

5018 SAYILI KAMU MALÎ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NUN YENİ KAMU YÖNETİMİ İLKELERİ BAĞLAMINDA İNCELENMESİ*

AN ANALYSIS ON PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL LAW NUMBER 5018 IN THE CONTEXT OF PRINCIPLES OF NEW PUBLIC MANAGEMENT

Uzman Ömer Faruk TEKİN¹

¹Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu

ofaruktekin@selcuk.edu.tr

ÖZ

1970'lerin sonlarına doğru devletin fonksiyonları genişlemiş ve kamu harcamaları artmıştır. Bu durum, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde ve daha sonra bütün dünyada devlet ve kamu yönetimini dönüştürmeye yönelik bazı reformların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu değişimin etkileri, 1980'lerde Türkiye'de de görülmüş ve bu yeni anlayışa uygun olarak reformlar başlatılmıştır. Bu yeniliklerin, özellikle Özal hükümetleri döneminde ve 2000'li yıllarda, belirli bir hız ve ivme kazandığı söylenebilir. Bu reformların önemli bir kısmı kamu yönetiminde gittikçe baskın hale gelen Yeni Kamu Yönetimi ilkelerine uygun olarak yapılmıştır. O yıllardan itibaren yapılan en önemli reformlardan biri, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması olmuştur.

Bu çalışmada öncelikle geleneksel kamu yönetiminden Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına geçiş, Yeni Kamu Yönetimi düşüncesinin ortaya çıkışı, gelişimi ve özellikleri ele alınacaktır. Daha sonra 5018 sayılı Kanun incelenecek ve kanunun kamu mali yönetim sistemine getirdiği ilkeler üzerinde durulacaktır. Son olarak, yeni kamu mali yönetim ve kontrol kanununun genel amaç ve hükümleri üzerinde, Yeni Kamu Yönetimi ilkeleri bağlamında analitik bir inceleme yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Malî Yönetimi, 5018 Sayılı Kanun.

ABSTRACT

Towards the end of the 1970's, the functions of the state expanded and public expenditures increased. This has laid the groundwork for the emergence of reforms in Britain and the United States, and then in the whole world, to transform state and public administration. The effects of this change have also been observed in Turkey in the 1980's, and new reforms have been started in accordance with this new understanding. It can be argued that these innovations work, especially in the time of Özal governments and in the 2000's, have gained a certain speed and momentum.

* Bu makale, XI. Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR 11) sunulan bildiri metninin genişletilmiş ve güncellenmiş biçimidir.

A significant part of these reforms has been made in line with the principles of the New Public Management, which has become increasingly dominant in public administration. One of the most important reforms since then has been the reorganization of public financial management.

In this study, primarily the transition from the traditional public administration to the New Public Management approach, the emergence, development and features of the New Public Management thought will be discussed. Later, the Law No. 5018 will be examined and the principles that the law brings to the Turkish public financial management system will be emphasized. Finally, an analytical review will be carried out on the general objectives and provisions of the new public financial management and control law, in the context of New Public Management principles.

Keywords: New Public Management, Public Financial Management, the Law No. 5018.

GİRİŞ

Türkiye'de 1980'li ve 2000'li yıllarda yapılan reformlar kamu yönetimi literatüründe ve uygulamalarında önemi giderek artan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı ve ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. Bu yeni anlayışın ilkeleri ışığında performans yönetimi, stratejik yönetim, açık yönetim, yerel yönetimler, bilgi edinme ve kamusal etikle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Kamu malî yönetiminin yeniden düzenlenmesi o yıllardan itibaren yapılan reformların en önemlilerindedir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile malî saydamlık, hesap verebilirlik, stratejik yönetim, performans denetimi, stratejik planlama, sonuç odaklılık ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi amaçlanmıştır. Bütün diğer reformlarda olduğu gibi, kamu malî yönetimi reformunda da YKY anlayışının etkilerini görmek mümkündür.

Bu çalışmada, ilk olarak kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişim üzerinde durulacaktır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışına kısaca değinilerek, YKY düşüncesinin ortaya çıkışı, gelişimi ve özellikleri ele alınacaktır. Daha sonra, 5018 sayılı Kanunun, Türk kamu malî yönetim sistemine getirdikleri değerlendirilecektir. Son olarak, yeni Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu genel amaç ve hükümleri üzerinde, YKY ilkelerinin izleri aranarak, bir değerlendirme ve inceleme yapılacaktır.

1. KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM

Kamu yönetimi disiplininin siyaset biliminden ayrı düşünülmemeyeceği günümüzde herkesçe kabul gören gerçeklerden biridir. Kamu yönetimi ABD'de, 1950 yılından sonra, işletme yönetimi ile de yakın bir ilişki içine girmiştir. Bununla birlikte, özel sektör ve kamu sektörü yönetimleri arasında birçok benzerlik ve ortak nokta bulunduğu vurgulanmıştır. Bu düşüncelerin gelişme göstermesiyle, 1970'li yılların sonunda İngiltere ve ABD'de muhafazakâr hükümetlerin yapmaya başladıkları reform hareketleri YKY anlayışının temelini meydana getirmiştir. Yapılan reformları yorumlayan ve bunları sistemleştiren bilim adamlarının yazdıkları bu yeni yaklaşımın teorik boyutunu tamamlamıştır. YKY anlayışının ortaya çıkmasına yol açan reformlar, bir kitaba veya bir akademisyenin görüşlerine bağlı olarak gelişmemiştir. Öncelikle uygulama mahiyetindeki bu reformlar oluşturulmuş, daha sonra bunlara dayanan sistemli analizlerle teorik boyutu geliştirilmiştir (Eryılmaz, 2011: 38).

Kamu yönetimi alanındaki gelişmeler, kamu kesiminin organizasyonunda hem yönetim anlayışı hem de yönetim yapılarının değişmesi biçiminde ortaya çıkmaktadır. Gerçekleştirilen reformlar geleneksel bürokratik yapı ile hizmet sağlamaktan daha ziyade piyasa odaklı bir anlayışa yönelmedir. Kamu kesiminde piyasa anlayışının egemen kılınması ve özel sektör

yönetim tekniklerinin kullanılmaya başlanması, aynı zamanda “Yeni Kamu İşletmeciliği” diye de bilinmektedir (Gözel, 2003: 195).

Burada, YKY anlayışının ortaya çıkışı, gelişimi ve düşünsel temellerinin analizine geçmeden önce geleneksel kamu yönetimi anlayışı üzerinde kısaca durulacaktır.

1.1. Geleneksel (Klâsik) Kamu Yönetimi Anlayışı

Kamu yönetiminde geleneksel anlayış, 19. yüzyılın ortalarından başlayarak, 20. yüzyılın son çeyreğine kadar, kamu yönetiminde geçerli ve egemen olan yaklaşımdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bilimsel temelleri, önemli ölçüde Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor'ın fikirlerine dayanmaktadır. Wilson, kamu yönetimini siyaset biliminden bağımsız bir disiplin haline getirmek için, siyasetin yönetimden ayrı düşünülmesi gerektiğini savunmuştur. Weber, formüleştirdiği ideal tip bürokrasi modelinin en etkili ve rasyonel bir organizasyon şekli olduğu fikrini geliştirmiştir. Weber ile Wilson'un görüşleri, politikanın alanıyla, kamu görevlilerin alanının farklılık gösterdiği, politikacıların kamu politikalarıyla ilgili temel kararların verilmesi, kamu görevlilerinin de bu kararları, teknik bilgi ve uzmanlıklarına göre en etkin ve tarafsız olarak uygulayacakları esasına dayanmaktadır. Taylor ise, 20. yüzyılın başlarında, bilimsel yöntemler kullanılarak, her iş için en iyi yöntemin bulunabileceğini vurguladığı “bilimsel yönetim yaklaşımı” da, geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişmesine katkıda bulunmuştur. Yönetim literatüründe, kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde yakın zamanlara kadar geçerliliğini ve egemenliğini koruyan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, dört temel prensibe dayanmaktadır (Eryılmaz, 2011: 39-41):

a) Geleneksel kamu yönetimi, ayrıntılı kurallara ve formelliğe (biçimselliğe) dayalı, şahsî olmayan, katı hiyerarşiyi ve kariyeri esas alan, merkeziyetçi ve bürokratik nitelikler taşıyan bir yapıya sahiptir.

b) Devletin, kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi ve sunulmasında kendi örgütleri eliyle, doğrudan görev alması gerekmektedir. Bu durum devletin yapı ve işlevlerinin büyümesine yol açan en önemli faktör olmuştur.

c) Siyaset ve yönetim birbirinden farklıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, yönetime siyasî iktidara bağımlı bir rol verilmiştir. Kamu yönetiminin görevi siyasî iktidarın karar ve talimatlarını uygulamaktan ibarettir.

d) Kamu yönetimi yönetimin hususî bir şeklidir. Özel sektörün yönetimine göre, yasallık, tarafsızlık, eşitlik, kamu yararı, kamusal mal ve hizmet, kamuya karşı sorumluluk, siyasî çevre ve kamu gücü gibi birçok farklı nitelik göstermektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı temelde kamu yararı amacı taşıdığından, özel sektörden farklı olarak, kuralların ve biçimselliğin egemen olduğu, katı bir hiyerarşiyi ve merkeziyetçi bir yapıyı yansıtmaktadır. Kamu yönetimi anlayışındaki değişim, kamu yararı amacını koruyarak, kurallara ve biçimselliğe dayalı, bu hiyerarşik, bürokratik ve merkeziyetçi yapının esnekleşmesi ve işlevselleşmesi yönünde gerçekleşmektedir.

