

3. Toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren(karşılaştıran) bir işleyiş.

Orta vadeli harcama sistemi olarak adlandırılan bu sistem, öngörülen bütçe yılı ve onu takibeden iki veya daha çok yılı kapsamaktadır. Esas amaç

ekonomide var olan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre, bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Eğer, bir ekonomide kamuya ayrılacak kaynaklar, mevcut ve öngörülen programları karşılayacak düzeyde değilse, daha az öncelikli olan programlar bütçe kapsamından çıkarılmakta, bu işlem denge sağlanana kadar devam etmektedir. Planlama ihtiyaçlara göre değil, eldeki kaynaklara göre yapılmaktadır. Orta vadeli harcama sisteminin, politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında ilişki kurulmasını sağlayarak, tek yıllık bütçenin olumsuzluklarını ortadan kaldırması beklenmektedir.

Bu çerçevede 2005 yılında Maliye Bakanlığı tahakkuk esaslı bütçelemeye geçmiştir. Tahakkuk esaslı bütçeleme, devletin ortaya çıkacak bütün harcamalarını anlamak için kullanılan bir sistemdir. Yani ödeneği olmasa bile bir harcama saymanlıklarda kayıtlara alınacak, buna göre ödenek dağılımı yapılacaktır. Hesaplarda tahakkuk bir harcama görülecek ve daha sonra ödenek serbest bırakılınca ödeme yapılacaktır. Bu harcama kapsamına sağlık harcamaları ile, elektrik, su, gaz gibi cari harcamalar da dahil edilecektir.

Önceki sistemde bir fatura geldiğinde eğer ödenek yoksa kayıtlara yansımıyordu. Ödenek geldiği zaman, faturalar ödeniyordu. Bu durum faturaların birikmesine neden oluyor ve bazen de ödenek yeterli olmuyordu. Öncelik ilkesine dayanmayan bütçe sistemi daha sık ek bütçe yapılmasını gerektiriyordu. Yeni sistemde bütün ödemeler bilinecek ve buna göre yıl içinde ayarlamalar yapılacaktır. Ancak ödemeler için üst sınır olmadığından kontrolün nasıl sağlanacağı konusu açıklığa kavuşmamıştır. Gelir ve gider arasında çok ciddi bir fark varsa, gelir yapısını geliştirecek ve artıracak politikaların uygulanması da önem kazanacaktır (YILMAZ, 1999:18).

Ödeme emri belgesine bağlandığı halde, ödenek olmadığı için ödenemeyen tutarlar için 34'üncü maddede düzenleme yapılmıştır, Buna göre bu tutarların emanet hesabına alınacağı ve buradan ödeneceği, malın satın alındığı veya hizmetin yapıldığı mali yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen harcama tutarlarının bütçeye gelir kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Orta vadeli harcama sistemi uygulanırken, kaynaklar arasında bir denge kurulmalı, kaynakların dağıtımına yönelik çalışmalarda mali amaçlardan fazla uzaklaşmadan, harcama öncelikleri ile mali amaçlar arasında tutarlılık sağlanmalıdır. Orta vadeli harcama sistemi aynı zamanda katı bütçe sınırlamaları ve politika programlarına dayalı olarak, bakanların, bütçelerinin yönetiminde daha esnek olabilmelerini sağlayan, kamu harcamalarının daha etkin ve verimli yapılmasına çaba gösteren bir sistemdir (WORLD BANK, 1998:50). Ayrıca orta vadeli harcama sistemi; yatırım programı, borç kapasitesi, harcama politika ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konular ile yıllık bütçe arasındaki ilişkiyi geliştirir. Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli bilgileri sağlar (DEAN, 1997:5). Dünyada orta vadeli harcama sistemini, başarılı bir şekilde

uygulayan, Avustralya, İsveç, Hollanda, Güney Afrika gibi birçok ülke bulunmaktadır.

b. Gelirlerle İlgili Değişiklikler

Kanunun beşinci bölümünde 36, 37, 38 ve 39'uncu maddelerinde gelirlerle ilgili hükümler düzenlenmiştir. 1050 sayılı Kanuna göre daha kapsamlı ve anlaşılır düzenlemeler yapılmıştır.

Kamu gelirleriyle ilgili ilkeleri; gelir politikaları ve uygulamaları konusunda, ilkeler amaçlar, stratejiler ve taahhütlerin her mali yıl başında Maliye Bakanlığı tarafından kamuoyuna bildirileceği, mükellef ve sorumlulara vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli hizmet ve kolaylığın sağlanacağı şeklinde özetlenebilir.