1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Kamu hizmetleri nicelik, nitelik ve alan bakımından kapsamlı, değişken ve çeşitlidir. 20. yüzyıla kadar egemen olan geleneksel devlet anlayışı, devletlerin, savunma, güvenlik ve adalet gibi belli görevler yapmasını gerektiriyordu. Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra devletler, sosyal devlet ve refah devleti anlayışından etkilenmişlerdir. Değişen siyasî, sosyal ve ekonomik koşullara uygun bir şekilde sağlık, eğitim, ekonomi, kültür ve ticaret gibi çok değişik alanlarda faaliyet göstermeye başlamışlardır. 1970'li yıllara gelindiğinde, pek çok

devlette kamu hizmetleri tarihte hiç olmadığı kadar yaygınlık ve çeşitlilik göstermiştir. Bu tarihlerden sonra verimsizlik ve israfın artması, liberalizmin yeniden canlanmasına ve kamu hizmetlerinin aşırı harcamalara yol açtığı ve idarenin faaliyet alanının fazlasıyla genişlediğinin farkına varılmıştır (Bilgiç, 2008: 27).

1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Bir taraftan 1970'li yıllardaki petrol krizlerini takip eden ekonomik bunalım, diğer taraftan II. Dünya Savaşı sonrasındaki Keynezyen ekonomiye ilişkin tartışmalar refah devleti anlayışının temelini oluşturan sosyal demokrat düşünceleri sorgulanır duruma getirmiştir. Liberal muhafazakâr siyasî hareketin reddedici söylemlerinin etkisiyle, devletin sosyal ve ekonomik hayattaki etkin rolü ve ağırlığı, 1980'li ve 1990'lı yıllarda yeniden tartışılmaya başlanmıştır. Hızlı ve devamlı surette artış gösteren kamu harcamaları ve gittikçe yükselen sosyal refah hizmet talebi karşısında, Avrupalı sosyal refah devletleri malî krize düşmüşlerdir. Böylece, siyasî ve akademik çevreler hem daha sınırlı bir devlet, hem de daha ekonomik, etkin ve etkili kamusal hizmet arzını sağlayabilecek kurum ve mekanizmaları olan bir idarî yapı aramaya başlamışlardır. Kamu sektörünün genişlemesinden yana olmayan, liberal-muhafazakâr siyasî partilerin muhalif düşünceleri, 1970'li yılların sonlarından itibaren, ABD ve İngiltere'de, hızlı bir şekilde ilerlemiş ve devletin küçültülmesi bu partilerin resmî politikası olmuştur. Bu düşünce ve politikanın rüzgârı, kısa sürede diğer ülkelerde de hissedilmiş, Avustralya ve Yeni Zelanda'daki sosyal demokrat hükümetleri bile etkileyebilmiştir (Ömürgönülşen, 2004: 3-4).

1980'lerin başlarından itibaren kamu yönetimi mekanizmasını daha etkin ve verimli kılmak, vatandaşa karşı daha duyarlı hale getirmek için birçok reform girişimine yönelmişlerdir. Temelinde, devletin küçültülmesi ve piyasa temelli mekanizmaların kamu yönetiminde uygulanması düşüncelerinin bulunduğu bu reform hareketi, daha önceki reform girişimlerinden önemli farklılıklar göstermektedir (Sobacı, 2009: 35).

Ancak bu süreçte tartışmalar geçmiş dönemlerden daha farklı gelişmiştir. Devlet veya kamu sektörü küçültülse bile, kamunun daha iyi ve daha verimli nasıl yönetilebileceği üzerinde durulmuştur. Ayrıca kaynakların hiç olmazsa geçmişteki kadar etkin ve verimli bir şekilde kullanılarak, kamu hizmetlerinin gerektiği şekilde sunulması gerekmektedir. Çünkü kamu sektörüne ayrılacak kaynaklar artık, geçmiştekine göre daha sınırlı olacaktır. Bu durum, yönetimleri, küçülen kamu sektörüne uyumlu yeni yapılar, teknikler, düşünceler ve uygulamalar için araştırmaya yönelmektedir. Bu koşullarda, değerler, yapılar ve kamu sektörleri dünya üzerinde yaşanan gelişmelerden büyük ölçüde etkilenmektedir. Bürokratik olmayan, fiyat tabanlı, piyasa merkezli ve müşteri odaklı kamusal hizmetlerden oluşan bir yapı, durumla uyumlu en ideal sistem olarak değerlendirilmektedir. Kamu hizmet şartlarının, müşterilerin beklediği, verimlilik ölçütlerine uygun olarak, etkin yapılarla ve yetenekli yöneticilerle sunulması, kamu yönetiminde yeni bir yaklaşım ve yeni bir tema olarak ortaya çıkmaktadır. Yazarlarca değişik adlar verilen bu yaklaşım, genellikle YKY (New Public Management - NPM) düşüncesi olarak anılmaktadır (Özer, 2012: 201-202).

Bu noktada belirtmek gerekir ki, devletin ekonomi, siyaset ve sosyal hayattaki etkinliğinin azaltılmasını öngören YKY anlayışı politika transferi uygulamalarının da en iyi örneklerindedir (Kutlu, 2008: 148). OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar YKY anlayışını yaygınlaştıran politikalar oluşturarak buna destek vermektedir. Bu yeni anlayış özellikle geleneksel yönetim anlayışına eleştiriler getirmekte ve alternatifler sunmaktadır. Bu yaklaşımda Max Weber'in ideal tip bürokrasi olarak tarif ettiği ve kapitalist üretim tarzına dayalı ulus devletlerin kamu hizmeti sunumundaki organizasyon modeline eleştiriler bulunmaktadır. Klasik bürokrasinin merkeziyetçi anlayışı, karmaşık kuralları,

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

beklentileri karşılayamaması, hantal örgüt yapısı gibi noktaları eleştirilmektedir. Kaynakları verimli ve yerinde kullanamayan, hizmetlerin maliyetinin artmasına yol açan ve katı bir merkeziyetçiliğe sahip bu yapının değişmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bu yeni anlayışa göre kamu yönetimi siyasî alandan uzaklaşıp daha çok teknik açıdan ele alınarak yeniden düzenlenmeli, piyasa şartlarına uygun şekilde faaliyetlerde bulunmalıdır. Bu yaklaşım kamu yönetiminde özel sektör yönetimi tekniklerinin uygulanmasını, etkililik ve verimlilik kavramlarının iktisat ve işletme mantığı içinde ele alınması gerektiğini ifade etmektedir (Arslan, 2010: 23).

YKY anlayışıyla ilgili farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bunda, bu yeni anlayışın uygulamalardan hareketle ortaya konması ve daha devam eden bir reform hareketi olmasının etkisi büyüktür. YKY anlayışı, belli bir kurucusu olan, formel bir teoriden hareketle oluşturulmuş değildir. Aksine tek tek örneklerden hareketle oluşturulmuş, teorik gelişimini halen sürdüren bir idarî reform hareketidir (Al, 2007: 146).

YKY anlayışı literatürde, “işletmecilik” (managerialism), “yeni kamu işletmeciliği” (new public management), “piyasa temelli kamu yönetimi” (market-based public administration) ve girişimci idare (entrepreneurial government) gibi kavramlarla karşılanmaktadır. Bu anlayışı savunanlar, yönetim (administration) ile işletme (management) kavramlarının ayrı anlamlara sahip olduklarını vurgulamakta ve işletme kavramının yönetim kavramına göre daha geniş olduğu üzerinde durmaktadırlar. Yönetim, işleri kurallara, süreçlere ve metotlara uygun olarak sevk ve idare etmektir. İşletme ise, yalnız yönetmelik ve talimatlara göre iş yapmak yerine, amaçları ve öncelikleri tespit ederek, bunların başarılmasına yönelik plan ve uygulamalar yapmak, insan faktörü dâhil bütün kaynaklarını etkin ve verimli kullanmak, performans değerlendirmesi yapmak ve sorumluluk almak gibi pek çok işlevi içine almaktadır. Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru seyreden bu değişim sürecini doğuran, birbiriyle ilişkili birtakım faktörler bulunmaktadır. Bunlardan ilki; kamu sektörü ve kamu yönetimine yönelik artan eleştiriler, ikincisi; Yeni Sağ ve ekonomi teorisindeki değişimler ve son olarak da özel sektörün kaydettiği gelişmelerdir (Eryılmaz, 2011: 42-43).

Özellikle gelişmiş Batılı ülkelerde, 1980'li ve 1990'lı yıllar, kamu kesiminin yönetiminde, büyük dönüşümlerin ve kayda değer değişimlerin yaşandığı yıllar olmuştur. Katı, hantal, hiyerarşiye ve bürokrasiye dayalı “geleneksel kamu yönetimi” anlayışından; esnek, müşteri odaklı ve piyasa temelli kamu işletmeciliği yaklaşımına doğru bir değişim ve dönüşüm yaşanmış ve bu süreç günümüzde de devam etmektedir. Bu değişim, yönetim anlayışındaki basit bir değişiklik değildir; genellikle kamu sektöründe, 20. Yüzyıl boyunca hâkim olan geleneksel kamu yönetimi anlayışından, yeni kamu işletmeciliği anlayışına doğru büyük bir paradigma değişimi olarak değerlendirilmektedir. Zaman içinde, geleneksel kamu yönetimi anlayışına, hem kuramsal açıdan hem de tatbik edilişi bakımından, önemli eleştiriler getirilmiştir. Artan eleştirilerle, kamu yönetimi gerek bir yönetim yaklaşımı olarak, gerekse bilimsel bir disiplin olarak, büyük oranda itibar kaybı yaşamıştır. Bu açıdan bakacak olursak, YKY esasen, hem geleneksel kamu yönetimi anlayışına, hem de kamu yönetimi disiplinine özgü değer ve prensiplere bir meydan okuma hükmündedir (Ömürgönülşen, 1997: 518).

Bu noktada belirtmek gerekir ki; YKY, Weber'in “ideal” bürokrasi modelinden uzaklaşan bir harekettir. Hiyerarşiye dayalı organizasyonlardan, piyasa koşullarında, aralarında koordinasyon bulunan, parçalı örgüt yapılarına dönüşümü ifade etmektedir. Böyle bir yapısal değişim, detaylı olarak düzenlenmiş kuralların yerine, performansın ölçülmesi ve kamu kesiminde belirli derecelerde sözleşme yoluyla kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesinin, muamelede eşitliğin yerine esneklik ve teşvikin yer almaya başladığı bir yönetim anlayışının egemen olduğu bir döneme denk gelmiştir (Bayraktar, 2012: 601).

1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi

YKY düşüncesinin temeli iki teorinin birleşiminden oluşmuştur. Biri, kamu tercihi (public choice), işlem maliyetleri (transaction cost theory) ve asıl-vekil teorisine (principal-agent theory) dayanan yeni kurumsal iktisat teorisi (new institutional economics), diğeri ise kamu sektörünü klasik bilimsel yönetim yerine, ekonomi tabanlı yaklaşımla ele alan yönetim ideolojisi (managerialism-işletmecilik) teorisidir. Bu anlayış ise, profesyonel yönetime dayanan idarî reform öğretilerinin genel bir biçimde bir araya gelmesinden meydana gelmektedir (Hood, 1991: 5-6; Özer, 2012: 218). Bu teoriler hakkında detaylı bilgi vermek, bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Kısaca bilgi vermek gerekirse; YKY'nin teorik arka planını meydana getiren teorilerden ilki olan, yeni kurumsal iktisat teorisinin bileşenleri şunlardır:

Kamu tercihi teorisi, kamu kurumları ve bunların davranışlarını, özel şirketlerle aynı temelde inceleyen bir iktisat teorisidir. “Fayda”, “en yüksek çıktı”, “arz ve talep” gibi kavramlarla açıklama yapmaktadır. Teoriye göre bürokratlar, kendi kazanç ve menfaatlerini sağlamaya ve arttırmaya çalışan aktörler olduklarından, kamu yararına yöneldikleri zaman, kendi menfaatleri yönünde karar vermekten vazgeçmeyecekler; yine kendi çıkarları doğrultusunda hareket edeceklerdir (Bayraktar, 2012: 602).

Asıl-vekil teorisi ise, aslında özel sektör işletmelerinde yöneticilerle paydaşların çıkar farklılıklarını açıklamaya çalışan bir yaklaşımı içerir (Hughes, 2003: 12). Teori, YKY'nin temelinde yer alan kontrat yöntemi (contracting-out) ve yurttaş şartı (citizen's charter) gibi uygulamalar olarak kamu yönetimine uyarlanmıştır (Sobacı, 2009: 55).

İşlem maliyetleri teorisinin temelinde, kamu mal ve hizmetlerinin yerine getirilmesinde rekabet sağlama, sözleşme ve ihale yapma yoluna gidilirse, tıpkı özel sektörde olduğu gibi, kamusal işlem ve faaliyetlerin maliyetlerinde de tasarruf sağlanacağı fikri yatmaktadır (Hughes, 2003: 13).

YKY anlayışının teorik temellerinden bir diğeri olan yönetim ideolojisi teorisi (işletmecilik), özel sektör yönetim anlayışını kamu yönetiminden üstün gören ve özel sektör tarzı yönetim tekniklerini inceleyen bir anlayıştır. YKY anlayışı ile bütünleşmiş olan bu teori, kamu yönetiminde piyasalaştırma, ticarileştirme, rekabet, özelleştirme, tercih, kalite standartları, stratejik yönetim, sözleşme, performans ölçümü ve değerlendirilmesi gibi ilkeleri öne çıkarmaktadır (Sobacı, 2009: 56).

Son yıllarda bu teorilerin etkilediği, özellikle OECD ülkelerinin kamu sektörlerinde hızlı ve radikal bir değişim yaşanmaya başlamıştır. Bu süreçte, bu ülkeler rekabet, reformculuk, parasal değer, müşteri sorumluluğu, sözleşmecilik, süreçlerde yerelleşme, kamu birimlerinin yeniden yapılandırılması, insan kaynakları yönetimi, yerelleştirme ve reform, yeni yönetim, yöntem, bilgi ve performans sistemleri gibi çok yeni sayılabilecek kavram ve anlayışlarla tanışmışlardır. Bu dönüşüm, piyasa ve devlet, yönetim ve bürokrasi, yönetim ve vatandaş, bürokrasi ve vatandaş ilişkisi ve etkileşimlerinde önemli değişimlere sebep olmuştur (Özer, 2012: 218).

1.2.3. Yeni Kamu Yönetiminin Getirdiği İlkeler

Daha önce belirtildiği gibi, YKY anlayışının ortaya çıkmasını sağlayan reformlar, bir esere veya bir akademisyenin görüşlerine bağlı olarak gelişmemiştir. Öncelikle uygulama mahiyetindeki bu reformlar gerçekleştirilmiş, daha sonra bunlara dayanan sistemli analizlerle teorik boyutu geliştirilmiştir (Eryılmaz, 2011: 38). YKY anlayışının teorik olarak sistemleştirilmesinde, önemli bir yere sahip olan Hood, bu yeni anlayışın temel ilkelerini şu şekilde ifade etmiştir (1991, 4-5):

- 1) Aktif katılımlı profesyonel yönetime geçiş

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

- 2) Belirgin standart ve ölçütlerle performansın ölçülmesi
- 3) Çıktı kontrolüne önem verilmesi
- 4) Büyük birimlerin küçük birimlere ayrılması
- 5) Rekabetin arttırılması
- 6) Özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması
- 7) Kaynak kullanımında disiplin ve tutumluluğun ilke edinilmesi

Hükümetin Yeniden Keşfi (Reinventing Government) adlı eserle, hem YKY anlayışının teorik gelişmesine, hem de ABD'deki reformların gerçekleştirilmesine düşünceleriyle önemli katkılarda bulunan Osborne ve Gaebler ise, "girişimci yönetim" olarak niteledikleri YKY anlayışının temel ilkelerini şöyle özetlemişlerdir (1993, 19-20):

- Hizmet sunanlar arasında rekabeti teşvik etmek,
- Bürokrasinin değil, yurttaşların güçlü olduğu bir yönetim oluşturmak,
- Girdilere değil, sonuçlara odaklanarak performansı ölçmek,
- Kural ve düzenlemelere değil, hedef ve misyonlara yönelmek,
- Kamu hizmetlerinden yararlananları müşteri kabul edip seçenekler sunmak,
- Problemler ortaya çıktıktan sonra çözmek yerine, ortaya çıkmadan onları önlemek,
- Hizmet sunarken sadece harcama yapmayı değil, girişimci bir yaklaşımla para kazanmayı hedeflemek,
- Katılımcı bir anlayışla adem-i merkeziyetçi bir yönetim oluşturmak,
- Piyasa mekanizmalarını bürokratik mekanizmalara tercih etmek,
- Sadece kamu hizmetlerine odaklanan değil, bütün sektörler için katalizör görevi gören, sorunların çözümü için onları harekete geçiren bir yönetim anlayışını benimsemek.