Gelirlerle ilgili getirilen en önemli yenilik 39 uncu maddede “özel gelirler” başlığıyla yapılan düzenlemedir. Özel gelir;”genel bütçe kapsamındaki idarelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında belirtilen faaliyetlerinden ve fiyatlandırılabilir mal ve hizmet teslimlerinden sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelirdir”, şeklinde tanımlanmaktadır.

Gelirlerle ilgili olarak yapılan önemli değişikliklerden biri de 40 ıncı maddede bağışlarla ilgili düzenlemedir. Buna göre “Herhangi bir gerçek veya tüzel kişi tarafından, kamu hizmetinin karşılığı olarak veya kamu hizmeti ile ilişkilendirilerek bağış ve yardım toplanamayacağı”, hükme bağlanmıştır. Böylece kamuoyunda ciddi rahatsızlıklar yaratan bağış ve yardım konusuna açıklık getirilmiştir.

Kanunun 78 inci maddesinde, KİT'ler ile kamu şirketlerinin gayrisafi hasılatlarının %15'ine kadarlık bir tutarının, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların da üçer aylık dönemler itibariyle oluşacak gelir fazlalarının her üç ayda bir izleyen ayın onbeşine kadar genel bütçeye gelir kaydedilmesi öngörülmüştür. Ancak burada %15'ine kadar ifadesi açık ve net olmadığından farklı uygulamalara neden olabilecektir.

IV. Sonuç

Son yıllarda ülkelerin ekonomik hayatlarında liberal uygulamalar yaygınlaştıkça, devletin ekonomideki rolü, görev ve sorumlulukları yeniden tanımlanmakta ve tartışılmaktadır. Devlete atfedilen yeni görevleri etkili bir şekilde yerine getirebilmesi için kamu yönetimi, sosyal güvenlik sistemi ve mali sistemin birlikte disiplinli ve uyumlu bir şekilde hareket etmesi ön koşul olarak kabul edilmektedir.

Türkiye’de 1990’lardan itibaren, diğer alanlarda olduğu gibi mali alanda da, kaynakların kullanımında ekonomik rasyonel kararlar alınamamaktadır. Kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimlilik yerine büyük ölçüde israf gözlenmektedir. Kalkınma planları ve yıllık programlar hazırlanmakta, bunların büyük bir bölümü kağıt üzerinde kalarak, bir plan gerçekleşmeden, diğer plan dönemi başlamaktadır.

Dünya ekonomilerinde özellikle 1980'den sonra büyük dönüşümler yaşanmaktadır. Türkiye'de de 24 Ocak kararları bu dönüşüme uyum sağlamak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu sürecin sonunda 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Kanun mali disiplini sağlamada yetersiz kalmış, 5018 sayılı KMYKK Aralık 2005'te Kabul edilmiş ve 01.01.2006 dan itibaren de yeni bir mali sisteme geçilmiştir.

Bu çalışmada; 5018 sayılı KMYKK'nun Türk Mali Sistemine getirdiği yenilikler yasal, yapısal ve bütçeleme açısından değerlendirilmeye çalışılmıştır. KMYKK hem mali disiplini sağlamak, hem de dünyada gözlenen değişime uyum sağlamak amacıyla hazırlanıp kanunlaşan bir reform olarak nitelendirilmektedir.

KMYKK, Türkiye'de 1980 sonrası yaşanan Neo-Liberal sürecin halkalarından birisidir. Bu kanunla neo-liberal iktisatın halkalarından birisi olan ,“risk, stratejik plan, etkinlik, verimlilik, misyon, vizyon, mali disiplin, şeffaflık, fayda-maliyet analizi, sistem analizi, performans kriterleri, sürdürülebilir kalkınma, çok yıllık bütçeleme gibi kavramlar mali sistemimize girmiş bulunmaktadır. Bunların yanı sıra emredici kanun hükümleriyle birlikte, anayasal ilke koyucu bir yapı da getirilmek istenmiştir.

Abstract: The General Law of Accounting Item 1050, valid since 1927, regulating the Turkish Financial System has become insufficient in the changing and developing condition of present time. The accelerating change and globalization in the world especially being lived after 1980s has also affected Turkey and new steps have been taken in the way of liberalization. Besides, a lot of changes were made to cope with EU. The subject of adapting the Financial System to the current conditions finally came into force in December 2005 with Public Finance Management and Control Law of Item 5018 by TBMM(Grand National Assembly). In this study, novelty brought by PFMCL to the Turkish Finance System is tried to be discussed.