YKY anlayışının ilkeleri sonraki bölümde tek tek izah edilecek ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

2. YENİ KAMU YÖNETİMİ VE TÜRK KAMU MALÎ YÖNETİMİ

Türkiye'de 2000'li yılların başlarından itibaren, YKY anlayışı doğrultusunda çıkarılan pek çok kanun ve düzenlemeyle, kamu yönetiminde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Kamu malî yönetiminin iyileştirilmesi 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'de yapılan en önemli idarî reformlardan biridir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik yönetim, sonuç odaklılık ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş amaçlanmıştır. Bu kanunla, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinin hazırlanıp uygulanması ve kaynaklarının etkin kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi süreci daha makûl bir temel üzerine inşa edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca bir kültürel değişim hedeflenerek, ekonomiklik, etkililik, verimlilik, malî saydamlık ve hesap verebilirlik gibi modern kamu malî yönetimi ilkeleri benimsenmiştir (Sobacı, 2009: 191).

5018 sayılı Kanunu incelemeye geçmeden önce, Türk kamu malî yönetiminde uzun yıllar yürürlükte kalmış 1050 sayılı Kanundan kısaca bahsetmek yararlı olacaktır.

2.1. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

Temel özelliği malî usulü düzenlemek olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, malî yetki ve sorumlulukları idarî yapıya bağlı görevler itibariyle tanımlamaktaydı. Bir diğer ifadeyle, sayman, tahakkuk memuru, ita amiri ve diğer görevler, bunları yürütenlerin memuriyet unvanlarından bağımsızca belirlenmekteydi. Sayıştay'ın hesap yargısı da bu anlayış ve yapıya göre biçimlendirilmişti. Ancak, bugün yürürlükte olmayan 1050 sayılı Kanunun öngördüğü bu yapı birbirinden ayrı malî işlemleri konu aldığından dolayı, modern anlamda malî saydamlık, hesap verebilirlik ve raporlama fonksiyonlarını ihmal etmekte, bunları “devletin bütün mallarının yönetim ve muhasebesi” dışında, ayrı bir yönetim faaliyeti olarak değerlendirmektedir. Bu fonksiyonlar bir yönüyle malî işlerden sayılmakla beraber, öteki yönleriyle yerine getirilen görevin başarı derecesinin ölçülmesi ve ortaya konulması açısından idarî ve siyasî nitelik taşıyan faaliyetlerdir. 1050 sayılı Kanunda, kamusal kaynakların etkili ve verimli kullanılması, hesap verebilirlik, saydamlık, stratejik hedefler ve performans gibi kavramları ölçmek, değerlendirmek ve bir yaptırımla karşılamak malî hukukun konusu olmaktan ziyade, idare hukuku sorunu olarak görülmektedir (Bayar, 2003: 47-48).

1927 yılında kabul edilen ve yetmiş beş yılı aşkın bir süre geçerli olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2003 yılında düzenlenen Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

2.2. 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı kanun 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiş, ancak 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı kanunla bazı maddeleri değişikliğe uğramıştır. Kanunun bütün hükümleriyle yürürlüğe girmesi 01.01.2006 tarihinde olabilmıştır (Özkan, 2008: 3).

Yeni kanun, 1050 sayılı kanunun fazla önem vermediği etkinlik, verimlilik, saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları üzerine inşa edilmiş bulunmaktadır. Buna karşılık, hesap yargısı önünde hesap verme prensibi bırakılarak; “kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında, muhasebeleştirilmesinde ve raporlanmasında etkinlik, verimlilik ve hukuka uygunluk bakımından sorumlu olmak ve bunu yetkili merciler önünde açıklamak” şeklinde özetlenebilecek bir hesap verme sorumluluğuna dayalı yeni bir yaklaşım getirilmektedir. Yeni kanunla, kamu malî yönetiminde, kaynak ve yetki kullananların bağlı oldukları üst yöneticilere ve hükümete, parlamentoya ve kamuya hesap vermelerine yönelik düzenlemeler getirilmiş olmaktadır. Hesap verebilirlikte idarî, siyasî ve sosyal boyutları tamamlayan bu düzenlemeler, devlet sistemimizde eksikliği hissedilen, geç kalınmış düzenlemelerdir (Bayar, 2003: 48).

5018 sayılı kanunun, Türk kamu mali yönetim sistemine getirdiği ilkeler ilk maddede göze çarpmaktadır. Kanunun amacı şöyle açıklanmıştır (5018/1): “Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.”.

Bu maddeden anlaşıldığı gibi, kamu malî yönetimindeki yenilik çalışmasıyla, Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi süreci daha rasyonel bir biçim ve düzene sokulmaya çalışılmıştır. Ayrıca etkililik, ekonomiklik, verimlilik, malî saydamlık ve hesap verebilirlik gibi modern kamu malî yönetimi ilkeleri kabul edilerek, bir mantık ve zihniyet değişimi amaçlanmaktadır (Sobacı, 2009: 190).

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

Burada belirtmek gerekir ki, yeni kanuna göre (5018/3), kamu malî yönetimi “Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri” ifade etmektedir.

Ülkemizde kamu malî yönetimi alanında yapılan reformların yasal çerçevesini oluşturan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının yanında, malî saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ön plana çıkmıştır. Bu ilkelerin uygulamaya geçmesini sağlamak üzere kamu malî yönetim sistemimize dahil edilen temel yöntem ve araçlardan biri performans esaslı bütçeleme sistemidir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin temel öğelerini stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları meydana getirmektedir. Stratejik plan ve performans programları ile kamu idarelerinin temel politika hedefleri ve bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmaktadır. Bu belgelerde öngörülen amaçlara ilişkin gerçekleştirmeler ise faaliyet raporlarıyla kamuoyuna açıklanmaktadır. Performans programları, stratejik planlarla bütçeler arasında daha güçlü bir bağ kurulmasını sağlayan araçlar olarak göze çarpmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2008: 2).

5018 sayılı kanun, eski kanundan farklı olarak, her şeyden önce sorumlu olacak ve hesap verecek kişiyi açık ve net bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu, yeni kanunun temel amaçlarından biri olan yetki-sorumluluk dengesinin sağlanması bakımından önemli bir yeniliktir. Daha sonra, sorumlu olan kişinin, hangi unsurlar itibarıyla hesap vereceğini belirlemektedir. Bu hesap verebilirlik anlayışı, stratejik plan ve bütçenin hazırlanmasından kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına kadar geniş bir çerçeveyi kapsamaktadır (Sobacı, 2009: 193).

5018 sayılı Kanun'un 5. maddesinde kamu maliyesi ilkelerine, 13. maddesinde ise bütçe ilkelerine değinilmiştir. Bu ilkeler ile 5018 sayılı Kanun'un gerekçesi ve çeşitli maddeleri göz önüne alındığında malî yönetimin dört temel ilke üzerine kurulduğu anlaşılmaktadır. Bu ilkeler; malî disiplin, malî saydamlık, hesap verilebilirlik ve maliyet etkililiktir (Özkan, 2008: 20).

5018 sayılı kanun, kısaca belirtmek gerekirse, malî saydamlık, hesap verme sorumluluğu, hazine birliği, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, yetki-sorumluluk dengesi, faaliyet raporları ve son olarak harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler, ön mali kontrol ve iç denetimden oluşan bir iç kontrol sistemi öngörmektedir. Ayrıca kanun, Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimi ve Sayıştay'ın denetlenmesini de düzenlemektedir.

2.3. YKY İlkeleri Bağlamında 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı kanun ile sonuç ve performans odaklı yeni bir kamu malî yönetim ve kontrol sistemine geçilmiştir. Yeni sistem, önceden belirlenmiş kriterlerle performans ölçme ve değerlendirmeyi, stratejik yönetimi benimsediği için, kamu malî yönetiminde önemli bir kültür ve zihniyet değişimini de hedeflemektedir. Ayrıca, yeni sistem performans ve bütçeyi ilişkilendirerek, etkili, verimli, ekonomik ve rasyonel kaynak kullanımı, malî saydamlık ve hesap verebilirlik gibi modern yönetim kavramlarını, özellikle faaliyet raporları aracılığıyla uygulamaya çalışmaktadır. Faaliyet raporlarının Sayıştay aracılığıyla parlamentoya sunulması ve kamuoyuna duyurulması, meclis ve halk denetiminin etkin hale getirilmesi ve hesap verebilirlik sürecinde meclisin güçlendirilmesi bakımından önemli yeniliklerdir. Merkezinde barındırdığı bütün bu amaç ve prensipleriyle kamu malî yönetiminde yeniden yapılanma ise, YKY anlayışı ile uyumluluk arz eden bir uygulamadır (Sobacı, 2009: 194). Şimdi YKY ilkeleri bağlamında 5018 sayılı Kanunun düzenlediği ve öngördüğü hükümler analiz edilecektir.

2.3.1. Aktif Katılımlı (Profesyonel) Bir Yönetim Oluşturmak

YKY anlayışı, kamu yönetiminde profesyonel bir yönetim yaklaşımının yerleştirilmesini benimsemektedir. Kamu örgütlerinin, üst düzey bir aktif katılımın esas alınacağı, esnek bir yönetim anlayışıyla, yetki ve sorumlulukları açık ve net bir şekilde belirlenmiş, tek başına kararlar alıp inisiyatif kullanabilen, yönetim ve koordinasyon becerisi bulunan, faydacı kişilerce yönetilmesinin sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Kutlu'ya göre (2012: 76), aktif katılımlı profesyonel bir yönetimin sağlanması için, sorumlulukla orantılı bir yetkinin de verilmesi gerekir. Başka bir deyişle, aktif katılım, kendisine sorumluluk devredilen kimselere, buna uygun bir yetkinin de devredilmesi halinde kendini gösterebilecektir. Dikey yerine yatay yönetim tarzı adı verilen bu yönetme biçiminde, yöneticiler astlarının yönetime katılmalarını sağlamak durumundadırlar. Böylece, organizasyonların üst kademelerinde aktif katılım sağlanmaya çalışılırken, alt kademeler de işe dâhil edilmelidir. Topyekûn bir yönetme faaliyeti ancak böyle bir katılımıla ortaya çıkabilecektir.

Kamu örgütlerinin üst düzey yönetimlerinde gerekli esnekliklerin sağlanması ve profesyonel yönetimin gereği olarak benzer kadrolar arasında transfer ortamının oluşturulması gerekmektedir. Burada bir noktaya dikkat çekmekte fayda var: YKY anlayışı var olan sistem karşısında, profesyonel yönetimin gerçekleştirilmesi gerektiğini ileri sürerken, yönetim problemlerinin daha ziyade siyasetten kaynaklandığı öngörüsünden hareket etmektedir. Çünkü uygulamada siyasî ve idarî sorumluluk birbirinden ayrılmak istenmektedir. YKY anlayışı ise siyasî yöneticilerin yönetim işlevlerindeki değişikliği vurgulamaya çalışmaktadır (Özer, 2012: 220-221).

Günümüzde, ülkelerin reform çabalarındaki ortak düşüncelerden biri de esnek yönetim yapısına ulaşmaktır. Geline nokta, kamu yönetimi mekanizmalarının üzerine kurulduğu katı, hiyerarşik ve kurala dayalı geleneksel yönetim anlayışının, vatandaşların ihtiyaçlarını ve mevcut ihtiyaçları karşılamada yetersiz kaldığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, modern devletin temel taşlarından birini oluşturan hiyerarşik ve bürokratik yönetim yapısı, olumsuz tedailer barındırmakta ve artık vatandaşlara hizmet etmenin önündeki engel olarak görülmektedir. Bu bağlamda, daha esnek, sonuçlara ve amaçlara yönelmiş, yurttaş odaklı bir yönetim anlayışına geçiş, dünyada yapılan bütün reformların ortak noktalarından biri olarak kendini göstermektedir (Sobacı, 2009: 44).

5018 sayılı kanunda profesyonel bir yönetim anlayışının izleri görülmektedir. Öncelikle, kanunun amacı, kullandığı kavram ve terimler ile genel olarak inşa etmek istediği, kontrole dayalı bir kamu malî yönetim sistemi profesyonel bir yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Amaçlar arasında, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verme sorumluluğu ve malî saydamlık, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve malî kontrole vurgu yapılması kanunun profesyonel bir yönetim anlayışını tesis etmeyi amaçladığını göstermektedir.

Kanunun 8. Maddesinde: “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.” denilmektedir. Bu hükümlerle, yetkilendirilen görevlilerin sorumluluklarının, başından sonuna kadar bütün bir süreci kapsadığı ifade edilmiştir.

11. Maddede, üst yöneticilerin ve onların yetki ve sorumluluklarının açık ve net olarak belirlenmesi, üst yöneticilerin bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getireceklerinin belirtilmesi profesyonel

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

bir yönetim anlayışını işaret etmektedir. Çünkü hem yetkiler ve sorumluluklar açık ve net bir biçimde ortaya konulmuş, hem de yetki-sorumluluk dengesi gözetilmiş bulunmaktadır.

9. Maddede, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye vurgu yapılarak, kamu idarelerinin benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde, geleceğe dair misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik hedefler belirleyerek performanslarını önceden belirlenmiş göstergelerle ölçmek ve sürecin değerlendirmesini yapmak amacıyla “katılımcı yöntemlerle” stratejik plan hazırlamaları gerektiği ifade edilmektedir.

Kanunun öngördüğü iç kontrol sistemi de profesyonel ve katılımcı bir yönetim yapısı sunmaktadır. 57. Maddede “Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur.” denilerek malî yönetim ve kontrolün çok boyutlu bir yapısı olduğu anlatılmaktadır. Ayrıca iç kontrol (Md. 55) bir denetim mekanizmasından ziyade bir rehberlik ve yönlendirme anlamı taşımakta, malî ve idarî bilginin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi de kapsamaktadır.

Kanunda dış denetimle ilgili hükümler de (md.68-69) profesyonel bir yönetim yapısında olması gerektiği gibidir. Kanunun tanımladığı dış denetim mekanizması; denetleyen (yüksek denetim kurumu - Sayıştay), denetleyen (yasama erki – Meclis - Sayıştay’ı denetleyen) ve denetlenenlerden (kamu kurumları) oluşmaktadır. Bu dış denetim sistemi, Sayıştay’ın denetlenmesini de içerdiği için, mevcut durumda “denetimin denetiminden” bahsedilmektedir.

2.3.2. Çıktı Kontrolüne Önem Vermek (Sonuç Odaklılık)

Geleneksel Kamu Yönetimi, kuralları ön plana çıkaran bir eğilime sahipken, YKY verimlilik artışını sağlamak amacıyla kurallardan çok çıktılara ve sonuçlara vurgu yapmaktadır. İnsanlara güvenmeyen, buyurgan bir yönetim anlayışı bu yeni anlayışla sona ermektedir. Weber’in klasik bürokrasi kuramının, kuralları ve resmî prosedürü ilke edinen, katı ve hiyerarşik yapısı yeni uygulamada yer almamaktadır. Sonuç odaklı yönetim, insanların iyi olduklarını kabul eden ve kendilerine belli yetkiler aktarıldığı zaman, rasyonel davranarak, en kısa yoldan başarıyı yakalayacaklarını savunmaktadır (Kutlu, 2012: 76).

YKY anlayışı, kamu yönetiminde çıktı kontrolüne önem verilmesi gerektiğini savunmaktadır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, yeni hedeflerin belirlenmesi ve politikaların açıklığa kavuşturulmasında, rasyonel ve stratejik bir yaklaşım benimsenmeli ve kurala yönelik bir yönetim tarzından, amaca yönelik bir yönetim tarzına geçilmelidir. Bununla birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarının ve hizmet programlarının performanslarını etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik (3E: efficiency, effectiveness, economy) gibi analizler yoluyla ölçmek, bunun için gerekli performans kriterlerini belirlemek, bilgi teknolojileri yardımıyla “girdi denetimli” yönetimden, “çıktı denetimli” yönetime geçmek gerekmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 23).

5018 sayılı kanununun 13. Maddesinde, bütçelerde gelir ve gider denkleğinin sağlanmasının temel prensip kabul edilmesi çıktı kontrolüne önem verildiğinin göstergesidir. Bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, amaç ve önceliklere uygun bir şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans kriterlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanması, uygulanması ve kontrol edilmesi üzerinde durulmaktadır.

30. maddede belirtildiği gibi, harcamalarda tasarrufun sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi, kamu istihdam politikasının belirlenmesi ve uygulanması, bütçe harcama ve gerçekleştirmelerinin izlenmesi, ödeneklerin dağıtım ve kullanımının belirli esaslara bağlanması ve bu konularda kamu idareleri için uyulması zorunlu

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

düzenlemelerin yapılması için Maliye Bakanı'nın yetkili kılınması çıktı kontrolüne yönelik düzenlemelerdir. Yine madde hükmüne göre, genel yönetimin bütün gelir ve giderleri ile borç ve malî imkânlarının belirlenmesi ve takibinin yapılabilmesi için, kurumlar borç ve alacak durumları, personel giderleri ve malî tablolar gibi her türlü bilgi ve belgeyi Maliye Bakanlığı'na vermek mecburiyetindedirler.