Key Words: Public financial management, Turkish financial system

Kaynakça

- AKTAN, Can(2005), “Yeni Değişim Dinamikleri ve Devletin Yeni Rolü”, <http://www.canaktan.org/yeni-trendler/devlet-felsefe/degisim-devletin-rolu.htm>
- AKTEL, Mehmet,(2003), Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi, Asil Yayın Dağıtım , Ankara, ss 211.
- ARCAGÖK, Mehmet Sait,(2005), “Glassory Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control(PIFC)”, <http://www.forum.europa.eu.int/public/irc/home/main>. Erişim, 16.02.2006
- ARSLAN, Ahmet,(2004), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler”, Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar, İstanbul, ss 73.

- BIYAN, Özgür, (2005),”Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Getirdikleri”<http://muhasibetr.com/makaleler/14.11.2005>, erişim 19.02.2006
- DEAN, Peter,(1997), “The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Translational Countries”, Draft, World Bank, May, ss 1-5.
- DIAMOND, Jack,(2003), Performance Budgeting; Managing the Reform Process, IMF Working Paper, WP/03/33, IMF, ss 16
- DİKMEN, Ahmet A,(2005), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler”<http://bagimsizsosyalbilimciler.org/yazilar-BSB-Dikmen>, KMYKK, erişim 27.04.2005.
- DURNA, Ufuk, EREN, Veysel,(2002), “Kamu Sektöründe Stratejik yönetim”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 1, Ankara.
- DPT,(2003), Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Klavuzu, Ankara, ss 7.
- EROL, Ahmet;(2003), “Türkiye’de Devletin Mali ve Ekonomik Birimlerin Yeniden Yapılandırılması (özgün proje)”, Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar, İstanbul, ss 79
- GÖREN, İhsan,(2000), “Kamu Maliyesinin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, Parlamento ve Sayıştay Denetimi”, Tesev Yayınları 16, İstanbul, ss 113.
- HARVEY, Daivd ,(1999), Post Modernliğin Durumu, Metis Yayınları, İstanbul, ss 164.
- KAYA, Safiye, (2003) “Hesap Verme Sorumluluğu, Parlamento ve Sayıştay”, Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası, , Ankara, ss 244.
- KAYALI, A, GÖKBUNAR, R,(2002) “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamasının Olanakları”, <http://www.canaktan.org>, erişim 24.04.2005.<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/kuresel.pdf>,” Küreselleş-menin Türkiye Ekonomisine Etkileri”, erişim 18.04.2005.
- KESİK, Ahmet,(2005), “Performans Esaslı Bütçeleme”, 5 inci Kalite Kongresi, <http://www.kalder.org>, erişim 26.4.2005, ss 14.
- LEBLEBİCİ, N.D, ÖMÜRGÖNÜLŞEN,U, Aydın, M.D,(2001), “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç; Toplam Kalite Yönetimi” Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 19, Sayı 16. Ankara, ss 39.
- MELKERS J.E; WILLOUGHBY K.G,(2001), “Budeters Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions Across Branches”, Public Administration Review, ss 54.
- OYAN, Oğuz,(1998), Türkiye Ekonomisi, Nereden Nereye, İmaj Yayıncılık,Ankara,ss6.
- OYAN, Oğuz,(2004), “Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform”, <http://bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar-BSB/İktisat> Toplum 14.Ocak 2004, erişim 27.04.2005.
- OECD, (2004), Public Sector Modernisation: Governing for Performance, OECD Policy Brief, OECD Observer, ss 5.

- SAMSUN, Nihal,(2003), “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, Maliye Bakanlığı, İyi Yönetişimin Temel Unsurları , Ankara, ss 18
- SOYAK, Aklan,(2003), “Türkiye’de İktisadi Planlama, DPT’ye İhtiyaç Var mı?” Doğu Üniversitesi Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, İstanbul, ss 169-182.
- T.C. Maliye Bakanlığı,(2004) 2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara.
- T.C. Merkez Bankası,(2002), Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisine Etkileri,
- TUTUM, Cahit;(1995), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Yeni Türkiye 4, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Sayı 4, Ankara, ss 139-140
- ULUSOY,Ahmet,(2003), “Türkiye’de Kamu Harcama Reformu Neler İçermeli”, İşveren Dergisi, Ocak Ankara, ss 1. Erişim:<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/küresel.pdf>.
- YILMAZ, H.Hakan,(1999),”Kamu Mali Yönetiminin Yeniden yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Ankara, ss 18.
- WORLD BANK, (2005), Turkey Public Expenditure and Institutional Review, Reforming Budgetary Institutions for Effective Government , ss 50.
- 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu(5436 Değişiklikleriyle)