Kanunda ayrıca, üst yöneticilerce ve bütçeyle ödenek tahsisi yapılan harcama yetkililerince faaliyet raporu hazırlanmasının gerekli görülmesi ve raporlamaya (Md. 41) önem verilmesi, kamu idarelerinin performanslarının önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçülmesi üzerinde durulması (Md. 9), yeni bir malî kontrol sistemi (md. 55-58) ve dış denetim mekanizması (md. 63-69) öngörülmesi, çıktı kontrolüne önem verildiğinin göstergelerindedir.

2.3.3. Kaynak Kullanımında Disiplin Sağlamak

Bu ilke, kamu yönetiminde kıt kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını, kamu hizmetlerinin mümkün olduğunca daha az maliyetle yerine getirilmesini sağlamayı ve girdi miktarını kontrol etmeyi hedeflemektedir. Kıt kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması bir gereklilik olduğundan ve bu konuda pek çok problem yaşandığından dolayı, değişik katman ve kademelerde eleştiriler yapılmaktadır. Bunun için, kaynak kullanımında disiplinin sağlanması, YKY ilkeleri arasında başat bir öneme sahiptir (Kutlu, 2012: 77).

Kamusal kaynakların kullanılmasında maliyet bilinci ve tutumluluk ilkelerini vurgulayan YKY, kaynak tahsisi, ödüllendirme ve performans arasında bir ilişki kurulmasını öngörmektedir. Buna göre, insan kaynakları yönetiminde sorumluluğu ilgili hizmet kuruluşlarına yönlendirmek, daha esnek ve performansa dayalı insan kaynakları yönetimi teknikleri kullanmak icap etmektedir. Ayrıca, sendikaların bitmeyen taleplerine direnmek, iş ve işçi disiplinine önem vermek, mutlak bir memur güvencesini benimseyen statü sisteminin yerine performans temelli sözleşme sistemine geçmek ve performansa bağlı bir maaş sistemini kurmak gerekmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 23).

Kamu yönetimi mekanizmasının etkin ve verimli çalışabilmesi için, kamu mal ve hizmetlerini üretirken kullandığı girdilerin (kaynakların) maliyetlerinin düşük olması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, gereksiz kaynak ve zaman kullanımından kaçınılarak, optimal kaynak kullanımı, kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışabilmesinin temel şartı ve zorunluluğudur. Bu ilke doğrultusunda, etkinlik ve verimliliği amaçlayan idarî reformlarda, bütün yapı süreç ve usuller, maliyetleri arttırmayacak bir sisteme kavuşturulmak istenmektedir (Sobacı, 2009: 44).

Kanununun 8. Maddesinde, kamuya ait her türlü kaynağın elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, "kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından" sorumlu tutularak kaynak kullanımında disiplin sağlamak amaçlanmıştır.

2.3.4. Hesap Verebilirlik

Hesap verme sorumluluğu, kendisine yetki verilen ve kaynak tahsis edilen kişilerin, bu yetkilerini ve kaynakları nasıl kullandıkları ile ilgili rapor hazırlamalarıdır. Hesap verebilirliğin veya hesap verme sorumluluğunun günümüzde yaygın olarak kabul gören tanımı, kararlaştırılmış bulunan beklentiler çerçevesinde, görevler üstlenilmesi ve bu görevlerin sonuçları hakkında rapor verilmesidir. Kamu kaynaklarının kullanımının değerlendirilmesi, performans denetimi yoluyla olmaktadır. Faaliyetler ve harcamalar yapılırken, kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasının sağlanması, performans

ölçümüne bağlıdır. Performansın ölçülmesi için, önceden belirlenmiş, açık ve net kriterlerin oluşturulmuş olması gereklidir. Hesap verme sorumluluğu, bu kriterler esas alınarak performansın ölçülmesi ve ölçme sonucunda elde edilen bilgilerin raporlanmasıyla yerine getirilir (Karakaş, 2005: 292).

5018 sayılı kanun, 8. maddesinde hesap verme sorumluluğundan açıkça söz etmektedir. Buna göre: “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.”

2.3.5. Belirgin Standartlar Oluşturmak ve Performansı Ölçmek

Yönetimle ilgili programlar, günümüzde girdilerden çok çıktılara odaklanmakta, kişilerin ve kurumların performanslarına vurgu yapmaktadırlar. Kurumlar, kendilerini geliştirmek, verimliliği arttırmak ve bunu ölçmek için, performans göstergelerini belirlemektedirler. Performans değerlendirme sistemi, kişisel performansları ölçmenin yanında, organizasyonun amaçlarına yönelik ödüllendirme ve cezalandırma amaçlarına da katkı sağlayabilmektedir (Özer, 2012: 221).

Önceden belirlenmiş performans hedeflerine ulaşmak ve birçok düzeydeki yöneticileri bu sonuçlardan sorumlu tutabilmek için, kamu örgütlerindeki hiyerarşik düzeyleri azaltıp yalınlaştırmak ve idarî, malî bazı yetkileri onlara devretmek gerekmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 23).

Kurumlar, performanslarını arttırmak, kendilerini geliştirmek istediklerinden dolayı, performanslarını ve gelişimlerini ölçmek için performans kriterleri oluşturmaktadırlar. Organizasyon içinde, bireysel ve kurumsal performansın ölçülmesi hedef belirlemede kolaylık sağlayacaktır. Kanun 9. maddesinde, stratejik planlamadan ve performansları önceden belirlenmiş göstergelerle ölçmekten, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programından, performans denetiminin performans göstergeleri çerçevesinde gerçekleştirileceğinden bahsetmektedir. Maddeye göre, kamu idareleri; gelişim ve performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler çerçevesinde ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak için stratejik plan hazırlarlar. Kamu hizmetlerinin arzu edilen seviye ve kalitede sunulabilmesi için, kamu idareleri, bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine göre yapmak zorundadırlar. Ayrıca, yürütecekleri faaliyet ve projelerle, bunlar için gereken kaynak miktarını, performans hedef ve göstergelerini ihtiva eden performans programı hazırlar. Performans denetimleri de, bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.

2.3.6. Açık Yönetim, Saydamlık ve Yurttaş / Müşteri Odaklılık

Günümüzde yöneten yönetilen ilişkileri değişmiş bulunmaktadır. Kamu yönetimleri halkın denetimine açık, daha erişilebilir ve vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerine daha duyarlı olma hususunda artan bir baskıyla karşılaşmaktadır. Yurttaşların, devletin elindeki bilgi ve belgelere erişebilmesi, bir lüks olmaktan çıkmış ve kanuni bir hak olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Bunun bir sonucu olarak yakın dönemlerde yapılan ve YKY anlayışı çerçevesinde gelişen reformların temel kavram ve düşüncelerinden biri de açık yönetim ve saydamlık olmuştur (Sobacı, 2009: 42).

Şeffaflık olarak da bilinen saydamlık, devletin toplamış olduğu vergilerden elde ettiği gelirlerle ve edindiği diğer kaynaklarla yaptığı harcamalar ve hizmetler hakkında, kaynakların

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

nereye, ne kadar, ne şekilde harcadığı yönündeki bilgileri kamuoyuyla paylaşmasıdır (Karakas, 2005: 297).

Halkın bakış açısından açık yönetim, sivil toplum kuruluşları, özel sektör kuruluşları ve vatandaşların, kendileriyle alakalı anlaşılır bilgiler alabilmelerini, ihtiyaç duydukları hizmetleri yönetimden alabilmelerini ve karar alma süreçlerine katılmalarını gerektirmektedir. Açık yönetim ilkesi bazen saydamlıkla karıştırılmaktadır ancak esasen açık yönetim saydamlığı da içine alan daha geniş bir kavramdır. Çünkü açık yönetim temelde üç elemandan oluşmaktadır (OECD, 2005: 1-2): İlki, saydamlık yani halk denetimini mümkün kılacak surette bilgilerin kamuoyuyla paylaşılması, ikincisi, kamusal hizmetlere ve bilgilere halkın erişebilirliği, son eleman ise, yönetimin yeni düşünce ve taleplere cevap verebilirliğidir.

Günümüzde insanlar artık kamu yönetiminden yalnızca hizmet talep etmemekte, aynı zamanda daha ucuz ve daha kaliteli hizmet beklentisini de taşımaktadırlar. Bu, onları giderek müşteri gibi davranmaya, hizmetleri ve hizmet sunanları değerlendirme ve yorumlamaya yöneltmektedir. Bu durum, son dönemlerde devletin katı, hiyerarşik yapısı ve anlayışıyla özel sektörün hizmet düşüncesi arasında, devamlı belirginleşen bir zıtlığın oluşmasından kaynaklanmaktadır. Bu değişime uyum sağlamak ve zıtlıkları gidermek için, yükselen kamuoyu baskısının da etkisiyle, devlet vatandaşların taleplerine yönelmek, ihtiyaçlarına daha duyarlı olmak zorunda kalmış, özel sektördeki müşteri odaklılık anlayışı gibi, yurttaşı öncelikli bir konumda değerlendirmeye başlamıştır. Müşteri odaklılık kavramı, kamu hizmetlerinde çağdaşlığa, teknik donanım ve hiyerarşi karşısında çalışanların yeteneklerine yönelmeyi gerektirmektedir. Böylece çalışanlar, değişen şartların gerektirdiği yenilikleri, yetenekleriyle kendiliklerinden gerçekleştirecek ve müşterilerin çıkarları çalışanlarının önüne geçecektir. Müşteriye dönük servis hizmetleri geliştirmek, klasik bürokratik yaklaşımlara göre daha maliyetli olmaktadır. Bu olumsuzluğa rağmen, müşteri odaklı bir yönetim anlayışı; hizmet sunanları müşterilere karşı sorumluluğa zorlamakta, müşterilerin hizmet sunanı seçme konusunda siyasî davranmamalarını sağlamakta, daha fazla yeniliğe fırsat vermekte, vatandaşlara çeşitli hizmetler arasından tercih imkânı sunmaktadır (Özer, 2012: 222-223).

Kanun, malî saydamlıktan bahsederek, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında; kamuoyu denetiminin sağlanması amacıyla, vatandaşların ve kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesini, uygulama sonuçları ve raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasını gerekli görmektedir. Bunun sağlanması için, kanun aşağıdakileri zorunlu tutmaktadır. Buna göre (Md. 7):

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık ve net bir biçimde tanımlanması,
- b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi ve uygulanması, uygulama sonuçlarıyla raporların kamuoyuna açık ve erişilebilir olması,
- c) Genel yönetim kapsamında bulunan kamu idarelerince sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun bir muhasebe düzenine göre meydana getirilmesi zorunludur.

2.3.7. Rekabetin Arttırılması

YKY anlayışı, piyasa benzeri mekanizmalar kullanarak, kamu sektöründe rekabetin teşvik edilmesi, kamusal fonksiyonlara işletmeye benzer bir nitelik kazandırılması gerektiğini benimsemektedir. Böylece, iç piyasalar oluşturarak, kamu hizmeti planlaması, üretimi ve sunumu fonksiyonlarını birbirinden ayırmak mümkün olacaktır. Devletin küçültülmesi ve

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

piyasanın hâkim kılınması politikası çerçevesinde hizmet sunma fonksiyonunu, hem iç (kamu kuruluşları ve onların birimleri), hem de dış (özel şirketler ve kar amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları) rekabete açmak gerekmektedir. Bu, kamu kesimindeki mali ve hiyerarşik denetime dayanan geleneksel ilişki yerine, hizmeti sağlayan iç veya dış müteahhit şirket ile hizmeti satın alan kamu kuruluşu arasında sözleşmeye dayalı bir ilişkinin kurulması sonucunu getirecektir (Ömürgönülşen, 2003: 23).

YKY anlayışında, bürokrasiyi ve yönetimi küçültmek, özel sektör ile rekabet edebilir duruma getirmek, oldukça önem arz etmektedir. Uygulamada, kamu kuruluşları, kısa süre zarfında, tasarruf yaparak rekabet edebilecek duruma gelmişler, özelleştirme sayesinde de etkinliklerini arttırmışlardır. Zaten amaç, sözleşmecilik ve özelleştirme gibi yöntemlerle yönetimlerin yükünü hafifletmektir (Özer, 2012: 223)

Bu ilke, kamu kurumlarının hem diğer kamu kurumlarıyla hem de özel sektörle rekabet edebilmelerinin gerektiği üzerinde durmaktadır. Kamusal kaynakların çarçur edilmemesine yönelik bir amaç taşımaktadır (Kutlu, 2012: 77). Kamu kurumlarının rekabet etme güçlerini arttırmaları, diğer kamu kurumlarının veya özel sektörde benzer hizmetleri arz eden işletmelerin, bu hizmetleri nasıl bir maliyetle ürettikleri ve sunduklarını araştırmaları ve hizmetin daha az maliyetle nasıl üretileceği üzerinde kafa yormalarıyla olacaktır. 5018 sayılı kanunun temel amacı da zaten, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesinin yanında, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak, kaynak israfını önlemek, kamu hizmetlerinin daha az maliyetle gerçekleştirilmesini sağlayıcı ve dolayısıyla rekabeti artırıcı eylem ve girişimleri düzenlemektir.

Son olarak, maliyetlerin tamamen kurtarılmasını sağlayan fiyatlandırma anlayışı, kullanıcıların ödeme yapmalarının öngörülmesi, karar verme sürecinin siyasetten uzak düşünülmesi, kamu malî yönetim sistemimizde rekabetçi davranışı özendirilen ekonomik öğelerdir.

2.3.8. Özel Sektör Yönetim Tekniklerinin Kullanılması

Bilindiği üzere, özel sektörün yegâne hedefi kâr etmektir. Özel sektörde faaliyet gösteren şirketlerin kâr amacına ulaşabilmesi için, karar verme mekanizmasını çok etkin ve hızlı kullandığı, çabuk karar verdiği gözlemlenmektedir. Kârın artırılması amacıyla, işletme biliminin geliştirdiği birçok yöntem, kamu yönetiminde de rahatlıkla uygulanabilir. Özel sektör yönetim teknikleri sayesinde, özel sektör kamu sektörüne göre, daha iyi, verimli, etkin ve ekonomik mal ve hizmet üretmektedir. Dolayısıyla üretilen mal ve hizmetlerin fiyat, kalite ve miktarlarının makul düzeyde olması için, mümkün olan her yerde özel sektörün bu fonksiyonları devralması, bunun mümkün olmadığı yerlerde ise, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması gerekmektedir (Kutlu, 2012: 78-79). Özellikle insan kaynaklarının yönetilmesinde, çalışanlarla ilgili düzenlemelerin daha iyi yapılması, performanslarının değerlendirilmesi ve buna göre karşılıklar verilmesi, kamu örgütlerine de avantaj sağlamaktadır. Ayrıca kısa dönemli sözleşmelerin yapılması, kamu kuruluşlarının rekabet edebilirlik seviyelerini yükseltmektedir (Özer, 2012: 223).

5018 sayılı kanunun ilk maddesinde, amaçlar arasında zikredilen ve kanunun tamamında bir amaç olarak etkisi hissedilen “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması” ve “hesap verebilirlik ve malî saydamlık” özel sektör yönetim tekniklerinin benimsendiğini göstermektedir. Ancak esnek yönetim ve hızlı karar verme hususunda, kanunda açık bir gösterge bulunmamaktadır.

2.3.9. Büyük Organizasyonların Optimum Büyüklükte Birimlere Bölünmesi

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

Bu ilke, aşırı bir büyüklüğe ulaşmış, hantal yapılı bürokratik birimlerin, verimliliği arttırmak amacıyla, optimum seviyede ve etkin bir şekilde yönetilebilecek, daha küçük birimlere bölünmesini ifade eder. Karar verme mekanizmasının daha hızlı ve daha etkili hale getirilmesi, koordinasyonun daha iyi bir biçimde sağlanması, sorumluluktan kaçmayı ve kırtasiyeciliği azaltıcı etkilere sebep olması, ilkenin pozitif yönleridir. Bu ilkeyle, iktisatçıların ölçek ekonomileri olarak ifade ettikleri ve optimum büyüklük olarak tanımlanan birimlerin kurulması hedeflenmektedir. Burada önemli olan nokta, optimum büyüklük gerektiğinden ne büyük ne de küçük olmalıdır. Birimlerin aşırı büyük olması veya fazla küçük olması durumunda eşgüdüm ve kaynak planlaması fonksiyonları, gerekli ve yeterli ölçüde yapılamayacaktır. Büyük birimler için söz konusu olan sıkıntılar, küçük birimlerde tersinden baş gösterecektir (Kutlu, 2012: 79).

Son dönemlerde, kamu yönetiminde büyük birimlerin küçük ve yönetilebilir birimlere ayrılması belli bir yaygınlık göstermektedir. Kamusal hizmetlerin küçük birimlerde daha etkin sunulacağından hareket eden bu yöntem, Thatcher döneminde İngiltere'de oldukça iyi bir biçimde uygulanmış, İskandinav ülkelerinde ise uzun yıllardan beri uygulanmaktadır (Özer, 2012: 221).

5018 sayılı kanunun öngördüğü iç kontrol sistemi, yapısı ve işleyişi kısmen bu bakış açısıyla değerlendirilebilir. İç kontrolü düzenleyen, tanımını, amacını, bölümlerini, yapısını ve işleyişini açıklayan maddelerde (md. 55-60 / İç kontrol), bu durum belli oranlarda görülmektedir. Mali yönetim ve kontrol sistemleri, kendi içinde optimum büyüklükte birimlere sahiptir: Harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler, ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır.

2.3.10. Adem-i Merkezîleşmeye Önem Verilmesi

YKY, özellikle politika hedefleri ve bütçelerle ilgili olarak, daha çok temel idari fonksiyonlarda merkezîleşmeyi savunmaktadır. "Kürek çekmek değil, dümen tutmak" düşüncesiyle bu durumun paralellik arz ettiğini söylemek mümkündür (Özer, 2012: 224). Ancak YKY temel idari fonksiyonlar dışında, esas itibariyle adem-i merkeziyetçiliği (desantralizasyonu) benimsemektedir. Kamu yönetimi reformlarına YKY ilkelerinin yön verdiği bilinmektedir. İnkâr edilemeyecek pek çok faydalarından ötürü, dünyada hemen hemen bütün devletler merkeziyeti ve adem-i merkeziyeti bir arada kullanmakta, birinin sakıncasını diğeriyle telâfi ederek daha iyi bir yönetim seviyesine ulaşmaya çalışmaktadırlar.

Küreselleşme dinamiklerinin hemen her alanda gözlemlendiği günümüzde, bazen aynı, bazen zıt yönde ama bir şekilde birbiriyle bağlantılı değişimler yaşanmaktadır. Küreselleşmeyle birlikte, giderek artan ölçüde yerelleşme, adem-i merkezîleşme yaşanıyor olması da paradoksal bir değişimi, farklı bir değişim sürecini ifade etmektedir. Katı bir merkeziyetin sakıncaları, merkezden yönetimin yetersizlikleri ve olumsuzlukları adem-i merkeziyetçilik lehine gelişmeler doğurmaktadır. Coğrafi adem-i merkeziyet olarak değerlendirilen yerel yönetimlerden başka, bazı fonksiyonları icra eden hizmet kuruluşları ve düzenleyici kurullar da artık merkezî yönetimin dışında, ayrı tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak göze çarpmaktadır. Bunların yanında, sürekli artan kamu harcamalarının, hükümetleri gittikçe daha fazla sıkıntıya düşürmeleri ve kamu yönetiminde paradigma değişimi yaşanması, devletin küçültülmesi ve bazı kamu hizmetlerinin sunumunun devlet dışındaki yapılanmalara kaydırılması sonucunu getiren ve esasen adem-i merkezîleşme yönünde seyreden gelişmelerdir.

Kanun, kapsam (md.2), tanımlar (md.3) ve kamu maliyesi (md.4) başlıklı maddelerinde, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden bahsederek; temelde merkeziyetçi bir yapının durduğunu, belli alanlarda merkezîleşmenin korunduğunu vurgulamaktadır.

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

Bununla birlikte Kanun, kapsam (md.2) ve tanımlar (md.3) başlıklı hükümlerinde, merkezî yapının yanı sıra; mahallî idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlardan söz ederek, kamu maliyesi (md.4) başlıklı maddede “kamu maliyesi merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütülür.” denilmek suretiyle, adem-i merkezî kurumların varlığını belirtmektedir.

SONUÇ

Türk kamu yönetiminde her alanda bir yeniden yapılanma görülmektedir. Bu yenilik hareketlerine, 1980’li yıllardan itibaren, bütün dünyada olduğu gibi, YKY ilkeleri yol göstermektedir. 2003 yılında hazırlanıp kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, acelece hazırlanmış olduğu izlenimi vermektedir. Çünkü 2006 yılında bütünüyle yürürlüğe girene kadar üzerinde pek çok değişiklik yapılmıştır.

5018 sayılı kanunla, Türk kamu mali yönetim sisteminde şu temel değişiklikler gerçekleştirilmiştir: Mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenmesi, harcama sürecinin değişmesi, iç kontrol ve dış denetim, mali disiplin, bütçeleme anlayışı ve sürecinin değişmesini sağlayarak, çok yıllık bütçeleme ve performans esaslı bütçeleme sistemi. Kanun, harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler, ön mali kontrol ve iç denetimden oluşan bir iç kontrol sistemi öngörmektedir. Ayrıca kanun, Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimi ve Sayıştay’ın denetlenmesini de düzenlemektedir. 5018 sayılı Kanun, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre daha basit bir dille yazılmış olmasına rağmen, görünüşte sadece, sayman yerine harcama yetkilisi kullanılması gibi, bazı unvan adları değiştirilmiş gibidir. Eski kanunda, sayman, tahakkuk memuru, ita amiri ve diğer görevler, bunları yürütenlerin memuriyet unvanlarından bağımsızca belirlenmekteydi. Yeni kanun ise, sorumlu olacak ve hesap verecek kişileri açık ve net bir biçimde ortaya koymaktadır.

5018 sayılı kanunda YKY ilkelerinin izleri görülmektedir. Öncelikle, kanunun amacı, kullandığı kavram ve terimler ile genel olarak inşa etmek istediği, kontrole dayalı bir kamu mali yönetim sistemi profesyonel bir yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Amaçlar arasında, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verme sorumluluğu ve malî saydamlık, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve malî kontrole vurgu yapılması, kanunun profesyonel bir yönetim sistemini kurmayı amaçladığını göstermektedir. Kanunun amaçları arasında sayılan ve kanunun tamamında bir amaç olarak etkisi hissedilen “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması” ve “hesap verebilirlik ve malî saydamlık” özel sektör yönetim tekniklerinin benimsendiğini göstermektedir. Ancak esnek yönetim ve hızlı karar verme hususunda, kanunda açık bir gösterge bulunmamaktadır. Son olarak, maliyetlerin tamamen kurtarılmasını sağlayan fiyatlandırma anlayışı, kullanıcıların ödeme yapmalarının öngörülmesi, karar verme sürecinin siyasetten uzak düşünülmesi, kamu malî yönetim sistemimizde rekabetçi davranışı özendirilen ekonomik öğelerdir. 5018 sayılı kanunun temel amacı, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesinin yanında, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak, kaynak israfını önlemek, kamu hizmetlerinin daha az maliyetle gerçekleştirilmesini sağlayıcı ve dolayısıyla rekabeti artırıcı eylem ve girişimleri düzenlemektir. Bunlar aynı zamanda YKY ilkeleriyle de örtüşmektedir.

KAYNAKÇA

- Al, Hamza (2007), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi* (2. Baskı), Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- Arslan, Nagehan Talat (2010), "Klasik – Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi", *Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 2, 21-38, Sivas.
- Bayar, Doğan (2003), "Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?", *Maliye Dergisi*, Sayı: 144, 47-62, Ankara.
- Bayraktar, Gonca (2012), "Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", (Ed.: B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, 595-606, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Bilgiç, Veysel (2008), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", (Ed.: A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, 27-46, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2011), *Kamu Yönetimi* (4. Baskı), Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Gözel, Kadir Akın (2003), "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 75, Sayı: 438, 195-208.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69/1, 3-19.
- Hughes, Owen E. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, New York.
- Karakaş, Mehmet (2005), "Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık", *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 2, 291-305, Isparta.
- Kutlu, Önder (2008), "İdarî Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri", (Ed.: A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, 125-154, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kutlu, Önder (2012), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları* (2. Baskı), Çizgi Kitabevi, Konya.
- Maliye Bakanlığı (2008), *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Maliye Bakanlığı, Ankara.
- OECD (2005), "Public Sector Modernisation: Open Government", *Policy Brief*, February, s. 1-8.
- Osborne, David ve Gaebler, Ted (1993), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, A Plume/Penguin Book, New York.
- Ömürgönülşen, Uğur (1997), "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", *AÜ SBF Dergisi*, Cilt: 52, No: 1-4, 517-565, Ankara.
- Ömürgönülşen, Uğur (2004), "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", (Ed.: M. Acar & H. Özgür), *Çağdaş Kamu Yönetimi I, Konular, Kuramlar, Kavramlar*, Nobel Yayınları, Ankara.
- Özer, M. Akif (2012), *Yeni Kamu Yönetimi* (2. Baskı), Barış Kitabevi, Ankara.

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

Özkan, Yılmaz (2008), 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında İç Denetimin Değerlendirilmesi ve Öneriler, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

Sobacı, M. Zahid (2009), İdari Reform ve Politika Transferi, Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, Turhan Kitabevi, Ankara.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu