

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Günsel BİLİCİ

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ve BÜTÇE SİSTEMİ:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Maliye Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2012

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Günsel BİLİCİ

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ve BÜTÇE SİSTEMİ:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Danışman

Doç. Dr. Süleyman ULUTÜRK

Maliye Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2012

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Günsel BİLİCİ'nin bu çalışması jürimiz tarafından Maliye Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan

: Doç.Dr. İbrahim Atilla Acar

3/06

Üye (Danışmanı)

: Doç.Dr. Süleyman Ulutaş

Üye

: Doç.Dr. Hale Badısever
Hale Badısever

Tez Başlığı: "Yeni Kamu Yönetimi Anlayış ve Bütçe Sistemi :
Türkiye Örneği".

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 07/06/2012

Mezuniyet Tarihi : 15/06/2012

Prof.Dr. Mehmet ŞEN
Müdür

.....

İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER LİSTESİ.....	i
TABLOLAR LİSTESİ.....	ii
KISALTMALAR LİSTESİ	iii
ÖZET.....	iv
SUMMARY.....	v
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUS DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

1.1. Merkantilizm ve Ulus-Devletin Doğuşu.....	4
1.2. Fیزیokrasi.....	5
1.3. Liberal Dönem.....	6
1.4. Refah Devleti.....	7
1.5. Neoliberal Dönem	8
1.5.1. Washington Uzlaşması.....	10
1.5.2. Post-Washington Uzlaşması.....	11

İKİNCİ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı.....	16
2.1.1. Kuramsal Kaynakları.....	17
2.1.2. Temel İlkeleri.....	22
2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Yeni kamu İşletmeciliği ve Yönetişim.....	23
2.2.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı.....	24
2.2.1.1. Tanımı, Varsayımları ve Önerileri.....	25
2.2.1.2. Kuramsal Kaynakları.....	27
2.2.1.2.1. İşletme Disiplini Kaynaklı Kuramlar: İşletmecilik ve Taylorizm.....	28
2.2.1.2.2. İktisat kaynaklı Kuramlar: Kamusal Seçim Kuramı ve İşlemler Maliyeti Kuramı.....	30
2.2.1.3. Kurumsal Kaynakları.....	31
2.2.2. Yönetişim.....	32
2.2.2.1. Tanımı ve Temel Önergeleri.....	32
2.2.2.2. Kuramsal Kaynakları.....	34
2.2.2.3. Kurumsal Kaynakları.....	36
2.2.2.4. Yönetişim Modelleri.....	42

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİ BÜTÇE SİSTEMİ

3.1. Kamu Harcama Yönetimi ve İlgili Uluslararası Raporlar	50
3.1.1. Dünya Bankası ve Kamu Harcama Yönetimi Elkitabı.....	50
3.1.2. OECD ve Kamu Harcamalarının Yönetimi- Geçiş Ekonomileri için Referans Kitabı.....	54
3.2. Yeni Bütçe Sisteminin Unsurları.....	57
3.2.1.Mali Kurallar.....	58
3.2.1.1. Tanımı ve Özellikleri.....	58
3.2.1.2. Mali Kuralların Bütçe Sürecindeki Rolü	58
3.2.2. Orta Vadeli Harcama Sistemi	59
3.2.2.1.Tanımı, özellikleri ve Amaçları.....	59
3.2.2.2. Orta Vadeli Harcama Sistemi Uygulama Süreci.....	61
3.2.3. Performans Esaslı Bütçe.....	64
3.2.3.1. Tanımlar.....	64
3.2.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Süreci.....	65

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE ÖRNEĞİ

4.1. Yeni Bütçe Sistemine Geçiş Öncesi Çalışmalar.....	71
4.1.1. Stand-By Anlaşması Uyarınca IMF'ye Verilen Niyet Mektupları.....	73

4.1.2. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporlarında Kamu Mali Yönetimi.....	74
4.1.3. Dünya Bankası Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme Raporları.....	75
4.1.4. OECD'nin Düzenleyici Devlet Raporları.....	76
4.1.5. Sekizinci Kalkınma Planının İlgili Bölümleri.....	76
4.1.6. Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu.....	77
4.1.7. Sayıştay Başkanlığı 2000 Yılı mali Raporu.....	78
4.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu ve Yeni Bütçe Sistemi.....	80
4.2.1. Yeni Bütçe Sisteminin Dayanağı ve Genel Çerçevesi.....	80
4.2.2. Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu	83
4.2.2.1. Mali Saydamlık.....	83
4.2.2.2. Hesap Verme Sorumluluğu.....	84
4.2.3.Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Aşamaları.....	84
4.2.3.1.Makroekonomik Çerçeve: Orta Vadeli Programın Hazırlanması.....	86
4.2.3.2.Makro Mali Çerçeve: Orta Vadeli Mali Planın Hazırlanması.....	87
4.2.3.3.Bütçe Hazırlık Sürecinde İdarelere Rehber Dokümanların Hazırlanması.....	88
4.2.3.3.1. Bütçe çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi.....	88
4.2.3.3.2. Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi	89
4.2.3.4. Sektör İnceleme Süreci: Stratejik Planlama ve Performans Programı.....	89
4.2.3.4.1. Stratejik Planlama.....	89
4.2.3.4.2.Performansa Dayalı Bütçeleme Çerçevesinde İdare Performans Programı.....	91
4.2.3.5. Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Bütçe Tasarısına Uygun Olarak Düzenlenmesi	92
4.3.2.6.Genel ve Özel Bütçeli Kuruluşlar ile Maliye Bakanlığının Bütçe Görüşmeleri.....	94
4.3.2.7. Orta Vadeli Harcama Tavanlarının Güncelleştirilmesi.....	94

4.3.2.8.Merkezi Yönetim Bütçe Yasa Tasarısı ve Parlamenteoya Sunulması.....	95
4.3. 5018 Sayılı Kanun ile 1050 Sayılı Kanunun Kapsam ve Bütçe Yönünden Karşılaştırılması.....	95
4.3.1.Kapsam.....	96
4.3.2.Bütçe Türleri.....	97
4.3.3.Bütçe Hazırlık Süreci	98
4.3.4.Bütçe Uygulama	99
4.3.4.1.Harcama Süreci ve Sorumlular	99
4.3.4.2.Bütçenin Uygulama İşlemleri.....	100
4.3.5. Bütçe Yönetimi ve Gözetim.....	100
4.3.6. Bütçenin Kontrol ve Denetimi.....	101
4.3.6.1.Harcama Öncesi Mali Kontrol	101
4.3.6.2.Harcama Sonrası İç Denetim	102
4.3.6.3.Dış Denetim.....	103
4.3.6.4.Kesin Hesap Kanunu ve Parlamento Denetimi.....	103
4.3.7. Yaptırımlar ve Yetkili Merciler.....	104
SONUÇ.....	107
KAYNAKÇA.....	111
ÖZGEÇMİŞ	124

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 3.1	Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi.....	53
Şekil 3.2	Kamu Harcama Yönetiminde Sonuçlar/Hedefler.....	55
Şekil 3.3	Performans Esaslı Bütçeleme Süreci	67
Şekil 4.1	Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi.....	86

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 2.1 Yeni Kamu İşletmeciliği'nin İlkeleri.....	27
Tablo 3.1 Bütçe Fonksiyonları ve Kurumsal Düzenlemeler.....	51
Tablo 3.2 Bütçenin Fonksiyonları ve Kamu Harcama Yönetiminin Hedefleri.....	56
Tablo 4.1 Türkiye'deki Kamu Reformları.....	71
Tablo 4.2 Ekonomik Sınıflandırma Bazında Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri.....	88

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
AT	Avrupa Topluluğu
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
APEC	Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği
ABS	Analitik Bütçe Sınıflandırması
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BM	Birleşmiş Milletler
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
KMYKK	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KHY	Kamu Harcama Yönetimi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MUK	1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu
OVP	Orta Vadeli Program
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVHS	Orta Vadeli Harcama Sistemi
PEB	Performans Esaslı Bütçe
PUMA	Kamu Yönetimi ve Yönetişimi Departmanı
SİGMA	Yönetim ve Yönetişimdeki İyileştirmelerin Desteklenmesi Programı
STK	Sivil Toplum Kuruluşu

SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
SPK	Sermaye Piyasası Kurumu
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
RTÜK	Radio ve Televizyon Üst Kurumu
TODAİ	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TSE	Türk Standartları Enstitüsü
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği/İşletimi
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

ÖZET

Devletin ekonomik yaşamdaki rolünün değişmesine paralel olarak kamu ekonomisi ve kamu harcamalarının nitelik ve niceliğindeki dönüşüm beraberinde kamu yönetimi anlayışında da bir değişimi getirmiştir. Bu değişim devlet bütçesine ilişkin yeni işlevler tanımlamaktadır. Bunlardan ilki devlet bütçesinin ulusal ekonomiler düzeyinde öncelikle mali disiplini sağlamanın aracı olarak görülmesidir. İkincisi ise, bütçeleme tekniklerindeki saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayan yeni araçlarla uluslararası arenada kamu sektörünün özel sektör için katalizör rolü üstlenmesidir. KHY ile devlet bütçesine biçilen bu işlevler, yeni kamu yönetimi anlayışını temsil eden Yeni Kamu İşletmeciliği/İşletimi (YKİ) ve kamu yönetişimi yaklaşımlarının devlet bütçesi için çizdiği amaçlarla uyum içindedir. Devlet bütçesinin uluslararası sistemde mali disiplini sağlama aracı olması yanında piyasaların güven içinde işleyebilmesine yönelik araç olmasına hizmet eden unsurlarla donatıldığı gözlemlenebilmektedir. Bu unsurlar bütçelerin hazırlanması, uygulanması, yönetimi, gözetimi, denetimi ve kontrolünü kapsamaktadır.

Ülkemizde de 5018 sayılı kanunda düzenlenen kamu harcama yönetimi sistemi ile araçları ve süreçleri tanımlanan yeni bütçeleme sistemi, dünyada yaygınlaşan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde Türkiye’de devletin dönüştürülmesinin birer aracıdır. Bu dönüşüm harcamaların stratejik önceliklere göre yapılması, kamu kaynaklarının kullanımında etkili, ekonomik ve verimli olunması gibi temel önerileri ile kamu harcamalarının daraltılması ve devletin küçültülmesine yönelik olduğundan sadece teknik bir dönüşüm olarak kabul edilemez, özünde ideolojik bir tercihtir.

Anahtar Kelimeler: Devletin Değişen Rolü, Devlet Bütçesi, Kamu Harcama Yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

SUMMARY

In accordance with the changes of the role of the state in the economic field, the transformation of public expenditures and public economy in quantity and nature have lead a change in the public administration approaches. These changes attributed new functions to the state budgets. Firstly, state budget is seen as the means of fiscal discipline in national level. Secondly, with the new budgetary techniques providing transparency and accountability, public sector have got the role of catalist for the private sector in international level. Besides the state budget being the means of fiscal discipline in international level, it is observed that budget geared up the instruments serving for the secure market conditions. These instruments are comprehending the preparation, implementing, supervision, auditing and controlling the budget,

All these new role of the state budget given by Public Expenditure Management (PEM) are in consistent with the propasals for budgeting drawn by New Public Management Approach.

New budgetary system with the tools and prosedures described by PEM introduced with the amendment of the Public Financial Management and Control Law No 5018 is the means of transforming the state in Turkey. The transformation of the state, since with the main proposals that prioritization of public expenditures, effectiveness and efficiency in using public resources are oriented reducing the public expenditures and minimizing the state, could not be recognized merely as a technical affairs, it is inherently ideological preference.

Key words: The transformation of state, state budget, public expenditure management, Public Financial Management and Control Law No 5018

GİRİŞ

Piyasa ekonomisinin ortaya çıkışıyla belli bir devlet modeli olarak ulus devletin/modern devletin ortaya çıkışı tarihsel olarak örtüşmektedir. Ekonominin gereksinimleri doğrultusunda ulus-devlete yüklenen roller tarih içinde değişim göstermiştir. Devletin ekonomik yaşamdaki rolünün değişmesine paralel olarak kamu ekonomisi ve kamu harcamalarının nitelik ve niceliğindeki dönüşüm beraberinde kamu yönetimi anlayışında da bir değişimi getirmiştir. Bu değişimin yönü genellikle kamusal önceliklerin piyasa öncelikleri lehine gerilemesi şeklinde olmuştur.

Dünya Bankası, OECD ve IMF'nin çerçevesini çizdiği kamu harcama yönetiminin (KHY)¹ bir parçası olarak devlet bütçe sisteminin ekonomik gereklilikler doğrultusunda yeniden yapılandırılması devlet bütçesine ilişkin yeni işlevler de tanımlamaktadır. Bunlardan ilki devlet bütçesinin ulusal ekonomiler düzeyinde öncelikle mali disiplini sağlamanın aracı olarak görülmesidir. İkincisi ise, bütçeleme tekniklerindeki saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayan yeni araçlarla uluslararası arenada kamu sektörünün özel sektör için katalizör rolü üstlenmesidir.

KHY ile devlet bütçesine biçilen bu işlevler, yeni kamu yönetimi anlayışını temsil eden Yeni Kamu İşletmeciliği/İşletimi (YKİ)² ve kamu yönetişimi yaklaşımlarının devlet bütçesi için çizdiği amaçlarla uyum içindedir. Devlet bütçesinin uluslararası sistemde mali disiplini sağlama aracı olması yanında piyasaların güven içinde işleyebilmesine yönelik araç olmasına hizmet eden unsurlarla donatıldığı gözlemlenebilmektedir. Bu unsurlar bütçelerin hazırlanması, uygulanması, yönetimi, gözetimi, denetimi ve kontrolünü kapsamaktadır.

Bu çerçevede çalışmanın amacı, 1980'li ve 1990'lı yıllarda kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan dönüşümün ekonomik ve sosyal alt yapısını analiz ederek, yeni anlayışın temel ilke ve önerilerini irdelemek, bu anlayış çerçevesinde devlet bütçesine ilişkin dönüşümü ortaya koymak ve bu bağlamda ülkemizde gerçekleşen yeni bütçeleme anlayışındaki değişimi tespit etmektir.

Bu amaçlarla çalışmada dört bölüme yer verilmiştir:

¹ Public Expenditure Management (PEM)

² New Public Management (NPM)

Çalışmanın birinci bölümünde, belli bir devlet modeli olarak ulus-devletin ortaya çıkışı ile ekonomik sistemin ihtiyaçları doğrultusunda devlete atfedilen roldeki değişim iktisat kuramcıları tarafından yapılmış olan sınıflandırmadan faydalanılarak irdelenmeye çalışılmaktadır.

İkinci bölümde, ulus-devletin rolündeki değişim ve bu dönüşüme paralel olarak kamu yönetimi anlayışında nitelik ve nicelik olarak gerçekleşen değişim irdelenmeye çalışılacaktır. Bu sebeple, geleneksel olarak tanımlanan kamu yönetimi anlayışından YKİ anlayışına doğru işaret edilen dönüşüme ilişkin kamu yönetimi disiplini yürütülen tartışmalar izlenerek yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilke ve önerileri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Üçüncü bölümde, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kamu harcamalarına ilişkin önerilerinin kurumsal düzenlemelerle hayata geçirilmesiyle oluşan yeni bütçeleme anlayışı ve yeni bütçe sistemi hakkında bilgiler verilerek, devlet aygıtı içinde köklü dönüşümlerin gerçekleştiği başlıca alanlardan bir tanesi olarak bütçe süreci irdelenmeye çalışılacaktır. Yeni bütçe anlayışı olarak orta vadeli harcama sisteminin unsurları, Dünya Bankası, OECD ve IMF gibi kuruluşların devletin dönüşümü, kamu sektörünün daraltılması, kamu harcama sisteminin yeniden yapılandırılması konularındaki çalışmaları irdelenerek ortaya konmaya çalışılacaktır.

Dördüncü bölümde, uluslararası düzlemde yaşanan dönüşümün Türkiye’de gerçekleştirdiği değişim ya da Türkiye’nin uluslararası sistemle bütünleşme süreci 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) çerçevesinde ortaya konmaya çalışılacaktır. Bunun için öncelikle yeni bütçe sistemine geçiş öncesi ulusal ve uluslararası çalışmalara yer verilecek, orta vadeli bütçe sisteminin dayanağı olan 5018 sayılı KMYKK ile Türk bütçe sisteminde yer edinen mali saydamlık, hesap verilebilirlik, orta vadeli bütçeleme, stratejik planlama ve performans bütçeleme gibi kavramlar irdelenmeye çalışılacaktır.

Sonuç olarak, 5018 sayılı kanunda düzenlenen kamu harcama yönetimi sistemi ile araçları ve süreçleri tanımlanan yeni bütçeleme sistemi, dünyada yaygınlaşan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde Türkiye’de devletin dönüştürülmesinin birer aracıdır. Bu dönüşüm harcamaların stratejik önceliklere göre yapılması, kamu kaynaklarının kullanımında etkili, ekonomik ve verimli olunması gibi temel önerileri ile kamu harcamalarının daraltılması ve devletin küçültülmesine yönelik olduğundan sadece teknik bir dönüşüm olarak kabul edilemez, özünde ideolojik bir tercihtir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUS-DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

Bu bölümde belli bir devlet modeli olarak ulus-devlete yüklenen roldeki değişim ve bu değişimin toplumsal ve ekonomik temeli üzerinde durulacaktır. Bölümün amacı derinlemesine devlet tartışmalarına girmek olmamakla birlikte, devletin rolü ve büyüklüğüyle ilgili tartışmaların çok genel olarak iki ayrı düzlemde yürütüldüğünü söylemek mümkündür. Bunlardan ilkinde, devlet liberal teori gözünden değerlendirilir ve “piyasa-devlet ikiliği tartışmanın ana eksenini oluşturur. Liberal gelenekte devlet piyasanın dışında bir aktördür. İkincisi ise Marksist devlet kuramlarıdır; çok genel olarak Marksizm’de devlete ilişkin iki temel vurgu vardır: Birincisi, devletin sınıf karakterli olması, diğeri de sınıfların yok oluşuyla birlikte devletin de var olma gereğinin ortadan kalkacağıdır. (Ercan, 2007, s. 2). Marksist gelenekte kapitalizm; sadece bir ekonomik sistem değil, bir toplumsal ilişki biçimidir. Devlet sınıf içi ve sınıflar arası ilişkileri yaratır, güvence altına alır ve düzenler.

Zaman ve mekândan bağımsız özellikleri olan bir devlet tanımı yapmak yerine, devletin toplumsal ve ekonomik ilişkiler içerisinde biçimlenmiş bir ilişkiler bütünü olduğu ifade edilmektedir (Akçay ve Türkay, 2006, s. 49). İşte, Ulus-devlet ya da modern devlet olarak adlandırılan devlet de belli tarihsel ve toplumsal koşulların ürünü olarak ortaya çıkan bir devlet modeline işaret etmektedir.

Kapitalizme dönüşümde yaşamsal işlevleri yerine getiren bir devlet türü olan modern devlet, esas olarak politika tayini yanında yönetim etkinliği gibi süreçleri kapsamaktadır (Şaylan, 1996, s. 3). Modern devletten beklentilerin ekonominin ve toplumsal ilişkilerin mantığı içinde değişmesiyle devlet için yapılan rol tanımlamaları ya da ulus-devlete atfedilen rol de tarih içinde değişmiştir. Piyasa ekonomisinde ulus-devlete biçilen roldeki değişim iktisat ve siyaset bilimi kuramcılarına ait sınıflandırmalardan faydalanılarak analiz edilmeye çalışılacaktır. Buna göre toplumsal ve ekonomik dönüşümler merkantilizm, fizyokrasi, liberal dönem, refah devleti ve neoliberal dönem olmak üzere sınıflandırılarak incelenecektir.

1.1 Merkantilizm ve Ulus-Devletin Doğuşu

Piyasa ekonomisinin önkoşullarını hazırlayan Merkantilizm 15. ve 18. yüzyıllar arasında, Batı Avrupa ülkelerinde Ortaçağın sonuyla Sanayi Devrimi arasındaki döneme işaret etmektedir. Bu dönemde feodalizm yıkılmakta ve güçlü merkezi devletler (modern devlet) kurulmaktadır.

Bugün içinde bulunduğumuz modern devlet olarak nitelendirilen ulus-devlet kendi içinde bağımsız kararlar alabilen ve bunları uygulayabilen, içinde sürekli yaşayan bir halkın bulunduğu, sınırları belli toprak parçasını anlatmaktadır (Hirst ve Thomson, 1998, s. 206, alıntılan Kutun, 2005, s. 44).

Ulus-devleti belirleyen en önemli iki unsur ‘belli bir toprak parçası’ üzerinde kurulan ve askeri gücün kullanımı ile vergi toplama tekeli elinde bulundurma şeklinde beliren egemenlik ilişkisidir (Habermas, 2002, s. 65).

Modern devlet, kapitalizme dönüşümde önemli işlevleri yerine getiren bir devlet türü olarak tanımlanmaktadır. Bu işlevler özellikle politika oluşturma ve yönetim süreçleridir. Modern devletin ortaya çıkışı, mevcut siyasi ve toplumsal düzenin sürdürülmesini sağlayan yasa ve düzen fonksiyonunun olması, kamu adına bireyin belli davranışlardan kaçınmasını sağlayacak güç ve şiddet kullanma tekeli elinde bulundurulması ile ilişkilendirilmektedir (Şaylan, 1994, s. 16-22; 1996, s. 3).

Merkantilizm iktisadi açıdan, sermaye birikimini ve piyasa ekonomisi şartlarını hazırlayan ticari kapitalizmin geliştiği çağ olarak gösterilmektedir (Kazgan, 2011, s. 43). Bu süreçteki politik, iktisadi ve sosyal gelişmeleri bilmek, merkezi bir devlete (ulus-devlete) neden ihtiyaç duyulduğunu anlamamızı da sağlamaktadır. Harold Laski ulus-devletin ortaya çıkışını şöyle anlatmaktadır: “Avrupa’da Reformasyon ve Fransız Devrimi arasındaki dönemde yeni bir sınıf, devletin denetiminde hak sahibi oldu. İktidara yükselirken önündeki bütün engelleri yıktı... İnsanlar arasındaki hukuksal ilişkilerde köklü bir değişiklik yarattı... Ortaçağın belirsiz imparatorlukları yerini ulusal egemenliğin somut ve dayanılmaz gücüne bıraktı.” (Laski, 1936, s. 11; alıntılan Kazgan, 2000, s. 219).

İmparatorlukların yıkılıp yerini yeni bir devlet modelinin, ulus-devletin, aldığı bu süreci hazırlayan ve Batı Avrupa toplumlarının iktisadi temellerini değiştirecek bir dizi etken gösterilmektedir. Bunlar deniz aşırı ülkelerdeki keşiflerle ticaretin genişlemesi sonucunda Avrupa’ya gelen altınların bir taraftan fiyatları yükselterek ticari sermayeyi büyütüp tüccarlar için karlı yeni iş alanları oluştururken öte yandan da taşınmaz mal gelirleri ile yaşayan soylu

sınıfı fakirleştirmesi ve tarımda üretim tekniğinin değişmesi sonucunda geleneksel geçimlik ekonomi düzeninin yıkılmış olmasıdır. Tarımsal üretimin piyasaya yönelmesi ile tarım ekonomisi hem piyasa kanunlarına hem de ticari kapitale bağımlı hale gelmiştir. Ticaretin gelişmesiyle farklı ülkelerdeki tüccarların çıkarlarının çatışmış olması kendilerini rakiplerine karşı koruyacak bir merkezi gücü gerektirmiştir. Merkantilistler, ‘tüccarın kârının ulusal çıkarla özdeş olduğunu, ülkenin iktisadi zenginliği ve gücünü oluşturduğunu ileri sürmüşlerdir. Güçlü devlet ve tüccarların çıkarları çatışma halinde olmamıştır. Merkantilist süreçte, ihracatın artırılması, ithalatın kısılması, hammaddenin ucuza getirilmesi için yayımlacı politikalar ve sanayileşmenin hızlanmasına yönelik öncülük yapma rolü devletindir. Böylece ulus-devlet yeni ekonomik sistemin ortaya çıkışında büyük rol oynamıştır.

“Devletin gücünün kaynağı servette bulunur. Servet, değerli madenlerden oluşur. Değerli madenler ise, ticaret bilançosu fazlası sayesinde elde edilir... Devletin kudretinin kaynağı olan servet, özel ayrıcalıklarla donatılmış tüccarların ve üreticilerin serveti demektir. Tüccarlarla devlet çıkarlarının özdeş sayılma nedeni ise açıktır: Tüccarların karlı denizaşırı faaliyetlerinden yararlanabilmesi güçlü merkezi devleti, güçlü orduyu gerektirir. Devletin kudretini sağlayan denizaşırı ticaret, ordu için silah yapımı gibi iktisadi faaliyetler ise tüccarların elindedir.” (Kazgan, 2011, s. 44-46)

Merkantilizmde devlet müdahalecidir ve bu müdahalenin amacı da ülkenin dış ticaretten elde ettiği zenginliği artırmaktır. Merkantilist dönem, ulusal ekonomilerin inşa edildiği dönem olarak da adlandırılmaktadır. Ticari faaliyet sermaye birikiminin kaynağıdır. Bu nedenle, iktisat tarihinde bu dönem “ticaret kapitalizmi” olarak ifade edilmektedir. Ulusal ekonominin zenginliği olarak adlandırılan ise aslında tüccarların zenginliğidir.

Dönemin en önemli iki özelliği vardır. İlki, kapitalist birikim sürecinin başlangıcı olmasıdır. İkincisi ise, daha önceki devlet yapılanmasından, merkezi imparatorluklardan farklı özellikleri olan ulus-devletin ortaya çıktığı dönem olmasıdır.

1.2 Fizyokrasi

Fizyokrasi 18. yüzyılda tarımın ihmal edilmiş olmasına ve devletçi politikalara tepki olarak Fransa’da ortaya çıkar. Fizyokratların en önemli özelliği bütün ekonomik ve sosyal hayata egemen olan doğal bir düzenin varlığına inanmalarıdır. Buna göre, devlet hukuk düzenini, doğa kanunlarının temel ilkelerini göz önünde tutarak hazırlamalıdır. Doğa kanunlarına güvenilmesi tüm hayatı düzenleyecektir, dolayısıyla devlet ekonomik hayata müdahale etmeden, dış güvenliği sağlamalı, alt yapı hizmetlerini yerine getirmeli, mülkiyet haklarını korumalı, bir bekçi gibi genel düzeni bozacak gelişmelere engel olmalıdır.

Merkantilizm, ticari kapitalizmin ve yeni gelişen mutlak monarşilerin düşüncelerini yansıtırken, fizyokrasi girişimci çiftçiyi ve büyük ölçekte üretim yapacak tarımsal üreticiyi ön plana çıkarmak isteyen reformların öğretisi olarak tanımlanmaktadır (Kazgan, 2011, s. 58-64).

Fizyokratlar tarafından ekonomik olayların doğal olaylara benzetilerek açıklanması ve bunun da evrensel olduğu düşüncesi klasik iktisatçıların görüşlerinin temelini oluşturacaktır.

1.3 Liberal Dönem

18. yüzyılın ortalarında piyasa ekonomisinin (kapitalist sistemin) bugünkü anlamıyla kurumsallaşmasının temellerini atan klasik liberal düşüncedir. Klasik iktisat ekolünün kurucusu kabul edilen Adam Smith merkantilizme karşı çıkarak, devletin ekonomiye müdahale etmediği bir sistemi savunmuştur. Bu sistemde serbest piyasalar, bireysel faydayı sağlayan ve kârı en çoklaştıran temel mekanizmadır. Bireysel faydaların toplamı toplumsal refahın gerçekleşmesini sağlayacaktır.

Devletin serbest piyasa ekonomisine müdahalesi, ekonomik karar birimlerinin piyasa göstergelerine göre aldıkları üretim ve tüketim kararlarında sapmalara yol açacaktır. Bu nedenle, klasik iktisatçılar devlete belli başlı aktivitelere odaklanan bir rol biçerler, buna göre devletin görevleri önemli bazı kamu hizmetlerini ifa etmesi, mülkiyet haklarını ve sözleşmelerin uygulanmasını garanti eden hukuk ve düzen ortamının güvence altına alması ve ülke savunmasıdır.

Bu yaklaşıma göre, Devlet zorunlu olarak vardır, daha da ötesi “zorunlu fena”dır, bu nedenle devlet ekonominin kendiliğinden gerçekleşen işleyişine müdahale etmemelidir. Bu durumda kamu harcamaları kendisine biçilen rol ile sınırlı olmalı, kamu harcama ve gelir politikaları ekonomide bir değişiklik yaratarak özel sektörün kararlarını etkilememelidir. Devletin kamu harcamalarını artırması demek vatandaşları üzerindeki vergi yükünün artması demektir. Kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin en az seviyede olması piyasa ekonomisinin işleyişi için idealdir. Bu anlayış doğrultusunda devlet bütçesi de denk olmalı ve borçlanmadan kaçınılmalıdır.

Bu dönemde sosyal yaşamdaki temel gelişme, feodal toplumsal ilişkilerin çözülmesi ve giderek kapitalizmin tarihsel/toplumsal bir sistem olarak ortaya çıkmasıdır. Güçlü Britanya Devletinin özel sektör yatırımlarını ve üretimini desteklemeye istekli oluşu sanayi kapitalizminin Britanya’da doğmasının temel nedeni olarak gösterilmektedir. Britanya devleti ülkede tek bir pazar oluşturarak feodal bölgeler arasındaki engelleri yıkmış, ağırlık ve ölçü birimlerini standart hale getirmiş, taşımacılığa uygun güvenli yollar inşa etmiştir. Benzer

adımları küresel ölçekte de atmış, hammaddelere ve pazarlara ulaşmak için askeri gücünü kullanmıştır. Çitleme hareketi³ olarak bilinen süreçte tarım arazilerinde özel mülkiyeti oluşturarak sanayicilerin gereksinim duydukları topraksız insanlardan oluşan yeni bir sınıf yaratmıştır (Stanford, 2008, s. 226).

Özellikle İngiltere’de yaşanan sanayi devrimi ve “özgür işçinin” ortaya çıkışı, kapitalizmin gelişiminde kritik dönüşümü sağlamıştır. Burjuvazinin bir toplumsal güç olarak geliştiği bu dönemde ortaya çıkan liberal düşünce, bir önceki dönemde egemen olan merkantilist perspektife karşı çıktığı ölçüde, devletin yeniden yapılanmasını öngörmüş ve bu çerçevede mevcut devlet yapılanmasına mesafeli durmuştur (Kazgan, 1999, s. 62; Hunt, 2000, s. 95).

1.4 Refah Devleti

Liberalizmin, piyasaların dışarıdan hiçbir müdahaleye gerek duyulmaksızın kendiliğinden tam istihdam seviyesini yakalayacağı görüşü 1929 yılı ekonomik buhranına çözüm üretmede yetersiz kalmıştır. Amerika Birleşik Devletleri Birinci Dünya Savaşı süresince önemli oranda altın biriktirmişti. ABD’de biriken sermaye gayrimenkule ve toprak alımına yönelmişti. Ancak toprak üzerinde spekülasyonların sona ermesi ile toprak fiyatlarında düşüş yaşanmış, topraktan çıkan sermaye New York borsasına yönelmişti. Hisse senedi fiyatlarının aşırı yükselmesi ile gerçeklerden kopması, Federal Rezerv Bankası’nın, spekülatif artışı durdurmak için 1929 yılının yaz aylarında faiz oranlarını % 7 den % 15’e yükseltmesine neden olmuştur. Borsa hisse senetleri dorukta iken, hisse sahipleri satışa yönelerek, New York borsasının çöküşüne neden olmuşlardır. Borsanın çöküşünü bankaların çöküşü izlemiştir (Kazgan, 2008, s. 43-44).

Servet yoğunlaşması ve riskli krediler 1929 krizinin en önemli nedenleri olarak gösterilmektedir. J. M Keynes krizin aşılmasının devletin ekonomiye aktif olarak katılımıyla mümkün olacağını ve ekonominin klasik iktisatçıların söylediği gibi zorunlu olarak tam istihdam seviyesinde dengeye gelmeyeceğini yazmaktadır. Keynes’e göre işsizliğin nedeni tasarrufların yatırıma dönüştürülememiş olmasıdır. Ekonomide eksik istihdam söz konusudur. Toplam talepteki bir artış üretim ve istikrarı artıracaktır, toplam talebin azalması işsizliğe neden olacak ve toplam talebin aşırı artışı ise enflasyona yol açacaktır. Bu durumda devlet maliye politikası araçlarını (vergiler ve kamu harcamaları) kullanarak toplam talebin dengede kalmasını sağlamalıdır. Kamu harcamaları toplam talebi doğrudan etkilerken, vergiler

³ Çitleme hareketi (enclosure movement) İngiltere’de 16. yüzyıldan başlayarak köylülere açık olan tarımsal toprağın çitle çevrilerek özel mülk haline getirilmesini anlatmaktadır. Toprağı işleme hakkı elinden alınan köylüler şehirlere göç etmişler ve emeğin piyasa mekanizması içine girmesi gerçekleşmiştir (Polanyi, 2002, s. 114-123)

harcanabilir geliri azaltma yoluyla dolaylı olarak etkileyecektir. Vergilerin azaltılması harcanabilir geliri artırma yoluyla, özel tüketim talebinin artmasına neden olacaktır.

Dolayısı ile Keynesyen yaklaşıma göre, klasiklerin savunduğu gibi bütçe denk olmak zorunda değildir. Devlet yaptığı kamu harcamaları ile toplam talep düzeyini artırabilecek ve ekonominin tam istihdam düzeyine gelmesini sağlayabilecektir. Tasarrufların yatırıma dönüşebilmesi için de bütçe borçlanarak açık verecek ve bunu canlanma dönemlerindeki aşırı gelirle kapatacaktır.

Devlet artık ekonomik istikrarı sağlama ülküsüne ulaşabilmesinin bir gereği olarak adil gelir ve servet dağılımı için yeni rollerle donatılmıştır. Refah devleti uygulamaları, devlet eliyle “toplam talep yönetiminin” gerçekleştirilmesi gereğine dayandığından devlet hem üretici hem de düzenleyici olarak ekonomiye müdahale etmiştir.

Keynes’in ekonominin 1929’daki çıkmazına önerileri ve bu doğrultudaki uygulamalar daha sonraları refah devleti uygulamaları olarak anılacaktır. Kriz piyasa başarısızlığını gösterirken, Keynesyen uygulamalar devlet müdahalesinin önünü açmıştır. 1950’li yıllar ve 1960’ların sonuna kadar devlet, planlı ve kalkınmacı özellikleri olan refah devleti rolü ile ulusal sağlık sistemleri, sosyal yardım ve işsizlik ödeneği, özörlölere yardım ve emeklilik sistemleri gibi sosyal ve eşitlikçi görünen politikaların altına imza atacaktır.

I. Dünya Savaşı sonrasında ithal ikamecilik, planlama, kamu girişimciliği, devletleştirme, kamulaştırma gibi araçlarla uygulanan yoğun devletçilik politikaları ulus-devletlerin benzer politikaları olmuştur. Bu süreçte, gelişmiş bir sermaye sınıfı (gelişmiş sanayiler) mevcut olmadığından, devlet ekonominin her alanına nüfus etmiş ve büyük ekonomik faaliyetlerin neredeyse tamamını bizzat yerine getirmiştir (Tüylüoğlu; 2004, s. 263).

1.5 Neoliberal Dönem

Keynesyen görüş ve refah devleti uygulamaları 1970’li yıllara kadar yaygın olarak kabul görmüştür. 1970’li yıllar kapitalizmin yeni bir krize girdiği yıllardır. Bu kriz, kısaca, kâr oranlarındaki sürekli ve genel bir düşüşe bağlı olarak birikim sürecinin sıkıntıya uğraması olarak tanımlanmaktadır (Şaylan, 2000, s. 12).

1970’li yılların sonu ‘sosyal refah devleti’ uygulamalarından bir kopuşu temsil etmektedir. Keynesyen teori, yüksek ücretlerin, tam istihdamın ve Refah Devleti’nin, büyümeyi ateşleyen tüketici talebini yarattığını ve ekonomiye daha çok talep pompalamanın ekonomik depresyonlarla başa çıkmanın en iyi yolu olduğunu iddia etmekteydi (Hobsbawn, 2011, s. 551). Enflasyonla durgunluğun birlikte görüldüğü stagflasyonda ise Keynesyen iddialar

geçerliliğini kaybetmiştir. Neoliberalizme göre tam da sosyal ve ekonomik alandaki refah devleti uygulamaları krizin nedenidir. Toplumun bütün kesimlerinin devletten giderek büyüyen ölçekte hizmet talebinde bulunması devletin mali krize girmesinin nedeni olarak gösterilmektedir (Şaylan, 1994, s. 53).

Monetaristlerin teorisyenliğini yaptığı yeni süreçte devletin görevleri adalet ve güvenlikle sınırlandırılmaktadır, rekabetin güçlendirilmesi ve para sisteminin kontrolünün sağlanması da bu görevlere eklenmektedir. Bunun yanında dışsalıkları ve maliyetleri yüksek olan alanlarda devletin kamu harcamaları yapması beklenmektedir. Literatürde arz yanlı iktisat olarak geçen bu ekol devletin küçültülmesi gerektiğini ve vergilerin de en alt seviyelerde tutulması gerektiğini savunmaktadır. (Tüleykan, 2010, s.94).

Son yıllarda, özellikle 1980'lerin başından itibaren, sosyal ve ekonomik yapı değişmeye başladıkça devletin ekonomiye müdahalelerine daha az sıcak bakıldığı ifade edilmekte ve bunun nedenleri şöyle açıklanmaktadır (Tanzi, 1998, s. 6): İlk olarak, Keynesyen devrim etkisini büyük ölçüde kaybetmiştir. Pratikte olup bitenler ve birçok entelektüel gelişme Keynes'in temel önermelerine meydan okumuştur. İkinci olarak, Sovyet Rusya ve Batı Avrupa'daki gelişmeler hakkında daha çok bilgi edinildikçe sosyalizm ve merkezi planlama Batı Avrupa entelektüellerinin ve politikacıların ilgisini kaybetmiştir. Karma ekonomiler hakkında konuşmanın önemi kalmamıştır ve 1990'larda birçok planlı ekonomi pazar ekonomisine geçmek için zor bir dönüşümü başlatmıştır. Üçüncüsü, verginin artan yükü vergi mükelleflerini yeni vergileri ödemek konusunda gittikçe daha az istekli hale getirmiş ve kayıt dışı ekonominin büyümesini kamçılammıştır. Kayıt dışı ekonomi politikacıların başlıca kaygısı haline gelmiştir. Dördüncüsü, yüksek kamu borçları faiz oranlarının artmasına neden olmuştur. Beşinci olarak, araştırmalar göstermiştir ki artan kamu harcamaları beklendiği gibi refah göstergelerini iyileştirmemiştir. Altıncı ve son olarak, hükümetler devletin geleneksel ve esas görevlerine daha az önem vermişlerdir, bu da piyasaları ekonomik hayatı olumsuz etkilemiştir. Devletin geleneksel görevlerine geri dönmesine işaret eden bu satırlar, neoliberal görüşü desteklemektedir.

1980'li yıllardan itibaren neoliberal kuramın önerdiği piyasa mekanizmasının işleyişine ağırlık verilmiştir. 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılışı ve Doğu Bloku'nun sona ermesiyle neoliberal politika önerileri bütün dünyada etkili olmaya ve uygulanmaya başlamıştır. Bu süreçteki gelişmeler, kalkınmaya, devlete ve onun rolüne bakışı derinden etkilemiş, tüm dünyada devletçilik ve planlama yerine piyasa mekanizmasına doğru yönelişleri ve uygulamaları ortaya çıkarmıştır (Tanzi, 1998, s. 5; Killick, 1990, s. 4; Tüylüoğlu 2004, s. 266).

1.5.1 Washington Uzlaşması

1990'ların başı devletler için yeni bir sürecin de başlangıcını temsil etmektedir. Dünya Bankası, 1991 yılı Dünya Kalkınma Raporu'nda devlet ve piyasa arasında bir dengenin kurulması gereğine vurgu yapmaktadır. Rapor başlangıçta sadece Latin Amerika ülkeleri için formüle edilmiş olmakla birlikte kısa sürede tüm 'gelişmekte olan ülkeler'i kapsamakta ve birtakım ekonomik reformları içeren Washington Uzlaşmasının ana hatlarını çizmektedir. Dolayısı ile Uzlaşma 1990'larda tüm dünya ülkelerinde uygulanan reformların çerçevesini oluşturmaktadır.

Dünya ölçeğinde yaşanan 1970'ler krizine bir çözüm olarak gelişen süreçte IMF ve Dünya Bankası önemli roller üstlenmişlerdir. Söz konusu kurumların ABD finans çevreleri ile birlikte oluşturduğu uzlaşma Washington Uzlaşması olarak adlandırılmış ve uzlaşma, 1970'lerde yaşanan ekonomik krizin aşılabilmesi amacıyla tüm dünya ülkelerinde tek taraflı bir reform süreci çerçevesinde uygulamaya konulan neoliberal politikalara biçimsel ve işlevsel bir nitelik kazandırmıştır (Çetiner, 2008, s. 17).

John Williamson (2000) 1990 yılında yayımladığı bir makalesinde Washington Uzlaşması terimini ilk kez kullanmıştır ve uzlaşmanın içeriğini on madde ile belirlemiştir. Bunlar mali disiplin (enflasyona ve ödemeler dengesi krizlerine yol açan açıkları önlemek üzere), kamu harcama önceliklerinin yüksek gelir getiren alanlara doğru yönlendirilmesi, vergi reformu (ılımlı vergi oranlarıyla, geniş bir vergi tabanını birleştirebilen vergi reformu), faiz oranlarının serbestleştirilmesi, rekabetçi döviz kuru, ticari serbestleşme, doğrudan yabancı sermaye girişlerinin serbestleştirilmesi, özelleştirme, kuralsızlaştırma - Deregülasyon (pazara giriş ve çıkış önündeki engellerin kaldırılması), mülkiyet haklarının güvence altına alınmasıdır.

Uzlaşma "iktisadi kalkınmada devletin değil piyasaların merkezi bir rol oynamaları gerektiğini" (Kohsaka, 2004, s.1 alıntılanan Yavuz 2005, s. 26) vurgulamaktadır. Ekonomide devletin küçültülmesi önermesi, esas olarak, devletin ekonomiye karışmasının ekonomik olarak başarısız olduğu ya da olacağı varsayımına dayanmaktadır (Kepenek ve Yentürk, 2011, s. 268). Bu sürecin en önemli tezi; ulus devletin içinde bulunduğu idari ve mali krizin ana kaynağının kamusal mekanizmalar olduğu çözümün ise kamusal mekanizmaların çözülerek ve piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılması politikalarında yatmakta olduğu iddialarıdır (Yayman, 1999, s. 59).

Uzlaşma devletler için "makroekonomik denge"nin sağlanmasına yönelik üç adım göstermektedir. Bunlar; enflasyonun kontrol altına alınması, bütçe açığı ve cari açığın kontrol altına alınması ve üretimi dengelemek ve uzun vadede büyümeyi teşvik etmektir. Bütçe açığı

ve cari açığın kontrol altına alınması demek kamu harcamalarının daraltılmasıdır. Uzlaşmanın önerilerinden olan özelleştirme bir tahta iki kuş vurmayı hedeflemektedir, ekonomik etkinliğin sağlanması ve mali açıkların azaltılması. Kamu iktisadi teşebbüslerinin özel mülkiyete geçmesi bu işletmelerde kârı en çoklaştırma güdüsünü artırırken, hükümet de işletmeleri satmak yoluyla gelirlerini artıracaktır (Stiglitz, 2002, s. 91).

Piyananın, iktisat politikalarının merkezinde olduğu 1980 sonrası süreçte, devletler kalkınmacı rollerini büyük ölçüde yitirmişlerdir. İşte Washington Uzlaşması da literatürde neoliberal dönemin paradigması olarak tanımlanmaktadır. Uzlaşmanın amacı güçlü bir özel sektör yaratmak ve ekonomik büyümeyi canlandırmaktır. Bu süreçte devlet çözüm olmaktan çok sorun olarak görülmüş, ticaretin serbestleştirilmesi, özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması yoluyla devletin (kamunun) ekonomideki payının düşürülmesi, faiz oranları ve döviz kurları gibi önem atfedilen oranların piyasada belirlenmesi ve döviz denetimlerinin kaldırılması önerilmiştir (Yavuz, 2005, s. 27).

Rodrik (2006), “Dengele, özelleştir, ve serbestleştir” söylemini kullanan teknokratların da etkisiyle Latin Amerika ve Sahra-altı Afrika ülkelerinde bir yapısal dönüşüme yönelik reform dalgası yaşandığını, Berlin Duvarı’nın yıkılmasıyla ve Sovyetler Birliği’nin çöküşüyle eski sosyalist ülkelerin de bu dönüşümün etkisi altına alındığını, ekonomi tarihinin hiçbir döneminde görülmemiş bir özelleştirme, deregülasyon ve ticaret serbestleşmesi deneyimi yaşandığını yazmaktadır.

1.5.2 Post-Washington Uzlaşması

Washington Uzlaşması’nın önerdiği politikalar bunları uygulayan ülkelerde başarıya ulaşamamıştır, uzlaşma politikaları ve uygulamaları eleştirilmiştir. 1990’ların ortalarından itibaren yeni bir kalkınma gündemi şekillenmeye başlamıştır.

1997 tarihli Dünya Bankası raporu Değişen Dünyada Devlet (The State in A Changing World) başlığını taşımaktadır. Raporda, piyasa başarısızlığını gidermek üzere yapılan hükümet müdahaleleri sonucunda yaşanan başarısızlıkların piyasa başarısızlıkları kadar yaygın olduğu vurgulanmaktadır. Piyasa başarısızlıklarını gidermenin yolu yeni kurumsal yapılanma mekanizmaları ile piyasaların güçlenmesi olarak gösterilmektedir.

Devlet, eğitim, sağlık, altyapı gibi temel hizmetlerde merkezi rolü elinde bulunduracaktır ancak bu tür hizmetlerin tamamının devlet eliyle gerçekleştirilme zorunluluğu olmayacaktır. Buna göre; etkin devlet, özel sektörü tamamlayan ve destekleyen katalizör rolü üstlenen devlettir.

Dünya Bankası'nın (1997) devletin kalkınma için nasıl etkin bir ajan haline gelebileceğine dair iki önerisi vardır. Bunlardan ilki, devletin rolünü kapasitesi ile uyumlaştırmadır. Yani, devlet gücünün ve kapasitesinin zayıf olduğu yerlere devletin nasıl müdahale edeceği çok iyi tanımlanmalıdır. Çok az kaynakla çok fazla iş yapmaya çalışan devletin faydasından çok zararı olacaktır. Dünya Bankasının ikinci önerisi ise, kamu kurumlarını canlandırmak yolu ile devlet kapasitesini artırmaktır. Bunun anlamı ise şöyle açıklanmaktadır:

Etkili kurallar ve keyfi devlet icraatlarını kontrol eden kısıtlamalar oluşturmak, etkinliklerini artırmak için devlet kurumlarını rekabete açmak ve kamu çalışanlarının performanslarını artırmak için daha iyi ödeme ve teşvikler sunmak ve devleti vatandaşların ihtiyaçlarına daha duyarlı hale getirmek.

Bu ikinci öneri için ise atılacak ilk adım olarak, hükümetin vatandaşa daha yakın olması, yani devlet gücünün ve kaynağının âdem-i merkezileşmesi gösterilmektedir. Bu ise yönetime katılımın genişletilmesidir, yani yönetim kavramıyla anlatılmak istenendir. Tüm bunların gerçekleşmesinin zaman alacağına vurgu yapan Dünya Bankası, reformun önündeki engellerin de en kısa zamanda kaldırılmasını önermektedir.

Buna paralel olarak, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı da kamu hizmetlerinin üretilmesi ile yönetilmesi işlevlerini birbirinden ayırarak yönetim sorumluluğunu devlette bırakırken hizmet üretimini piyasa mekanizması koşullarına teslim etmektedir (Eryılmaz, 2004, s. 57).

Post-Washington Uzlaşması olarak adlandırılan bu yaklaşımın temel önermesi, serbestleştirme ve özelleştirmelerin ötesine geçilip, piyasa ekonomilerinin kurumsal desteklerinin yaratılması gereği olarak gösterilmektedir. Kurumsal desteklerin yaratılması, devletin tüm kurumlarıyla bir değişim ve dönüşüm sürecine gireceğinin habercisidir. Buna göre, reformlar artık, finansal düzenleme ve ihtiyatlı izleme, yönetim, yolsuzlukla mücadele, yasal ve idari reformlar, emek piyasası esnekliği ve sosyal güvenlik sistemlerini içerir hale gelmektedir (Rodrik, 2001, s. 14).

1950'lerin piyasanın başarısız olduğu; 1980'lerin devletin başarısız olduğu söylemi 1990'larda Post-Washington uzlaşması ile birlikte birbirinin ikamesi olan piyasa ve devlet yerine tamamlayıcılık ilişkisi ile belirmektedir (Stiglitz, 2001, s. 4). Buna göre hükümetler (devletler) piyasaların oluşturulmasına yardım eden kurumlar olarak değerlendirilmelidir. Bu görevin ise özel bir sorumluluk gerektirdiği ifade edilmektedir. Piyasaların etkin bir biçimde çalışabilmesi için zorunlu olan kurumsal altyapının yaratılması artık hükümetlerden beklenecektir. Kurumsal altyapıdan kastedilen ise etkin yasalar ve bunların uygulanmasını sağlayacak yasal kurumlardır. Piyasanın etkin olarak çalışabilmesi için mülkiyet haklarının

açıkça tanımlanması, etkin rekabet için anti-tröst yasalarının mevcut olması ve piyasalara yönelik güvenin sağlanması için de sözleşmelerin yürütülmesinin güvence altında olması gerekmektedir (Stiglitz, 2001, s. 5).

Hükümetin (devletin) rolünü bu şekilde belirleyen Stiglitz'e göre hükümet başarısızlığı sorunu da devletin bizzat piyasa benzeri (piyasanın kullandığı) mekanizmaları kullanmasıyla aşılabacaktır. Böylece hem piyasa başarısızlıkları/aksaklıkları hem de devlet başarısızlıkları/aksaklıklarının varlığı kabul edilmektedir. Çözüm devletin 'makro ölçekte bir dönüştürücü (lokomotif)' işlevinden daha çok 'mikro aksaklıkları düzeltecek (veya en aza indirebilecek) kurumsal önlemleri hayata geçirebilecek bir aktör' olarak değerlendirilmesi ile üretilmektedir. Devletin piyasaya müdahale gerekçesi düzeltilmesi gereken önemli piyasa aksaklıklarının olduğu mikro ölçekte olacaktır (Fine, 2001, s. 143 alıntıl原因 Yavuz 2005, s. 31).

Bu aksaklıklara neden olan başlıca etken ise enformasyon sorunu olarak tanımlanmaktadır. Sorunun çözümü için önerilen ise, devletin kapasitesinin iyi bir yönetimle artırılmasıdır. İyi yönetim, devletle ekonomi arasındaki ilişkinin belli bir tarzda düzenlenmesini ifade etmektedir ⁴.

Sonuç olarak, kapitalizm tarihsel evrimi içinde çeşitli aşamalardan geçmiştir. Her bir aşama, belli özellik ve boyutlarıyla sistemin karşılaştığı sorunlara karşı geliştirdiği çözümler bütünü olarak değerlendirilmektedir. Bu anlamda kapitalizmin koşullara göre seçenekler geliştirme esnekliğine sahip olduğu ifade edilmektedir. Bu sorun-çözüm diyalektiği içinde gelişen esnek yapı son olarak daha önceki yıllarda çözümleyici olarak gördüğü devlet müdahalesini ve devletin ekonomiyi yönlendirmesini reddetmektedir. Sosyal refah devletinin oluşması ve kurumsallaşması nasıl devlet aracılığıyla ve girişimiyle olduysa, neoliberalizmin ekonomik, sosyal, siyasal ve idari yaygınlaşmasının da devlet politikalarıyla sağlanmakta ve pekiştirilmekte olduğuna işaret edilmektedir (Aksoy, 2004, s. 33).

Modern devlet olarak da adlandırılan ulus-devlete yüklenen roldeki değişime değinmek amacı taşıyan bu bölümde bir çerçeve oluşturulmaya çalışılmıştır. 16. yüzyılda temelleri atılan modern devlet bekçi rolünü üstlenmişken, 20. yüzyılda müdahaleci kimliğiyle refah devletine dönüşmüştür. Neoliberal süreçte Washington Uzlaşması minimal devleti önerirken, Post-Washington Uzlaşması ile devlete düzenleyici ve denetleyici bir rol biçilmiştir. Devletin rolündeki bu değişim ve dönüşüm kamu yönetimi anlayışında da nitelik ve nicelik olarak bir

⁴ Dünya Bankası'nın iyi yönetim kavramına ve yönetim modellerine ikinci bölümde değinilmektedir.

değişim ve dönüşümü beraberinde getirmiştir. Geleneksel olarak tanımlanan kamu yönetimi anlayışından yeni kamu işletmeciliği anlayışına doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu keskin kırılmanın özellikle 1980'ler sonrasındaki Washington ve Post-Washington Uzlaşmalarının neoliberal politika önerileri doğrultusunda gerçekleştiği ifade edilmektedir (Zengin, 2009, s. 1-2)

Bu eğilimler kamu yönetimi disiplinde Kamu İşletmeciliği Okulu, Yeni Kamu İşletmeciliği ve yönetim gibi kavramlarla kendini göstermektedir. İkinci bölümde bu okullar ve kavramlar incelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Uygulamada ve teoride kamu sektörünü ilgilendiren iki ana model ya da yaklaşımdan söz edilmektedir (Ömürgülşen, 1998, s. 524). Birincisi geleneksel kamu yönetimi yaklaşımıdır. Bu yaklaşımın ön plana çıkan yönleri kamu ve kamunun bürokratik/yasal süreçleridir. Dolayısıyla bu model kamu hukukuna, siyaset bilimi ve kamu felsefesine yönelmiştir.

Bu yaklaşımı eleştiren ve kısmen yerine geçen diğer model ise YKİ (Yeni Kamu İşletimi/İşletmeciliği) yaklaşımıdır. Bu modelde, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının modasının geçtiği, hızla değişen toplumun ihtiyaçlarına yanıt vermediği düşünülmüş, katı bürokratik süreçlerin daha esnek yapılara dönüştürülmesi önerilmiştir. Bürokratik ve yasal kurallar ve hatta idare ve hukuk arasındaki ilişki ilk sorgulanan konular olmuştur. Hukuksal rasyonalitenin yerini hızla iktisadi akılcılık almış ve özellikle Kıta Avrupa'sında idare hukuku ile onun temel kavram ve kurumları yeniden gözden geçirilmiştir. Bu ülkelerde idare hukuku geleneğinin uzun bir geçmişi olmasına rağmen idare hukuku yerine özel hukukun ve idari yargı yerine genel yargının uygulanması eğilimi geçmiştir. Devlet faaliyetlerini meşrulaştıran yasallık ölçütünün yerini daha başka kavram ve süreç arayışları almıştır. Bu nedenle devlet, meşruluğunu sağlayacak yeni mekanizmalar aramakta ve devletlerin iç örgütlenme yapıları ve süreçleri radikal bir biçimde değişmektedir (Tan, 1995, s. 175; Hughes, 2003, s. 1-16; Rhodes, 1995, s. 1-15).

Bu bölümde, esas olarak, yeni kamu yönetimi anlayışının kuramsal temelleri, varsayımları, önerileri ve uygulamada gerçekleştirdiği dönüşüm incelenecektir. Ancak öncelikle bir disiplin olarak kamu yönetiminin gelişimindeki başlıca yaklaşımlar ve yürütülen tartışmalar izlenerek geleneksel kamu yönetimi anlayışı analiz edilmeye çalışılacaktır. Ayrıca son olarak yönetim kavramı ve bu kavram çerçevesinde önerilen modeller tartışılacaktır.

2.1 Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının kuramsal temelleri ve temel ilkelerine ilişkin açıklamalara geçmeden önce, bir disiplin olarak kamu yönetiminin nesnesinin/ araştırma konusunun/ inceleme alanının ne olduğu ya da ne olması gerektiğine ilişkin disiplinde yürütülen tartışmaya kısaca değinmekte fayda görülmektedir⁵.

Farklı yaklaşım ve okulların kamu yönetimi disiplininin araştırma alanını farklı tanımladıklarını gözlemlemek mümkündür. Aslında yaklaşımların farklılıkları öncelikle disiplinin inceleme alanını, açık ya da örtülü, belirli bir alan (kamu hukuku, siyaset bilimi, devlet olgusu, işletme) olarak tanımlamalarından kaynaklanmaktadır. Bu durum literatürde kamu yönetimi disiplininin bir kimlik bunalımında olduğu şeklinde ifade edilmektedir (Güler, 1994, s. 3; Ergun, 2004, s. 11; Şaylan, 2000, s. 3; Üstüner, 1995, s. 59-69).

Kimlik bunalımının nedenleriyle ilgili disiplinin görece yeni bir alan olması, farklı disiplinlerin kesiştiği bir alanda yer alması, epistemolojik sorunlar gibi sebepler gösterilmekle birlikte kimlik sorununun nedenlerine ilişkin tartışmalara bu çalışma kapsamında değinilmeyecektir.

Şaylan (2000) disiplinin nesnesini devlet yönetimi olarak göstermektedir. Buna göre, kamu yönetimi disiplini kurumlaşmış ve toplumun meşru saydığı iktidar ilişkilerini ifade eden bir siyasi oluşum olarak devletin yönetim olgusu ile ilgili bilgi ve becerilerini inceleyen düşünsel süreçtir.

Güler (1994) disiplinin inceleme nesnesinin, ‘uluslararası genel içinde bir bütün olarak devlet olgusu olması’ gerektiğini yazmaktadır. Yazar, disiplinin araştırma alanının ancak bu şekilde tanımlanmak suretiyle, devlet olgusunun bütünsel olarak görülebileceğini, siyaset ve bürokrasinin birlikte analiz edilebileceğini, sivil-askeri-devlet aygıtları bütünlüğünün kavranabileceğini ve devletin sorumluluğunun böylelikle irdelenebileceğini ifade etmektedir. Aksi halde, devlet iktisadi ve mali kuruluşları ile bütünsel olarak kavranamayacak ve

⁵ Kamu yönetimi okullarının sınıflandırılması konusu da aynı disiplinin inceleme alanının ne olması gerektiği konusu gibi tartışmalıdır. Bir bütün olarak disipline bakışımızı sistemli hale getirmek adına belli bir sınıflandırma yöntemi tercih edilmesi gerekse de sınıflandırmadan kaçınılacaktır, çünkü böyle bir sınıflandırma çabası bu çalışmanın kapsamına dâhil olmayan başka tartışmaların yapılmasını gerekli kılmaktadır. Literatürde yapılmış olan sınıflandırmaların bu sınıflandırmaların kullanıldığı alanlara göre farklılıklar gösterdiği ifade edilmektedir. Bu nedenle, bu çalışmada daha çok ekonomik ve toplumsal dönüşümlerin yaşanmasına bağlı olarak ulus-devlete yüklenen rol dikkate alınarak belli başlı tartışmalar izlenecektir.

ekonomik sistemdeki değişim ile birlikte “idare”nin neden değişmek zorunda kalarak yeni bir yapılanma içine girdiği anlaşılamayacaktır.

2.1.1 Kuramsal Kaynakları

Bir sosyal bilim dalı olarak kamu yönetimi disiplininin doğuşu ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının şekillenme süreci paralel gitmiştir. Yani geleneksel kamu yönetimi anlayışını oluşturacak olan kuramsal çalışmalar öncelikle kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak oluşması ve sınırlarının belirlenmesi kaygısını taşımışlardır.

Kamu yönetimi disiplininde iki geleneğin varlığından söz edilmektedir. Bunlardan ilki Kıta Avrupa’sı geleneği, diğeri de Anglo-sakson adı verilen ve ABD kökenli çalışmaları temsil eden gelenektir. Bu iki gelenek öncelikle disiplinin doğuşuna ilişkin tespitlerinde ve disiplinin araştırma alanının ne olması gerektiği konularında ayrılmışlardır.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının kuramsal temellerinin çeşitli kaynaklardan beslendiği ifade edilmektedir. Örneğin, “Siyaset/yönetim ikilemi” Wilson’ın kamu yönetimini bağımsız bir disiplin haline getirme ve kamu hizmetlerinde politik tarafsızlığı sağlama çabasından doğmuştur. Northcode Treveyan Raporu (İngiltere - 1854) ve Pendleton Anlaşması (Amerika Birleşik Devletleri- Kamu Hizmeti Anlaşması) ise patronaj sistemi yerine “liyakat sistemini” getirmiştir. Weber ile “bürokrasi teorisi”, Taylor ile “bilimsel yönetim” ve Fayol, Gullick ve Urwick gibi klasik yazarların “yönetimin evrensel prensipleri” oluşmuştur (Ömürgülşen,1998, s. 524).

Kamu yönetiminin ayrı bir araştırma alanı haline gelişinin kökeni olarak Kameralizmi gösteren akademik çalışmalar vardır⁶. Kıta Avrupa’sı geleneğini temsil eden Kameralizm 1700’lerin ortalarında feodal ilişkilerin çözölüp merkezi bir otorite olarak mutlak monarşilerin oluştuğu dönemin siyaset bilimi ve kamu yönetimi sistemidir.

Bu süreç kapitalist ekonomilerin yeni oluşmaya başladığı, feodal ilişkilerin çözölüğü, piyasa için üretim koşullarının oluştuğu süreci anlatmaktadır⁷. İşte, yeni oluşan merkeziyetçi devletlerin idari tekniklerinin geliştirilmesi Kameralizmin başlıca uğraş alanı olmuştur.

⁶ Örnek: Şaylan, 1996:3; Ergun, 2004:8; Güzelsarı, 2000, s. 6.

⁷ Dönüşüm süreci (transformation period) adı verilen bu süreç, birinci bölümde merkantilizm başlığı altında anlatılan sürece işaret etmektedir. Bu süreçte imparatorluklar yıkılmakta ve güçlü merkezi devletlerin tohumu atılmaktadır. Mutlak monarşiler (absolutist state) dönüşüm sürecini temsil etmektedirler. Feodal üretim ilişkileri çözölmekte, kapitalist devletin ya da modern devletin sürekli ordu, ulusal vergiler, bürokrasi, tek bir pazar, kanunlar gibi karakteristik özellikleri oluşmaya başlamaktadır (Anderson, 1983, s. 137).

Uygulamaya yönelik entelektüel bir uğraş olarak tanımlanan kameralizm, kapitalist dönüşümü hızlandırmaya yönelik bir devlet yönetiminin nasıl olması gerektiğine yanıt aramış ve böyle bir devletin ne tür işlevleri üstlenmesi gerektiğini araştırmıştır (Şaylan 1996, s. 4).

“Güçlü devlet için iyi yönetim” in bilgisini araştıran Kameralizm devletin ekonomik, siyasal ve mali alandaki görevlerini tanımlamıştır. Prusya’da kurulan ilk “kameral bilim” kürsüleri de yönetim konusunu ilk kez bilimsel olarak inceleyen kürsüler olmuşlardır (Güzelsarı, 2000, s. 6; Ergun, 2004, s. 8).

Anglo-sakson geleneğini temsilen bağımsız bir disiplin olarak kamu yönetiminin doğuşu Woodrow Wilson’un 1887 tarihli İdarenin İncelenmesi adlı çalışmasına dayandırılmaktadır (Şaylan, 2000, s. 7, Güzelsarı, 2002, s. 2, Güler, 1994, s. 9, Üstüner, 2000; Ergun, 1997, s. 3). Söz konusu çalışmada kamu yönetimi, devletin başlıca faaliyetlerini gerçekleştiren temel bir aygıt olarak tanımlanmıştır. Buna göre, yönetim aygıtı hukuk ve siyasetten ayrı, etkililik ve verimlilik üzerine kurulu teknik bir alandır ve liyakat ilkesine göre görev yapan, tarafsız uzmanlardan oluşur (Wilson, 1961, s. 76). Dolayısı ile siyaset ve yönetim birbirinden kesin çizgilerle ayrılmalı ve yönetim bir sevk ve idare alanı olarak incelenmelidir^{8 9}.

Wilson’ın kamu yönetiminin sınırlarını çizdiği yönetim aygıtı tanımıyla başlayan bu gelenek 1930’lara dek sürmüştür ve ‘bilimsel yönetim’ adıyla anılmıştır. Bu süreçte kuramcıların temel kaygısı kamu yönetimi disiplinini özerk bir bilim dalı haline getirmek olmuştur (Kalfa, 2011, s. 407). 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında genel kabul gören bu görüş, Taylor’ın bilimsel yönetim ilkeleri¹⁰ ve Weber’in¹¹ bürokrasi teorisi ile devam etmiş ve böylece disiplinin temeli atılmıştır (Güler, 1994, s. 9).

⁸ Siyaset bilimi/yönetim ikilemine ilişkin açılan bu tartışma ve yönetimin teknik bir alan olarak tanımlanması sorunu disiplindeki en temel tartışmalardan bir tanesidir. Bu ikilemin sadece kuramsal düzeyde yürütülen bir tartışma olmayıp devlete biçilen roldeki değişimle kamu yönetiminin/kamu sektörünün sınırlarının çizildiği bir araca dönüştüğünü söylemek mümkün görünmektedir. Üstüner de (2000) yönetim olgusunun bilimselleştirilmesinin ya da tarafsızlık iddiasının aynı zamanda ideolojik bir söylemin de ifadesi olduğunu ifade etmektedir.

⁹ Siyaset yönetim ikilemi kamu yönetiminin siyaset biliminden ayrılarak bağımsız bir bilim haline gelmesi için kullanılırken kamu yönetimi ve işletme arasındaki çizgi bulanıklaşmıştır. Politik tarafsızlık yönetimde verimliliği ve etkinliği sağlarken, bir taraftan da verimlilik kaygısı politik tarafsızlığı meşrulaştırmıştır (Bouckeaert, 1990, s. 55; alıntıl原因 Ömürgülşen, 1998, s. 524). İdare siyasi olarak tarafsız ve teknik bir konu ise, kamuda kullanılan yönetim teknikleri benzersiz ve kendine has olmayacaktır. Zaten alandaki başlıca klasik kuramcılar kendi teorilerinin tüm organizasyon tiplerine uygulanabileceğini iddia etmişlerdi. Dolayısıyla, bir dizi yöntem özel sektörden alınmıştır. Bu nedenlerle geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı özellikle etkinlik ve verimlilik konusu ve bu amaca ulaşmanın araçları (standartlaşma, merkezileşme, bürokratik süreçler gibi) ile ilgilenmiştir. Aynı amaçlara ulaşmak için ise yeni kamu yönetimi yaklaşımı farklı araçlar tanımlamaktadır (Ömürgülşen, 1998, s. 525).

¹⁰ Organizasyonlarda etkinliğin sağlanması için ekonomik kaynakların en etkin kullanma yolunu araştıran, Bilimsel Yönetimin İlkeleri (The Principles of Scientific Management-1911) adlı eserinde Taylor

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı olarak tanımlanan yaklaşım, Wilson'ın yönetim ve siyasetin ayrılması, Taylor'ın bilimsel yönetim ve Weber'in hiyerarşik kontrol kavramları etrafında şekillenerek oluşmuştur (Hughes, 2003, s. 1; Pfiffner, 2004, s. 443-444; Leblebici, 2001, s. 15) ¹².

Taylor'ın bilimsel yönetim yaklaşımının yaygın şekilde kabul görmesi, Wilson'ın kamu yönetimi alanını teknik bir alan olarak tanımlayarak yönetimi siyasetten ayıran yaklaşımı ile kamu yönetimi siyaset ve hukuk alanından bütünüyle kopartılarak özel sektör örgütlerinin yönetimi ile benzer görülmeye başlanmış ve işletme disiplinin hâkimiyetine girmiştir. Böylece 20. yüzyıla girerken kamu yönetimi disiplininin geleneksel paradigması ortaya çıkmış; kamu yönetimi öğretisi, siyaset kuramı ile kapitalist işletme olgusuna yönelik örgüt kuramı bulguları üzerine inşa edilmeye başlamıştır (Şaylan, 2000, s. 10).

bilimsel yönetim anlayışına göre bir işi yapmanın tek bir doğru yolu olduğunu iddia etmektedir. Buna göre bir organizasyonda mühendis ve uzmanlar teknik iş standartlarını oluşturmaları ve işçiler bu standartları izleyerek görevlerini yapmalıdırlar. İş mümkün olduğunca küçük parçalara bölünerek, işçinin işi yapma sırasındaki her türlü hareketi ölçülmekte ve sayısal değerlerle ifade edilmektedir. Bu şekilde her iş için standartlar belirlenmektedir. Taylor'ın görüşleri literatürde Taylorizm olarak adlandırılmıştır. Taylorizm, bir işin bölümlere ayrıştırılması ve çalışanların o alanda uzmanlaşması; belirli bir işten bir işçinin sorumlu tutulması; bir işi düşünme, tasarımı, uygulama ve denetleme aşamalarının ayrı kişiler ya da üniteler tarafından yapılması; organizasyonda hiyerarşik bir yapı oluşturulması; tüm yetki ve sorumlulukların merkezde ve yöneticilerde toplanması; işe uygun personelin bilimsel yöntemlerle seçilmesi gibi ilkelerden oluşmaktadır (Aktan; 1999, 2004).

¹¹Weber de Taylor gibi ideal yönetim ilkelerini araştırmış, bürokrasi adı verilen geniş organizasyonlarda uzmanlaşma, hiyerarşi ve kuralların önemini vurgulamıştır. Etkin ve akılcı bir yönetim için hiyerarşik yapıların kurulması gerektiğini savunmuştur. Weber, otorite ve sorumluluğun organizasyonda açık bir şekilde belirlenmesi; görevlerin ve yapılacak işlerin önceden belirlenmesi ve planlanması; sürekli kontrol ve teftiş, yazılı kuralların oluşturulması ve saklanması; yöneticilerin seçimle değil, atama yoluyla işbaşına getirilmesi; emir ve komuta zinciri içerisinde hiyerarşik bir organizasyon yapısı oluşturulması; organizasyon üyelerinin resmi bir sınav sistemi ile ve eğitim ve seminer çalışmalarından sonra işe kabul edilmesi gibi ilkeler belirlemiştir (Aktan; 1999, 2004).

¹² Yönetimin bilimsel prensiplerini araştıran diğer bazı akademik çalışmalar, Kamu Yönetiminin Prensipleri (Principles of Public Administration-1927 /W. F. Willoughby), Yaratıcı Deneyim (Creative Experience – 1924/ Mary Parker Follet), Endüstriyel ve Genel Yönetim (Industrial and General Management-1930/ Henry Fayols), Örgütlerin Prensipleri (Principles of Organizations- 1939/James. D. Mooney ve Alan C. Reilay), Kamu yönetimi Bilimi Üzerine Yazılar (Papers on The Science of Public Administarion-1937/ Gullick ve Urwick) olarak sayılmaktadır. Gullick ve Urwick adı geçen çalışmalarında idare için yedi prensip belirlemişlerdir. Yazarlara göre planlama (Planning), örgütlenme (organizing), personel yönetimi (staffing), yönlendirme (directing), eşgüdüm (coordinating), iletişim (reporting) ve bütçeleme (budgeting) işlevleri yönetimin temel işlevleridir (POSDCORB). Gullick'e göre bu işlevler üst yöneticinin kollarına benzer ve üst yöneticinin bünyesinde bulunmalıdır. Gullick ve Urwick tarafından kamu yönetiminin ilkelerinin ortaya konulması Leblebici (1997) disiplinin geçirdiği ikinci aşama olarak değerlendirmektedir. Böylece disiplinin araştırma alanı kamu hukuku, siyaset bilimi yahut genel olarak devlet olgusu olmaktan çok örgüt kuramına doğru kaymıştır. Ancak, daha önce belirtildiği gibi, Kıta Avrupası'nda ve ABD'de disiplinin gelişimi farklı bir çizgi izlemiştir. Wilson-Taylor ve Weber çizgisi daha çok Amerikan geleneğini anlatmaktadır ve ABD modeli olarak nitelendirilmektedir. Bu modelde hukuksal boyut, siyasal ve yönetsel boyutlar tamamı ile ayrı uzmanlık alanları olarak değerlendirilmiş ve 'devlet bütün bir inceleme nesnesi' olarak tanımlanmamıştır. Kıta Avrupa'sı geleneği ise kamu yönetimini örgüt kuramı bakışıyla değerlendirmek yerine daha çok yönetim bilimleri (administrative law) içinde değerlendirme eğiliminde olmuştur (Güler, 1994, s. 6).

Yönetimin evrensel ve bilimsel ilkelere sahip siyasetten ayrı teknik bir alan olduğu görüşü 1929 yılı ekonomik buhranının ardından ulus-devlete atfedilen rolün değişiminin de etkisiyle sorgulanmaya başlanmış ve H. Simon, R. Dahl¹³ gibi siyaset bilimcilerince eleştirilmiştir (Güzelsarı, 2000, s. 13). Bilimsel yönetimin evrensel ilkeleri yapılan ampirik çalışmalarla da sorgulanmıştır¹⁴.

II. Dünya Savaşı sonrasında disiplindeki kuramsal çalışmalar kamu ve özel sektör yönetimlerini tek bir bilimsel çalışma alanı olarak görme eğiliminde olmuş, kamu ve özel ayrımı yapmaksızın tüm organizasyonlara uygulanacak teori ve kavramlar üzerinde durulmuştur. Grup davranışı, iletişim, insan ilişkileri gibi konularla ilgili işletme yönetimi teorileri kamu yönetimine uygulanmıştır. Sistem yaklaşımı ve davranışsal yaklaşımlar farklı idari sistemlerin karşılaştırmalı analizine olanak vermiş, “karşılaştırmalı kamu yönetimi” yaklaşımının ışığında yapılan incelemeler, kamu yönetimi alanında kültürel farklılıkların önemini anlaşılmamasını sağlamak bakımından önemli bir işlevi yerine getirmiştir (Güler, 1994, s. 11).

Bir önceki bölümde tartışıldığı gibi, klasik iktisat kuramlarının meşrulaştırdığı liberal devlet, ekonomik süreçlere müdahale etmeyen ancak ekonomik faaliyetin yasal çerçevesini düzenleyen bir devlettir. Üretim ve bölüşüm piyasa mekanizması içinde gerçekleştiğinden devlet bu alana girmemelidir. Bu çerçevede, devletin yönetim işlevi siyasetten bağımsız

¹³ Dahl (1947) kamu yönetiminin bir bilim olarak tanımlanabilmesinin normatif değerler alanının açıkça belirlenmesine, kamu örgütlerinde çalışan, yer alan insan doğasının anlaşılır kılınmış ve eylemlerinin tahmin edilebilir olmasına ve ulusal sınırlar ile öznel tarihsel deneyimleri aşan genelleştirmeleri ve prensipleri keşfetmeye olanak tanıyacak karşılaştırmalı çalışmaların yapılmasına/yapılabilmesine bağlamaktadır. Böylece, yönetimin özellikle de kamu yönetiminin evrensel ilkelerinin oluşturulmasının güçlüğüne dikkat çekmektedir. Yazar ayrıca bilimsellik ve evrensellik iddiası taşıyan ilkelerin aslında normatif ve kültüre bağlı olduğunu belirtmektedir.

¹⁴ Bu bağlamda en önemli katkı Elton Mayo’nun bir elektrik şirketine ait fabrikada yedi yıl süre ile yaptığı çalışma olarak gösterilmektedir. Bu çalışmaya göre, bir örgüt formel yapıların mükemmel bir şekilde tanımlanmasından daha fazlasıdır, çünkü örgüt aynı zamanda resmi olmayan ilişkiler de barındırmaktadır, dolayısıyla örgütler rasyonel olduğu kadar rasyonel olmayan sosyal sistemlerdir. Organizasyonların etkinliği üzerinde fiziksel faktörlerden daha çok psikolojik ve sosyal faktörler etkilidir. (Hicks, 1979, s. 24). Mayo’ya göre insanlar doğaları gereği sosyal bağlar kurma ve diğer insanlarla işbirliği yapma eğilimindedirler. İnsanların doğasında çatışma yoktur, çatışmayı örgütsel çevre yaratır. İnsanların örgüte katkısı artırılmak isteniyorsa çevresel koşullarda iyileştirmeler yapılmalıdır (Sarachek, 1968, s. 189 alıntılan Yalçın, 2010, s. 104).

Klasik olarak adlandırılan ve bilimsel yönetim ilkeleri etrafında şekillenen okulun eleştirisi olarak gündeme gelen bu eleştirel yaklaşımlar “insan ilişkileri okulu”, “sosyal davranış okulu” gibi adlarla anılmaktadırlar. İnsan ilişkileri okulunun üzerinde durduğu başlıca konular şöyle sıralanmaktadır (Yalçın, 2010, s. 103): sosyal faktörlerin etkinlik (efficiency) üzerindeki etkileri, iş gruplarının birbirleri ile ve yöneticilerle ilişkileri, iş gruplarının içinde gelişen ilişkiler, katılım, motivasyon ve liderlik. Özünde her iki okul da verimli ve etkili yönetime nasıl ulaşılacağını araştırmıştır. İnsan ilişkileri okulu verimlilik analizine insan boyutunu eklemiştir. Bu ekol özel sektörde faaliyet gösteren bir şirkette yapılan deneylerin sonuçlarını kamu yönetimi analizlerine uygulayarak, kamu yönetiminin kendine özgü yapısını göz ardı etmiş görülmektedir (Kalfa, 2011, s. 409).

olmalıydı, böylelikle özel sektördeki gibi “akılcı, verimli ve etkili” çalışan bir kamu yönetimi sağlanmış olacaktı. Kamu yönetimini işletme yönetimine yaklaştıran Taylor’ın “bilimsel yönetim” anlayışı, kamu yönetiminin işletme benzeri mekanizmalara yönelmesi anlamına gelmekteydi (Güzelsarı, 2004, s. 2).

1929 yılında piyasa ekonomisinin tepe noktasına ulaşan krizi Keynesyen önerilerle aşılmıştı. Keynes’in devletin toplam talep yönetimini gerçekleştirmesi gerektiğine ilişkin önerisi devletin üretici ve harcamacı olarak ekonomiye müdahalesini gerektirirken bir yandan da düzenleyici rolünü ön plana çıkarmıştı. Devlet hem faizleri, kredileri ve piyasadaki para miktarını denetleyecek hem de toplam talebin düşmemesi için harcamalar yapacak ve gerekirse üretim alanında bulunacaktı.

1950’li yılların sosyal refah devleti aynı zamanda daha “adil ve daha eşitlikçi bir toplum düzeni” amacı ile de toplumsal ve ekonomik hayata müdahalelerde bulunmuştur. Çünkü bu yıllar aynı zamanda devletin kapitalizme alternatif olduğu iddiasını taşıyan bir başka sistemle, sosyalizmle karşı karşıya olduğu yıllardır (Şaylan, 2000, s. 10). Refah devleti, bu rol gereği kapsamlı bir şekilde kamu hizmetlerini yürütmüş ve toplumsal yaşamın diğer birçok alanında düzenlemeler yaparak sadece ekonomik süreçlerin düzenleyicisi değil ayrıca bu süreçlerin bir parçası olarak da kabul edilmiştir.

Uygulamaya ise, yine anılan sebeplerle büyük ölçekli bürokratik örgütlenme modeli hâkim olmuştur (Güzelsarı, 2004, s. 9). Sosyal refah devletinin üstlendiği bu aktif rol gereğince siyaset/yönetim ayrımının reddedilmesi ile kamu yönetimi bir taraftan siyaset bilimine yakın olma eğilimde olmuştur (Güzelsarı, 1994, s. 3). Öte yandan, kamu bürokrasisinin büyük kaynaklara el koyup kullanması bunların kapitalizme özgü bir rasyonellik içinde kullanılmasını gerektirmiş olduğundan örgüt kuramı ve işletmeye yönelik yaklaşımlar disiplin içinde ağırlığını artırmaya başlamıştır (Şaylan, 2000, s. 10).

1960’larda ve 1970’lerin başında bürokratlar politikaların oluşturulması ve uygulanmasında önemli bir rol oynadıklarından, kamu kurumları siyasetin ayrılmaz bir parçası olarak görülmüşlerdir. Yani bu süreçte geleneksel klasik yaklaşımın yerini disiplinler arası bir alanda konumlanan kamu politikası yaklaşımı (public policy approach) almıştır (Ömürgülşen, 1998, s. 519; Güler, 1994, s. 13). Yine bu yıllar ABD kamu yönetimcilerinin “örgüt yönetimi geliştirme” kavramı çevresinde yoğunlaştıkları yıllardır. Watergate skandalı, Vietnam Savaşı gibi yaşanan toplumsal olaylar disiplindeki tartışmaları etkilemiş, “yönetimde etik sorunu” ve “yönetimin sorumluluğu” gibi konular ön plana çıkmıştır (Üstüner, 1995, s. 62).

2.1.2 Temel İlkeleri

Doğuşundan itibaren kamu yönetimi disiplini içinde hangi kuramsal tartışmaların yürütüldüğü, tartışmaların hangi toplumsal ve ekonomik dönüşümler içinden yükseldiği ve geleneksel kamu yönetimi olarak adlandırılan modelin ortaya çıkış serüveni genel hatları ile kısaca incelenmiştir.

Geleneksel kamu yönetiminin temel prensiplerini Hughes (2004, s. 2) şöyle sıralamaktadır:

- 1- Bürokrasi: kamu hizmetleri Weber'in tanımladığı gibi hiyerarşik ve bürokratik prensiplerle oluşturulan kamu kurumları tarafından görülmelidir.
- 2- Taylor'ın bir işi yapmanın mevcut olan tek doğru yolunu ortaya koyduğu bilimsel yönetim ilkelerine tam uyumlulukla kamu organizasyonları etkin ve verimli çalışacaktır.
- 3- Devlet bir politika alanına girdiyse, bu alanla ilgili kamu mallarını üretme ve kamu hizmetlerini sunma işini bürokratik kurumları aracılığıyla kendisi yapacaktır (bureaucratic delivery).
- 4- Kamu politikalarının oluşturulması ve bu politikaların yürütülmesi işi birbirinden ayrılmalıdır. İdare sadece kuralları uygulayan bir araçtır; strateji ya da politika geliştirme siyasi liderlerin işidir (siyaset – yönetim ikilemi, Wilson-1961).
- 5- Kamu işlerini yürütmekle sorumlu olan kişiler kamu yararını gözetirler. Kamu hizmetlileri tarafsızdır.
- 6- Kamu yönetimi özel bir aktivite alanı olduğundan profesyonelleşmiş, uzmanlaşmış bir bürokratik kadroyu gerektirir. Bu kadro, politik olarak tarafsızdır, hayat boyu çalışır ve anonimdir.
- 7- Kamu hizmetleri alanına giren işler idari işlerdir, kuralları yasalarla tanımlanmıştır, kişiselleştirilmeden uygulanır.

1970'lerdeki ekonomik kriz ertesinde ulus-devlete atfedilen roldeki değişim, kamu ve özel sektörün sınırlarının yeniden belirlenmesine neden olmuş ve piyasa güçlerine daha çok güvenilmesi sonucunda devletin küçülmesi ve geleneksel kamu yapılanmasının eleştirilmesi ile sonuçlanmıştır. Devlete ve kamu ekonomisine yüklenen roldeki değişim beraberinde geleneksel kamu yönetimi modelinin sorgulanmasını getirmiş, piyasanın önceliğine göre oluşan değerler sistemi yeni uygulamaları doğurmuştu.

Bu çerçevede, yukarıda özetle yedi madde halinde ifade edilen geleneksel kamu yönetiminin temel prensiplerine yeni kamu yönetimi anlayışının yönelttiği eleştirileri Hughes şöyle (2004, s. 2) sıralamaktadır: Bürokrasi güçlü bir araçtır, ancak her durumda iyi çalışmadığı gibi bazı olumsuz sonuçları vardır. Bir işi yapmanın en iyi yolunu bulmak her zaman mümkün değildir, bu çaba katı uygulamalara neden olabilir. Kamu mallarını üretmenin ve kamu hizmetlerini sunmanın tek yolu bürokrasi değildir. Devlet her zaman kamu hizmetlerinin sağlayıcısı olmak zorunda değildir, kamu hizmetlerinin gördürülmesi işini sözleşmelerle ya da düzenlemelerle devredebilir. Politika ve yönetim alanı uzun zamandır iç içe girmiştir, ancak şimdi işletim yapıları ve araçları sayesinde ayrılmış bulunmaktadır. Kamu yararını gözeterek çalışan kamu çalışanları olabilir, ancak kamu çalışanlarının kendi haklarını düşünen politik figürler oldukları tartışma götürmez. Özellikle hayat boyu çalışmanın daha nadir olduğu özel sektördeki çalışma koşullarının değişimiyle, kamudaki istihdam şimdi daha istikrarsızdır. Kamu sektöründeki görevler artık daha işletme benzeri yöneticilik gerektirmektedir, yani sadece kuralları uygulayan yöneticiler değil, organizasyonun amaçlarına ulaşması için sorumluluklar alan kişiler gerekmektedir.

2.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim

Literatürdeki “Kamu işletmeciliği-public management¹⁵”, “arz yanlı işletmecilik- supply-side management¹⁶”, “işletmecilik-manegerialism¹⁷” “yeni kamu işletmeciliği-new public management¹⁸”, “girişimci devlet-entrepreneurial government¹⁹” gibi yaklaşımlar yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının versiyonları olarak değerlendirilmektedir (Ömürgülşen, 1998, s. 520; Hughes, 2004, s.4).

Üstüner (2000) ise, tüm bu yaklaşımların ontolojik düzlemde farklılaşmadığını, epistemolojik ve metodolojik düzlemlerde ise birbirlerine çok az farklılıklarla benzeyen vurgulara sahip olan ve neoliberalizmle uygulama bütünlüğü gösteren aslında tek bir yaklaşım olduklarını yazmaktadır. YKİ yaklaşımı çatısı altında toplanan kuramcılar, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımını ve uygulamalarını topyekûn reddetmeseler de bir dizi eleştiriye tabi tutmuşlardır.

Örneğin, Osborne ve Gaebler (1992), kamu hizmetlerinin tekelci üretim ve sunumu, kamu yararı kavramının muğlâk oluşu, geleneksel kamu yönetimi yapılanmasının çok fazla merkezi, bürokratik ve zorlayıcı olması sebeplerinden dolayı geleneksel yönetim yapısını etkinsizlik ve

¹⁵ Perry ve Kreamer, 1983.

¹⁶ Carroll, Fritschler vd. 1985.

¹⁷ Pollitt, 1990.

¹⁸ Hood, 1990; Pollitt, 1993, Mascarenhas, 1990.

¹⁹ Osborne ve Gaebler, 1992.

verimsizlik sorunlarının başlıca kaynaklarından birisi olarak değerlendirmektedirler. Yazarlara göre, geleneksel yaklaşım sonuç ve çıktılardan çok formalitelerin düzenlenmesi ve girdilerin kontrolü ile ilgilenmiştir. Eski bürokratik ve hiyerarşik yapıların sağladığı düzen ve netlik ihtiyacından daha çok, hızlı işleyen, esnek ve sonuca odaklanmış bir yapıya ihtiyaç olduğu; mevcut sistemin daha hızlı, daha çok risk alan, çıktı odaklı, yenilikçi ve verimli bir sisteme dönüşmesinin ancak kamu yönetimi kültüründe çok radikal bir değişim ile mümkün olabileceği ifade edilmektedir. Bu gerekçelerle 1980’ler ve 1990’larda devletler birbirine benzeyen “her derde deva ve evrensel” olan iktisadi ve idari stratejiler geliştirmişlerdir²⁰ (Ömürgülşen, 1994, s. 527).

1980 öncesinde de kamu yönetimi idari reformlardan geçmiştir. Bu reformlar geleneksel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde devletin yönetim fonksiyonunu daha çok teknik bir alan olarak iyileştirme derdinde olmuştur. 1980 sonrası ise devlet başarısızlığı ya da idari başarısızlıklar teknik olduğu kadar politik ve ideolojik bir sorun olarak değerlendirilmektedir. 1980’lerdeki tartışmalar daha küçük, liberalleşmiş ve ticarileşmiş devlet yapılanmasında kamu organizasyonlarının “ne” yapacağı üzerine odaklanmış iken; 1990’larda tartışma kamunun “nasıl” yönetileceği sorusuna kaymıştır. Kamu sektöründeki etkinliğin özel sektörü ve ulusal rekabet gücünü etkilediği fark edilmiş ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi ulusal rekabet gücünü artırmanın tamamlayıcı bir parçası olarak görülmüştür. Bu nedenle; ekonomik, politik ve ideolojik dönüşümün gereklerine yanıt verebilecek bir kamu yönetimi anlayışının çerçevesi çizilmiştir²¹ (Ömürgülşen, 1998, s. 529).

1980’lerin başında kamu yönetimi (public administration) yerine kamu işletimi (public management), 1980’lerde ise bunun yerine yeni kamu işletimi (new public management) ve 1990’ların sonlarında da kamu yönetişimi (public governance) önerilmiştir (Güler, 2003, s. 101).

2.2.1 Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

Çalışmanın bu kısmında, YKİ yaklaşımının tanımı, varsayımları ve önerileri üzerinde durulacaktır. Ayrıca, yaklaşımın teorik arka planı ve kurumsal destekleri incelenecektir.

²⁰ Bu konudaki diğer çalışmalar: Metcalfe ve Richards, 1990; Boyle, 1992; Massey, 1993; Self, 1993; Hughes, 1994; Savoie, 1994; Bouckearrt ve Halachami, 1990; Butler, 1994; Johnston ve Callender, 1997; Mascarenhas.

²¹ Bu konudaki diğer çalışmalar: Pollitt, 1993, s.48; Hughes, 1994:67-68; Aucoin, 1991:132-133; Keating, 1991:235.

2.2.1.1 Tanımı, Varsayımları ve Önerileri

YKİ, en temel özelliklerini “küçük devlet, güçlü piyasa” ifadesinde bulan, özel sektör mantığının ve uygulamalarının kamu yönetimine aktarılmasını öneren, 1980’li ve 1990’lı yılların kamu yönetimi anlayışı olarak tanımlanmaktadır.

1980’lerin başlıca teması devletin küçültülmesi, kamunun daraltılması sorunuydu. 1990’larda ise tartışma değişmektedir: kamu sektörü ne kadar küçük olursa olsun kaynakların etkin kullanılması sorunu çözülmeli ve iyi yönetilmelidir. Başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin sağlanmasında kaynaklar etkin kullanılmalıdır, çünkü kamuya ayrılan kaynaklar artık eskisinden de azdır. Bu gerçeklik devletleri artık görece daha küçük olan kamu ekonomisinin yönetimi için yeni teknikler, değerler, fikirler ve yapılar araştırmaya zorlamaktadır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, “maliyetlere karşı bilinçli olma”, “daha az bürokratik ve piyasaya yönelik olma”, “müşteri odaklılık” gibi değerlerden oluşan bir ‘ideal’ sistem önerilmektedir. Daha yetenekli/ehil yöneticilerce idare edilen (işletilen) ve daha esnek süreç ve yapılardan oluşan, etkinlik ölçütüne ve müşteri memnuniyetine göre sunulan kamu hizmeti anlayışı yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ana temasıdır. Bu yeni yaklaşımda kamu yönetiminin katı, bürokratik, hiyerarşik işleyişi yerine esnek ve piyasa odaklı bir kamu işletmeciliği önerilmektedir (Ömürgülşen, 1998, s. 518).

“Yeni Kamu İşletmeciliği” deyiminin ilk kez kullanıldığı akademik çalışma Christopher Hood tarafından yapılmıştır. Söz konusu makale “A Public Management for All Seasons?” başlığını taşımaktadır (Üstüner, 2000, s. 20). Hood (1991) bu makalesinde yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının gelişimini sağlayan kuramsal kaynakları göstermektedir. Ayrıca, yeni kamu yönetimi anlayışına yapılan eleştirilere karşı yaklaşımın savunmasını yapmakta ve YKİ yaklaşımının öneri paketinin içeriğini ve bu önerilerin neden evrensel olduğunu açıklamaktadır.

YKİ yaklaşımının evrensellik iddiasının iki yolla açıklanabileceği ifade edilmektedir (Hood, 1991, s. 8). Birincisi, “taşınabilirlik ve yayılma” sözcükleri ile ifade edilen, aynı doktrin setinin birçok farklı alan ve bağlamda (farklı organizasyonlar, farklı ülkeler, yerel ve merkezi yönetimler gibi) karşılaşılan “işletme hastalıklarına” uygulanabilir olmasıdır. Diğeri ise, “politik tarafsızlık” ifadesi ile anlatılan apolitik bir çerçeve sunuyor olmasıdır. Yazara göre, sunulan bu çerçeve sayesinde birçok farklı siyasi önceliğe YKİ’ nin temel programını değiştirmeye gerek duymadan, işletme ya da yönetim sisteminin araçlarının değiştirilmesi yoluyla yer açılabilir.

Dolayısıyla YKİ, geleneksel kamu yönetimin evrensellik iddiasını paylaşmakta, buna ek olarak seçimle gelen her hükümetin siyasi hedefi ne olursa olsun kullanabileceği tarafsız ve her amaca uygun araçları da sunmaktadır (Ostrom, 1974; Thomas, 1978; Hood, 1987 alıntılan Hood, 1991, s. 8).

YKİ yaklaşımının önerilerinin dayandığı *varsayımlar* şöyle ifade edilmektedir (Yalçın, 2010, s. 132): YKİ' nin önerileri evrenseldir. Yani her ülke bunları uygulamakla başarıya ulaşacaktır. Özel sektör yönetim ilkeleri ve deneyimleri kamu yönetimine taşınabilir, bu ilke ve deneyimler kamuda da kullanılabilir. Toplum için en doğru olana ulaşmak kendi amacına ulaşmak isteyen bağımsız örgütlerin birbirlerine karşı pazarlık güçlerini kullanmalarıyla mümkün olacaktır. Toplumu oluşturan ilişkiler değil bireylerdir.

YKİ yaklaşımının *önerileri* ise şöyle sıralanmaktadır (Hood, 1991, s. 5): Üst düzey yöneticilere daha fazla yetki verilmeli, görevleri açık ve net bir şekilde tanımlanmalıdır. Böylece karar verme yetkileri ve hesap verme kapasiteleri artırılmış olacaktır. Örgüt için standartlar ve performans değerlendirmeleri için ölçütler belirlenmelidir. Bunun için amaçlar, hedefler ve başarı ölçütleri tanımlanmalıdır. Bu şekilde hesap verilebilirlik, etkinlik ve verimlilik sağlanabilecektir. Süreçten çok sonuçlara odaklanılmalıdır. Sonuç (çıktı) performans ölçümleri ile kontrol edilmeli ve kaynak tahsisi buna göre yapılmalı ve çalışanlara yapılacak ödemelerde de performans esas benimsenmelidir. Böylece merkeziyetçi ve bürokratik personel yönetimi anlayışından dinamik ve yenilikçi insan kaynakları yönetimine geçilebilecektir. Kamu yönetimindeki merkeziyetçi yapıya son verilmeli, her bir yönetim birimi kendi bütçesi ile faaliyet göstermelidir. Üretim ve hizmet sunumu birbirinden ayrılmalı; hizmetin üretimi veya sunumu aşamasında özel sektör ile işbirliği yapılarak daha verimli olunmalıdır. Kamu sektöründe rekabetin koşulları oluşturulmalıdır. Yarışma anlayışı hem daha düşük maliyetlere hem de daha iyi standartlara ulaşılmasını sağlayacaktır. Kamu ihale süreçleri bu ilkelere göre tasarlanmalıdır. Özel sektöre ait yönetim teknik ve usuller benimsenmeli, işe alma ve ücret politikalarına esneklik getirilmelidir. Kaynak kullanımında tutumluluk esas olmalı, özel sektörde kullanılan fayda maliyet analizleri uygulanmalı ve çalışma disiplini artırılmalıdır.

Tablo 2.1 Yeni Kamu İşletiminin İlkeleri

N	Yeni Kamu İşletiminin İlkeleri		
	İlke	Anlamı	Genel Gerekçe
1	Kamu sektöründe profesyonel deneyimli yönetim	Organizasyonun belirlenen kişilerce yukardan etkin, açık, takdiri kontrolü	Hesap verilebilirlik sorumlulukların açıkça tanımlanmasını gerektirir
2	Açık standartlar ve performans ölçütleri	Amaçların, hedeflerin ve özellikle nicelik bildiren göstergelerin tanımlanması	Hesap verilebilirlik hedeflerin açıkça tanımlanmasını ve etkinlik amaçlara sıkı bağlılığı gerektirir
3	Çıktı kontrollerine daha fazla vurgu	Kaynak tahsisi ve teşviklerin performansa bağlanması, merkeziyetçi bürokrasinin kırılması, esnek personel yönetimi	Süreçlerden çok sonuçlara odaklanma ihtiyacı
4	Kamu sektöründe birimlerin kümelenmemesi	Daha önceki monolitik birimlerin ve yönetim sistemlerinin ürünler ve projeler etrafında eşgüdümlü birimlere dönüştürülmesi	İdare edilebilir birimler, ayrı hizmet ve üretim kazançları yaratma ihtiyacı; kamu sektörü içinde ve dışında sözleşmeler ve imtiyaz düzenlemelerinin verimlilik avantajlarından faydalanmak
5	Kamu sektöründe daha fazla rekabet	Vadeli sözleşmeler ve ihale usullerine geçiş	Rekabet daha az maliyet ve daha iyi standartların anahtarıdır
6	Özel sektör yönetim tekniklerine odaklanma	Kamu hizmetleri ahlakında askeri disiplin mantığı yerine işe alma mekanizmasında daha fazla esneklik ve halkla ilişkiler tekniklerinden daha çok yararlanmaya geçiş	Kanıtlanmış özel sektör yönetim araçlarını kamuda kullanma ihtiyacı
7	Kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tutumluluk	Doğrudan maliyetleri kesme, iş disiplini artırma, sendikal isteklere direnme	Kamu sektörünün kaynak talebini gözden geçirme ve 'daha azı ile daha çok yapma' ihtiyacı

Kaynak: Cristopher Hood, "A Public Management For All Season", Public Administration, Vol.69, 1991, s. 4

2.2.1.2 Kuramsal Kaynakları

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kuramsal kaynakları olarak iki düşünce akımı gösterilmektedir. Bunlardan ilki, "işletmecilik" ve buna bağlı gelişen "neo-Taylorizm", diğeri de iktisat kaynaklı "kamusal seçim kuramı" ve "işlemler maliyeti kuramı" dır. Bu iki akımın kökenleri farklı disiplinlerdedir. Birincisi işletmecilik kaynaklı iken, ikincisi iktisat kaynaklı olup ekonomik analize dayanır.

Bu kuramların sadece önermelerini değil aynı zamanda değerlerini de YKİ yaklaşımında bulmak mümkündür (Güzelsarı, 2004, s. 6-7, Zengin, 2009, s. 8, Ömürgülşen, 1998, s. 520; Yalçın, 2010, s. 138-140). Ömürgülşen (1998) ayrıca YKİ yaklaşımının verimlilik kavramına olan vurgusundan ötürü işletmecilik kuramlarının etkisinin ağırlıkta olduğunu, yönetim

yaklaşımları içinde değerlendirilen “girişimci devlet” modelinin ise daha çok iktisat disiplini kuramlarından beslendiğini ifade etmektedir.

Hood (1991) YKİ yaklaşımının kökenlerini yorumlamanın bir yolu olarak “zıtların evliliği” ifadesini kullanmaktadır. Yazara göre, eşlerden biri “yeni kurumcu iktisat”tır ve kamu tercihi, işlemler maliyeti ve asil-vekil teorileri gibi iktisat kuramlarının bulunduğu bürokrasi yaklaşımında kaydedilen gelişmelerden oluşmaktadır. Yeni kurumsal iktisat hareketinin bir dizi idari reformun yapılmasına öncülük ederek saydamlık, fesih edilebilirlik, kullanıcı tercihi gibi fikirleri inşa etmiş olduğu ve kurumsal yapıları harekete geçirmeye odaklandığı ve rekabete dayalı, kullanıcıların (müşterilerin) tercih özgürlüklerinin olduğu, şeffaf ve karar verme yetkisi bulunan bir bürokrasi oluşturma amaçlı bir dizi reform etkinliğini beraberinde getirdiği ifade edilmektedir. Evliliğin diğer tarafı ise kamu yönetimindeki uluslararası düzeyde giderek yaygınlaşan “işletmecilik” anlayışıdır. Bu hareket de sonuç odaklılık, daha iyi organizasyon performansı için takdir yetkisi gibi “profesyonel yönetim”in fikirlerini temel alarak yine bir dizi reform hareketini başlatmıştır. Bu birlikteliğin taraflarının birbirlerine ne kadar uygun olduklarını zamanın göstereceğini ifade eden Hood bu kuramların birbirleri ile çatışma ve uyumlarından uygulamada farklı ülkelerde (örneğin İngiltere ve Yeni Zelanda) farklı sonuçların doğduğuna işaret etmektedir. Yazar, bu sonuca ulaşırken niyetinin devrim olarak nitelendirdiği YKİ yaklaşımının iki ayrı disiplinden gelen kuramların basitçe bir birlikteliği olmadığını göstermek şeklinde ifade etmektedir.

2.2.1.2.1 İşletme Disiplini Kaynaklı Kuramlar: İşletmecilik ve Neo-Taylorizm

İşletmecilik ya da işletimcilik özel sektöre özgü işletmecilik yöntemlerinin kamuya uygulanmasına işaret etmektedir. Bu anlayış, profesyonel yönetim tekniklerine, açıkça tanımlanmış standart ve performans ölçütlerine, sonuç odaklılığa, hesaplılığa ve müşteriye yakınlığa vurgu yapmaktadır (Rhodes, 1996, s. 655).

İşletmecilik yaklaşımında, kamu yönetiminin resmi süreç ve usullere göre tanımlanan “idare” kavramının yerini; etkinlik, etkililik, müşteri odaklılık, toplam kalite ve sürekli iyileştirme gibi vurguların yapıldığı, sonuçlara ve kaynakların etkili kullanımına önem atfeden, standartların ve performans ölçümlerinin belirlendiği bir “yönetim/işletmecilik/işletimcilik” kavramı almaktadır. Özel sektör ve piyasa mantığına göre işlemesi öngörülen kamu sektörünün çalışanları olarak kamu personeli de birer iş yöneticisi olarak tasarlanmaktadır (Güzelsarı, 2004, s. 7). İşletmecilik anlayışına göre, tıpkı özel sektörde kâr güdüsüyle hareket eden bir firma gibi kamu kuruluşları da performans

hedeflerini ve göstergelerini belirlemeli, personel yönetimlerini bu yönteme göre tasarlamalı ve verimliliklerini bu yolla artırmalıdır.

İşletmeciliğin en önemli özelliği kendine has bir dil yaratmaya çalışmasıdır (Yalçın, 2010: 68): Bunun ilk türü, kamu yönetiminde kullanılan bir sözcük yerine işletme yönetimi literatüründen bir sözcüğün alınmasıdır. Yönetim yerine işletim, vatandaş yerine müşteri, personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi gibi. Dil yaratmanın ikinci türü, yeni sözcükler yaratmaktır. Örneğin, yönetişim, iç müşteri, dış müşteri gibi. Üçüncü tür ise, mevcut sözcüklerin anlamının değiştirilmesidir. Katılım sözcüğü eskiden demokratik süreçlere katılımı özdeşleşmişken artık piyasa ve sivil toplumla özdeşleşmiştir.

Üstüner (2000) kamu yönetimi kuramı içinde işletmecilik yaklaşımının doğuşunu 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başlangıcına götürmektedir. Evrensellik iddiasında olan işletmecilik tekniklerinin kamu yönetiminde kullanılarak verimlilik ve etkinlik hedeflerine ulaşılması olarak tanımlanabilecek kamu işletmeciliği yaklaşımı, hem işletmecilik tekniklerinin kamuya uygulanabileceği hem de kamu hizmetlerinin verimlilik ve etkinlik gibi yine özel sektör amaç ve hedefleri etrafında toplanabileceği iddiasındadır. Yazar, kamu işletmeciliği tartışmalarının uç noktası olarak James Perry ve Kenneth Kreamer'in 1983 yılında yayımladıkları²² kitabı göstermektedir. Bu kitapta, yazarlar "kamu işletmeciliği" okulunun doğuşunu ilan etmişler ve bu yeni bilimin amaçlarını ve özelliklerini belirlemişlerdir. Sayılan amaçlar arasında özel sektör örgütlenme ve yönetim tekniklerinin kamu sektörü ile karşılaştırılması da vardır²³.

²² Anılan kitap: "Public Management: Public and Private Perspectives"

²³ Perry ve Kreamer'in belirledikleri bu amaca uygun olarak yapılan çalışmalardan bir tanesi Micheal A. Murray'in "Comparing Public and Private Management. An Exploratory Essay" (1975) olarak gösterilmektedir (Üstüner, 2000, s. 18).

Murray bu makalesinde, kamu ve özel sektörü maddi ve usule ilişkin konularda karşılaştırmaktadır. İktisadi etkinlik ölçütü çerçevesinde rasyonel hareket eden özel sektör yönetimi ile konsensüs ve uzlaşma ölçütü ile hareket eden kamu yönetimi modeli arasında içsel olarak bir çatışmanın gerçekten var olup olmadığı sorusu ile başlayan Murray, amaçların tanımlanması, planlama, insanların motive edilmesi, sonuçların kontrolü ve ölçümü gibi unsurların özel ya da kamu fark etmeksizin tüm karmaşık organizasyon modellerinde kullanıldığını, kararların alındığı bağlama ilişkin olgu ve değerlerin farklılığı kabul edilse bile özel ve kamu organizasyonlarının amaçları arasında kesin bir çizgi olmadığını; özel sektörün tek amacının kar elde etmek olduğunu iddia etmek kadar, kamu sektörünün amaçları arasından kâr güdüsünü tamamen çıkarmanın yanlışlığını; özel sektör ve kamu kurumlarının amaçları farklı olsa bile bu amaçlara ulaşılırken kullanılan araçların oldukça benzer olduğunu ifade etmektedir. Dolayısı ile yazara göre, kamu ve özel sektör işletmecilik işlemleri ve amaçları birbirinden farklı süreçler olarak görülemez.

Bu konuda anılmasında fayda görülen diğer çalışma Graham T. Allison'un 1983 yılında kaleme aldığı "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" adlı makaledir. Allison Murray'in görüşlerinin tam karşısında yer alır (Üstüner, 2000, s. 18).

Allison'a göre (1983) kamu ve özel sektör'ün benzerlikleri vardır ancak bu benzerlikler daha çok üst düzey yönetim pozisyonlarıyla ilgilidir. Organizasyon amaçlarının belirlenmesi, personel yönetimi gibi

Neo-Taylorizm ise bürokrasinin iç örgütlenmesi ile ilgilenmiş ve bürokrasinin varlığını değil faaliyetlerini eleştirmiştir. Buna göre, bürokrasinin kontrolü için “başarısı kanıtlanmış” özel sektör yöntem ve teknikleri kamu sektörüne uyarlanmalıdır. Bu bağlamda Neo-Taylorizmin temel önerisi kamu sektöründe de özel sektörde olduğu gibi maliyet hesaplarının yapılması ve performans değerlendirme sistemlerinin kurulmasıdır. Ayrıca bireysel girişimcilik ödül ve ceza kullanılarak teşvik edilmelidir (Güzelsarı, 2004, s. 7).

2.2.1.2.2 İktisat Kaynaklı Kuramlar: Kamusal Seçim Kuramı ve İşlemler Maliyeti Kuramı

Kamusal seçim kuramı (kamu tercihi okulu) temel olarak ekonomi kuramı ve yöntemlerinin siyasete uygulanmasıdır. Kamusal seçim kuramcıları, tüketiciler ve firmalarla kurulan ilişkiye benzer bir ilişkiyi siyasi partiler ve seçmen tercihlerinin oluşması sürecine uygulamışlardır. Buna göre, siyasi partilerin kamu harcamalarının artması yönünde yeni vaatlerde bulunmaktan kaçınmazlar. Seçmen taleplerini piyasada olduğu gibi rasyonel bir şekilde değerlendirmek mümkün değildir. Dolayısıyla, demokrasilerde kamu harcamalarının artması yönünde bir eğilim vardır. Bu nedenle, kamu hizmetlerindeki (devlet faaliyetlerindeki) aşırı arz kamu harcamalarını artırmakta, bürokratik süreçler genişlemekte ve hükümetler gittikçe daha fazla piyasaya müdahale etmek zorunda kalmaktadır (Güzelsarı, 2004, s. 8).

Kamusal seçim kuramcıları politikacıların, siyasi partilerin ve bürokratların davranışlarını iktisadi araçları kullanarak incelemişlerdir. Buna göre, bireyler ve kurumlar kendi çıkarlarını artırmayı düşünen ve rasyonel hareket eden analiz birimleri olarak belirlenmelidir. Mikro-iktisadın analiz teknikleri kamusal kurumlara da uygulanmalıdır. Çünkü aslında kamu kurumları düşünüldüğü gibi kamu yararını ve toplumun iyiliğini maksimize etmeye çalışmazlar, tam tersine kendi çıkarlarını düşünen bireylerden oluşurlar. Siyasetçiler ve siyasi partiler seçilme güdüsü ile hareket ederler, bürokratlar ise bütçe ve büro maksimizasyonu peşindedir. Yeni vaatler yeni hizmet alanları demektir, yeni hizmet alanları ise bürokrasinin gittikçe artmasına neden olacaktır. Bu analize göre devlet müdahalesi gereksiz hizmet sunarak

konularda farklılıklar bulunmamakla birlikte karar alma ve görevde kalma süreleri, başarının değerlendirilmesi teknikleri, organizasyona hâkim olan değerler (örneğin, kamu örgütlerinde “hakkaniyet” ön planda iken, özel sektörde “verimlilik” ön plandadır; kamuya saydamlık hâkim iken, özel sektörde gizlilik ve kapalılık esastır) gibi noktalarda kamu ve özel sektör farklılaşmaktadır. Allison kamu ve özel kesim örgütlerinin benzerlikleri kadar farklılıkları olduğuna ve farklılıkların çok daha önemli noktalarda olduğuna dikkat çekmektedir.

verimsizliğe ve israfa neden olmaktadır. Oysa piyasalar seçme özgürlükleri sunarak ve girişimciliği destekleyerek rekabeti ve verimliliği artırmaktadır.

Dolayısıyla devlet piyasanın işleyiş sürecinde bir kolaylaştırıcı ve düzenleyici olmalıdır. Piyasanın sunduğu rekabet ortamı bireysel özgürlüklerin teminatıdır. Bu nedenlerle bürokrasi azaltılmalı, kamu hizmetlerinin sunumunda rekabet ortamı geliştirilmelidir. Bunun yolu ise kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunun özel sektöre devredilmesidir (Aksoy, 1995, s. 159-173; Güzelsarı, 2004, s. 8; Zengin, 2009, s. 8).

İşlemler maliyeti kuramı ise, kamu yönetimine ait bütçe, personel, örgütsel yapı gibi unsurların piyasa araç ve teknikleri ile yeniden değerlendirilmesini ve mümkün olduğunca kamuya ait süreçlerin piyasa mantığı içinde yürütülmesini önermektedir (Zengin, 2009, s.8). Kuram, iktisadi değişimin gerçekleşmesi için yapılan bilgi edinme, sözleşme yapma, ölçme, denetleme ve danışmanlık harcamalarını işlem maliyeti olarak tanımlamaktadır.

Bu yaklaşıma göre, gerçek maliyet üretim sırasında yapılan harcamalar ile üretilen şeyin ticaret alanına sunulmasında yapılan harcamaların toplamıdır. İşlem maliyetlerinin hesaplanabilmesi, işlemlerin yapıldığı alanların piyasa içine çekilmesi ile mümkündür. Teknolojik gelişmeler verimlilik artışını sağlamış olsa da şirket karlılık düzeylerine bu artışın yansımadağı tespit edilmiş ve verimlilik artışlarının kazanca dönüşmesi için hem şirketler hem de ülkeler için öncelikle işlem maliyetlerinin ölçülmesi önerisinde bulunulmuştur. Ölçmeyi yapabilmenin tek yolu ise, bu sektörü piyasaya terk etmektir (Demir, 1996, s. 218-29 alıntıl原因 Güler, 2003, s. 98).

Kamusal mekanizmaların işletmecilik anlayışına göre etkinlik ve verimlilik temelinde yeniden düzenlenmesini öngören işletmecilik, Neo-Taylorizmi tamamlayan önerileri ile YKİ yaklaşımının kuramsal temellerinin oluşmasına katkıda bulunmuştur.

2.2.1.3 Kurumsal Kaynakları

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının yaygınlaştırılmasında ve ulus-devletlerin yönetim sistemlerini dönüştürme süreçlerinde OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların bağlayıcı kararları etkili olmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği üyeliği için başvuruda bulunan ülkeler Birliğin gerekli gördüğü ölçütleri karşılayabilmek için kamu yönetim yapılarında reform yapma ihtiyacı içine girmektedirler. Üyelik ölçütleri ile Avrupa İdari Alanı'nı oluşturan (AİA) ve üye devletler tarafından genel kabul gören kamu yönetimi ilkeleri YKİ ile uyum içinde bulunmaktadır.

Bu kuruluşlar YKİ’ nin önerdiği düşüncelerin geliştirilmesi ve uygulamaya konulmasında önemli roller üstlenmişlerdir. Hazırladıkları raporlar ve üyeleri ile imzaladıkları anlaşmalar ile YKİ ‘nin öneri paketinin hayata geçirilmesini sağlamaktadırlar (Yalçın, 2010, s. 141; Bayramoğlu, 2005, s. 34; Zengin, 2009, s. 13).

Özellikle OECD son on yıldır kendi bünyesinde kamu yönetimi alanına ilişkin bölümler²⁴ açarak bu alanda ön planda yer almıştır. Bu bağlamda, OECD, devletin ne amaçla ve nasıl hareket edeceğinin son zamanlardaki ifadesi olarak kabul edilen “düzenleyici reform” kavramını yaratmış, yönetim kavramının gelişmesini sağlamış ve bu kavramların ülke raporları şeklinde üye ülkelerde somutlaşmasında birincil sorumluluğu üstlenmiştir.

1997 yılında OECD, “Düzenleyici Reformlar Üzerine Rapor” isimli bir rapor hazırlamıştır. Rapor üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde OECD’nin yardım taahhüdünü içermektedir. Bir program dâhilinde gönüllü ülkelerin reform süreçleri izlenmekte ve tavsiye niteliğindeki raporlar hazırlanmaktadır. Ülke raporlarında en çok üzerinde durulan konunun piyasaya açıklık konusu olduğu ifade edilmektedir. OECD bu konuya dair altı temel ilke geliştirmiştir. Kamu yönetiminin ve devletin yeniden yapılandırılmasının temelini oluşturacak olan bu ilkeler, ayrımcılık yapılmaması (ülke ayrımı yapılmaksızın pazarda ürünlerin eşit rekabet koşullarına sahip olması), şeffaflık (piyasaya yeni girmeye hazırlanan yabancı yatırımcı için bilgilere ulaşabilme kolaylığı), gereksiz ticaret kısıtlamalarından kaçınma (idari yüklerin azaltılması), uluslararası standartların kullanılması, eşdeğerliliğin tanınması, rekabet prensiplerinin uygulanması olarak sıralanmaktadır.

2.2.2 Yönetişim

Bu bölümde yönetim kavramının farklı kuramcılar tarafından yapılan ve Dünya Bankası raporlarında yer alan tanımlarına, yönetim yaklaşımının temel önermelerine, kuramsal ve kurumsal kaynaklarına değinilecektir. Yönetişim modelleri ya da türleri ise Rhodes’in (1996) “yönetişimin kullanım alanları” olarak ifade ettiği alanlar izlenerek tartışılacaktır.

2.2.2.1 Tanımı ve Temel Önermeleri

Yönetişim kavramı; iktisat, sosyoloji, uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi gibi birçok disiplini etkisi altına alan ve aynı zamanda bu disiplinlerden beslenen, bu nedenle de bu disiplinler üzerinde benzeştirici etkisi olan bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Yönetişim kavramının özellikle siyaset bilimi üzerindeki etkisi, ekonominin siyasetten ayrılması

²⁴ PUMA-Public Management and Governance/Kamu yönetimi ve Yönetişimi Departmanı; SİGMA-Support For Improvement in Governance and Management/ Yönetim ve Yönetişimdeki İyileştirmelerin Desteklenmesi Programı; APEC- Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği.

gerektiği iddiası ile ilişkilendirilmiştir. Bu iddiaya göre yasama organındaki ve bürokrasideki tüm karar alma süreçleri yönetim mekanizması aracılığıyla siyasetten ayrılmalıdır.

Kavram, en geniş anlamıyla, hükümet etme işlevinin sivil toplum ve piyasa aktörleri ile ortaklaşa kullanmasına işaret etmektedir (Bayramoğlu, 2005, s. 110-111). Bu durumda, devletin görevi de sosyal ve siyasal etkileşimlere uygun ortamı hazırlamak, sorunların çözümüne bu aktörlerin katılımını sağlayacak düzenlemeleri yapmak ve kamu hizmetlerinin sunumu işini de yine bu aktörler arasında paylaşmak olmalıdır (Rhodes, 1996, s. 655).

Jessop (1998) kavramın çelişkili tüm kullanımlarına rağmen bağımsız eylemlerin ya da aktivitelerin bir tür düzenlenme biçimi olarak tanımlanabileceğini yazmaktadır. “Dümen tutma” benzetmesinin kullanıldığı tanımda yönetim; yönlendirme, rehberlik etme ve yönetme tarzını ifade etmektedir. Buna göre, yönetim (governance) yönetme tarzını/biçimini/formunu, yönetim (government) yönetmekle sorumlu olan kurum ve kuruluşları, yönetme (governing) ise yönetme eylemini anlatmaktadır. Kavram yönetim modelinde bir değişime işaret etmektedir. Bu yönetim modelinde, karşılıklı olarak bağımlı faaliyetlerin ve yapıların kendilerine özgü amaçlarını gerçekleştirmek için bir araya gelmesi, bu yapılar ile faaliyetler arasındaki ilişkilerin tek yönlü olmayan etkileşimi ve koordinasyonu söz konusudur (Jessop, 1995, s. 318).

Bu çerçevede, ortak bir amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümüne göre üretim yapan ve bunu gerçekleştirmek için kaynakları kendiliğinden kullanan yönetimden, “ağ” ilişkileri içinde konumlanmış, çok aktörlü, adem-i merkezi, kendisi üretmekten çok toplumdaki aktörleri yetkilendiren ve kaynakları daha kolay yönlendiren bir yönetim anlayışına geçildiği iddia edilmektedir (Tekeli, 1990, s. 248; alıntılanan Güzelsarı, 2003, s. 19).

Kavramı bugünkü anlamı ile ilk kez kullanan 1989 tarihli Dünya Bankası raporunda ise yönetim “siyasal iktidarın ulusal faaliyetlerin yönetimi için kullanımı” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımıyla yönetim, devlet toplum ilişkisinin yeniden tanımlanması için bir model önermektedir.

Bayramoğlu (2002) kavramın zaman içinde değişim gösterdiğini ve bu evrimin Dünya Bankası’nın ilgili raporlarının karşılaştırılmalı olarak incelenmesi yoluyla üç evreye ayrılabilceğini ifade etmektedir. Buna göre; birinci evrede, Afrika ülkelerindeki krizin yönetim krizi olduğunu ortaya koyan 1989 tarihli raporda iyi yönetim ve minimal devlet vurgusu yapılmaktadır. İkinci evre, 1994 tarihli yönetim raporu olup yönetim için sivil

toplumun geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Üçüncü evre ise, 1997 tarihli raporla devletin güçlendirilmesi gereğine işaret etmiştir.

Bu çerçevede, yönetim yaklaşımının *temel önermeleri* ise şöyle sıralanmaktadır (Bayramoğlu, 2005, s. 114): İktisadi alan siyasetten arındırılmalıdır. Yolsuzlukların önlenmesi ve kaynak tahsisinde etkinlik ile kamu kaynaklarının israfının önlenmesi ekonominin özerkliğine bağlıdır. Kamu yönetimi piyasa kurallarına göre yeniden düzenlenmelidir. Piyasanın yaratıcı ve geliştirici özellikleri kamu örgütlenmesinde kullanılmalıdır. Uluslararası ilişkilerde devletlerin bağımsızlığı ilkesi yerini karşılıklı bağımlılığa bırakmıştır. Siyasal egemenlik ölçeğinin ulus ölçeğinden küresel ölçeğe taşınması sağlanmalıdır. Yönetişim, bu amaç için gerekli araçları sunmaktadır. Yerel ölçekli düzenlemelerin küresel ekonomi ile bütünleşmesi çok daha kolay olduğundan merkezi güç mümkün olduğunca dağıtılmalıdır. Planlamacı ve müdahaleci yaklaşımlarla kalkınma sorunlarının çözülmesi artık mümkün görünmemektedir, bu nedenle katılıma ve piyasa önceliklerine açık olan yönetim yaklaşımına öncelik verilmelidir.

2.2.2.2 Kuramsal Kaynakları

Yönetişim yaklaşımlarının kuramsal temeli olarak yeni kurumcu iktisat gösterilmektedir (Jessop, 1998, s. 31)²⁵. Yeni kurumcu iktisadın belli başlı temsilcileri ise Ronald Coase, Oliver Williamson ve Douglas North'tır. Kuramcılar özellikle işlem maliyeti kuramı ve firmaların yönetim yapıları üzerine çalışmışlardır (Klein, 1999, s. 457).

Yeni kurumcu iktisat, kurumcu iktisadın yeni bir kolu olarak gösterilmektedir. Kurumcu iktisat, 19. yüzyıl sonlarında Amerika'da doğmuş, klasik iktisat yaklaşımına karşı eleştirel konumu ile temeli atılmış bir iktisadi yaklaşımdır²⁶.

²⁵ Yaklaşımın temelini yeni kurumcu iktisat olarak gösteren diğer çalışmalar: Bayramoğlu, 2005, s. 117; Güzelşarı, 2004, s. 15; Rhodes, 1996:655; Güler, 2003, s. 96.

²⁶ Kurumcu iktisat, klasik iktisadın temel argümanlarına eleştirel yaklaşmış, rasyonel birey üzerine kurulan klasik analizin terk edilmesi gerektiğini savunmuştur. 19. Yüzyılın sonlarında Amerika'da doğmuş bu kurama göre, birey tercihleri bağımsız değişkenler değil kurumsal yapılar tarafından belirlenen bağımlı değişkenlerdir. Birey içinde bulunduğu kültürün ürünüdür, ekonomik sistem de daha geniş bir toplumsal sistemin alt sistemidir. Bu nedenle inceleme birimi birey değil, kurumlar, süreçler ve bunlar arasındaki ilişkiler olmalıdır. Kurumcu iktisat ayrıca, neoklasik piyasa tanımını da reddetmektedir. Neoklasik iktisat kuramında piyasa, mal ve hizmetlerin rasyonel bireylerin tercihleri ile değiş tokuş edildiği ve kaynak tahsisinin rasyonel biçimde gerçekleştiği yerdir. Dolayısıyla piyasanın bu işleyişine müdahale edilmemelidir. Devlet de piyasa dışında piyasaya müdahalesi istenmeyen bir aktör olarak tanımlanmıştı. Kurumcu iktisat hem bu piyasa tanımlamasına hem de piyasa-devlet ikilemine karşı çıkmaktadır. Kurumcu iktisada göre, piyasa doğal bir mekanizma değildir, toplumsal olarak oluşmuştur. İddia edildiği gibi bireyci değil, kolektivisttir. Piyasa doğal işleyişi içinde kaynak tahsisini kendiliğinden yapmaz, kaynak tahsisi yapacak kurumları harekete geçirir. Piyasa birey tercihleriyle oluşmaz aksine piyasa birey tercihlerine yön verir ve birey seçimlerini biçimlendirir. Yönetişim yaklaşımının kuramsal temeli olarak gösterilen "yeni kurumcu iktisat" ise, kurumcu iktisadın bu eleştirel tavrını terk etmiş,

Klein (1999) yeni kurumcu iktisadî; iktisat, hukuk, sosyoloji, siyaset bilimi, antropoloji ve organizasyon teorisi gibi disiplinlerin kesişim noktasında yer alan ve toplumsal, politik ve ticari kurumların neler olduklarını, nasıl oluştuklarını ve değiştiklerini araştıran bir girişim olarak tanımlamaktadır. Okul, birçok sosyal bilim disiplininden beslenmiş olsa da asıl dili iktisat dilidir. Sosyal kurumların iktisat dili ile analizi girişimi olarak yeni kurumcu iktisat, özellikle neoklasik iktisat dilini kullanmıştır.

Yönetişim teorisi de Yeni Kurumcu İktisat Okulu'nun devlet ve kurumlar ile ilgili temel önermelerini, “kurum”, “devlet” ve “işlem maliyeti” ile ilgili tanım ve varsayımlarını aynen benimsemektedir. Kurumcu iktisat yaklaşımına göre, özel sektörün ve piyasanın gelişmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulması ve farklı düzeylerdeki siyasal ve toplumsal örgütler arasında eşgüdümün sağlanması işlevini en etkin biçimde yerine getirecek birim devlettir (Bayramoğlu, 2005, s. 53-117).

Yeni Kurumcu İktisat okulunun üzerinde durduğu, tartışma açtığı veya yeni önerilerde bulunduğu kavramlar “kurum²⁷”, “işbirliği²⁸”, “gayri resmi kuralların işlerliğini sağlayan mekanizma olarak ilişki ağı²⁹” ve “işlem maliyeti ve mülkiyet hakları maliyeti” olarak

kurumcu açıklamalar ile neoklasik iktisadın kuramlarını birleştirme çabasına girmiştir (Demir, 1996, s. 202-238; alıntılan Güler, 2003, s. 96).

²⁷ “Kurum” kavramı “bir toplumda oynanan oyunun kuralları, insanlar arasındaki etkileşimi biçimlendiren insanların getirdiği kısıtlamalar” olarak tanımlanmaktadır. Kurumların değişimi toplumların nasıl değiştiğini/evrim geçirdiğini belirlediğinden tarihsel değişimin anahtarı olarak gösterilmektedir. Kurumlar hem resmi kuralları hem de teamüller ve davranış biçimleri gibi resmi olmayan kısıtlamaları da içermektedir. Kurumlar toplumların hem ekonomik performansını hem de insanlar arasındaki ilişkileri etkilemektedir (North, 2002: 9, alıntılan Bayramoğlu, 2005, s. 118).

Yeni Kurumcu İktisat, devlet ve piyasayı ortaklaşa kapsayan kurum terimi ile neoklasik iktisadın devlet-piyasa karşıtlığına ilişkin bakış açısını aşmaktadır. Böylece, devlete ait yapı ve süreçlerin piyasa mekanizmasına dönüştürülmesine (piyasalaştırılmasına) ve toplumsal yaşamın piyasa adına yeniden örgütlenmesine kavramsal destek sağlamaktadır (Güler, 2003, s. 99). Devlete ait yapı ve süreçlerin piyasalaştırılması, bunların piyasa kurumlarının yönetimine devredilmesine işaret etmektedir.

²⁸ “İşbirliği” kavramı ise, ekonomilerin performansları arasındaki farklılıkların nedenlerini açıklamak üzere kullanılmıştır. Zorlayıcı bir devlet gücüne gerek kalmaksızın, sorunlara yaratıcı çözümler üretecek gönüllü işbirliğinin hangi koşullar altında kurulacağı sorusu sorulmakta; tarihe bakıldığında, ekonomik büyümenin işbirliği ile değil, zora dayalı siyasi sistemler altında gerçekleştiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu nedenle işbirlikçi çözümlerin işlem maliyeti üzerindeki etkisi analiz edilmekte, pazarlık gücünün işlem maliyetlerinin sıfır değil de artı olduğu bir dünyada etkili olduğu sonucuna ulaşılmaktadır ve kurumların hantal bir kimliğe sahip olduğu bir dünyada uzun dönemli ekonomik değişimin yönünü pazarlık gücünün belirlediği tespitinde bulunmaktadır. North’a göre, teknolojinin yanı sıra kurumlar işlem maliyetlerini etkileyen mübadele yapısını belirledikleri için ekonomik değişimi de ancak onlar gerçekleştirebilecektir (North, 1960: 49 alıntılan Bayramoğlu, 2005, s. 120-121).

²⁹ Yeni Kurumcu İktisat’ın diğer bir iddiası toplumda resmi olmayan kuralların oluşmasını sağlayan toplumsal ilişki ağının varlığı olarak gösterilmektedir. Kuramcılar, devlet örgütlenmesinin olmadığı toplumlarda düzenin nasıl sağlandığı sorusunu sormuşlar ve istikrar ve düzeni sağlayan faktörün güçlü bir toplumsal ilişki ağı olduğu yanıtını vermişlerdir. Modern toplumlarda ise devlet hem bu ilişki ağının eş güdümleyicisi hem de mülkiyet haklarının garantörüdür. Kurumcu yaklaşım, devleti toplumsal uzlaşmanın sağlayıcısı yani sınıf çelişkilerini meşrulaştıran biricik araç olarak görmektedir. Ayrıca piyasa-devlet karşıtlığını da reddetmekte bu iki

gösterilmektedir (Bayramoğlu, 2005, s. 117-126; Güler, 2003, s. 98). Yeni Kurumcu İktisat Okulunun mülkiyet hakları ve işlemler maliyeti ile ilgili açıklamaları, piyasa ve devlet kurumlarının karşıt değil iç içe işleyişini ve bu işleyişin mantığını ortaya koymaya yöneliktir (Güler, 2008, s. 98).

İşlemler maliyeti aynı zamanda yeni kamu işletmeciliğinin kuramsal temelini oluşturmaktadır. İlgili bölümde açıklaması yapılmış olduğundan burada sadece mülkiyet hakları maliyeti teorisine değinilecektir.

Her iki teorinin de üretim öncesi ve üretim sonrası yapılan her türlü etkinliğin parçalanarak ticaretleşmesine hizmet ettiği ifade edilmektedir (Güler, 2003, s. 98). Buna göre, mülkiyet hakları maliyetinde her türlü dışsallığı önlemenin yolu dışsallığa konu olan varlıkların mülkiyet kapsamına alınması olarak görülmektedir. Örneğin bir fabrikanın atıklarının çevreye yayılması durumunda, sorun, kirletilen toprak ve havanın mülkiyetinin kime ait olduğu belirlenerek aşılabacaktır. Mülkiyetin kamu ya da özel kişiye ait olması önemli olmamakla birlikte, kamu mülkiyetlerinin korunma maliyetleri yüksek olduğundan, özel mülkiyet tercih edilmektedir (Demir, 1996, s. 229-230 alıntılan Güler, 1993, s. 98). Ayrıca Güler, bu teorisiyle, yeni kurumcu iktisadın kamu varlıklarının özelleştirilmesi için temel iktisadi gerekçeyi sunduğunu ifade etmektedir.

Bayramoğlu (2005) ise, Yeni Kurumcu İktisat yaklaşımının Dünya Bankasının yönetim anlayışına olan etkisini devlet-piyasa ilişkisi ve mülkiyet hakkı konularında olduğunu ifade etmektedir. Buna göre, kurumcu iktisadın “tam rekabet ancak rekabet yapısını ve etkin piyasayı güvence altına alan düzenlemeler ile mülkiyet hakkına dayalı bir düzende var olabilir” tespiti, Dünya Bankası’nın gelişmekte olan ülkelere “mülkiyet hakkını tam olarak sağlama” önerisi ile örtüşmektedir. Böylece Okul, oluşturduğu kavramsal çerçeve ile yönetim modellerinin kurumsallaşmasına katkıda bulunmuştur.

2.2.2.3 Kurumsal Kaynakları

Kavramın ve modelin düşünsel inşası sürecinde etkili olan uluslararası kuruluşlar³⁰ Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve OECD olarak gösterilmektedir. Dünya Bankası kavramın

unsurun işbirliği içinde olması gerektiğini ileri sürmektedir (Weiss, Linda ve Hobson, 1999, s. 13-18 alıntılan Bayramoğlu, 2005, s. 123-124).

³⁰ Bu kurumların yayınladığı konu ile ilgili bazı belge ve raporlar ise şöyle sıralanmaktadır:

1- Dünya Bankası’nın kalkınma raporları ve yönetimle ilgili raporları (örnek: 1989 tarihli Aşağı Sahra Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye (Sub-Saharan Africa: from Crises to Sustainable Growth) isimli rapor, 1992 tarihli Yönetişim ve Kalkınma Raporu (Governance and Development),

yaratıcısı, OECD geliştiricisi ve Birleşmiş Milletler de kavramın incelticisi olarak tanımlanmaktadır (Güler, 2003; Bayramoğlu, 2005).

Kavramın Yaratıcısı Olarak Dünya Bankası: 1989 tarihli Aşağı Sahra Afrika'sı- Krizden Sürdürülebilir Büyümeye adlı Dünya Bankası raporunda, yönetim belirtilen ülkelerde ekonomik krizden kurtulmanın çaresi olarak gösterilmektedir. Rapor Dünya Bankası'nın daha önceki raporlarından farklı olarak krizin nedenini iktisadi bir sorun olarak değil bir yönetim (yönetişim) sorunu olarak kabul etmiştir.

Aynı kuruluşun 1992 tarihli raporu yönetişimin kalkınma için önemine işaret etmekte yönetişimin tanımını yapmakta, boyutlarını ve unsurlarını açıklamaktadır. Raporda sürdürülebilir kalkınma, özel ve kamu sektöründeki kuralların ve kurumların tahmin edilebilir ve saydam olmasına bağlanmaktadır. Saydam bir politika oluşturma mekanizması, profesyonel bir bürokratik kadro, eylemlerinden sorumlu bir yürütme organı ve kamusal alana katılan güçlü bir sivil toplum ve tüm bu mekanizmanın anayasal bir çatı altında işlemesi ile iyi yönetişimin gerçekleşeceği ifade edilmektedir. Dünya Bankası bu raporda iyi yönetişimin unsurlarını hukukun üstünlüğü, hesap verilebilirlik ve saydamlık olarak saymaktadır.

1994 tarihli Yönetişim isimli raporda ise 1992 tarihli raporda oluşturulan bu çerçeve izlenerek, kalkınma sorunları yönetişimin dört boyutu ya da bileşeni altında incelenmektedir. Bunlar, kamu sektörü işletmeciliği (yönetimi), hesap verilebilirlik, kalkınmanın yasal çerçevesi ile saydamlık ve bilgilenmedir.

Bu dört maddeden özellikle kamu sektörü işletmeciliği Banka'nın yönetim çalışmalarında en çok üzerinde durulan boyut olmuş ve diğerleri bu boyutun destekleri olarak değerlendirilmiştir. Yani yönetişimin bu dört bileşeni hep birlikte kamu sektörünün içinde bulunduğu sosyal ve politik çevreyi şekillendirerek kamu sektörünün performansını

1994 tarihli Yönetişim, Dünya Bankası Deneyimi isimli rapor (Development in Practice, Governance, The World Bank's Experience), 1999 tarihli Yönetişim Matrisi Programı), 2000 tarihli Dünya Bankası Stratejisi- Kamu Kurumlarının Yeniden Yapılanması ve Yönetişimin Güçlendirilmesi (Reforming Public Institutions and Strengthening Governance A World Bank Strategy) isimli rapor;

- 2- 1995 tarihli Birleşmiş Milletler Küresel Yönetişim Komisyonu Raporu, 2000 tarihli Milenyum Deklarasyonu;
- 3- 1995 tarihli Katılımcı Kalkınma ve İyi Yönetişim (Participatory Development and Good Governance) isimli OECD raporu, 1997 tarihli OECD Düzenleyici Reform Raporu. Modelin uygulanmasında etkili olan belli başlı uluslararası kuruluşlara ise 1992 Rio Zirvesi'nden sonra uygulanmaya başlanan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) Yerel Gündem 21 Programı, OECD'nin 1997 yılında kabul ettiği Düzenleyici Reform Programı ve Dünya Bankası'nın uyarılama kredileri örnek gösterilmektedir.

etkileyecek sistem olarak tasarlanmaktadır. Özel sektörün arzu edilen nitelikleri olarak değerlendirilen hesap verilebilirliğin ve saydamlığın, kamu kurumlarını daha esnek ve uyumlu hale getireceği ve hukukun üstünlüğü ile her iki sektör için yasal çatının oluşacağı ifade edilmektedir.

Rapor yönetişimin bu dört bileşenini şöyle açıklamaktadır:

Kamu sektörü yönetimi: kamu hizmetleri, kamu finansman yönetimi ve kamu işletmelerini kapsayan kamu reformlarını içermektedir. Kamu hizmetleri reformu sadece maliyet odaklı değil aynı zamanda insan kaynakları yönetimi ve performans iyileştirmeyi de içermektedir.

Bu yeni model özel sektörün büyümesine uygun koşulları hazırlayan daha küçük bir devlet, profesyonel bir bürokratik kadro, kendi eylemlerinden sorumlu bir yürütme fonksiyonunu ve kamusal alana katılan güçlü bir sivil toplum gerektirmektedir. Böylece, diğer yönetişim ilkeleri/unsurları kamu sektörü reformunun araçları olarak tanımlanmaktadır.

Hesap verebilirlik: Dünya bankası borç verilen ülkelerin kamu sektörlerinin hesap verebilirlik kapasitelerini artırmak için birçok yol önermektedir. Âdem-i merkezileşme bunlar içinde en çok önem verilen öneridir.

Hesap verilebilirliğin gerçekleşme koşulu olarak kaynak ve yetkilerin yerele transferi gösterilmektedir. Geleneksel merkezi idari yapılanma hiyerarşik denetimi içerdiğinden ve idarenin böyle bir yapıda kendi eylemlerinden sorumlu tutulması mümkün olamayacağından, piyasa aktörlerinin yönetim sürecine dâhil edilmesi zorunluluk olarak gösterilmekte ve bunun içinde kaynak ve yetkilerin yerel unsurlara aktarılması demek olan âdem-i merkezileşme önerilmektedir. Böylece rekabet ortamı kurulmuş olacaktır. Bu ilke ile ilgili ayrıca finansal hesap verebilirliğin iyileştirilmesine yönelik muhasebe ve denetim standartlarının geliştirilmesi önerilmektedir (WB, 1994a, s. 13-14).

Saydamlık ve bilgilendirme: Bu unsur hesap verebilirlik ile ilgili öneri ve çalışmaların bir parçası olarak değerlendirilmekte olup bu yolla yolsuzlukların azaltılması ve politikaların oluşturulması süreçlerinde kamu ve özel sektör arasındaki danışma mekanizmasının geliştirilmesine katkı sağlayacağı belirtilmektedir.

Ayrıca finans yönetimindeki iyileştirmeler ve bütçeleme süreçlerindeki şeffaflık piyasa aktörleri için güvenli ortamı sağlayacak ve piyasanın ihtiyacı olan bilgilere ulaşılabilir olacaktır. Böylelikle devlet ve piyasa arasında işbirliği sağlanacaktır (Dünya Bankası, 1994a, s. 36).

Kalkınma hedefine yönelik yasal çerçeve: Piyasadaki her aktör için yansız ve adil bir biçimde uygulanabilecek kurallar setinin ve bağımsız yargı sisteminin oluşturulması yanında özellikle geçiş ekonomilerine yönelik (piyasa ekonomisi sistemine henüz adapte olan ülkeler kastedilmektedir) bankacılık, rekabet, iflas, mülkiyet hakları, yabancı sermaye için yasal düzenlemeler ve düzenleyici kurumların kurulması gibi ekonomik faaliyetleri kapsayan bir yasal çerçevenin geliştirilmesi önerilmektedir.

Ayrıca piyasanın bilgiye ulaşma engellerini ortadan kaldıran şeffaflık ve hesap verebilirlik süreçlerinin hukuksal açıdan güvenceye alınması da öneriler arasındadır. Bu şekilde piyasayı koruyan yasal sistem hem ekonomik istikrarı hem de öngörü yapabilmenin güvencesi olacaktır (WB, 1994a, s. 23). Rapora göre, kamuda ve özel sektörde kurumsal kalkınma yönetişimin farklı boyutları birbirini desteklediği zaman gerçekleşecektir.

Bayramoğlu (2005), 1994 tarihli Rapor kapsamında Dünya Bankası'nın önerileri ile ilgili iki noktanın altını çizmektedir. Bunlardan ilki, ekonomi ve siyaset düzlemleri arasında net bir ayrım yapılmış olması ve bu yolla siyasal rejim dışındaki tüm karar alma süreçlerinin ve tüm politika oluşturma süreçlerinin iktisadi ve teknik bir konu olarak kodlanmış olmasıdır. Böylelikle siyasal rejim biçimi dışında, tüm yönetme süreci ve âdem-i merkezileşme eğilimi siyasal değil teknik bir konu olarak tanımlanmaktadır. İkincisi, kamu sektörü reformları kapsamında devletin işlevlerini ve yetkilerini piyasa ile paylaşmasına yapılan vurgudur. Böylece, bu dört unsurun gerçek hedefi daha net bir şekilde görülmektedir: yönetim süreçlerinin piyasa ve sivil toplum ile devlet temsilcileri arasında paylaşımının sağlanması.

Kavramın Geliştiricisi Olarak OECD: OECD 1995 tarihli Katılımcı Kalkınma ve İyi Yönetişim adlı raporunda Dünya Bankası'nın 'iyi yönetim' e ilişkin tanımını aynen benimsediğini ifade etmektedir. Buna göre iyi yönetim, toplumsal ve ekonomik kalkınma için kaynakların yönetimine ilişkin kullanılan siyasi otorite ve kontrol gücüdür. Bu geniş tanım piyasanın içinde hareket ettiği çevrenin oluşumunda ve kaynakların dağılımı sürecinde siyasi otoritenin rolünü içerdiği kadar yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkinin doğasını da kapsamaktadır.

Dolayısıyla yönetişimin üç bileşeni: 1- siyasal rejimin şekli 2- ülkenin toplumsal ve ekonomik kaynaklarının yönetimi için otoritenin kullanıldığı süreçler, 3- devletin politika oluşturma ve uygulama kapasitesi olarak gösterilmektedir. Raporda yönetişimin önemli bulunan boyutları hukuk devleti ilkesi, kamu sektörü işletimi, yolsuzluğun önlenmesi ve savunma harcamalarının kısılması olarak sayılmaktadır.

Deneyimlerin ülkelerin kamu yönetimi sistemleri için bir “yapılması gerekenler listesi” oluşturduğu belirtilen raporda kamu yönetimleri için öneriler şöyle sıralanmaktadır (OECD, 1995, s. 16): Kamu kaynakları ve özel kaynaklar ile kamu mülkiyet hakları ve özel mülkiyet hakları arasında net bir ayırım yapılmalıdır. Devletin keyfi hareketini engelleyen tutarlı, uygun ve tahmin edilebilir hukuki bir çerçeve oluşturulmalıdır. Piyasada kaynak dağılımını bozacak, rantçılığa neden olacak ve yolsuzluğa sebep olacak düzenlemelerden kaçınılmalıdır. Şeffaf olunmalıdır.

OECD hukuk devleti, yerelleşme, kamu yönetimleri reformları konularına ilişkin Dünya Bankası ile benzer önerilerde bulunmakta, az gelişmiş ülkelerde ‘kamu sektörünü değişen koşullara uygun bir araç haline getirmek üzere bünyesinde “düzenleyici reformlar” başlığı altında çalışmalar yapmaktadır (Güler, 2003, s. 107).

1997 yılında kabul edilen “düzenleyici reform programı” çerçevesinde 1998 yılında “düzenleyici reform programı gönüllü ülke incelemeleri” uygulamasına başlayan OECD, istekte bulunan ülkelerin “düzenleyici reformları”nın analizini yapmakta ve “program” doğrultusunda uygun politikalar geliştirmektedir. Bu program ağırlıklı olarak kamu yönetimi alanında yürütülmektedir. Amaç geleneksel düzenlemeler yapan devlet yerine etkin, hızlı, esnek, değişime uygun bir devlet oluşturmaktır³¹.

Düzenleyici reformlar ise yönetim modeli içinde düzenleyici aktör olarak konumlandırılan devleti bu yeni rolüne hazırlayacak reformlardır. Pazara giriş önündeki bürokratik engelleri kaldıracak olan düzenleyici reformların en önemli amacı olarak da ulusal ekonomileri rekabet ortamına hazırlamak gösterilmektedir.

Kamu yararını koruyan önemli bir araç olarak gördüğü düzenlemeleri OECD üç kategoride göstermektedir (OECD, 1997, s. 5): Fiyat, rekabet, pazara giriş ve çıkış gibi piyasa kararlarını etkileyen “iktisadi düzenlemeler”; eğitim, sağlık, çevre gibi kamu yararını gözetten “sosyal düzenlemeler”; devletin bireysel iktisadi kararlara müdahil olup bilgi edindiği “idari düzenlemeler” dir.

³¹ Burada “Düzenleme” sözcüğünün ne anlama geldiği önemlidir. Düzenlemeden anlaşılması gerekenin sadece kamu kurumlarının düzenlenmesi (regulation inside government) olmadığını yönetim içindeki düzenlemeye (regulation inside governance) işaret edildiği vurgulanmaktadır (Coop ve Goodship, 1999, s. 5). Buradaki “yönetişim” Rhodes’in (1995, s. 11) kendiliğinden örgütlenen kurumlar arası ağ olarak tanımladığı yönetişimdir. Çok katmanlı, yerel ve ulusal yönetimleri ile birçok ekonomik sektörü kapsayan, kamu ve özel sektörden aktörleri içeren bir iktidar modeli olarak yönetişim düzenleyici aktör olarak devleti seçmiştir.

Bu kategorilerdeki mevcut düzenlemelerin artık ekonomik ve sosyal yaşamdaki hızlı değişime yanıt vermediği, yatırım, ticaret ve iktisadi etkinlik ve verimlilik önünde engel oluşturduğu ve rekabeti engellediği ifade edilmektedir. Düzenleyici reformlarla bu eski düzenleme kategorilerinin direk düzenlemesi yerine alternatif piyasa temelli düzenleme mekanizmalarının geliştirilmesi önerilmektedir (1997, s. 5-6 - Box 3).

Böylece düzenleyici reformlar “regülasyon – deregülasyon – re-regülasyon” karışımından oluşmakta kurumsal reformlarla desteklenmektedir. Deregülasyon stratejileri ise genel olarak ekonomik düzenleme alanı için önerilmiş, düzenleme kalitesinin artırılması yanında sosyal ve idari düzenleme alanlarından kaynaklanan yüklerin azaltılmasına işaret etmektedir (OECD, 1997, s. 8).

Kavramın İncelticisi Olarak Birleşmiş Milletler: Kavramın üçüncü kurumsal destekçisi Birleşmiş Milletler (BM)’dir. BM yönetim kavramını Dünya Bankası ve OECD tarafından geliştirilen anlam ile kullanmakla birlikte, kavramın küresel boyutu ile daha çok ilgilenmiş ve küresel yönetim kavramını geliştirmiştir. UNDP ayrıca Ulusal Yönetişim Projesini geliştirerek ulusal ekonomilerde yönetişimin uygulanması sürecine destek vermektedir (Güler, 2003, s. 12).

UNDP, 1997 tarihli dokümanında yönetişim ve iyi yönetişim şöyle tanımlanmaktadır:

“Yönetişim, tüm kademelerdeki işlerin yönetimi için ülkenin ekonomik, politik ve idari otoritesini kullanmasıdır. Yönetişim, vatandaşların ve çıkar gruplarının isteklerini ifade ettiği, yasal haklarını kullandığı, sorumluluklarını gerçekleştirdiği ve farklılıkların dengelendiği mekanizma, süreç ve kurumların tamamını kapsar.

İyi yönetişim ise katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik özelliklerine sahiptir. Aynı zamanda etkin ve adildir. Hukuk devletini teşvik eder. Toplumda ortaklaşa oluşturulan politik, siyasi ve ekonomik öncelikleri güvence altına alır.

Yönetişimin üçayağı vardır: politik, idari ve iktisadi. İktisadi yönetim, ülkenin ekonomik aktivitelerini ve dünya ekonomileri ile ilişkilerini etkileyen karar alma süreçlerini içerir. İktisadi yönetişimin adalet, yoksulluk ve yaşam kalitesi üzerine temel çıkarımları vardır. Politik yönetim ise, politikaların üretildiği karar alma süreçleridir. İdari yönetim, politikaların uygulandığı sistemdir. Bu üçünün toplamı olarak iyi yönetişim politik ve sosyo-ekonomik ilişkilere rehberlik eden süreç ve yapıları anlatır.”

UNDP (1997) iyi yönetişimi insanlığın gelişimi ve yoksullukla mücadele için önemli bir araç olarak görmektedir. Yönetişim devleti içeren ancak özel sektörü ve sivil toplumu da

kapsaması dolayısıyla devleti aşan bir modeldir. Devlet siyasi ve yasal çerçeveyi oluşturacak, özel sektör iş imkânları sağlayacak ve gelir yaratacak mekanizma olarak tanımlanmaktadır. Sivil toplumda siyasi ve politik etkileşim sürecinde iktisadi, sosyal ve politik süreçlere katılacaktır. Her birinin güçlü ve zayıf yönleri olduğu için, iyi yönetişime atfedilen önemin nedeni bu üç sektör arasındaki etkileşimi yapılandıran mekanizmayı sağlamasıdır.

Bu modelde devletin görevi, küreselleşmenin sağladığı avantajların kullanılması ile istikrarlı ve güvenli bir ulusal ekonomi ve toplum sağlama arasında denge kurmak olmalıdır. Her birinin birbirini tamamladığı ve ayrı değerlendiremeyecekleri belirtilen İyi yönetişimin ilkeleri ise katılımcılık, hukuk devleti, saydamlık, konsensüs, yanıt verme kabiliyeti (responsiveness) , adalet, hesap verebilirlik, stratejik vizyon olarak gösterilmektedir (UNDP, 1997).

2.2.2.4 Yönetişim Modelleri

Literatürde farklı adlandırmalarla çeşitli yönetim modellerinin varlığından bahsedilmektedir. Burada Rhodes'in aşağıda anılan makalesinde 'yönetişimin kullanım alanları' olarak adlandırdığı analizine atıfla yönetim modelleri tartışılmaktadır.

Rhodes (1996) yönetişimi yeni bir yönetim "süreci", farklılaşmış düzenlenme "durumu", yönetmenin yeni bir "yöntemi" olarak tanımlamakta ve bu " yeni süreç, durum ve yöntem " için altı farklı kullanım yeri göstermektedir. Bunlar minimal devlet olarak yönetişim, şirket yönetişimi, yeni kamu işletimi, iyi yönetişim, sosyo-sibernetik sistem olarak yönetişim ve kendiliğinden örgütlenen şebekeler³² olarak yönetişimdir. Rhodes'in belirlediği bu kullanım alanlarının aynı zamanda yönetişim modellerine/türlerine işaret ettiğini tekrar belirtmekte fayda vardır.

Minimal devlette ya da minimal devlet için yönetişim modeli, kamu müdahalesinin biçim ve ölçüsünün yeniden tanımlanması, kamu hizmetlerinin piyasalara ya da piyasa benzerleri yapılara gördürülmesi konusunda bakir bir terimdir (Rhodes, 1996, s. 653). Yazar, yönetişimin kendiliğinden örgütlenen organizasyonlar arası ağa işaret ettiğini ve bu ağların piyasaları ve kaynakların tahsisi otoritesini elinde bulunduran, kontrol ve koordinasyon sağlayan hiyerarşik yönetim yapılarını tamamlama fırsatı sunduğunu ifade etmektedir. Rhodes (1997) aynı zamanda politika ağı olarak tanımladığı bu süreçte anayasal-yasal, finansal, politik, bilgiye ve organizasyona ilişkin güçlerin, kaynakların kontrolü ve politik kararların

³² Kendiliğinden örgütlenen şebekeler, ilişki ağı olarak yönetişim – (Networks) olarak da adlandırılabilir.

sonuçlarını etkileme potansiyelinde olduklarını yazmaktadır. Dolayısıyla, politika ağı terimi “yönetimden yönetişime” bir geçişi temsil etmektedir.

Şirket yönetişimi ise hem kamu hem özel sektörde uygulanabilen tamamlayıcılık, açıklık, bütünleşme, görev ve sorumluluk alanlarının net olarak tanımlanması yoluyla bireyleri eylemlerinden sorumlu tutma gibi prensiplere sahiptir.

Bayramoğlu (2005) şirket yönetiminde kullanılan yönetim modelinin anlaşılabilmesi için 1980’lerin başında çok uluslu şirket yönetimlerinin yapısında meydana gelen değişimleri anlamak gerektiğini yazmaktadır. Buna göre, 1980’lerin başında şirketlerin yapısındaki en belirgin değişim, aile şirketlerinden halka açık şirketlere doğru yaşanan değişimdir. Mali piyasalar aracılığıyla halka açılan ve büyüyen şirketlerde, şirket yönetimleri profesyonel yöneticilerden oluşurken, şirketlerin hissedar sayıları da artmıştır. Bu koşullarda, yönetişim kavramı işletme eylemlerinde şeffaflık ve hesap verebilirliğin anahtarı olarak görülmüştür.

Yönetişimin bir başka kullanım yeri YKİ yaklaşımıydı. Kamu yönetiminin yönetim anlayışına göre yeniden yapılandırılmasının YKİ akımına çok şey borçlu olduğu ifade edilmektedir (Bayramoğlu, 2005, s. 133).

Rhodes (1996) de YKİ yaklaşımının dümen tutma ve kamu işletmeciliği analizi ile yönetişimin benzerliklerine dikkat çekerek, Osborne ve Gaebler’in (1992) politik kararlar alma (steering-dümen tutma) ve kamu hizmetlerini sunma (dümen çekme- rowing) benzetmesine atıfta bulunmaktadır.

Osborne ve Geabler (1992), bürokrasiyi dümen çeken iflas aracı olarak tanımlamaktadırlar. Yazarlar, bürokrasi yerine on temel prensibe sahip “girişimci devlet/ girişimci hükümet” modelini önermişlerdir. Buna göre, girişimci devletler, hizmet sunucuları arasında “rekabeti” desteklerler. Vatandaşları, kontrolü bürokrasiden topluma kaydırmak yoluyla, güçlendirirler. Girdilere değil, çıktılara odaklanarak kendi kurumlarının performansını değerlendirirler. Müşterilerine seçenekler sunarlar ve sorunları oluşmadan fark ederek çözüm üretirler. Sadece para harcamanın değil, para kazanmanın da peşine düşerler. Bürokratik yapılar yerine piyasa mekanizmasını tercih ederler. Sadece kamu hizmetlerinin sunumu ile değil, kamu ve özel sektör ile gönüllü kuruluşlar arasında katalizör rolü üstlenerek, bunları toplumun sorunlarına çözüm üretmek için harekete geçirirler. Rhodes (1996) aslında girişimci devlet modelinin “daha az idare” ya da “daha az kürek çekme” önerisinin “daha çok yönetişim” demekle aynı anlama geldiğini ifade etmektedir.

Minimal devlet için yönetim modelinin ve YKİ yaklaşımının kamu yönetiminin yönetim anlayışına göre yeniden yapılandırılmasına ilişkin önerileri “kamu yönetimi” kavramını doğurmuştur. Bayramoğlu (2005) kamu yönetiminin, kamu sektöründe gerçekleştirilen reformları kapsayan bir üst kavram olarak özelleştirme, piyasalaştırma, şirket işletmeciliği, âdem-i merkezileşme ve bağımsız düzenleyici kuruluşların yaygınlaştırılmasını kapsadığını belirtmektedir. Özelleştirme, kamu varlıklarının mülkiyetinin özel sektöre verilmesi; piyasalaştırma ise, kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda piyasa mekanizmalarının kullanılması anlamına gelmektedir.

Şirket işletmeciliği ise, kamu sektörünün özel sektörün işletmecilik anlayışına göre yönetilmesi demektir. Âdem-i merkezileşme, kamu yönetiminde karar alma ve eyleme geçme süreçlerinin ülke ölçeğinde, yerel, bölgesel yönetimlere, özel sektöre veya gönüllü kuruluşlara devri anlamına gelmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaştırılması ise hükümete, yasama organına hesap verme sorumluluğu bulunmayan, özerk, piyasa önceliklerine göre kamu hizmeti sunmak üzere örgütlenmiş düzenleyici kurumları ifade etmektedir (Bayramoğlu, 2005, s. 134).

Rhodes’in altı farklı kullanımına işaret ettiği yönetim kavramının bir diğer kullanım yeri de “iyi yönetim” ifadesinin kullanıldığı Dünya Bankasının 2002 tarihli raporudur. “Piyasa için Kurumların İnşası” başlığını taşıyan raporda “iyi yönetim” tanımı şöyle yapılmaktadır (WB, 2002, s. 99):

“Piyasayı destekleyen birçok kurum kamu tarafından sağlanır. Devletin bu kurumları ne ölçüde sağlayabildiği, hem kişilerin piyasa içinde ne derece kolay hareket edebildiklerinin hem de piyasanın ne kadar düzgün işlediğinin göstergesidir. Bu tür kurumların başarıyla sağlanması ise ‘iyi yönetim’ olarak adlandırılır. İyi yönetim, yokluklarında piyasa işlemleri alanının sınırlı olduğu; mülkiyet haklarının oluşturulmasını, korunmasını ve kanun gücüyle uygulanmasını, aynı zamanda da rekabeti teşvik eden düzenleyici rejimlerin sağlanmasını kapsamaktadır. Ayrıca, piyasa faaliyeti için gereken istikrarlı ortamı yaratan güçlü makroekonomik politikaların sağlanması da iyi yönetime dâhildir. İyi yönetim, ayrıca, piyasaları destekleyen kamu kurumlarının meşruiyetini bozan ve politika hedeflerini alt üst eden yolsuzluğun mevcut olmaması anlamına da gelir.”

Dünya Bankası yönetim terimini üç farklı boyut tanımlayarak açıklamaktadır. Bunlardan ilki, ‘siyasal rejim biçimi’dir; yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrılığına dayanan demokratik yönetime sahip seçimlerle belirlenen başkanlık ya da parlamenter sistemin işlediği, yürütme organını etkileme kapasitesine sahip siyasal rejim. Terimin ikinci boyutu,

bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynakları yönetme yetkisini kullanma sürecidir. Terimin işaret ettiği üçüncü boyut ise hükümetlerin işlevlerini yerine getirme ve politikalarını oluşturma ve uygulama kapasitesidir ve belli bir kamu yönetimi anlayışına gönderme yapar. Bu; etkin, bağımsız, hesap sorulabilen, saydam bir kamu yönetimi anlayışıdır. Raporda yönetim, “bir ülkenin kalkınması için ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde iktidarın kullanılma üslubu” olarak tanımlanmaktadır (World Bank, 1994, s. xiv/ Box 1).

Dünya Bankası’na (2002) göre yönetim anlayışının oluşturulması için gereken en önemli koşul, devletin ‘etkin’ ve ‘verimli’ bir yapıya sahip olmasıdır. Devletin yönetimdeki işlevi, kamu harcamalarının en düşük maliyetle gerçekleştirildiği optimal bir devlet büyüklüğüne ve profesyonel zihniyete sahip bir yönetici kadronun varlığına bağlıdır. Yönetim kavramının oluşturulması için gereken koşullardan ikincisi, devletin piyasaları güçlendirici bir ortam yaratma kapasitesi geliştirmesiyle ilgilidir. Buna göre devlet, bir taraftan yaptığı kamu harcamaları ile piyasa için dışsal ekonomiler yaratırken, diğer taraftan da yasa gücüne dayanarak piyasa için güvenli mülkiyet hakları sistemini oluşturup piyasaya yapacağı müdahalelerin kapsamını da açıklığa kavuşturmalıdır. Devlet, bilgileri şeffaflık ilkesi gereği piyasalara ve tüm kamuoyuna açıklamalı, belirsizlikleri ortadan kaldırmalıdır. Rapora göre, “az gelişmiş ülkelerin” kamu yönetimlerindeki yozlaşmanın sebebi kamu kaynaklarının amaçları dışında kullanılarak israf edilmesidir. Yönetimin oluşturulması için gerekli son koşul, devletin bu amaçla uygulayacağı reformlarını sürekli kılabilen bir ortamın oluşturulabilmesi için sivil toplumun geliştirilmesi gereğidir.

Sivil toplum ile anlatılmak istenen, kalkınma sürecinin temel aktörleri kabul edilen piyasa ile kamusal alanda faaliyet gösteren Sivil Toplum Kuruluşları’dır (STK). Karar alma mekanizmalarına üreticiler olarak piyasalar katılırlarken, STK’lar da kamu hizmetlerini tüketenlerin temsilcileri olarak sürece dâhil olacaklardır. Buna göre, devlet, sermaye birikiminin devamlılığını sağlayan, piyasa ekonomisinin şartlarının özgürce işlemesi için gereken ekonomik ve toplumsal düzeni sağlayacak güçte, küçük ama etkin ve yansız bir icra organı gibi hareket edecektir. ‘Az gelişmiş ülkelerin’ yapısal uyum ve istikrar politikaları doğrultusunda gerçekleştirecekleri kurumsal ve hukuksal reformlar piyasa ile işbirliği içinde yapılacaktır. Bu süreçte STK’ların da devletin sosyal refah politikalarını terk etmesiyle oluşan alanı doldurması beklenecektir (Acı, 2005, s. 214, Williams ve Young, 1994, s. 8, Rhodes, 1996, s. 65).

Yönetim terimi piyasayı kurala bağlayan, işlem maliyetlerini azaltan ve sivil toplumun gelişmesine uygun koşulları hazırlayan “piyasa dostu” bir devlete gönderme yapmaktadır (Tatar-Peker, 1996, s. 42).

Sosyo-sibernetik sistemler olarak yönetim modeli, bir sosyo-politik sistemde tüm ilgili aktörlerin müdahalesinin etkileşimi sonucu oluşan yapı olarak tanımlanmaktadır (Rhodes, 1996, s. 657). Yazara göre, bu yapı tek bir aktöre indirgenemez. Yani, politik kararlar merkezi karar mekanizmasının bir ürünü değildir. Merkezi otorite kanunları yaparken yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum ile etkileşimde olur. Kamu ya da özel, hiçbir politik aktör karmaşık sorunların çözümü için gereken bilgiye tek başına sahip değildir ve hiçbir aktör tek başına gerekli araçları etkin kullanacak kadar yeterli kaynağa sahip değildir.

Devletin buradaki görevi politik etkileşimi sağlamak, sorunların üstesinden gelecek çeşitli mekanizmaları desteklemek ve hizmetleri aktörlere dağıtmaktır. Bu türden yapılanmalara kamu özel ortaklığı ve ortak girişimler örnek verilmektedir.

Rhodes (1996), kavramın bu kullanımının ulusal yönetim ile sınırlı olmadığını, uluslararası sistemi de içine aldığını belirtmektedir. Böylece kavram, hükümet/yönetim “government” kavramından daha kapsayıcı olarak değerlendirilmekte resmi olmayan sivil toplum örgütlerini de kapsadığı belirtilmektedir.

Böylece, sosyo-sibernetik yaklaşım merkezi tek bir aktörün yönetim olanaklarının sınırlılığına dikkat çekerek artık tek bir egemen otoritenin olmadığını iddia etmektedir. Onun yerine, her politika alanı için ayrı aktörler birleşimi almıştır ve bu sosyo-politik aktörler arasında karşılıklı bağımlılık ve ortak amaçlar vardır. Özel, kamu ve gönüllülük esasına göre işleyen STK’ lar arasındaki sınır gittikçe belirsizleşmiştir; yeni eylem, kontrol ve müdahale mekanizmaları gelişmiştir.

İlişki ağı olarak yönetim ise, belli bir yapıyı değil ilişkiyi esas alan yönetim modelidir. Geleneksel hiyerarşik örgüt yapılanması yerine, ilişki ağına dayanan modelde, devlet-toplum-piyasa arasındaki ilişkinin niteliği ve yeni bir toplumsal örgütlenme tarzı ifade edilmektedir.

Aktörler arasındaki ilişkiselliğe vurgu yapan ağ terimi (network), kesintisiz bir bağa işaret etmektedir. Bu bağ, aynı zamanda karşılıklı bağımlılığın bir ifadesidir. Aktörler arasında hiyerarşik değil heterarşik (eşitler arası) bir ilişkinin varlığından bahsedilmektedir. Bu özellikleri ile modelin örgütsel ve yönetsel demokrasiyi sağladığı iddia edilmektedir (Bayramoğlu, 2005, s. 148). Bu ağlar para, bilgi, uzmanlık gibi kaynakların paylaşılması yoluyla çıktı üzerindeki etkisini artıran ve Rhodes’in oyuna benzettiği süreçte oyuncuların diğerlerine bağımlı olmaktan kaçındıkları organizasyonlardan oluşmaktadır. Bu durumda yönetim ağların yönetimi veya işletilmesi olarak tanımlanmaktadır. Ağların yönetimi (networks management) ise kamu sektörüne özgü bir süreçten çok daha ötesini ifade etmektedir.

Ağlar sosyal koordinasyonun (formasyonun) bir tür oluşum biçimi, yani toplumun örgütlenme biçimi olarak tanımlanmaktadır ve organizasyonlar arası bağların yönetimi özel sektör yönetim/işletim faaliyeti için de benzer öneme sahip bulunmaktadır. Böylece ilişki ağlarının yönetimi ekonomik aktivitenin koordinasyonu için de yeni bir form (biçim, tarz) olarak gösterilmektedir (Rhodes, 1996, s. 659).

Böylece *ağların yönetişimi modeli* kamu sektörü, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar arasındaki sınırı yeniden tanımlamaktadır. Bu modelde, merkezi idare hiyerarşik üstünlüğünü yitirmektedir. İlişki ağlarının kendiliğinden oluşması (self-organizing) olması ise otonomluk olarak tanımlanmaktadır.

Merkezi idarenin kontrol kapasitesinin azalması, politikaların oluşma sürecinin karmaşık hale gelmesine ve sürece dâhil olan kurumların sayısının artmasına bağlanmaktadır. Devletin artık sosyal sistemdeki olayları etkileyen birçok aktörden sadece bir tanesi olarak diğer kurumları etkileyecek meşruluk temelini yitirdiği, sistemdeki diğer aktörlerin ise otonom mekanizmalar olarak özgürlüklerini ilan ettikleri savunulmaktadır. Bu çerçevede, deregülasyon ile yani devletin düzenleme kapasitesini/olanaklarını yitirmiş sadece dümen tutan bir aktör olarak tanımlanması ile ilişki ağları kendi alanlarında kendi politikalarını geliştirme olanağına kavuşmaktadırlar (Bayramoğlu, 2003, s. 158).

Sonuç olarak, 1970'lerdeki ekonomik kriz ertesinde ulus-devlete atfedilen roldeki değişim, kamu ve özel sektörün sınırlarının yeniden belirlenmesine neden olmuş ve piyasa güçlerine daha çok güvenilmesi sonucunda devletin küçülmesi ve geleneksel kamu yapılanmasının eleştirilmesi ile sonuçlanmıştır. Devlete ve kamu ekonomisine yüklenen roldeki değişim beraberinde geleneksel kamu yönetimi modelinin sorgulanmasını getirmiş, piyasa önceliklerine göre oluşan değerler sistemi yeni uygulamaları doğurmuştur. Bu doğrultuda, bürokrasi ve geleneksel kamu hizmetleri sunma yöntemleri eleştirilmiş, devletin her zaman kamu hizmetlerinin sağlayıcısı olmak zorunda olmadığı kamu hizmetlerinin gördürülmesi işinin sözleşmelerle ya da düzenlemelerle devredebileceği ifade edilmiştir. Kamuda işletmecilik mantığı ve uygulamaları, siyaset ve yönetim alanının birbirinden ayrılmasında birer araç olarak görülmüştür. Kamu idarecileri ise artık sadece kuralları uygulayan yöneticiler değil, organizasyonun amaçlarına ulaşması için sorumluluklar alan kişiler olarak görülmektedir. Bu çerçevede, üst düzey yöneticilere daha fazla yetki verilmeli, görevleri açık ve net bir şekilde tanımlanmalıdır. Böylece karar verme yetkileri ve hesap verme kapasiteleri artırılmış olacaktır. Örgüt için standartlar ve performans değerlendirmeleri için ölçütler belirlenmelidir. Bunun için amaçlar, hedefler ve başarı ölçütleri tanımlanmalıdır. Bu şekilde hesap verilebilirlik, etkinlik ve verimlilik sağlanabilecektir. Süreçten çok sonuçlara

odaklanılmalıdır. Sonuç (çıktı) performans ölçümleri ile kontrol edilmeli ve kaynak tahsisi buna göre yapılmalı ve çalışanlara yapılacak ödemelerde de performans esası benimsenmelidir. Böylece merkeziyetçi ve bürokratik personel yönetimi anlayışından dinamik ve yenilikçi insan kaynakları yönetimine geçilebilecektir. Kamu yönetimindeki merkeziyetçi yapıya son verilmeli, her bir yönetim birimi kendi bütçesi ile faaliyet göstermelidir. Üretim ve hizmet sunumu birbirinden ayrılmalı; hizmetin üretimi veya sunumu aşamasında özel sektör ile işbirliği yapılarak daha verimli olunmalıdır. Kamu sektöründe rekabetin koşulları oluşturulmalıdır. Kamu ihale süreçleri bu ilkelere göre tasarlanmalıdır. Özel sektöre ait yönetim teknik ve usuller benimsenmeli, işe alma ve ücret politikalarına esneklik getirilmelidir. Kaynak kullanımında tutumluluk esas olmalı, özel sektörde kullanılan fayda maliyet analizleri uygulanmalı ve çalışma disiplini artırılmalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİ BÜTÇE SİSTEMİ

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kamu harcamalarına ilişkin önerilerinin kurumsal düzenlemelerle hayata geçirilmesiyle yeni bir bütçeleme anlayışı ve yeni bir bütçe sistemi oluşmuştur. Bütçe süreci devlet aygıtı içinde köklü dönüşümlerin gerçekleştiği başlıca alanlardan bir tanesidir.

Kurumsal düzenlemeler, eski sistemin “yapısal reformlarla” dönüşümünü anlatmaktadır. Bu reformlarda “yeni kamu işletmeciliği” söylemi ve uygulamaları benimsenmektedir. “Bu söylem, etkinliğin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının düşürülmesi, hizmet sunumunun iyileştirilmesi, bürokrasi ve harcama programları üzerindeki siyasi denetimin güçlendirilmesi, saydamlığın artırılması, kamu çalışanlarının politika geliştirmesi ve performans yönetimi konusunda sorumlu tutulması gereğini vurgulamaktadır” (Arın, 2000, s.22).

Bu düzenlemelerin ve reformların amacını, gerekçesini ve izlenecek yol haritasını Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi kurumlara ait çeşitli rapor ve dokümanlarda bulmak mümkündür. Bu dokümanlarda “Kamu Harcama Yönetimi” ifadesi devlet bütçe sistemini de kapsayan daha geniş bir yapıyı anlatmak üzere kullanılmaktadır.

Demirbaş (2006), kamu harcama yönetimi yaklaşımını bütçeye ilişkin sonuçların elde edilebilmesi için geleneksel yapıların yetersiz kaldığını etkin sonuçlara ulaşmak için birtakım kurumsal düzenlemelerin yapılması gerektiğini savunan yeni bir “bütçeleme yaklaşımı” olarak değerlendirmiştir.

Bu bölümde öncelikle yukarıda sözü edilen kurumların kamu harcama yönetimi yaklaşımı çerçevesinde bütçe ile ilgili önerilerini içeren rapor ve dokümanlara, daha sonra yeni bütçeleme sisteminin unsurlarına ve bu bağlamda yeni kamu işletmeciliğinin bütçelemeye ilişkin gerçekleştirdiği dönüşüme yer verilecektir.

3.1 Kamu Harcama Yönetimi ve İlgili Uluslararası Raporlar

Bilindiği gibi Dünya Bankası, OECD ve IMF gibi kuruluşlar devletin dönüşümü, kamu sektörünün daraltılması, kamu harcama sisteminin yeniden yapılandırılması konularında çalışmalar yürütmektedirler. Kamu harcama yönetiminin bir parçası olarak devlet bütçe sisteminin ekonomik gereklilikler doğrultusunda yeniden yapılandırılması söz konusudur. Bu bölümde kamu harcama sisteminin yapılandırılması ve devlet bütçesine ilişkin söz konusu kuruluşların ilgili metinlerine değinilecektir. Ortak kavram ve kurallar üzerinde durularak yeni bütçe sisteminin unsurlarına ulaşılmaya çalışılacaktır.

3.1.1 Dünya Bankası ve Kamu Harcama Yönetimi Elkitabı

Dünya Bankası 1997 tarihli Değişen Dünyada Devlet isimli kalkınma raporunun ardından 1998 yılında Kamu Harcama Yönetimi Elkitabını yayınlamıştır. Kitap, raporda vurgulanmış olan *devletin dönüşümü için gerekli kurumsal hazırlıkların* yapılması gerektiği tespitinin altını yeniden çizmektedir.

Buna göre, iyi analiz edilmiş sağlam kamu politikaları, sürdürülebilir kalkınma sonuçlarını garanti etmemektedir. Sağlam politikaların ve doğru analizlerin kurumsal alt yapısı oluşturulmadıkça sürdürülebilir kalkınma güvence altına alınamayacaktır. Böylece Dünya Bankası bütçelemeye ilişkin “yapısal reformların” ‘gerekçesini’ açıklamış bulunmaktadır: sürdürülebilir kalkınmanın güvence altına alınması. ‘Kamuda kurumsal kapasitenin canlandırılması’ olarak özetlenen kitabın amacının gerekçesi olarak gösterilen 1997 tarihli Kalkınma Raporunun konu ile ilgili cümleleri aşağıdaki gibidir:

“Devlet kapasitesi, devletin topluma en az maliyetle ortak faydayı sağlama yetisidir. Bu kapasite kamu çalışanlarının idari ya da teknik yeterliliği ile bunu destekleyen sistem ve süreçleri kapsamakla birlikte bundan çok daha fazlasıdır. Bu kapasite aynı zamanda, politikacılara ve kamu çalışanlarına esneklik veren kurumsal mekanizmalar, kurallar ve ortak faydayı ilgilendiren kısıtlamaları da içerir.”

Kitapta bütçeye ilişkin üç düzey tanımlanmaktadır (1998: VII):

Mali disiplin; stratejik önceliklere göre kaynak dağılımı (strategic prioritization-allocative efficiency); hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik, teknik verimlilik (Operational performance, technical efficiency).

Bütçeye ilişkin tanımlanan üç düzey aynı zamanda doğru bütçeleme hedefleri olarak gösterilmektedir (Schick, 2009, s. 2). Dolayısıyla kamu harcama yönetimi yaklaşımına göre bütçe, kamu ekonomisini bu üç düzeyde etkilemektedir.

Bu nedenle Dünya Bankası, kurumsal düzenlemelerin üç düzey arasındaki ilişkilerin gerçekleştiği alanlarda yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Mali disiplin, mali kurallar ile ya da bütçe açıkları ve diğer büyüklükler üzerinde mali sorumluluk süreçlerinin tanımlanması ile sağlanacaktır. Kaynak dağılımında etkinlik; harcama önceliklerinin, politika-planlama-bütçeleme süreçleri arasındaki kopuklukların giderilmesi yoluyla belirlendiği bir sistem olan orta vadeli harcama sisteminin uygulanması ile sağlanacaktır. Teknik verimlilik, harcamalarla elde edilen sonuçlar arasındaki bağlantıyı kuran performans bütçe ile sağlanacaktır.

Bunlar aynı zamanda bütçe fonksiyonlarının (kamu kaynaklarının kullanımı, kaynak kullanımının planlanması ve kaynak yönetimi) yeniden formüle edilmesidir. Bu reformlar ister kapsamlı olsun ister sistemin bir bölümüne ilişkin olsun sayılan üç düzeyle ve daha geniş toplumsal, siyasi ve ekonomik çevre ile ilişkilendirilmelidir (Dünya Bankası, 1998, s. 10).

Tablo 3.1. Bütçe Fonksiyonları ve Kurumsal Düzenlemeler

FONKSİYON	KURUMSAL DÜZENLEMELER (REFORMLAR)	
Makro Mali Disiplin	1- Güçlü bir Maliye Bakanlığı 2- Bütçe teklifleri alınmadan önce makro harcama düzeyinin sınırlanması 3- Orta vadeli bütçe tahminleri yapılması 4- Gerçekçi ve sürdürülebilir mali kurallar 5- Bütçenin kapsamlı yapısı	HESAP VERME SORUMLULUĞU VE SAYDAMLILIĞIN GÜÇLENDİRİLMESİ
Kaynak Tahsisinde Etkinlik	1- Hükümetin politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi 2- Kaynak tahsisinde çok yıllık bütçe tahminlerinin dikkate alınması 3- Bütçe teklifleri alınmadan önce, harcama grubu (sektör) ve harcamacı kuruluşlar için harcama tavanları belirlenmesi ve sektör içi kaynak tahsisinde harcamacı kuruluşlara esneklik tanınması 4- Kaynak tahsisinde objektif ölçütlerin kullanılması 5- Bütçenin kapsamlı yapısı	
Kaynak Kullanımında Etkinlik	1- Harcamacı kuruluşlara özerklik tanınması 2- Gelirlerde öngörülebilirlik 3- Yöneticinin kurumunun performansından sorumlu olması 4- Kuruluş düzeyinde stratejik planlama anlayışının benimsenmesi	

Kaynak: Campos ve Pradhan, 1999: 32 alıntılan Demirbaş, 2010, s. 12)

Dünya Bankasına göre (1998), iyi işleyen bir kamu yönetimi üç temel özelliğe sahip olmalıdır: Hangi kararların kimler tarafından alınacağı açık bir şekilde tanımlanmalıdır. Esneklik ve hesap verebilirlik bağdaştırılmalıdır. Kaynakların yeniden öncelik sırasına konulması ve yeniden dağılımı konusunda isteklilik gösterilmelidir.

“Kuruma³³” odaklı, finansal yönetim ve bütçelemeye ilişkin prensipler şöyle sayılmaktadır (DB,1998, s. 1-2): kapsamlılık ve disiplin, meşruluk, esneklik³⁴, tahmin edilebilirlik, feshedilebilirlik, dürüstlük, eksiksiz ve gerektiğinde sağlam bilginin oluşturulması, saydamlık ve hesap verebilirliktir³⁵.

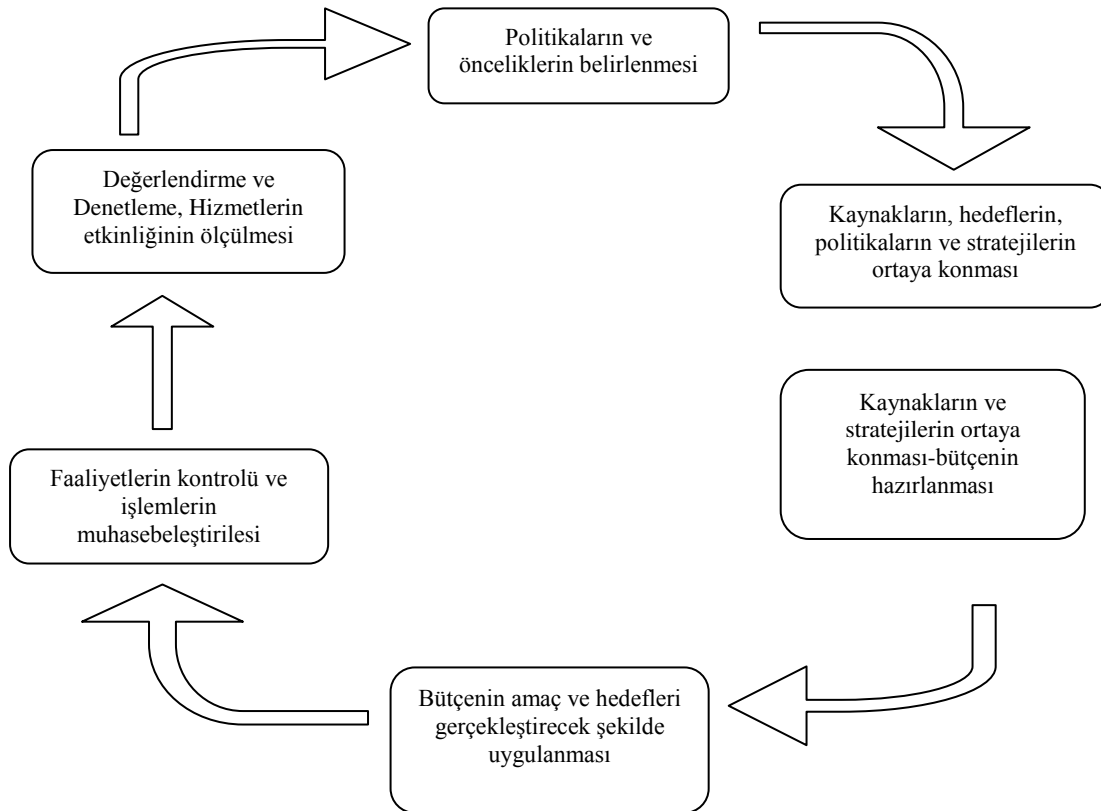
Dünya Bankasına göre (1998) eski bütçe sisteminin performansı yetersizdir çünkü eski yöntemler politikaların yapılması, planlama ve bütçeleme süreçleri arasındaki ilişkiyi kurmakta yetersizdir. Buna ilişkin olarak, kaynak dağılımı ve kullanımının zayıf yönleri şöyledir (1998, s. 5-box.1): yetersiz planlama; politikaların oluşturulması, planlama ve bütçeleme süreçleri arasındaki bağlantısızlık; harcama kontrollerinin zayıf olması; formüle edilen ve uygulanan bütçenin farklı olması; muhasebe sisteminin yetersizliği, bütçe fonlarının kurumlara ve alt kademe yönetimlere aktarımında verilen sözlerin tutulmaması; dış yardımların kötü yönetimi, nakit akışı yönetiminin zayıflığı, finansal performansa ilişkin raporlama yapılmaması, çalışanların motive edilmemesi.

³³ Dünya Bankası “kurum” (institution) sözcüğünü oyunun kuralları, insan ilişkilerine şekil veren ve toplumsal olarak paylaşılan insan ürünü kurallar olarak kullanmaktadır. Bu tanım yeni kurumcu iktisadın tanımı ile örtüşmektedir.

³⁴ Esneklik ise, gerekli tüm bilgilerin kararlara aktarılması anlamında kullanılmıştır. Tahmin edilebilir olma ilkesi politika ve programların etkin ve verimli uygulanması için önemli bulunmuş, bu nedenle de mali politikalarda orta vade anlayışının gerekliliğine işaret edilmiştir.

³⁵ Saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kararların tüm dayanakları, sonuçları ve maliyetlerini de içerecek şekilde kamu için erişilebilir ve açık olması olarak tanımlanmıştır. Saydamlık ayrıca karar vericilerin tüm gerekli bilgi ve belgeye ihtiyaç duyulan anda ulaşabilmesini de anlatmaktadır.

Şekil 3.1 Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi



Kaynak: The World Bank (1998), *Public Expenditure Handbook*, The World Bank, Washington, s. 32.

Kitapta, Caiden (1980)'e yapılan atıfla, gelişmekte olan ülkelerin bütçelemeye ilişkin sorgulanması gereken birtakım ortak varsayımlarla hareket ettiği ifade edilmektedir. Bu varsayımlar şöyle sıralanmaktadır (WB, 1998, s. 6): Her zaman her durumda uygulanabilen tek bir bütçe örneği vardır. Bütçelemenin amacı iktisadi planlamadır. İyi bir bütçe yapılması yeterli kaynağın varlığına bağlıdır. Bütçe kararları politik kararlardan ayrıştırılabilir. Ne olursa olsun eşgüdümlülük en iyisidir. Kapsamlı kararlar kısmi kararlardan, karmaşık çözümler de basit çözümlerden üstündür. Politika iktisat kadar önemli değildir. İyi bütçeleme düzenlemeye ilişkin bir şeydir. Kalkınma için bütçe yapma geçerli ve yeterlidir.

Caiden'in tespit ettiği ortak eğilimlere işaret edildikten sonra, Dünya Bankası tüm ülkelerin sorunlarının ortak çözümü olarak "mali disiplin"i göstermektedir. Mali disiplin, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtma, etkin ve verimli kullanma kapasitesi olarak tanımlanmaktadır (WB, 1998, s. 6). Bütçelemeye ilişkin birçok zayıf yönün, bütçelemenin farklı fonksiyonları (kamu kaynaklarının kontrolü, kaynak dağılımının planlanması, kaynakların yönetimi) arasındaki bağlantının tespit edilememesinden kaynaklandığı belirtilmektedir. Ülkelere önerilen ise reformlardan önce reformların üzerine inşa edileceği temeli kurmaktır (WB, 1998, s. 8- Box 4). Oluşturulması gereken bu temelin ayrıntılarını

Schick (1999) şöyle sıralamaktadır: Performans bütçenin uygulanmasına geçilmeden önce performansı talep eden ve destekleyen alt yapının oluşturulması; çıktı kontrollerine geçmeden önce girdi kontrol süreçlerinin geliştirilmiş olması; tahakkuk esaslı muhasebeye geçmeden önce nakit esaslı muhasebe sisteminin kurulmuş olması; iç kontrol süreçlerini kurmadan önce iyi bir dış kontrol mekanizmasının yerleşmiş olması; finansal yönetim sistemini kurmadan önce güvenilir bir muhasebe sisteminin kurulmuş olması; sonuç odaklı bütçelemeden önce iş ve süreç odaklı bütçenin uygulanmış olması; performans esaslı denetime geçmeden önce etkili çalışan bir mali denetimin kurulması; tahmin edilebilir bir bütçe uygulamasına geçmeden önce bütçeleri uygulayan yöneticilerin kaynakları güvenilir bir şekilde kullandıklarından emin olunması.

Özetle, Dünya Bankası 1997 tarihli Kalkınma Raporu ile çizdiği devletin rolüne ilişkin çerçeveyi kamu harcamalarına ilişkin bir el kitabı hazırlamak sureti ile doldurmakta ve kamu harcama sisteminin nasıl olması gerektiğine ilişkin ayrıntılı önerilerde bulunmaktadır. Elkitabında karar alıcı (decision makers) olarak ifade edilen öznenin kim olduğunun açıkça tanımlanmamış olması, kamu yararı (public interest) kavramı yerine ortak yarar (collective interest) ifadesinin kullanılması ve yine kavramın açıkça tanımlanmamış olması dikkat çekicidir.

3.1.2 OECD ve Kamu Harcamalarının Yönetimi - Geçiş Ekonomileri için Referans Kitabı

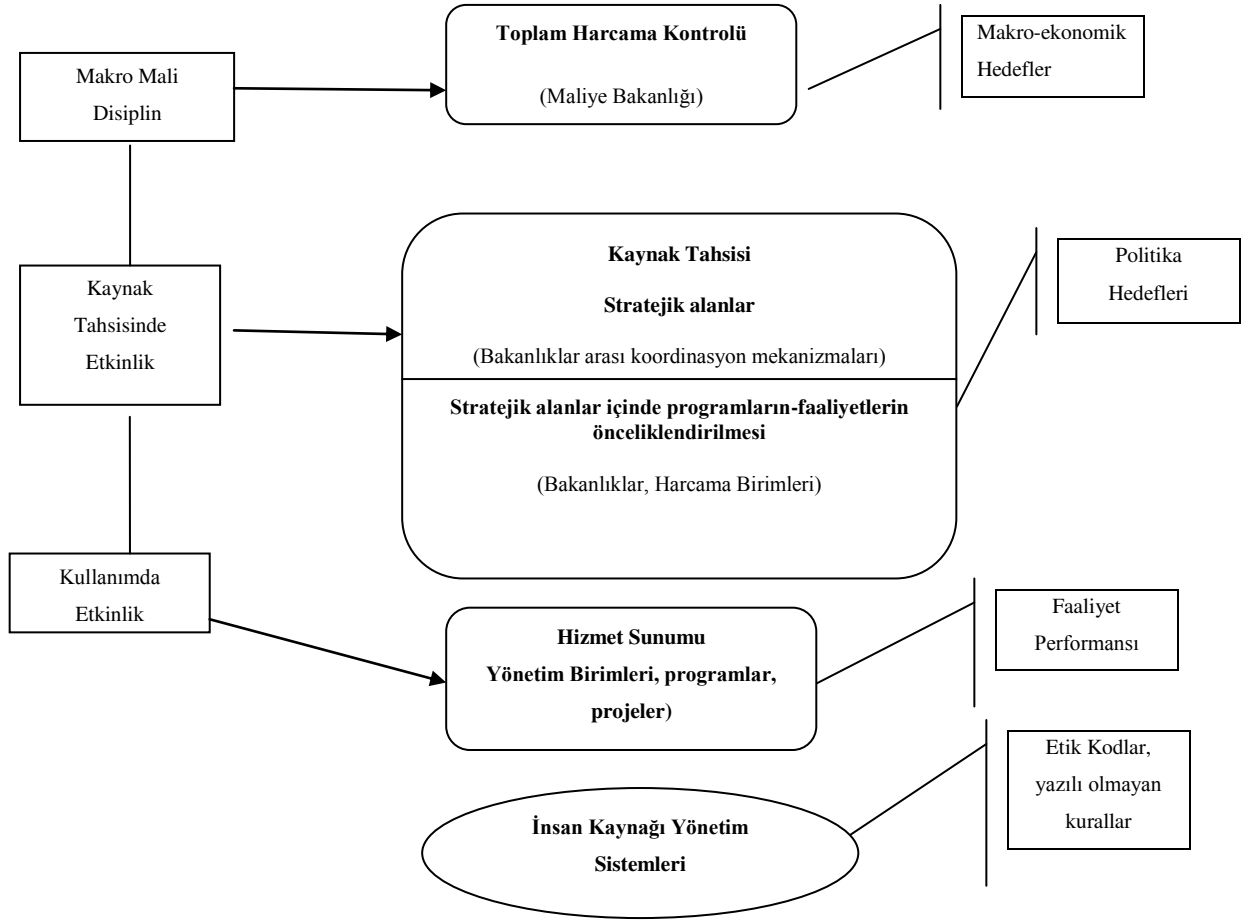
Dünya Bankasının elkitabına benzer bir kitap 2001 yılında OECD tarafından “Kamu Harcamalarının Yönetimi- Geçiş Ekonomileri için Referans Kitabı³⁶” adıyla SIGMA Programı³⁷ kapsamında yayınlanmıştır. Kitap bütçenin hazırlık, uygulama, kontrol ve denetim süreçlerine ilişkin kapsamlı bir uygulama rehberi olma iddiasıyla esas olarak kapitalist sistemle bütünleşme sürecindeki geçiş ekonomilerinin bütçe süreçlerinin uluslararası standartlara uyumunu sağlamak için hazırlanmıştır.

Kitapta, kamu harcama sisteminin esas hedefleri olarak mali sürdürülebilirlik, etkin kaynak dağılımı ve operasyonel verimlilik gösterilmektedir.

³⁶ Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Economies

³⁷ Support For Improvement in Governance and Management Programme -Yönetim ve Yönetişimdeki İyileştirmelerin Desteklenmesi Programı

Şekil 3.2 Kamu Harcama Yönetiminde Hedefler



Kaynak: OECD, Managing Public Expenditure: A Reference Book For Transition Countries, Edited By Richard Allen – Daniel Tommasi, SIGMA, 2001, s.20.

Saydamlık konusu diğer bir amaç olarak belirlenmiş ve IMF'nin Mali Saydamlık Üzerine İyi Uygulama Kodlarına (IMF's Code of Good Practices on Fiscal Transparency) atıfta bulunulmuştur. Bu kodlara Dünya Bankası'nın elkitabında da yer verilmiştir (WB,1998, s. 26/ Box 2.5). Dolayısıyla mali saydamlık konusu her üç kurumun da kamu yönetimi için belirlediği önemli bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre mali saydamlık dört unsurdan oluşmaktadır:

Görev ve sorumlulukların tanımlanması: Kamu sektörü ekonominin geri kalanından net bir şekilde ayrılmalıdır. Ayrıca hükümetin siyaset ve yönetime ilişkin görevleri iyi bir şekilde tanımlanmalıdır.

Mali konulara ilişkin bilgilere kamu erişiminin sağlanması: Kamu harcamalarının geçmiş, cari ve gelecek projelerine ilişkin mali bilgiler kamu ile paylaşılmalıdır. Mali bilgilerin zamanında kamuoyuna duyurulması esastır.

Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanması süreçlerinin açıklığı: Bütçe dokümanları mali politika amaçlarını, makro ekonomik çerçeveyi, bütçe kurallarını ve tanımlanabilir temel mali riskleri içermelidir. Bütçe tahminleri sınıflandırılmalı, politika analizine uygun bir şekilde kamuoyuna sunulmalı ve hesap verebilirliği teşvik etmelidir. Uygulamaya ilişkin iş akış süreçleri ve onaylanmış harcamaların izlenme süreci açıkça belirtilmelidir. Mali raporlama, zamanında, kapsamlı ve güvenilir olmalı, bütçeden sapmaları göstermelidir.

Doğruluğun bağımsız güvencesinin sağlanması: Mali bilgilerin doğruluğu kamu ve bağımsız denetim tarafından izlenmelidir.

IMF tarafından belirlenen, Dünya Bankası'nın ve OECD'nin kamu harcamalarının yönetimine ilişkin önerileri arasında bulunan bu ilkeler, yeni kamu işletimi anlayışı çerçevesinde bütçelemeye ilişkin reformların temelini oluşturmuşlardır. Diğer vurgulanan ortak kavram ve süreçler mali disiplin, hesap verilebilirlik, harcamalarda etkinlik ve verimliliklerdir.

Tablo 3.2. Bütçenin Fonksiyonları ve Kamu Harcama Yönetiminin (KHY) Hedefleri

Bütçenin Fonksiyonları – KHY’ nin Hedefleri	
Dünya Bankası	OECD
Mali disiplin – Fiscal discipline	Mali sürdürülebilirlik – Fiscal sustainability
Stratejik önceliklere göre kaynak tahsisi – strategic prioritization –allocative efficiency	Etkin kaynak dağılımı – Efficient resource allocation
Teknik verimlilik – Technical efficiency, Operational performance	Operasyonel verimlilik – Operational efficiency

Kaynak: The World Bank, *Public Expenditure Handbook*, 1998: IIV; OECD, *Managing Public Expenditure: A Reference Book For Transition Countries*, Edited By Richard Allen – Daniel Tommasi, SIGMA, 2001.

OECD ülkelerinde mali hedefleri etkileyen üç faktör gösterilmektedir. Ekonominin genel performansı ve mali kurala bağlılık bunlardan ikisidir (Blöndal, 2003, s.8). Yazara göre ekonomik büyüme ve mali disipline bağlılık ikilisi başarılı mali sonuçları tek başına doğurmamaktadır. Bütçe fazlası elde eden ülkeler aynı zamanda bütçe süreçlerinde reformlar yapan ülkelerdir.

Bu bağlamda OECD ülkelerinde yapılan reformlar hesap verme sorumluluğu çerçevesinde belli bir esneklik dâhilinde merkezi hükümetin kaynak kullanımı yetkisini harcama birimlerine bırakmasını ve bu yetki karşılığında harcama birimlerinin sonuçlardan sorumlu tutulmalarını içermektedir.

Yönetimin hesap verebilirlik kapasitesi stratejik planlar, performans ölçümleri ve hedefleri, yeni muhasebe kuralları ve yıllık raporlar, değerlendirme ve denetim mekanizmasının daha yoğun kullanımı, finansal teşvik ve yaptırımlar gibi araçlarla artırılmaktadır.

Daha önceki yıllarda yapılan bütçe reformlarından farklı olarak yeni bütçe reformlarının sadece işleyişe ilişkin ve yönetim kapasitesinin iyileştirilmesine odaklanmadığı, top yekûn kamu sektörü işletiminin iyileştirilmesini amaçladığı belirtilmektedir. Reformların amacı, merkez ile kamu hizmeti sunan birimler arasında yeni bir ilişki biçiminin kurulması ya da bu ilişkinin yeniden tanımlanması şeklinde ifade edilmektedir. Buna göre, reformlar merkezin harcamalar ve program öncelikleri üzerinde yeni kontrol usulleri geliştirmesini, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin teşvik edilmesini ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite şartını gerektirmektedir (OECD, 1997a, s. 7-13).

Reformları uygulayan ülkelerin (İsviçre, Fransa, Avusturya, Yeni Zelanda, İngiltere) benzer sorunlarla karşılaştığı ifade edilmektedir. Bunlardan en önemlisi olarak merkezin sorumlulukları ile hizmet sunan birimler arasına net bir çizgi çekmenin güçlüğü gösterilmektedir. Merkez politik olarak hükümetin performansından sorumlu iken, operasyonel birimler kaynak kullanımını gerçekleştirerek kamu hizmetlerini sunarlar (OECD, 1997a, s. 8)

OECD, bu ifadesiyle siyaset ve yönetim fonksiyonunun kesin bir çizgi ile ayrılmasına ve kamu hizmetleri sunumu konusunun teknik bir konu olması gerektiğine işaret etmektedir. Bu görüşe göre, kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin tercihler siyasi bir içeriğe sahip olmayıp teknik bir konudur.

3.2 Yeni Bütçe Sisteminin Unsurları

Yukarıda tartışılan ilgili dokümanlarda kamu harcama yönetiminin sahip olması gerektiği ifade edilen ilkeler saydamlık, hesap verilebilirlik, sonuç odaklılık ve piyasaya yönelik olma olarak belirtilmişti. Doğru bütçelemenin hedefleri ise mali disiplin, kaynak kullanımında etkinlik ve teknik verimlilik olarak gösterilmişti. Yeni bütçe sisteminin unsurları ise bu ilkeleri uygulamanın ve hedeflere ulaşmanın araçları olarak değerlendirilen mali kurallar, orta vadeli harcama sistemi ve performansa dayalı bütçe olarak gösterilmektedir.

3.2.1 Mali Kurallar

İktisat ve maliye literatüründe “takdiri kararlara karşı kurallar - rules versus discretion” tartışması önemli bir yer tutmaktadır. “Takdiri ekonomi politikası” iktisat politikalarının araçları, öncelikleri, büyüklükleri ve zamanlaması konusunda politikacılara geniş takdir yetkisi tanıyan politikadır. Siyasi otoritenin ekonomi politikası araçlarında gerekli değişiklikleri yaparak ekonomik konjonktüre uygun tedbirleri alabileceği varsayılmaktadır. Bu varsayımla siyasi otorite geniş bir takdir yetkisi kullanarak para ve maliye politikası araçlarını kullanabilmektedir.

Kurala dayalı ekonomi politikası ise devlet tarafından uygulanacak ekonomi politikalarının araçları konusunda politikacılara verilen yetkilerin anayasal veya yasal sınırlamalara tabi tutulması halinde mümkün olmaktadır. Kuralların siyasi otoritenin keyfi davranışlarını sınırlandırabileceği ve ekonominin siyasetten ayrılmış olacağı ve mali disiplinin sağlanacağı varsayılmaktadır (Aktan vd, 2010, s. 1-2)

3.2.1.1 Tanımı ve Özellikleri

Mali kurallar, geniş anlamda, mali politika oluşturma, karar alma ve uygulama sürecine ilişkin temel ilke ve esaslar ile hukuki normlar olarak tanımlanmaktadır (Hallerberg vd, 2004, s.15). Dar anlamda ise, temel mali değişkenler üzerine konulan sürekli nitelikteki sayısal sınırlamalar olarak tanımlanmaktadır (Kopits and Symansky, 1998, s. 1). Borçlanma ve borç stokları, gelirler, harcamalar, bütçe dengesine ve bütçe açığına ilişkin mali kurallar olabileceği ifade edilmektedir.

Mali kuralların temel nitelikleri şöyle sıralanmaktadır (Hürcan,1999, s.31): Hukuki dayanağa sahip olmaları gerekmektedir. Anayasal ve yasal düzenlemeler, uluslar arası anlaşmalar, politik taahhütnameler ve koalisyon anlaşmaları bu çerçevede değerlendirilebilir. Kural uygulaması süreklilik arz etmelidir. Bu çerçevede bütçeler kanun hükmünde olsalar da yıllık olmaları nedeniyle kural uygulamaları için uygun bir zemin değildir. Kural uygulamalarına ilişkin yaptırım ve ekonomik düzeltme süreçleri olmalıdır.

3.2.1.2 Mali Kuralların Bütçeleme Sürecindeki Rolü

Geleneksel bütçe süreçlerinin temel sorunlarından birisi olarak, hükümetlerin sahip oldukları kaynakların ötesinde harcama yapmasına izin vermesi gösterilmektedir. Mali kuralların bütçelerin hazırlık aşamalarında bütçe tekliflerinin ekonomik koşullardaki değişikliklerle belirlenen harcama ve gelir limitleri içerisinde kalmalarını sağlayarak bütçe yapıcılarını sınırlandırdığı belirtilmektedir. Böylece mali kuralların bütçe sürecinin etkinliğini güçlendirdiği ve politika önceliklerinden bütçelerin de sorumlu tutulmasının önünün açıldığı iddia edilmektedir.

Schicks (2009) bütçe ilkeleri (birlik ilkesi, genellik ilkesi, yıllık olma ilkesi, saydamlık ilkesi vs.), bütçeye ilişkin kurallar ve prosedürler ne kadar iyi uygulanırsa uygulansın iyi bütçe sonuçlarını garantilemediğini, mali limitlerden yoksun bir bütçeleme harcama taleplerinin artışını engelleyemediğini yazmaktadır. Yazara göre mali kurallar, orta vadeli harcama sisteminin sağladığı orta vade perspektifinin çok daha ötesinde uzun vadeli bir görüş açısı sunabilmektedir. Ancak mali kuralların bütçelemedeki etkisinin etkin olabilmesi için orta vadeli bir zaman çerçevesi ile desteklenmesi gerekmektedir. Ayrıca, izleme ve kontrollerle politika değişikliklerinin bütçeler üzerindeki etkisi takip edilmeli, bütçe ile ilgili kararlar alınırken bunlar göz ardı edilmemelidir.

Böylece mali disiplinin aracı olarak gösterilen mali kuralların hem orta vadeli harcama sistemini tamamlayarak etkinliğini artırdığı hem de onun varlığını gerekli kıldığı ifade

edilmektedir. Mali kural uygulaması ile tüm OECD ülkelerinde orta vadede bütçe dengesi ya da fazlasının elde edilmesi amaçlanmıştır. Avustralya ve Yeni Zelanda dışındaki üye ülkelerin tamamında bu kural makro ekonomik ortalama büyüme tahminine dayanarak toplam harcama tavanını gösteren orta vadeli harcama çerçevesine dönüştürülmüş ve bakanlıklar düzeyinde yıllık ve izleyen yıllar itibari ile dağıtılmıştır.

“Harcama kuralı” adı verilen bu kural ile otomatik olarak makroekonomik dengenin ve bakanlık bütçeleri düzeyinde çok yıllık bütçe dengesinin sağlanması hedeflenmiştir. Avustralya ve Yeni Zelanda’da harcama çerçevesi yerine prensipler yaklaşımı benimsenmiştir. Bu yaklaşıma göre bütçe fazlası elde etmek ve kamu borçlanmasından kaçınmak ilke olarak kabul edilmiştir. Buna göre çok yıllık bütçe tahminleri mevcut programlar dikkate alınarak sıkı harcama tavanı kuralına bağlanmıştır (OECD, 2010, s. 71).

3.2.2 Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS)

KHY’ nin omurgasını oluşturduğu söylenebilecek OVHS’ nin tanımı, özellikleri ve amaçları ile uygulama sürecine yer verilecektir.

3.2.2.1 Tanımı, Özellikleri ve Amaçları

OVHS’ inde bütçelerin geleneksel bütçeler gibi tek bir yıla odaklanması yerine, orta vadeli bir döneme, örneğin cari yıl dâhil üç yıla odaklanması söz konusudur. Bu nedenle OVHS çok yıllık bütçeleme yaklaşımı olarak da adlandırılmaktadır. OVHS’ ni ve gerekliliği şöyle açıklanmaktadır (DB,1998, s. 32-33):

Bütünleşmiş bir plan, politika ve bütçeleme mantığı, politika öncelikleri ve bütçe gerçeklikleri (bütçe kısıtları ve kaynakların elde edilebilirlik özellikleri) dikkate alınarak oluşturulan harcama programlarını gerektirmektedir. Zorluk ihtiyaçlarla kaynakların erişilebilirliği arasındaki gerilimi yönetmektedir. İşte orta vadeli yaklaşım, tüm bütçe döngüsü üzerindeki baskıyı azaltarak bütçe gerçeklikleri ve politika öncelikleri arasındaki gerilimin yönetilmesini kolaylaştıran plan, politika ve bütçeleme bağlantısına ilişkin bir çerçeve sunmaktadır. Orta vadeli yaklaşımın sağladığı disiplinle belli politikaların gerçekleştirilmesine temel alınan gelecek dönemlere ait kaynak dağılım planları daha tahmin edilebilir hale gelmektedir. Tahmin edilebilirlik sayesinde hem yıllık bütçe döngüsünde hem de uzun vadede kaynakların daha etkin planlanması ve yönetimi mümkün hale gelmektedir.

Kısaca, tahmin edilebilirliği artırmak ve plan, politika ve bütçe arasındaki bağı güçlendirmek için stratejik kaynak dağılımının uygulanmasını da kolaylaştıran kurumsal mekanizma OVHS olarak gösterilmektedir.

Dünya Bankası tanımından da yola çıkarak sistemin özellikleri şöyle sıralanmaktadır:

Politika esaslılık: OVHS, hükümet politikaları ile yıllık bütçeler arasındaki bağı kuran bir araç olarak tanımlanmak sureti ile politika esaslıdır.

Kaynak kısıtlarının dikkate alınması (elde edilebilir kaynakların dikkate alınarak hareket edilmesi): her bütçe hazırlık dönemi öncesinde kurumlar orta vadede elde edebilecekleri gelirleri ve bunların kaynaklarını tahmin etmek suretiyle elde edilebilir kaynaklarını harcama öncesi görmektedirler.

Orta vadeli gelir ve harcama tahminlerinin üretilmesi: orta vadeli harcama çerçevesinin belirlenmesi olarak ifade edilen bu süreç ile orta vadede aşılamayacak sınırlar belirlenmektedir. Cari yıl bütçe tahminleri kanunlaşırken gelecek yıllar tahminleri bütçenin yönetimi sürecinde bir araç olarak tasarlanmaktadır (OECD, 1997b, s. 5)

Harcama tahminlerine esas olan politikaların niteliği: harcama tahminlerine esas olan politikalar iki gruba ayrılarak harcama tahminleri ile ilişkilendirilmektedir. “Mevcut” politikalar, orta vadeli harcama çerçevesinin kapsadığı dönemde, uygulanması kararlaştırılan politikalara ulaşılması için yapılan harcamaları içerir. “Yeni” politikalar ise, mevcut politika düzeyindeki değişiklikler sonucunda gereken ek harcamaları ve orta vadeli harcama çerçevesi döneminde ilk kez uygulanacak politikalar için gereken harcamaları belirtmek için kullanılmaktadır (OECD, 2001, s. 180-183). Böylece kaynakların elde edilebilirliği ile politika öncelikleri arasında ilişki kurulabilmektedir.

Orta vadeli olması: sistem hem içinde bulunulan mali yılı hem de gelecek birkaç yılı içermesi nedeniyle orta vadeli bir yapıya sahiptir.

Kamu harcama yönetimi düzenlemelerini desteklemesi: Harcamaların orta vadeli olarak belirlenmesi zorunluluğu, hükümetlerin gelir, bütçe açığı ya da fazlası ve borç düzeyi gibi orta vadeli mali hedefler belirlemesini de beraberinde getirmektedir. Sistemin orta vadeli hedefler ile yıllık bütçeler arasında köprü kuran bir uygulama olarak tanımlanması bu özelliğine dayandırılmaktadır (OECD, 1995, s. 25).

Bu özellikler doğrultusunda OVHS, bütçenin genellikle üç yıllık bir dönem için politika esaslı olarak hazırlanmasını sağlayan ve aynı zamanda politikaların, elde edilebilir kaynakların büyüklüğü dikkate alınarak belirlenmesini ve öncelik sırasına konulmasını gerçekleştiren; stratejik planlama, performans bütçeleme gibi kamu harcama yönetimi düzenlemelerini içeren çok yıllık harcama planlaması olarak tanımlanmaktadır (Demirbaş, 2006, s. 46).

3.2.2.2 Orta Vadeli Harcama Sistemi Uygulama Süreci

Dünya Bankası Kamu Harcamaları Elkitabında (1998) her ülkenin kendisine özgü idari, siyasal ve ekonomik özelliklerine göre yapılandırılabilir ya da uyarlanabilecek bir sistem olarak tanımladığı OVHS' nin uygulama süreci için sekiz adım gösterilmektedir. Her yıl yapılan cari yıl bütçesi paralelinde işleyen bir orta vadeli harcama sistemi, uygulamanın özünü oluşturmaktadır. Yani sistem orta vadeli olmasına rağmen işleyiş süreci bir yıldır.

Sistemin ilk aşaması, ekonomideki elde edilebilir kaynakları belirleyen bir makroekonomik çerçevenin geliştirilmesidir. Orta vadede kullanılabilir kaynakların bir çerçevesini gösteren bu plan, sistemin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Yıl içinde güncelleştirilebilme özelliği ile sistemin daha sonraki aşamalarında da rol almaktadır.

Makroekonomik düzeyde elde edilebilir kaynakların belirlenmesinden sonra ikinci aşama, hükümetin orta vadeli mali stratejisini belirlemesidir. Orta vadeli mali çerçevenin hazırlanması olarak tanımlanan bu süreçte hükümet orta vade boyunca izlenecek mali stratejisini ve yapılacak harcamaların tavanını belirlemektedir.

Üçüncü aşamada, bir önceki aşamada belirlenen genel harcama tavanı, sektörlerle ve kurumlara paylaştırılmaktadır ve alt harcama tavanları belirlenmektedir. Bu tavanlar harcamacı birimlerin bütçe hazırlık tekliflerinde kullanacakları üst sınırı belirlemektedir. Dördüncü aşamada, sektörel politikalar ve öncelikler gözden geçirilerek bir önceki aşamada belirlenen sektör tavanlarına göre öncelik sırasına konulmaktadır. Beşinci aşama, Maliye Bakanlığı ile harcamacı kuruluşların harcama tavanları dâhilinde uygulanacak politikaları tartıştığı politika oturumları olarak adlandırılan aşamadır. Altıncı aşamada, alt-harcama tavanları ve genel harcama tavanı kesinleşmektedir ve orta vadeli harcama çerçevesi hükümet tarafından onaylanmaktadır. Yedinci aşama, alt harcama tavanlarına göre harcamacı kuruluşların bütçelerini detaylı olarak hazırladıkları aşamadır. Sekizinci aşamada, kurumların hazırladıkları bütçeler Maliye Bakanlığı tarafından gözden geçirilmekte ve parlamento tarafından onaylanarak kanunlaşmaktadır.

Böylece OVBS geleneksel bütçelerin aksaklıklarını giderme, mali disiplini sağlama ve karar vericilerin alacakları kararların gelecekte getireceği maliyetleri analiz etmelerine olanak sağlama, planlama ve bütçeleme arasındaki bağı kuvvetlendirme, IMF gibi dış yardım kuruluşlarından alınan dış yardımların yönetimindeki olumsuzları gidermek için yeni araçlar sunma iddialarını taşımaktadır.

Bununla birlikte, OVHS' nin sorunları 1960 ve 1970 yıllarında İngiltere'de uygulandığı süreç izlenerek üç kategori halinde analiz edilmektedir (Blöndal, 2002, s.10):

Çok yıllık bütçe tahminleri yapmak ekonominin büyüme potansiyelini abartma eğiliminde olmuştur. Bu da gelecek yıllara ait gelir tahminlerinin aşırı olmasına ve kamu harcamaları üzerinde yukarı doğru baskıya neden olmuştur. İkinci olarak, bakanlıklar ve birimler gelecek yıllara ait kaynak tahsislerini yetkileri dâhilinde görmüşlerdir. Bu da harcamaların aşağı doğru revize edilmesini güçleştirmiştir. Üçüncüsü, çok yıllık bütçe tahminleri nominal terimlerle değil reel terimlerle yapılmıştır. 1970'lerde, ekonomik büyüme yavaşlayıp enflasyon hızla arttığı zaman, harcama tahminleri fiyatlardaki yükselmeye bağlı olarak ayarlanırken gelirler zarara uğramıştır. Bu durum kamu maliyesi üzerinde daha fazla baskı yaratmıştır.

Wildavsky (2003), OVHS' nin kaynak tahsisini uzun vadeli bir perspektifle değerlendirerek rasyonel seçimi gerçekleştirmek için bir reform olarak önerildiğini yazmaktadır.

“Bir yıllık bütçeleme sadece gelecek yıl harcamalarına odaklandığı için dar bir bakışa; gelecek yıllara ait masraflar gizli kaldığı için cari yılda daha fazla harcamaya; bütçedeki ufak değişimler yeni ufuklar açamadığından “tutuculuğa”; programlar beklenen gelirle ilişkili olarak gelecekteki masraflarla karşılaştırılarak oluşturulmak yerine bunlardan bağımsız olarak oluşturulduğundan “dar kafalılığa” neden olduğu iddia edilmektedir. Bütçelemenin vadesini uzatmanın kısa vadeli reaksiyonlarla başa çıkmak ve sadece statükoyu korumak yerine finansal kontrolü sağladığı, daha da ötesi yılsonuna kadar ödeneği bitirmek için yapılan harcamaların da zamanla azalacağı iddia edilmektedir.” (Wildavsky, 2003, s. 39-41)

Wildavsky (2003) orta vadeli bütçeyi savunan görüşün bu iddialarını sıraladıktan sonra asıl meselenin vade ile ilgili yapılan tartışmanın çok ötesinde olduğunu, asıl tartışmanın kamu ve özel sektörün ekonomi içindeki görece payları – enflasyonu kimin telafi edeceği ve kimin diğeri aleyhine genişleyeceği tartışması olduğunu ifade etmektedir. Bütçe vadesi uzadıkça enflasyonun daha önemli hale geldiğini, fiyat değişikliklerinin bütçeye otomatik olarak yedirilmiş olmasının belli düzeyde hizmeti garanti ettiğini, eğer kurumlar enflasyonu telafi ederse gerçek hizmet düzeyinin düşeceğini, çok yıllık bütçeleme ile kamu sektörünün özel sektör lehine görece olarak daraldığını ifade etmektedir. Büyük tabloyu tekrar göz önüne alırsak, OVHS'nin kamu sektörünün daraltılması hedefini taşıyan yeni kamu yönetimi anlayışı ile uyum içinde olduğunu söylemek mümkün görünmektedir.

UNDP (2000) Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin geliştirilmesi ve Uygulanmasına İlişkin Rehber'de (Guidelines For Developing and Implementing a Medium Term Expenditure Framework) OVHS ile geleneksel bütçe sistemini karşılaştırmaktadır. Buna göre;

Üç yıllık sürelerle yapılan orta vadeli harcama sistemi öncelikle odaklandığı vadeler açısından geleneksel sistemle farklılaşmaktadır. Bu özelliği ile orta vadeli harcama sistemi orta vadede makroekonomik ilişkilere ve elde edilebilir kaynaklara odaklanması sebebi ile mali disiplini sağlayan bir araç olarak değerlendirilmektedir.

İkinci olarak, OVH'nin politika öncelikleri ve kaynakların kullanımı arasında bağ kurmak sureti ile politika ve bütçeleme ilişkisini kurduğu ifade edilmektedir. Hükümet politikalarının önceliklerini doğrudan harcama politikasından izleyebilmek mümkün olmaktadır. Buna göre, geleneksel bütçeler makro politikalarla kaynak kullanımı arasındaki bağdan yoksundurlar.

Üçüncü fark olarak, performans odaklılık (sonuç odaklılık) gösterilmektedir. Geleneksel bütçelerde vurgu girdilerdir. Orta vadeli sistemde ise elde edilebilir kaynakların çıktı ve sonuçlara yönlendirilmesi söz konusu olmaktadır.

Dördüncüsü, harcamacı birim olarak tanımlanan yöneticilerin sahip oldukları serbestlik ile ilgilidir. Orta vadeli sistemde, sonuçları belirlemede yöneticilere belli bir yetki genişliği tanımlanmaktadır. Geleneksel sistemde, yöneticiler detaylı olarak girdi kontrollerinden geçmektedirler.

Beşinci olarak, sistemlerin kapsamlarının farklılığı gösterilmektedir. Geleneksel bütçe sisteminin kapsam olarak daha dar olduğu, orta vadeli harcama sisteminin ise program düzeyinde ve sektörel bazda katılımcılığa daha uygun olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca, OVHS'nin cari ve yatırım harcamalarını ayırt etmeden birlikte değerlendirmeye uygun olarak tasarlandığı belirtilmektedir.

3.2.3 Performans Esaslı Bütçe (PEB)

KHY' nin bir diğer unsuru performans esaslı bütçedir.

3.2.3.1 Tanımlar

KHY yaklaşımında, doğru bütçelemenin hedefleri mali disiplin, kaynak kullanımında etkinlik ve teknik verimlilik olarak tanımlanmıştı; bu hedeflerden teknik verimliliğe ulaşmanın aracı olarak performans bütçe gösterilmişti. Performans bütçelemenin hedeflediği teknik verimlilik ise, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliği artırma ve kamu kaynaklarının kalite ve etkinlik ölçütleri dikkate alınarak kullanılması şeklinde tanımlanmaktadır.

Performans sözcüğü ise etkililik ve verimlilik kavramları ile ilişkilendirilmektedir. Etkililik, bir örgütün öngördüğü sonuçlara, amaçlara ulaşma yeteneği; verimlilik ise uygun kaynak

kullanarak amaçlara ulaşma yeteneği olarak tanımlanmaktadır. Performans ise, bir örgütün başkalarına göre veya kendi geçmişine göre daha etkili ve verimli olmasıdır. Performans tanımının içerisinde kendisi ile veya başkaları ile yapılan bir karşılaştırma söz konusudur (Usta, 2011, s. 31).

Performans bütçe en geniş anlamı ile her bir harcama biriminin sağladığı hizmeti ya da çıktıyı gösteren bütçeleme sistemi olarak tanımlanmaktadır. Birçok devlet bütçe süreçlerinde önemli bir değişikliği gerektirmeden bu bütçe türünü kullanmaktadır. Dar anlamı ile bütçe kaynaklarındaki her bir artışın sonuçtaki ya da çıktıdaki her bir değişim ile açıkça bağının kurulduğu bütçeleme sistemi olarak tanımlanmaktadır. Bütçe pratiklerinde köklü değişimi gerektirdiğinden çok az devlet tarafından uygulanabilmektedir (Schick, 2009, s. 14).

Kamu yönetiminde iki tür kültürün varlığından söz edilmektedir (Schick, 2009, s. 16): kontrol kültürü ve performans kültürü. Kontrol kültürü, yönetimin takdir yetkisini sınırlandıran kurallar ve prosedürlere dayanır. Harcama birimleri, satın almak istedikleri girdileri harcama kalemi olarak tanımlayarak harcamalarını tahmin ederler. Merkezi kurumlar, harcama kalemi olarak tanımlanan girdileri ayrıntılı bir şekilde gözden geçirip, bu temele dayanarak bütçenin uygulanmasını izlerler. İdareciler kurallara uyup uymadıklarına bakılarak değerlendirilir. Performans kültüründe ise, sonuçlara odaklanılır, hizmetler ve bunların sosyal etkileri önem kazanmıştır. İstenen sonuçların elde edilmesi konusunda yöneticilere belli bir işletme özgürlüğü tanınır. Birçok girdi kontrolü kaldırılır ve harcamalar daha geniş kategoriler halinde konsolide edilir. Yöneticiler ürettikleri ya da sağladıkları hizmetin kalitesi ve sonuçlar ile değerlendirilir.

3.2.3.2 Performans Esaslı Bütçeleme Süreci

Eski bütçe sistemi öncelikle kaynak dağılımına ve girdi kontrollerine dayanması ve merkeziyetçi yapısının baskın olması, bu yaklaşımın bütçe yönetimini kaliteyi göz ardı eden bir dizi politika hedefi ve girdileri de bu hedeflere ulaşmak için tahsis edilmiş araçlar olarak kabul ettiği iddialarıyla eleştirilmektedir. Aynı zamanda merkezi bütçe kurumlarının çalışma biçimi olarak salt kontrol ve uymaya odaklanmış olması ve harcamacı kurumların performansının takip edilmemesi konuları da etkinsizliğe neden olduğu gerekçeleri ile eleştirilmektedir (Diamond, 2003, s. 3).

Yeni bütçe modelinin, performans esaslı bütçelemenin; bütçe vasıtasıyla gerçekleştirilen kaynak dağılımı ile tanımlanan performans hedefleri arasında daha doğrudan bir bağ kurmayı hedeflediği ifade edilmektedir. Bu tutum değişikliğinin geleneksel bütçe sisteminde gerçekleştirdiği dönüşümler şöyle açıklanmaktadır (Diamond, 2003, s. 4):

Harcamacı birimlerin bütçe ödeneklerini elde etmesinde ve kullanmasında daha çok esneklik şartı: Kurumlara ve kurum yöneticilerine operasyonel kararlarında daha çok esneklik verilmesi yoluyla hesap verebilirlik kapasitelerinin artırılmaktadır. Geleneksel modelde yöneticiler ürettikleri hizmetin kalitesinden ve performansından sorumlu değillerdi. Uygulamada esnekliğin birçok farklı yolla elde edilebileceğine işaret edilmektedir. Örneğin bütçe kalemlerinin ayrıntılı olarak düzenlenmesi yerine daha geniş harcama kategorilerinin belirlenmesi gibi.

Harcamacı kurumların kaynakları elde edebilmeleri konusunda daha çok güvende olması şartı: daha önce tartışılan orta vadeli harcama sistemi bu kategoride değerlendirilmektedir.

Program sonuçlarını iyileştirmeleri konusunda kurumlara daha çok baskı uygulanması: performans ölçümleri ve sonuçların değerlendirilmesi, yöneticileri daha hesap verebilir kılabacak mekanizmalar ve bu hesap verebilirliği güçlendirecek enformasyon ve raporlama sistemleri bu kategoride değerlendirilmiştir.

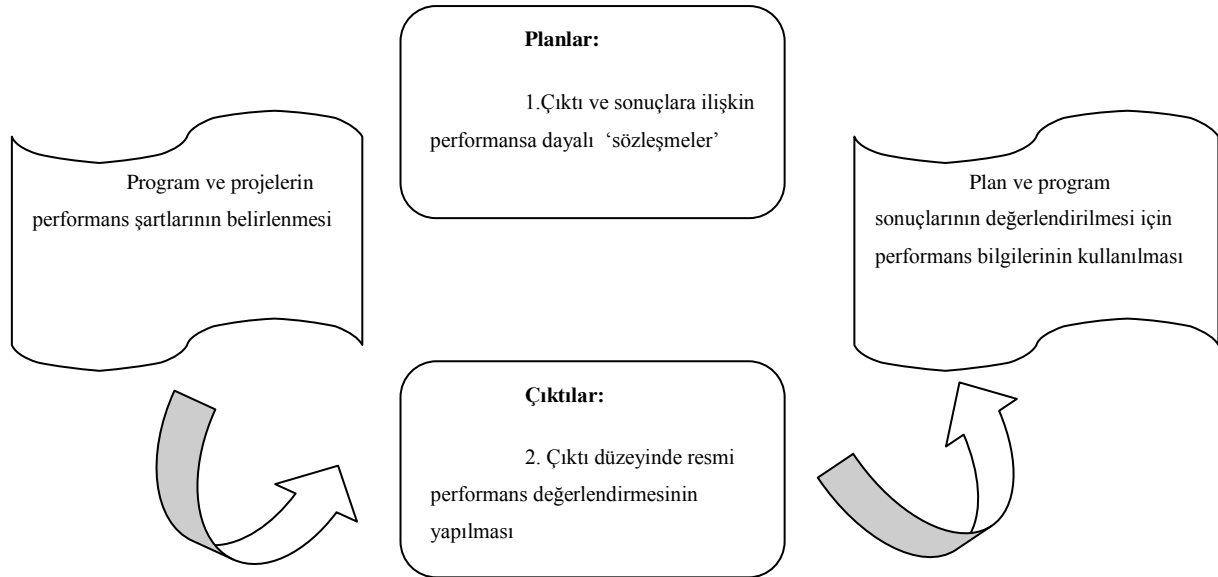
Performans esaslı bütçeleme sürecinde (Şekil 3), planlar belli politik amaçların belirlendiği politika planlama düzeyini anlatmaktadır. Bütçe bu amaçlara dayanılarak kaynakların performans hedeflerine ulaşmaları için kurumlara tahsis edildiği bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu performans hedefleri çıktı ismini alırlar ve 2. aşamada ölçme ve değerlendirme işlemlerinden geçerler. Bu süreç boyunca, performans esaslı bütçeleme, açık ya da zımni sözleşmelerle, yönetimden (hükümetten) gelen parayı yine yönetimin sonuçlarına bağlar. Bu sözleşmeler vatandaşın hükümetten beklentilerini (planlar olarak tebliğ edilen sonuçlar), hükümetin bu beklentileri nasıl karşılayacağını (çıktılarla ilgili program ve projeler) ve hükümetin yapıp ettiklerini izlemeye yarayacak bilgileri sunar (Andrew, Hill; 2003, s. 137).

Performans esaslı bütçeleme yaklaşımı, harcamada oluşan her artış ile çıktı ya da performans arasında bağlantı kurmaya çalışmaktadır. Bu nedenle sunulan kamu hizmetinin birim maliyetinin bulunmasını gerektirmektedir. Birim maliyetin bulunması için maliyet muhasebeleri uygulamalarından faydalanılmaktadır. Dolayısıyla hizmet bedelinin dikkate alındığı bir bütçeleme anlayışından maliyet hesaplamalarını da içeren bir bütçeme anlayışına geçiş söz konusu olmaktadır (Mutluer vd, 2006, s. 142).

Maliyet hesaplamalarının gerekliliğinin beraberinde bir yönetim anlayışı değişimini, merkezîyetçi bir yönetimden yetki ve sorumlulukların devredildiği kaynakların yerinden yönetimini esas alan bir yönetim anlayışını beraberinde getirdiği ifade edilmektedir. Performans esaslı bütçelemenin beraberinde getirdiği yönetim anlayışı stratejik yönetim

olarak tanımlanmaktadır. Sonuç olarak, bu haliyle performans bütçelemenin saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve katılımcılık anlayışını da sağladığı iddia edilmektedir (Mutluer vd, 2006, s. 143).

Şekil 3.3 Performans Esaslı Bütçeleme Süreci



Kaynak: Andrews and Hill, 2003, "The Impact of Traditional Budgeting ...", s. 138.

Performansa dayalı bütçelemenin önemli bir aşaması çıktıların ve sonuçların ölçülmesi olarak gösterilmektedir (Schick, 2009, s. 17). Sonuç odaklı yönetim ve bütçelemenin kamu politikalarının sonucu olan çıktıların maliyeti, kalitesi ve hacmi üzerine zamanında ve güvenilir bilgilerin üretilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Çıktı (output) ve sonuç (outcomes) ölçümlerinin çeşitli kaynakları yani bilgi türleri vardır ve bunların her birinin de bütçe ile farklı bağlantıları vardır. Çıktılar kurum içi bilgilerden üretilirken, sonuçlar kurum dışı bilgilerden üretilir. Kurumlar genellikle kendi ürettikleri çıktıları kontrol ederler, sonuçların ölçümü için ise, kurum dışında neler olduğunun araştırılması gerekmektedir. Performansı tüm yönleri ile kapsayan performans göstergeleri bulmak zordur, örneğin çıktılar için performans göstergesi belirlemek sonuçlar için belirlemekten daha kolaydır. Performans ile bütçeleme arasındaki bağın nasıl optimize edileceği konusu hala çözümlenememiştir (Diamond, 2003, s. 6).

Performansa dayalı bütçelemenin yönetime ilişkin şartları eski ve çağdaş görüş olarak açıklanmaktadır (Schick, 2009, s. 15). Eski görüşe göre yönetim fonksiyonu bütçe vasıtasıyla yürütülmektedir. Buna göre, eğer bütçe sonuçlara odaklanırsa, idareciler organizasyonlarının performansını iyileştirebilirler. Çağdaş görüşe göre ise bütçeleme; yönetim kültürü,

hizmetlerin sağlandığı ve kaynakların tahsis edildiği durum ve şartlar tarafından şekillenir. Eğer yönetim şartları performansın önüne geçerse, bütçenin sonuç odaklı olarak düzenlenmesine ilişkin çabalar başarısız olacaktır. Dolayısıyla yönetim ve bütçeleme arasındaki uyumun sağlanamaması bütçe reformlarının başarısızlığının en önemli nedeni olarak gösterilmektedir. Sonuç olarak, performans bütçelemenin kamu işletimciliğinin yeniden yapılanması ve sonuç odaklı davranışın devlet düzeyinde teşvik edilmesi için daha geniş bir çabanın parçası olması gerektiği ifade edilmektedir.

Özetle, performans esaslı bütçe sisteminde çıktı ve sonuç esastır. Harcamalardaki hukukiliğinin denetlendiği klasik bütçe sisteminden farklı olarak çıktılar ve sonuç denetlenmektedir. Yani denetim olgusu harcama öncesine değil harcama sonrasına odaklanmıştır.

Sistem üç aşama üzerine kurulmuştur. Birinci aşamada, bütçeler yapılacak işlere göre sınıflandırılmaktadır. Bu aşamada aynı zamanda hangi işlerin yapılacağına karar verilmektedir. İkinci olarak, tespit edilen işlerin maliyeti hesaplanmaktadır. Üçüncü aşamada ise, çıktı ve sonuçların ölçümü yapılarak, karşılaştırmalı değerlendirme ile başarılar ve başarısızlıklar tespit edilmektedir (Mutluer vd, 2006, s.108).

Ülkelerin performans esaslı bütçelemeye geçişlerinin ardında dört temel saik gösterilmektedir (OECD, 2004, s. 4). Bunlar; etkinliği artırmak, bütçe süreçlerinde karar alma mekanizmasını iyileştirmek, saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu artırmak ve daha çok tasarruf etmektir.

Uygulamaya ilişkin olarak, ülkeler reform süreçlerini tamamlamış olsalar da geleneksel yaklaşımlar ve uygulamalar bütçeleme süreçlerinde hala baskındır. Normatif reçeteler, kurumsal destekleri sağlanmış olsa da ülkelerin kendi kültürlerinden kaynaklanan ve yazılı olmayan kuralların yerine geçememiştir (Demirbaş, 2010, s. 20). Andrews and Hill (2003), performansa dayalı bütçeleme girişimleri üzerine çeşitli ülkelerde yapılmış olan araştırma sonuçlarını şöyle değerlendirmektedirler: birçok devlet performansa dayalı bütçeleme reformlarını yapmış olmakla birlikte, bunlardan çok azı doğrudan reformların sonucu olarak kaynak tahsislerinin performansa bağlanması konusunda davranışsal değişimin kanıtlarını sunabilmiştir. Performansa dayalı bütçe geleneksel yaklaşımlar terk edilmeden uygulanmış olduğundan uygulamada geleneksel yaklaşımlar performansa dayalı bütçelemeye baskın olmuştur. Yazarlar davranışsal boyutun etkilenmesi ve değişmesi için performansa dayalı bütçe reformlarının geleneksel yaklaşıma ek olarak uygulanmasını değil onun yerine geçmesini tavsiye etmektedirler.

Yine uygulamaya ilişkin olarak, çıktıların kontrolü ve idaresi konusunda ülkelerin karşılaştıkları güçlükler üç kategoride değerlendirilmiştir (OECD, 2010, s. 73-74). Bunlar: *Çıktıları ölçmenin zorluğu*: Çıktı tanımlarının sağlanan kamu hizmetinin heterojenliğini ne derecede göz önüne aldığı konusu en temel güçlüktür. Örneğin kentlerdeki güvenlik hizmeti ile kasabalardaki farklıdır. *Politikacıların çıktılarla değil sonuçlarla ilgilenmesi*: Bakanlar parlamento ya da kamuoyu tarafından kendilerinin sorumlu tutulduğu sosyal ve ekonomik sonuçlara daha çok ilgi duyarlar. Örneğin, daha az suç oranı, az gelişmiş bölgelerde daha çok ekonomik gelişme gibi. Bu durum kurumların sonuçlar konusunda daha çok sorumluluk alma eğiliminde olmasına neden olur, ancak bu sorumluluğu üç nedenle taşıyamazlar: kurumlar sonuçları kontrol edemezler çünkü sosyal ve ekonomik faktörler onların kontrolünde değildir; sonuçlara ilişkin hedefler politikacılar tarafından çok genel ifadelerle oluşturulur ve bu ifadeler işleyişe yönelik olmaktan çok soyuttur. *Bütçe tahminlerindeki çıktı düzeylerinden sapmalarla gerçekleşen çıktılara dayanan kontrol ve idarenin ne anlama geleceği sorusu*: sonuçlara ilişkin siyasi farklılıklar bir tarafa çıktılar ve sonuçlar arasında da doğrusal bir ilişki kurmak güçtür. Yeni Kamu İşletimi yaklaşımının da bu konuda net bir yanıtı bulunmamakla birlikte konu ile ilgili yeni önerilerde bulunulmuştur. Çıktıların dikkatlice tanımlanmasına daha çok önem verilmesi, yıllık bütçe sürecinin çıktıların kontrolü ve idaresi konusunda bir araç olarak kullanılmasına daha az vurgu yapılması, kalıcı performans diyaloglarına daha çok önem verilmesi, girdiler için daha çok saydamlık bu önerilerden birkaçıdır.

Sonuç olarak, ekonomik krizler ve ekonominin büyüme, genişleme ve daralma döngüsü devlete biçilen rolün dönüşümüne, devletin değişen rolü ve kamu ekonomisinin daraltılması yeni bir kamu yönetimi anlayışına ve yeni bir kamu harcama yönetimine yani yeni bir bütçeleme mantığının hayata geçmesine neden olmuştur. Aslında ‘yeni kamu yönetimi anlayışının ardındaki itici güçlerden bir tanesi, devlet bütçesinin amaçlarını değiştirme çabasıdır’ (Kelly ve Wanna, 2000, s. 40). Kaynakların tahsisi sürecinde bütçenin bir siyasi araç olduğu hatırlanırsa belli politika tercihlerinin sonuçlarını bütçelerde görmek mümkündür. Bu anlamda devletin küçülmesi olgusu kamu harcamalarının kısılmasına ya da kamu harcama tercihlerinin belli alanlara yoğunlaşmasına, bütçe açıklarının azaltılmasına, mali disipline işaret ederken, kamu sektörünün yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde dönüşümü neticesinde kamu hizmetlerinin esnek modellerle piyasa aktörlerine gördürülmesi gibi yeni hizmet sunum yöntem ve süreçleri bütçe aracının da hedeflenen dönüşüme hizmet etmesini gerekli kılmıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE ÖRNEĞİ: 5018 SAYILI KANUN VE TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDEKİ DÖNÜŞÜM

Önceki bölümlerde devletin iktisadi rolünü azaltmaya ve değiştirmeye çalışan akımın yeni kamu yönetimi ilkeleriyle de uyumlu olarak bir yandan kamu kurumlarının işleyişini değiştirmeye ve dönüştürmeye çalıştığı tartışılmıştı. Dünyada bir çok ülke devletin rolünü ve işlevlerini köklü şekilde irdeleme çabalarına ve kamu yönetimi reformlarına sahne olmuştur (Arın, 2000, s. 21). Türkiye'nin de uluslararası ekonomik sistemle bütünleşme sürecinde ilk olmayan ancak önemli bir adım olarak kabul edilen dönüşüm kamu mali yönetim sisteminde yapılan reformlar ile gerçekleşmiştir. Ayman (2003), kamu yönetimi reformunu 24 Ocak 1980 kararları ile 12 Eylül döneminde başlayan yapısal uyarlama reformlarının ikinci büyük dalgası olarak değerlendirmektedir. İlk dalga ekonomik ve mali serbestleşme politikalarına, ikinci dalga siyasal ve yönetsel serbestleşme politikalarına işaret etmektedir. Türkiye'ye ilişkin kamu sektörü reformları dört ana bölümde değerlendirilmektedir (Ayman,2003, s. 2):

“Etkinliği artırmak” amacına ilişkin KİT’lerde istihdamın daraltılması, kamu kesiminde istihdamın sınırlandırılması, kamu kesiminde kurumsal işlevlerin gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi, tarım reformları ilk bölüm içindedir. İkinci olarak, “iyi yönetişimi kurmak ve idari kapasiteyi güçlendirmek” amacıyla sosyal güvenlik reformları ve KİT yönetim yapısının değiştirilmesi hedeflenmektedir. “Bütçe yönetiminde disiplini sağlamak” amacına yönelik ise doğrudan vergi reformu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Maliye Bakanlığı Gelirler İdaresi’nin yeniden yapılandırılması öngörülmüştür.

Dördüncü bölüm “şeffaflık ve hesap verebilirliği güçlendirmek” amacıyla memurlar için ahlak yasasının çıkarılması, bilgi edinme yasasının çıkarılması, üst kurullar için genel bir yasanın çıkarılması ile kamu ihale yasasının küresel düzenlemelerle uyumlaştırılmasını kapsamaktadır.

Tablo 4.1 Türkiye’deki Kamu Reformları

Hedefler	Kurumsal Düzenlemeler
Etkinliği artırmak	Kamu kesiminde istihdamın sınırlandırılması Kurumsal işlevlerin yeniden düzenlenmesi
İyi yönetişimi kurmak ve idari kapasiteyi güçlendirmek	Sosyal güvenlik reformu KİT yönetim yapısının değiştirilmesi
Bütçe yönetiminde disiplini sağlamak	Vergi reformu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Maliye Bakanlığı Gelirler İdaresinin yeniden yapılandırılması
Şeffaflık ve hesap verebilirliği güçlendirmek	Memurlar için ahlak yasasının çıkarılması Bilgi edinme hakkı yasası Kamu İhale yasası Üst Kurullar için yasal çerçevenin oluşturulması

Kaynak: Ayman, B. G, 2003:9-10, Kamu yönetimi reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler

Bu bölümün amacı bir önceki bölümde tartışılan yeni bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde Türkiye’de yaşanan dönüşümü analiz etmektir. Öncelikle yeni bütçe sistemine geçiş öncesi yapılan çalışmalara değinilecektir. Daha sonra yeni bütçe sisteminin unsurları ve bütçeleme sürecine ilişkin 5018 sayılı kanunla tanımlanan araçlar ortaya konulacaktır. Son olarak da konuyu ilgilendiren iki kanun olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun (MUK) kapsam ve bütçe yönünden bir karşılaştırması yapılacaktır.

4.1 Yeni Bütçe Sistemine Geçiş Öncesi Çalışmalar

5018 sayılı Kanun öncesi dönemde, 1973 yılında Türk bütçe sisteminde yapılan değişikliklerle klasik bütçe sistemi bırakılarak kamu ekonomisinin özel ekonomi kurallarına göre düzenlenmesini, kamu harcamalarının daha etkin kullanılmasını ve kamu harcamalarının yöneldiği amaçlara göre program maliyetlerinin belirlenmesini amaçlayan Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu sistem, kamu hizmetlerinin planlanması, programlanması ve bütçelenmesi arasındaki ilişkiyi kurmayı amaçlamaktadır. Hizmetler önceden planlanmış olan plan ve programlara göre yerine getirilmekte, hizmet maliyetleri belirlenmekte, önceliklerin belirlenmesi için niceliksel analizler kullanılmakta ve idarenin amacına en uygun program seçilmektedir. Kaynakların etkin kullanımına ve program maliyetlerinin belirlenmesine odaklanılan sistemde amaç kamu ekonomisinin özel ekonomi kurallarına göre düzenlenmesini sağlamaktır.

1973 yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberinde öngörülen hedefler şöyle sıralanmaktadır (Mutluer vd 2006, s. 127): Kamu hizmetlerinin öncelik, önem ve kapsamındaki değişikliklere paralel olarak bütçeye esneklik kazandırılacaktır. Bütçenin hazırlama uygulamalarında yöneticilerin, yönetsel sorumlulukları tanımlanacaktır. Hizmet-maliyet ve maliyet-fayda

ilişkileri ortaya konulacaktır. Bütçe hazırlama süreçlerinde yöneticilere, hükümete ve yasama organına, sorunların çözüm yollarını sunma ve sonuçta en rasyonel seçimin yapılarak karar verilemesi olanağı sağlanacaktır. Kuruluş bütçelerinde yer alan hizmet programlarının, belirtilen hedeflere ulaşp ulaşmadığının etkinlik ve verimlilik yönünden değerlendirilmesi, hukuki denetim yanında fiziki denetim olanaklarının da sağlanması için gerekli ortam yaratılacaktır. Proje ve faaliyetlere tahsis edilen ödeneklerin sadece o proje ve faaliyet için kullanılması sağlanarak israfın önüne geçilecektir.

Ancak uygulamada klasik bütçe sisteminde yaşanan sorunların devam ettiği, amaçlanan yaklaşım değişikliğinin gerçekleştirilemediği belirtilmektedir. Planlama-Programlama-Bütçeleme sisteminin başarılı olamaması olarak bir dizi sebep gösterilmektedir. (Mutluer vd, 2006, s. 128).

1994 yılı “Dünya Bankası Misyon Heyeti” raporuna göre ise bütçe sisteminde zaafılar olduğu ifade edilmekte ve mevcut sorunlar şöyle sıralanmaktadır (Arın vd, 2000, s. 91): Bütçenin kapsamı giderek daralmıştır; bütçenin içerisinde olması gereken pek çok kamu fonu değişik isimlerle bütçenin dışında kalmıştır. Yatırım projelerine tahsis edilen her türlü ödenek bütçe içerisinde gösterilmemiş, kimi harcamalar cari harcama olarak adlandırılmıştır. Ekonomik analizlere el vermeyen ve uygun bir muhasebe kod sistemi ile ilişkilendirilmeyen bir bütçe kodlama sistemi uygulanmaktadır. Bilgilerin zamanında ve doğru bir şekilde üretilmesini sağlayacak yönetim bilişim sistemi mevcut değildir. Bütçe tahminleri gerçekçi olmayan bir makroekonomik çerçeveye dayandırıldığından harcamalar doğru tahmin edilememektedir.

Devlet bütçesinin hazırlanması, revizyonu, uygulanması, sonuçların izlenmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak yapılacak düzenleme ve iyileştirmelerin çerçevesini belirlemek üzere hazırlanan rapor, kamu harcamalarının makroekonomik çerçeve ile tutarlı bir programla değil kısa dönemli ve nakit esasla yönetilmesinin temel sorun olduğu tespitinde bulunmuştur. Bütçe birliğinin sağlanması, muhasebe ve teknik sistemlerin güncelleştirilmesi gibi düzenlemeler ile bütçelemeye ilişkin süreçlerin hesap verme sorumluluğu ve saydamlık çerçevesinde yeniden düzenlenmesi, harcamacı kuruluşlar bazında belirlenen harcama tavanlarına uygun olarak bütçe tekliflerinin hazırlanmasının yönlendirilmesi ve cari yıl ile müteakip iki yıla ilişkin rakamları içeren orta vadeli programların oluşturulması öneriler arasında bulunmaktadır (WB, 1994b, s. 20-21).

Dolayısıyla bütçeleme sistemi program bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasındaki bağın kurulamaması, bütçenin performans esaslı olmaması, sonuçları hedefleyen

bir yapıda olmayışı ve çıktı hedeflerini gösterememesi gibi sebeplerle eleştirilmektedir. Mevcut bütçe sisteminin kamu harcamalarındaki artışın önünü kesemediği, bütçe açıklarını önleyemediği ve mali disiplini sağlamada yetersiz kaldığı iddia edilmektedir.

Özetle, orta vadeli harcama sistemine geçiş öncesindeki bütçeleme sistemi Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemidir, yürürlükte olan mali yasa ise 1927 yılından itibaren kullanmakta olan 1050 sayılı MUK'tur. 1050 sayılı yasa yerine kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu harcama yönetimi yaklaşımı çerçevesinde mali yönetime ilişkin yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla uyumlu düzenlemeleri içermektedir.

4.1.1 Stand-By Anlaşması Uyarınca IMF'ye Verilen Niyet Mektupları

IMF ile 1999 ve 2002 yıllarında yapılan standby anlaşmaları kamu reformlarının yürütülmesini öncelikli koşullar olarak belirlemiştir (Ayman, 2003, s.5). Buna ilişkin olarak 9.12.1999 tarihli niyet mektubunda kamu mali yönetimi hükümetin istikrar programının anahtarı olarak gösterilmiş, bu amaçla bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında saydamlık ve güvenilirliğin artırılması, vergi sisteminin ve idaresinin iyileştirilmesi için gerekli değişikliklerin yapılması gerektiğine işaret edilmiştir. Bütçe kapsamının genişletilmesi ve fonların kapatılması, bütçe işlemlerinde şeffaflığı ve güvenilirliği artırmak için mali yönetimi iyileştirme sözleri verilmiştir.

22 Haziran 2000, 18 Aralık 2000, 3 Mayıs 2001 ve 26 Haziran 2001 tarihli niyet mektuplarında kamu maliyesi yönetimi ve şeffaflığı iyileştirme yönündeki kararlılık ve atılacak adımlar dile getirilmektedir.

18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubu ise kamu sektörü reformuna ilişkindir. Buna göre, 2002 yılı sonuna kadar bir reform stratejisinin Bakanlar Kurulu tarafından kabul edileceği belirtilmekte, 2002 yılı Haziran ayı sonuna kadar uluslararası standartlarla uyumlu bütçeleme, muhasebeleştirme, şeffaflık, iç ve dış kontrol konularını kapsayacak bir Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanununun Meclis'e sunulacağı taahhüt edilmektedir.

3 Nisan 2002 tarihli niyet mektubu şeffaflık ve iyi yönetişimi artırmaya yönelik hazırlanan eylem planından bahsetmektedir.

19 Haziran 2002 tarihli niyet mektubu yeni bütçe sistemine ilişkin bir kanun taslağı olarak Kamu Mali Yönetimi ve İç Kontrol Kanununun gözden geçirilmekte olduğunu, Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği ile görüşüldükten sonra TBMM'ye sunulacağını belirtmektedir. Bu kanun taslağı ile muhasebe alanında yapılan reformların kapsamının

genişletildiği, iç denetim örgüt yapısının yeniden düzenlendiği, bütçe uygulama usullerinin sadeleştirildiği ifade edilmektedir.

Diğer çeşitli tarihlerdeki niyet mektuplarında yeni kanunun gerçekleştireceği dönüşüme yer verilmektedir. Örneğin, kurumsal düzenlemelere ilişkin olarak Dünya Bankasının önerileri arasında yer alan “güçlü bir Maliye Bakanlığının kurulması” gereğine istinaden tüm kamu sektöründeki muhasebe, mali kontrol ve raporlamaya ilişkin standartları belirleme yetkisi Maliye Bakanlığına verileceği belirtilmektedir. Yine Banka önerileri arasında yer alan harcamacı birimlere daha çok otonomi verilmesi gereğine ilişkin olarak Sayıştay’ın önceden kontrol fonksiyonunun ortadan kaldırılacağı ve iç denetim birimleri ile ön mali kontrol fonksiyonlarının harcamacı kuruluşlara kaydırılacağına işaret edilmektedir (MB, 2004, s.157).

4.1.2 Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporlarında Kamu Mali Yönetimi

Avrupa Birliği, üyelik sürecine ilişkin olarak Türkiye İlerleme Raporları ve katılım ortaklığı belgelerinde yapılması gereken kamu reformlarını maddeler halinde saymaktadır. Örneğin 14 Nisan 2003 tarihli Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi, “IMF ve Dünya Bankası ile mutabakata varılan programın uygulanmasının sağlanmasını kısa vadeli ekonomik ölçütler içinde saymaktadır.” İdari kapasitenin ticaretin önündeki teknik ve idari engelleri kaldıracak biçimde yeniden düzenlenmesine işaret edilmektedir. Sayılan koşullar arasında, mali sektöre ilişkin reformların uygulanması, piyasayı düzenleyen üst kurulların bağımsızlığının korunması, kamu işletmelerinin özelleştirilmesine hız verilmesi ve doğrudan yabancı yatırım girişlerinin desteklenmesi vardır.

2003 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı “İdari Reformlar” başlığı altında kurumsal gözden geçirme çalışmaları kapsamında devlet personel rejimi reformu, yerel yönetimler reformu, bölgesel kalkınma ajansları kurulması için yasal hazırlıklar, bilgi edinme hakkı tasarısı, memurlar için etik ilkeler tasarısı, kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu tasarısı, kamuda stratejik planlamaya geçiş konusundaki hazırlıkların yapılması sıralanmaktadır (Ayman, 2003, s. 7).

Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 yılı İlerleme Raporunda “mali kontrol” ve “mali ve bütçesel hükümler” değerlendirilmekte kaydedilen ilerlemenin yetersizliği dile getirilmektedir. Mevcut sistemin iç kontrol ve iç denetim konularında uluslararası kabul görmüş ve AB’ye uygun kavram ve tanımları içerecek şekilde değiştirilmesi, tüm harcamaların iç denetime tabi tutulması, Maliye Bakanlığı bünyesinde

kurulacak Merkezi Uyumlaştırma Biriminin tüm kamu harcama birimlerini kapsayacak şekilde denetim ve mali yönetim konularına ilişkin rehberler hazırlaması önerilmektedir.

Ayrıca Avrupa Topluluğu'nun mali çıkarlarının korunmasına yönelik idari kapasitenin geliştirilmesi, kanunları uygulayıcı birimler ve yargı organlarının Avrupa Topluluğu (AT) mali çıkarlarını koruyacak kapasiteye kavuşturulması, bütçe uygulamalarının AT genelinde uygulanan standartlarla uyumlu hale getirilmesi istenmektedir.

Hükümetin, kamu birimlerindeki harcamaların daha iyi izlenmesine olanak tanıyan bilgisayarlı muhasebe sistemi uygulaması, uluslararası standartlara uygun hazırlanan yeni bütçe sınıflandırmasının³⁸, 2002 yılı bütçesi için uygulaması, kamu kaynaklarının artırılması ve idari altyapının geliştirilmesi genel değerlendirme kapsamında sayılan önermeler arasındadır (MB, 2004, s. 207).

4.1.3 Dünya Bankası Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme Raporları

Kamu harcamaları raporları, Dünya Bankasının ülkelerin mali yapılarını ve bütçe süreçlerini incelediği ve gerekli düzeltmelerin ülke bazında hazırlandığı raporlardır (Demirbaş, 2006, s.194). Bu raporlarla aynı zamanda banka vermiş olduğu mali yardım ve kredilerin amaçlarına uygun kullanılıp kullanılmadığını denetlemektedir. Dünya Bankasının kamu yönetimi reformlarını 1995 tarihli "Kamu Mali Yönetimi Projesi Kredisi ve 2001-2002 yıllarında verdiği "Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarlama Kredisi" (PFPSAL) eliyle yönettiği ifade edilmektedir (Ayman, 2003, s.5). Bu kredilerin tarihleri ile uyumlu olmak üzere 1994 tarihli ilk rapordan yukarıda bahsedilmiştir.

İkinci olarak 2001 yılında hazırlanan "Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme" raporunda Dünya Bankası kamu mali yönetiminde bütünlüğün olmadığını, stratejik karar almanın ihmal edildiğini, bütçe uygulamaları üzerindeki aşırı kontrollerin etkinliği sağlayamadığını, konsolide bütçe uygulamasının gelir ve borçlanma ile finanse edilen harcamaların büyük bir kısmını kapsamadığını, etkin bir program ve fonksiyonel sınıflandırmanın olmayışının politika ve bütçe bağlantısının sağlanmasında önemli bir engel olduğunu, yıllık bütçelere odaklanma nedeniyle cari yıl kararlarının gelecek yıllara ilişkin sonuçlarının göz ardı edildiği, bütçeleme sürecinin harcamacı kuruluşlarca yeterince önemsenmediği, ön kontrollerin çok fazla olduğunu ve harcamacı kuruluşlara kaynak kullanımında yetki verilmediğini, ortak muhasebe standartlarının ve hesap planında devlet

³⁸ Analitik Bütçe Sınıflandırmasına ilişkin ilerleyen sayfalarda açıklamalar bulunmaktadır.

kuruluşlarının sınıflandırılmasına ilişkin birliğin bulunmaması dolayısıyla bütçeye ilişkin elde edilen bilginin bütünsel olmadığını ifade etmektedir (Mutluer vd, 2006, s. 132-133).

Raporda ayrıca orta vadeli harcama sistemine olan gereklilik vurgulanmakta yıllık bütçelerle alınan kararların gelecek yıllardaki sonuçlarının göz ardı edildiği, kalkınma planlarının beş yıllık öncelikleri oluşturduğunu ancak mali anlamda bir pratik sonuç doğurmadığı, planda yer alan hedeflerle bütçe bağının kurulamadığı belirtilmektedir.

Rapor kamu mali yönetimindeki eksikliklerin giderilmesi için üç yıllık bir takvim (2001-2003) belirlemektedir. Buna göre, 2001 yılında Kalkınma Bakanlığı³⁹ tarafından gerçekçi bir makroekonomik çerçevenin hazırlanmasını, 2002 yılı bütçe hazırlığı için yapılacak bütçe çağrısına harcama tavanlarının eklenmesini önermektedir. 2002 yılı için, beş yıllık kalkınma planları ile uyumlu olmak üzere iki yılı kapsayan devri bir makro mali çerçeve hazırlanması; üçüncü yılda ise orta vadeli harcama çerçevesinin beş yıllık planlarla uyumlu olmak üzere daha fazla yıl için ve yerel yönetimleri kapsayacak şekilde hazırlanması planlanmıştır (WB, 2001, s. iii).

4.1.4 OECD’nin Düzenleyici Devlet Raporları

OECD Bakanlar Konseyi’nin 1995 yılında üye ülkelerin kamu yönetimlerini düzenlemeye yönelik verdiği kararı ile 1997 yılında kabul edilen Düzenlemelerde Reform Raporunun yayınlanmasından sonra “üye ülkelerin yasal ve idari düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarının yapılmasına başlanmıştır. Türkiye de sürece 2001 yılında çıkarılan Başbakanlık Genelgesi ile katılmış bulunmaktadır (Ayman, 2003, s. 6).

4.1.5 Sekizinci Kalkınma Planının İlgili Bölümleri

2001 ve 2004 yılları arasını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile kamu harcama yönetimi yaklaşımı çerçevesinde Türk kamu mali yönetiminde yapılacak düzenlemelere ayrıntılı bir şekilde yer verilmiş, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu” kurulmuştur.

Planda maliye politikasının temel amacı, kamu açıklarının kalıcı bir biçimde azaltılması ve sürdürülebilir bir finansman yapısına geçişin sağlanması olarak açıklanmaktadır.

³⁹ Devlet Planlama Teşkilatı yerine geçmek üzere 8 Haziran 2011 Tarihli ve 27958 Sayılı Resmî Gazete – Mükerrer’de yayınlanan KHK/641 ile Kalkınma Bakanlığı’nın teşkilat ve görevleri düzenlenmiştir. 5018 sayılı KMYKK’nda ve diğer mevzuatta henüz DPT yerine Kalkınma Bakanlığı ibaresi kullanılmamaktadır. Ancak bu çalışmada DPT ifadesi yerine Kalkınma Bakanlığı kullanılmaktadır.

Kamusal karar alma sürecinde etkinliğin artırılması amacıyla, oluşturulan politikalar, planlama ve bütçe arasında kurulması gereken zorunlu ilişkinin orta vadeli bir harcama sistemi anlayışına dayanan bütçeler hazırlanması yoluyla sağlanacağı belirtilmektedir. Bu nedenle, bütçe hazırlama süreci ile ilgili yasal çerçevenin yeniden düzenleneceği, modern bütçe sistemlerinin gerektirdiği kurumsal ve fonksiyonel süreçlerin sisteme dahil edileceği ifade edilmektedir.

Kamusal hizmetin üretilmesi sürecinde siyasi ve idari yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanacağına ve bu tanımlar üzerine hesap verme sorumluluklarının geliştirileceğine, etkinliği ölçen araçlardan birisi olarak performans yönetimine geçileceğine, kamu harcamalarının artışının kontrol altında tutularak, kaynakların tahsisinde hizmet maliyet ilişkilerinin kurulacağına ve sektörel önceliklere yer verileceğine işaret edilmektedir.

Planda ayrıca, kamu yönetimin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması kapsamında mevcut durum analizi yapılmakta, buna ilişkin amaçlar, ilkeler ve politikalar belirlenmektedir. Kamu hizmetlerinde kalite ve sonuç odaklılık, verimlilik, etkinlik ve performansın artırılması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi temel ilkeler olarak sayılmaktadır (MB, 2004, s. 7).

4.1.6 Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin kullanılmasının temel prensiplerini ve uygulama çerçevesini ortaya koymak üzere oluşturulan komisyon dört başlık altında toplanabilecek hedefler belirlemiştir. Bunlar: Üretilen hizmetin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması; yeterince bilgilendirilmiş ve hızla yanıt veren bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması; mali raporlama ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ile birlikte mali saydamlığın sağlanması; denetim etkinliğinin artırılması ve performans denetimine geçiştir.

Raporda yeni bütçe sistemine (orta vadeli harcama sistemi yaklaşımı) yönelik öneriler üç başlık altında incelenmiştir. Bunlar, Bütçenin Hazırlanması, Bütçenin Uygulanması ve Bütçe Uygulamasının Muhasebe, Raporlama ve Kod Yapısı. İlk başlık olan bütçenin hazırlanmasında, bütçe sistemine yönelik yeni bir yaklaşımı yansıtan temel öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır. Diğer iki bölümde ise ağırlıklı olarak bütçe sisteminin mevcut sorunlarından hareketle mevcut sistemin daha iyi işlemesine yönelik öneriler geliştirilmiştir. Orta vadeli bir harcama programına dayanan bütçe sistemi ile ilgili öneriler, ekonomik ve

mali yapının ortaya konması, bütçe politikası beyanı, sektör-kuruluş planlarının ve bütçelerinin hazırlanması ve parlamentonun bütçeleri onaylaması başlıkları altında sunulmuştur.

Raporda siyasi ve yönetsel sorumlulukların ayrıştırılması gereğine özellikle vurgu yapılmıştır (siyaset yönetim ikilemi), bütçenin uygulanmasında, kamu hizmetlerinin sonuçlarından doğrudan etkilenen yerel birimlerin karar alma süreçlerine katılımı sağlanmasına (iyi yönetişim) işaret edilmiştir. Mali saydamlık konusunda ise IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün getirdiği sistematik yapı içinde geliştirilen öneriler sayılmaktadır. (MB, 2004, s. 51).

4.1.7 Sayıştay Başkanlığı 2000 Yılı Mali Raporu

Sayıştay sorunların tanımlanmasına ve öneminin anlaşılmasına, mali yapıda mevcut olan bozuklukların gelecekte ortaya çıkarabileceği tehlikelerin kavranmasına, sorunları çözmek için yapılan reform çalışmalarının hızlanmasına katkıda bulunacağına inanışla mevcut durumun sorunları ve iyileştirme önerilerini içeren bir raporu 2000 yılında Türkiye Büyük Milet Meclisi'ne sunmuştur.

Raporda bütçe sistemi, şeffaflık, hesap verme sorumluluğu ve mali disiplin konularına ilişkin devletin mali yapısını etkileyen dört sorun üzerinde durulmuştur. Birinci sorun, yapısal parçalanma sorunu olarak tanımlanmıştır. Buna göre, merkezi hükümetin gelir ve giderlerinden önemli bir kısmı bütçe dışında oluşturulan döner sermayeli işletmeler, fonlar, sosyal tesisler, vakıflar, dernekler, işletmeler ve özel hesaplar gibi kuruluşlara kaydırılmıştır. Bütçe gelir ve gideri niteliğindeki bazı işlemler bu tür kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Raporda bu tür oluşumların bütçe mekanizmasının gerektirdiği sorumluluk ve açıklıktan belirli ölçülerde uzak olduğu; fonların büyük bir kısmının, sosyal tesislerin, vakıfların, derneklerin, işletmelerin ve özel hesapların Meclis adına hiç bir dış denetime tabi tutulmadığı ve bunların kamu yararını gözetecek şekilde çalışmalarını sağlayacak oto kontrol mekanizmalarının da henüz geliştirilmemiş olduğu ifade edilmektedir.

İkinci sorun, bütçe dışı gider ve gelirlere ilişkin olup bazı gelir ve giderlerin kayıt dışı kalması olarak gösterilmiştir. Buna göre, bu tür işlemler doğrudan genel ya da katma bütçeli idarelerce gerçekleştirilir, ancak, bütçeye gelir ya da gider olarak kaydedilmediğinden bütçede görünmez, gizli kalır. Ayrıca, raporda bütçe dışında harcanan tutarlarla hangi işlerin finanse edildiğinin tam olarak tespit etmenin mümkün olmadığı ifade edilmektedir. Mevcut sistem

içinde bu giderler sadece kamuoyundan ve Meclis'ten gizlenmekle kalmaz, bizzat uygulayıcılar da gerçek verileri elde etme olanağını yitirirler. Dolayısı ile bütçenin merkezi hükümet faaliyetleri hakkında eksik bilgi verdiği, bu şekilde bütçe açığının olduğundan az gösterildiği, bu işlemler üzerinde Meclis'in doğrudan denetim mekanizmaları yanında Sayıştay denetiminin de yetersiz kaldığı ifade edilmektedir.

Raporda tespit edilen üçüncü sorun mevcut bütçenin hazırlanma, uygulanma ve sonuçlarının değerlendirilmesini içeren sürecin yetersiz ve etkinlikten yoksun olmasıdır. Buna göre, bütçe performans ölçütlerine göre hazırlanmamaktadır. Uzun vadeli bir harcama planı yapılmamakta ve plan - bütçe bütünlüğü bulunmamaktadır. Bütçe ödenekleri, sadece belli konularda gider yapılmasına izin vermekte, ancak, belli bir çıktı hedeflememekte, ölçülebilir amaçlar için konulmamaktadır. Bütçe sonuçlarının değerlendirilmesinde de performans ölçütü göz önünde bulundurulmamaktadır. Bu sorunların kaynağı olarak bütçe yapısının yetersizliği ve performans denetimi uygulamasının yerleşmemiş olması gösterilmektedir. Bütçe uygulama sonuçlarının rasyonel olarak değerlendirilmesini sağlayan mekanizmalar da kurulmamıştır. Bütçe sürecinin etkin olmaması, bütçenin bir maliye politikası aracı olarak öneminin azalmasına sebep olmaktadır ve Hazine tarafından yürütülen borçlanma ve para politikaları ekonomi yönetiminde kullanılan birincil önemdeki araçlar durumuna gelmektedir.

Mali risklerde sorumluluk ve şeffaflığın sağlanmaması konusu raporda söz edilen dördüncü sorundur. Buna göre, merkezi hükümet çeşitli şekillerde mali yükümlülükler ve riskler üstlenmektedir. Ancak bunlar tanımlanmamakta ve izlenmemektedir. Halihazırdaki uygulamada mali risklerle ilgili olarak sadece garantili borçlar yakından takip edilmektedir. Oysa garantili borçlar dışında, mali risk kapsamına giren bir çok kefalet ve garanti bulunmaktadır ve bunlar Hazine'ye geri dönüşü olmayan ödeme yükümlülüğü getirebilmektedir.

Rapora göre, muhasebe sisteminin yetersizliği ve devletin varlık ve yükümlülüklerini karşılıklı olarak gösterip izleyecek bir devlet bilançosunun oluşturulmamış olması bu tür riskleri izlemeyi zorlaştırmakta olup mevcut devlet muhasebesi sisteminde, mali riskleri sayısallaştıracak hesaplar ve izleme yöntemleri bulunmamaktadır. Bu nedenle, mali risklerle ilgili sağlıklı verilere ulaşılamamakta, ne kadar bir mali yükümlülük altına girildiği bilinmemektedir.

Bu sorunlar için raporda gösterilen çözüm önerileri sürekli açıkların sona erdirilmesi için acil ve yapısal tedbirlerin alınması ile şeffaflığı ve hesap verme sorumluluğunu tesis edecek mekanizmaların kurulmasıdır. Raporda şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun sağlanmasına yönelik önerilerden ilki bütçe kapsamının merkezi hükümet faaliyetlerini

bütünüyle içerecek şekilde genişletilmesidir. Diğer öneriler, yapılan her türlü mali işlemin uygun şekilde kayıt altına alınması ve raporlanması; bütçe dışında harcama yapılmaması; borçlanma hâsılatının bütçe dışında harcanmaması; borçlanma yoluyla nakit veya mahsup olarak elde edilen kaynakların kullanımının tamamen bütçeleştirilmesi ve bunu sağlamak için devlet muhasebesinde gerekli düzenlemelerin yapılması; Hazine ile kamu kurumlarının mali ilişkilerinin mutlaka bütçe aracılığı ile gerçekleştirilmesidir.

Ayrıca harcama taahhütlerinde miktar tahmini yapılmalı ve kaynak gösterilmelidir. Sorumluluğun ve şeffaflığın temini için kamu giderleri ait oldukları dönemde kaydedilmelidir. Program bütçe uygulamasına işlerlik kazandırılmalı veya performans bütçe uygulamasına geçilmelidir. Bütçe mekanizması yeniden düzenlenmeli, icraat ile denetim arasında denge sağlanmalıdır. Kesin hesap süreci, hükümetin hesap vermesini sağlayacak bir mekanizma haline getirilmelidir. Devletin borçları ile kaynaklarının genel dengesini gösteren bir raporlama mekanizması (bir nevi devlet bilançosu) tesis edilmelidir. Bu genel denge içinde devletin muhtemel yükümlülükleri ve özel mali riskler de gösterilmelidir. Sayıştay'ın uygunluk bildirimi, hükümetin bir yıllık mali faaliyetlerini değerlendiren bir genel rapor ile desteklenmelidir. Bunun yanında Sayıştay, borçlanma ve diğer önemli mali işlemlerle ilgili üç aylık raporlar ve belli konulara ilişkin denetim raporları ile Meclis'i bilgilendirmelidir.

4.2 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu ve Yeni Bütçe Sistemi

Siyasal ve yönetsel serbestleşme politikalarının bir parçası olarak ülkemizde kamu reformlarının kamu harcama yönetimine ilişkin mali ayağı bütçe sürecinin orta vadeli bir anlayışla yönlendirilmesini de içeren düzenlemeleri ile 5018 sayılı KMYKK' nun kabul edilmesi ile tamamlanmıştır (Resmi Gazete – 25326, 24 Aralık 2003). Yasada öngörülen bütçe yenilikleri üçüncü bölümde tartışılan IMF, Dünya Bankası ve OECD'nin ilgili görüşleri ile birebir örtüşmektedir. Dolayısıyla bütçe yenilikleri ile orta vadeli harcama sistemi dış kaynaklıdır ve KMYKK' nın hazırlanmasındaki başlıca etkenlerden biri Dünya Bankası, IMF ve AB'ye verilen taahhütlerdir (Ayman, 2003, s. 11; Demirbaş, 2006, s. 201).

4.2.1 Yeni Bütçe Sisteminin Dayanağı ve Genel Çerçevesi

Orta vadeli bütçe sisteminin dayanağı olan 5018 sayılı KMYKK ile Türk bütçe sistemine giren kavramlar mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, orta vadeli bütçeleme, stratejik planlama ve performans bütçelemedir.

Kanunun 3. Maddesi (I) bendi kamu mali yönetimini şöyle tanımlamaktadır: “Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçlerdir.”

Standartlarla uyumlu bir yönetim sistemi ve mali yönetim sistemi ifadeleri özel sektör (kalite) yönetim sistemlerini çağrıştırmaktadır. Özel sektör uygulamalarının kamu yönetimine aktarılmasını öneren YKİ'nin yönetim mantığını hatırlamakta fayda vardır. Bu mantık içinde, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, “maliyetlere karşı bilinçli olma”, “daha az bürokratik ve piyasaya yönelik olma”, “müşteri odaklılık” gibi değerlerden oluşan bir ‘ideal’ sistem önerilmekteydi. Daha esnek süreç ve yapılardan oluşan, etkinlik ölçütüne ve müşteri memnuniyetine göre sunulan kamu hizmeti anlayışı yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ana teması idi.

Yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasını amaçlayan 5018 sayılı KMYKK'nun hedefleri ve kamu maliyesinin temel ilkeleri bakımından getirilen yenilikler şöyle sıralanmaktadır (Mutluer vd, 2006, s. 135-137):

1-Bütçe türleri, uluslararası standartlarla uyumlu olarak yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Bu nedenle katma bütçe kaldırılmış, kamu idareleri, idari ve mali statülerine göre genel bütçeli ve özel bütçeli hale getirilmiştir. - Bütçe kapsamı “genel yönetim” kavramı ile genişletilmiştir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri Kanunun 3. maddesinde şu şekilde sınıflandırılmıştır:

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri (Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (I) - Özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (II)- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (III)), Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdare Kapsamındaki İdareler.

Bütçe kapsamının genişletilmesinin amacı olarak bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak gösterilmektedir. Kanun kapsamına Avrupa Birliği fonları ve yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ev kontrolü de uluslar arası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak koşulu ile alınmıştır. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dâhil idareler ile özel mevzuatlardaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özerk bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsamaktaydı.

2- Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yer almasını sağlamak yoluyla bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmek istenmektedir. – Kalkınma planları ve bütçeler arasındaki bağın kurulması amacıyla stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemin en önemli unsurları olarak değerlendirilmektedir. Yasanın genel

gerekçesinde “kalkınma planları ve bütçe arasında bağın kurulamaması” ve “çok yıllık bütçeleme sisteminin” bulunmayışı gösterilmekte ve sistemin izleyen iki yılın bütçe tahminlerine izin vermesi ile çok yıllık bütçe sistemine geçişi sağladığı ifade edilmektedir. Kanunun bütçe ilkelerini düzenleyen 13. maddesinin (d) bendi uyarınca bütçelerin stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleri ile birlikte görüşüleceği ve değerlendirileceği ifade edilmektedir.

3-Bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinde kamu idarelerine esneklikler tanınmış, bütçe süreçlerindeki görev, yetki ve sorumluluklar yeniden düzenlenmiştir. Katı merkezi kontrollerin yerine geçmek üzere iç kontrol sistemi adı verilen denetim modeli öngörülmüştür. Bununla beraber harcama sonrası denetim ve kontrol mekanizmasının güçlendirilmektedir. Harcama öncesi kontroller Sayıştay ve Maliye Bakanlığının vize denetiminden kurum içi ön mali kontrol mekanizmasına bırakılmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin daha hızlı bir şekilde sunulmasının sağlandığı ifade edilmektedir. Bilindiği gibi daha önceleri harcama öncesinde taahhüt ve sözleşme tasarıları Maliye Bakanlığı tarafından vize edilmekte; ödenek kullanımına ilişkin vize işlemi ile taahhüt ve sözleşmelerin tescil işlemi ise Sayıştay tarafından yapılmaktaydı.

4-Tüm kamu kurumlarında uygulanmak üzere muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planı uygulanmaya başlanmıştır. Kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması için Maliye Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Böylece kamu idarelerinin tamamını kapsayan mali verilerin bir bütünlük içinde oluşturulması hedeflenmektedir. – IMF’nin Devlet Mali İstatistikleri Standartlarına (Government Fiscal Standards-GFS) uygun olarak yeni bütçe sınıflandırması (Analitik Bütçe Sınıflandırması) uygulamasına geçilmiştir.

5-Kamu gelir ve giderleri gayrisafi tutarları ile bütçelerde gösterilmekte ve vergi muafiyetleri, istisna ve indirimleri ve benzeri uygulamalar ile vazgeçilen kamu gelirlerine ilişkin cetvel bütçe kanunları ekinde yer almaktadır.

Bu uygulamalarla bütçe birliği, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ile kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik sağlanacağı aynı zamanda kamu idarelerine karar verme ve uygulama konusunda öncelik sağlanacağı ifade edilmektedir.

Böylece kamu kaynaklarının kullanılmasına ilişkin 5018 sayılı KMYKK’ nun dört temel ilkesi mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, orta vadeli harcama sistemi (çok yıllık bütçeleme) ve performans esaslı bütçeleme olarak ortaya çıkmaktadır. Bu dört ilke mali disiplin ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının teminatı olarak görülmekte

aynı zamanda bu ilkelerin uygulanması ile uluslararası sistemle tam uyumun sağlanması hedeflenmektedir.

4.2.2 Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu

Yeni kamu İşletmeciliğinin ve mali boyutunun etrafında şekillendiği kavramlar mali saydamlık, hesap verebilirlik ve kamu hizmetlerinin sunumunda rekabetçi bir yaklaşımın benimsenmesi olarak özetlenmektedir (Pınar, 2009, s. 165). 5018 sayılı KMYKK'nun üçüncü bölümü kamu kaynaklarının kullanılmasının genel esaslarını düzenlemektedir. Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu genel esaslar içinde sayılmakta ve Kanunun 7. ve 8. maddelerinde düzenlenmektedir.

4.2.2.1 Mali Saydamlık

Mali saydamlık hükümetin yapısı ve görevleri, maliye politikasının hedefleri, kamu sektörünün mali görünümü hakkında kamuoyuna açık olmak şeklinde tanımlamaktadırlar. Buna göre mali saydamlık, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığının bilgisinin varlığına işaret etmektedir (Mutluer vd, 2006, s. 139).

Hatırlanacağı üzere Dünya Bankası mali saydamlığı kamuyu ilgilendiren kararların tüm dayanakları, sonuçları ve maliyetlerini de içerecek şekilde kamunun erişimine açık olması ve karar vericilerin tüm bilgi ve belgeye ihtiyaç duyduğu anda ulaşabilmesi olarak tanımlamıştı. Kanun da mali saydamlığı her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi olarak tanımlanmaktadır.

Mali saydamlığın sağlanması için yapılması gerekenler ise şöyle sıralanmaktadır (5018 – madde 7): Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması; hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulanma sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibari ile kamuoyuna açıklanması; kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması.

Kanunda öngörülen; bakanların, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları ve yükümlülükleri ve yıllık performans programları doğrultusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunun bilgilendirilmesi konusundaki şartı ile üst yöneticilerin, birim faaliyet raporlarını esas alarak kendi idarelerinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporlarını hazırlayarak kamuoyuna açıklama şartı mali saydamlığı sağlamak üzere tasarlanmıştır. Yani

asında stratejik planlar, idare ve birim düzeyinde düzenlenen performans ve faaliyet raporları mali saydamlığı sağlayan araçlar olarak tanımlanmaktadır.

4.2.2.2 Hesap Verme Sorumluluğu

Kanunun 8. maddesinde düzenlenen hesap verme sorumluluğu her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli aynı zamanda hukuka uygun elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulmuşlardır. Harcama yetkililerinin kendi performanslarını değerlendirme sorumluluğu ve iç denetçilerin her birimin performansını değerlendirmesi, üst yöneticilerin bakana karşı idari sorumlulukları, bakanların başbakana ve parlamentoya karşı siyasi sorumlulukları ve hükümetin parlamentoya ve kamuoyuna karşı hesap verme sorumluluğu bu bağlamda değerlendirilmektedir.

Pınar (2009) öne sürülen amaç ve gerekçelerin bir tarafa bırakılarak bu kavramların ne anlama geldiğini açıklamak gerektiğini yazmaktadır. Yazar şu soruyu sormaktadır: “Dünyada devletin değişen rolü çerçevesinde baktığımız zaman bu kavramlar ne anlama gelmektedir.” Yazar yeni bütçe sistemini sağladığı mali disiplin ve saydamlık açısından önemli bulmakta ancak bu kavramların mantığının “özel sektör mantığı ile kamu kesimini yönetmek” anlamında bir çerçeve sunmasına mesafeli yaklaşmaktadır. Özel sektöre atfedilen saydamlık ve rekabetin yanlış bir kavramsallaştırma olduğunu, aslında özel sektörün saydamlığı ve rekabeti içsel olarak barındırmadığını; bunun sebebinin de özel sektörde esas olanın kar güdüsü ve bunun gerektirdiği gizlilik ve tekelleşme olduğunu yazmaktadır. Yazar, rekabet ortamının her zaman en iyi olanın kazanmasını sağlasa bile gidişatın rekabet ortamını sona erdirici nitelikte olacağını ifade etmektedir. Dolayısıyla özel kesimin saydamlığı ve hesap verme sorumluluğu tartışmalı bulunmakta ve bu açıdan bakıldığında devletin özel sektör mantığı ile yönetilmesi yanlış bulunmaktadır.

4.2.3 Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Aşamaları

Hatırlanacağı üzere, yeni yasanın öngördüğü bütçe sistemi olan orta vadeli harcama sistemi çok yıllık bütçe tahminleri, bu tahminlerin orta vadeli makro ekonomik çerçevenin belirlediği kaynak kısıtları ve orta vadeli mali plan ile bütünleştirilmesi yoluyla plan, politika ve bütçe arasındaki bağın kurulmasını hedefleyen bütçe sistemiydi.

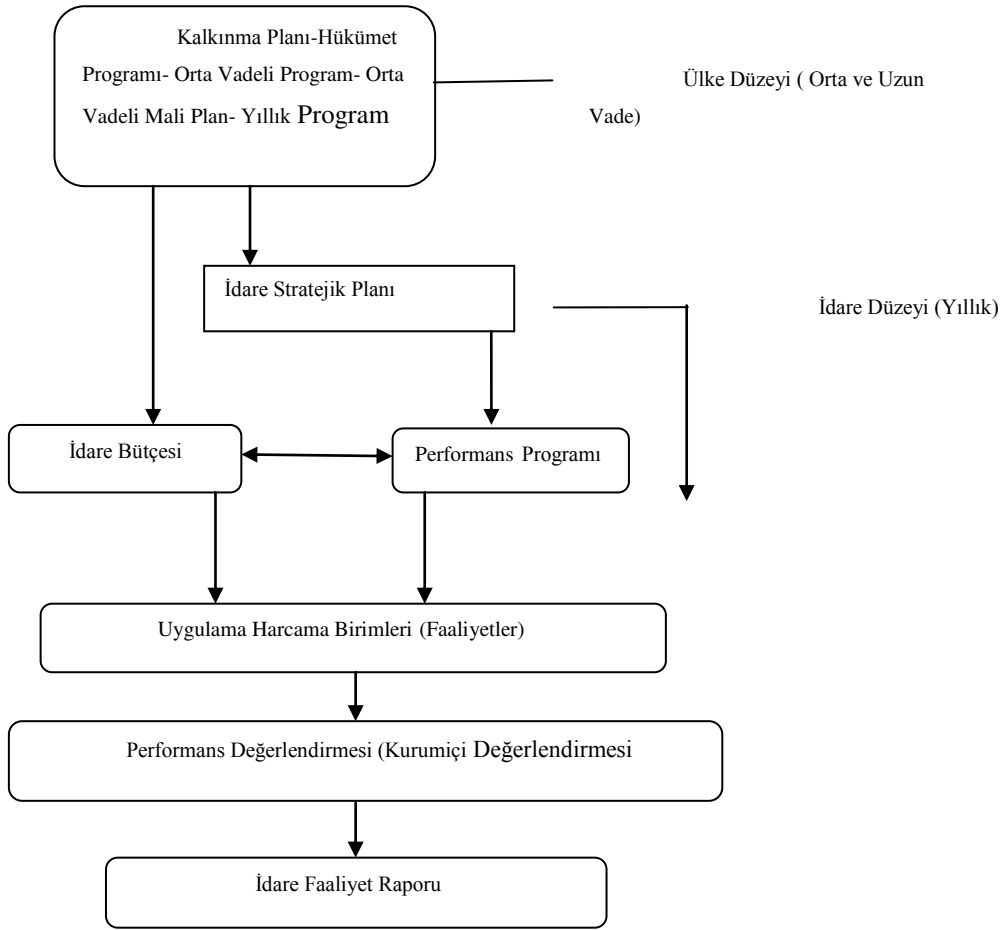
Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan makroekonomik çerçeve (orta vadeli program) sistemin yukarıdan aşağıya ilk aşamasını oluşturmaktadır. Bu programa dayanarak orta vadeli

mali planı ise Maliye Bakanlığı hazırlamaktadır. Bu plan ile birlikte harcama tavanları (ödenek teklif tavanları) da ilan edilmekte ve böylece bütçe hazırlıkları makroekonomik çerçeve ve mali plan ile uyumlu yürümektedir.

Sistemin aşağıdan yukarıya ilerleyen sürecinde idareler, politikaları doğrultusunda ihtiyaçlarını gözden geçirerek maliyet bilgileri çıkarmaktadır. Bu işlemler stratejik planlama ve performans bütçeleme sistemleri aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Sistemde mali yıl bir takvim yılı olarak belirlenmekle birlikte yıllık bütçe tahminlerine izleyen iki yılın tahminlerinin de eklenmesi ile öngörülebilirliği artırmak amaçlanmaktadır. Kamu idarelerinde stratejik planların ve bütçelerin hazırlanması görevi strateji geliştirme birimlerine verilmiştir (5018 - madde 15).

Maliye Bakanlığı (2005) “Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme” isimli yayında çok yıllık bütçeleme sisteminin amaçlarını şöyle sıralamaktadır: Gerçekçi ve tutarlı bir kaynak yapısı geliştirmek sureti ile makroekonomik dengenin iyileştirilmesi; devlet bütçesinin bütünü açısından mali disiplini sağlamak üzere, kamu kaynaklarının tahsis edileceği öncelikli alanların belirlenmesi ve bunun ilgili kurumlara, kamuoyuna ve piyasalara açıklanması; hem politikaların hem de bunlara ayrılan kaynakların öngörülebilirliğinin artırılması ve böylelikle kurum planlarının ve programlarının ileriye taşınabilmesi; kaynakların kurumlar arasında stratejik önceliklere göre dağılımının gerçekleştirilmesi; hükümet öncelikleri ve hedefleri ile kurumsal öncelik ve hedefler arasında uyumun bütçeler aracılığıyla sağlanması; kaynakların etkin ve verimli kullanılması için gerekli teşviklerin artırılması; mali saydamlığın sağlanmasına katkıda bulunulması ve mali disiplin yönünde kamu idarelerinin yönlendirilmesidir.

Şekil 4.1 Stratejik Plan, Performans Programı ve Bütçe İlişkisi



Kaynak: Maliye Bakanlığı, Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009: 10.

Sistemin aşamaları uluslararası uygulamalarla (WB, 1998, s. 51) paralel olarak sekiz aşamalı olarak tasarlanmıştır:

4.2.3.1 Makroekonomik Çerçeve: Orta Vadeli Programın Hazırlanması

Hem merkezi yönetim bütçesi hazırlama sürecinin başlangıcı hem de orta vadeli harcama sürecinin yukarıdan aşağıya ilk aşaması olarak ifade edilebilecek orta vadeli programın hazırlanması makro politikalar, ilkeler, hedefler ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığınca hazırlanmaktadır. OVP, kalkınma planları ve stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda hazırlanmaktadır. Belgenin onay mercii olarak Bakanlar Kurulu gösterilmektedir. Bakanlar

Kurulunun Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar onayladığı ve aynı sürede resmi gazete yayımlandığı ifade edilmektedir (5018 - madde 16)⁴⁰.

4.2.3.2 Makro Mali Çerçeve: Orta Vadeli Mali Planın Hazırlanması

Orta vadeli mali plan (OVMP), sistemin yukarıdan aşağıya olan ikinci aşamasıdır. OVP ile uyumlu hazırlanmaktadır. Plan, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, hedef, açık ve borçlanma durumunu ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içermesi itibari ile mali bir strateji beyanıdır. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta, Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından en geç Eylül ayının on beşine kadar onaylanmakta ve resmi gazete yayımlanarak yürürlüğe girmektedir (5018- madde 16). Mali planın orta vadeli programı onaylayan Bakanlar Kurulu tarafından değil daha alt bir kurul tarafından onaylanması ve hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın sağlanmasını temin etmek üzere resmi gazete yayımlanması öngörülmüştür.

Kanuna hâkim olan “mali disiplin” anlayışının mali plana yön veren önemli bir ilke olduğu OVMP’ in yasanın “kamu mali yönetimi, mali disiplini sağlar” (madde 5/e) ve “bütçelerde gelir ve gider denkliğinin sağlanması esastır” (madde 13) hükmünün somut uygulama aracı olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca öngörülemeyen durumlar için bir ihtiyat payının, üç yılın her bir harcama tavanına dâhil edilmesi bütçe dengesinin uygulama sırasında bozulmasını engelleyen bir uygulama olarak değerlendirilmektedir (Demirbaş, 2006, s. 212).

Aşağıda örnek olarak 2012 yılı Orta vadeli mali planda yer alan ödenek teklif tavanlarını gösteren ekonomik sınıflandırma bazında merkezi yönetim bütçe giderleri tablosu yer almaktadır. Buna göre kurum gider bütçesi teklifleri toplamı için üst sınır 350.898 TL olacaktır.

⁴⁰ Buna göre 2012 yılı OVP’ de yer alan kamu yatırım programı hedefleri şöyledir: Kamu yatırımlarının etkili, verimli ve zamanında gerçekleştirilmesi, mevcut sermaye stokunun daha etkin kullanılması hedeflenecektir. Eğitim, sağlık, teknolojik araştırma, ulaştırma, içme suyu ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin geliştirilmesine yönelik altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir. Kamu yatırımları, başta Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Konya Ovası Projesi (KOP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) kapsamındaki yatırımlar olmak üzere bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmayı ve bölgesel gelişme potansiyelini değerlendirmeyi hedefleyen ekonomik ve sosyal altyapı projelerine yoğunlaştırılacaktır. Kamu altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde özel sektör katılımını artırıcı modellerin kullanımı yaygınlaştırılacaktır. Kamu yatırım teklif ve kararları, sorun, ihtiyaç ve çözüm analizlerini içeren sektörel ve bölgesel ana plan ve stratejileri ile nitelikli yapılabirlik etütlerine dayandırılacaktır.

Tablo 4.2 Ekonomik Sınıflandırma Bazında Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri

(Milyon TL)	2012	2013	2014
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	350.898	381.096	408.644
Faiz Dışı Giderler	300.648	328.096	353.644
- Personel Giderleri	81.692	88.618	96.053
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	14.279	15.490	16.790
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	28.859	29.774	31.307
- Cari Transferler	130.250	143.651	154.077
- Sermaye Giderleri	27.914	31.093	34.248
- Sermaye Transferleri	4.213	4.332	4.470
- Borç Verme	8.625	10.515	11.885
- Yedek Ödenek	4.817	4.624	4.815
Faiz Giderleri	50.250	53.000	55.000

Kaynak: 2012 yılı Orta Vadeli mali Planı (www.Kalkınma Bakanlığı .gov.tr)

4.2.3.3 Bütçe Hazırlık Sürecinde İdarelere Rehber Dokümanların Hazırlanması

Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile tüm idarelerin ekonomik ve mali büyüklükler ve politika öncelikleri ile uyumlu olarak bütçe tekliflerini hazırlamaları amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda kurumlara bütçe tekliflerini hazırlama süreçlerinde rehberlik edecek iki doküman 5018 sayılı Kanun'un 16. maddesinde düzenlenmiştir.

4.2.3.3.1 Bütçe Çağrısı ve Eki bütçe Hazırlama Rehberi

Bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi kamu idarelerinin bütçe tekliflerini yönlendirmek üzere Maliye Bakanlığı'na hazırlanarak en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmi gazete yayımlanmaktadır. 1050 sayılı MUK döneminde bütçe çağrısı ve bütçe hazırlama rehberi aynı zamanda yayımlanmamaktaydı.

Bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberinin yayımlanması ile kamu idareleri bütçelerini ayrıntılı olarak hazırlamaya başlamaktadırlar. Bütçe çağrılarında kendilerinden önce hazırlanan OVP ve OVMP'ye atıfta bulunularak hedefler ve ilkeler kamu idarelerine yeniden hatırlatılmaktadır. Rehberde, üç yıllık dönemi kapsayan genel ilkeler ve OVP ile açıklanan ve bütçede kullanılması kararlaştırılan üç yıllık makro ekonomik göstergeler yer almaktadır. Ayrıca, hizmet maliyetlerine ilişkin standartlar ve bütçe hazırlığı esnasında doldurulacak formlar yine rehberde yer almaktadır.

4.3.3.2.2 Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi

Bütçe hazırlık çalışmalarında kullanılmak üzere hazırlanan diğer bir doküman Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberidir (5018- madde 16). Kamu yatırım projelerine ilişkin uyulması gereken kural ve ilkeler ile standartları gösteren belge, üç yılı kapsar şekilde hazırlanmakta ve bütçe hazırlama rehberinde olduğu gibi OVP ve OVMP' ye atıfta bulunmaktadır. Yatırım genelgesi, sektörlerle ilişkin yatırım önceliklerini ilan etmekte, idarelerin üç yıllık yatırım harcama ve teklif tavanlarını içermektedir.

4.2.3.4 Sektör İnceleme Süreci: Stratejik Planlama ve Performans Programı

Orta vadeli harcama süreci öncelikle yukarıdan aşağıya doğru makroekonomik politikaların belirlendiği ve aşağıdan yukarıya doğru olmak üzere de her bir sektörün makroekonomik politikalarla uyumlu olarak stratejik önceliklerini belirleyerek bütçesini oluşturduğu iki aşamadan oluşmaktaydı.

Ülkemizde yukarıda yer verildiği gibi ilk aşamanın gerçekleştirilmesine yönelik olarak OVP ve OVMP işlev görmektedir. İkinci aşama için ise stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme tasarlanmış bulunmaktadır.

5018 sayılı yasanın 3. Maddesi (n) bendinde stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini ve bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımını içeren plan olarak tanımlanmaktadır. Stratejik planların çok yıllık olarak ele alınmasının ve bütçeyle ilişkisinin kurulmasının aracı da performans programlarıdır.

4.2.3.4.1 Stratejik Planlama

5018 sayılı yasanın kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarını düzenleyen üçüncü bölümünde mali saydamlık (madde 7) ve hesap verme sorumluluğunun (madde 8) yanında stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme (madde 9) sayılmaktadır. Buna göre, kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, 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 planlar hazırlamaları hükme bağlanmıştır. Bu konuyla ilgili usul ve esasların belirlenmesine ilişkin yetki Kalkınma Bakanlığı'na verilmiştir.

Konu ile ilgili olarak, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26.05.2006 tarihinde 26179 sayılı resmi gazete yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik, plan hazırlama sorumluluğu olan birimleri genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olarak saymaktadır. Denetleyici ve Düzenleyici Kurumlar 5018 sayılı yasanın 2. maddesi gereğince kapsam dışında bırakılmıştır.

Stratejik planlar kalkınma planları gibi beş yıllık süre ile hazırlanmaktadır. Konuya ilişkin çalışmaların koordinasyonundan strateji geliştirme birimleri sorumlu tutulmuştur. Kalkınma Bakanlığı birinci sürümünü 2003 yılında ikincisi sürümünü 2006 yılında yayınladığı Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ile kurumlar için süreçteki aşamaları gösteren bir stratejik plan modeli oluşturmuştur. Model kamu örgütleri için diğer amaçların yanında piyasa örgüt modelinin yerleştirilmesini amaçlamaktadır.

Kurumlar stratejik planlarını Kılavuzda belirlendiği şekil şartlarına uygun olarak hazırlamaktadırlar. Buna göre, öncelikle idarenin geçmiş dönemde izlediği politikalar ile performansı ortaya konduğu ve kuruluşun mevcut durumda “nerede” olduğunu belirlediği durum analizi yapılmaktadır. Durum analizi bölümü, mevzuat analizi ve idarenin faaliyet alanları ile ürettiği hizmetlerin listelenmesi ile GZFT⁴¹ analizini içermektedir.

Durum analizinden sonra, misyon (idarenin varlık nedeni), vizyon (gelecekteki ulaşmak istediği ideal hedef) ve kurumsal ilke ve davranışlar belirlenmektedir. Böylece amaçlanan idarenin amaç ve hedeflerinin gözden geçirilmesidir. Amaçlar, idarenin ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesi iken, hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuç düzeyi olarak tanımlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2006, s. 17-38).

Durum analizi, amaç ve hedeflerin gözden geçirilmesinden sonra stratejilerin tanımlanması istenilmektedir. Stratejiler idarenin amaç ve hedeflerine nasıl ulaşılacağı sorusunu yanıtlayan kararlar bütünü olarak tanımlanmaktadır.

İzleyen diğer aşama, faaliyetlerin gözden geçirilmesi ve maliyetlerinin belirlenmesidir. Bu aşamada hedeflerle uyum göstermeyen faaliyetlerin elenmesi ve seçilen faaliyetlerin maliyet tahminlerinin yapılması öngörülmektedir. Faaliyet maliyetlerinin toplanması ile hedef maliyetlerine, hedef maliyetlerinin toplanması ile amaç maliyetlerine ulaşılması hedeflenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2006, s. 39-42).

⁴¹ Güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler analizi.

Maliyetlerin gelir kaynakları ile karşılaştırılması olarak gösterilen son adım idarenin gelir bütçe tahminleri ile belirlediği tahmini gelirlerini maliyetleri ile karşılaştırmasıdır. Maliyetlerin gelir tahminlerini aşması durumunda, daha düşük maliyetli stratejilerin seçilmesi, hedeflerin küçültülmesi, amaç ve hedeflerin zamanlamasının değiştirilmesi, amaç ve hedeflerin öncelik sırasına dizilmesi ve bazılarının vazgeçilmesi önerilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2006, s. 43). Hazırlanan kamu idareleri stratejik planları mahalli idare planları hariç olmak üzere Kalkınma Bakanlığı'na gönderilmektedir. Kalkınma Bakanlığı'nın planları onaylama yetkisi bulunmamakla birlikte gerekli hallerde tavsiye niteliğinde değerlendirme raporu hazırlamaktadır.⁴²

4.2.3.4.2 Performansa Dayalı Bütçeleme Çerçevesinde İdare Performans Programı

5018 sayılı yasanın 3. maddesi gereğince idareler yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlarlar.

İdareler stratejik planları ile beş yıllık süreyi kapsayan amaç ve hedefleri ile elde edilebilir kaynaklarını göz önünde bulundurarak oluşturdukları kaynak planlarını yıllık olarak hazırladıkları performansa dayalı bütçeler ile uygulamaktadırlar.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu olarak ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır (5018, madde. 9).

İdare performans programının hazırlanma sürecinde öncelikli adım, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin hangilerine performans programının uygulanacağı ve mali yılda öncelik verileceğinin belirlenmesidir. Bu önceliklerin belirlenmesinde, OVP ve OVMP ile belirlenen ödenek tavanları kullanılmaktadır.

Stratejik plandan seçilen amaç ve hedeflere uygun performans hedeflerinin seçilmesi ikinci adımdır. Performans hedefleri, idarenin ulaşmak istediği hedefleri gösterirken, faaliyetler bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade etmektedir. Performans göstergeleri ise performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan

⁴² Konuya ilişkin olarak Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, madde 7 ve madde 13'e bakılabilir.

araçlardır. Program hedeflerinin belirlenmesinde temel kısıt idarenin program döneminde sahip olabileceği kaynaklardır. Dolayısı ile hedeflerin kaynakların sınırlılığı göz önünde bulundurularak belirlenmesi; çıktı ve sonuç odaklı, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olması istenmektedir. Seçilen performans hedeflerinin idarenin hangi harcama birimine ait olduğunun da bu aşamada belirtilmesi istenmektedir. Ancak her birimin mutlaka performans hedefleri ile ilişkilendirilmesi zorunlu değildir.

Performans programı hedeflerinin belirlenmesinden sonra bu hedeflere ulaşmak için hangi faaliyetlerin gerçekleştirileceği ve projelerin yönetileceği belirlenmektedir. Proje ve faaliyet maliyetlerinin öngörülebilir olması ve alternatiflerinin oluşturulmuş olmasının önemli olduğu ifade edilmektedir. Her faaliyete ilişkin gelecek üç yıla ait toplam maliyet tablolarının hazırlanmasından sonra faaliyet/proje bütçesi isimli tablolar doldurulmakta ve böylece faaliyet maliyetlerinin bütçe formatına uygun olarak gösterilmesi sağlanmaktadır.

Performans programının kaynak ihtiyacı, faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar toplamından oluşmaktadır.

Genel yönetim giderleri, faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilemeyen ve faaliyet maliyetlerine eklenemeyen idarenin kurumsal ve yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılması gereken giderlerdir.

Diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar ise, idarenin bütçesinde yer almakla birlikte performans hedefleriyle ilişkili olmayan ve bütçe uygulama sürecinde diğer idarelere transfer edilerek, transfer edilen idarenin ihtiyaçları için kullanılacak kaynaklardır.

Kaynak ihtiyaçlarının konsolide edilmesi ile idarenin performans programı elde edilmektedir (MB, 2009, s. 13-19).

4.2.3.5 Çok Yıllı Bütçe Tekliflerinin Bütçe Tasarısına Uygun Olarak Düzenlenmesi

Hazırlanan performans programları aslında idarenin bütçe teklifini oluşturmaktadır. Bütçe tekliflerinin düzenlenme esaslarını belirleyen en önemli ölçüt Analitik Bütçe Sınıflandırması adı verilen bütçe kod sistemidir.

ABS, IMF'nin GFS ve Avrupa Birliği'nin ESA95 sistemleriyle uyumlu olan bir kod yapısıdır (Mutluer vd, 2006, s. 156). ABS'yi hem ulusal düzeyde kurumlar arasında standart bütçe kod yapısının oluşturulmasının hem de Devlet bütçesinin uluslararası sistemle bütünleşmesinin bir aracı olarak değerlendirmek mümkündür. Çünkü sistem tüm ülkelerin aynı standartta mali rapor üretmesini sağlamaktadır. ABS' nin ayrıca kamu harcama yönetimi

yaklaşımınca en çok önem atfedilen konular olan mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin elde edilmesinin bütçeleme teknikleri açısından en önemli aracı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü analitik sınıflandırma kamu kurumlarının yönetim kademelerinin kamu hizmetlerinden ve kaynaklarından dolayı program sorumluluğunu doğrudan belirlemenin araçlarını sunmaktadır.

Kısaca belirtmek gerekirse, ABS'nin yapısı üç başlık altında incelenmektedir (Mutluer vd, 2006, s. 157):

1- *Harcama ve borç vermenin sınıflandırılması*: kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört gruptan oluşmaktadır. Her grup belirli ölçütleri içermektedir.

Örneğin, kurumsal sınıflandırma siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve performans sorumlularının tespitini hedeflerken, fonksiyonel sınıflandırma devlet faaliyetinin türünü göstermek üzere tasarlanmıştır.

Finansman tipi sınıflandırmaya ise genel yönetim tanımına giren bütün kurumları kavrayabilmek için gerek duyulmuştur.

Ekonomik sınıflandırma devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplandırılmasıyla oluşturulmuş ve devlet faaliyetlerinin (kamu ekonomisinin) piyasa ekonomisi üzerindeki etkilerinin ölçülmesini amaçlamaktadır.

Kurumsal sınıflandırma, kurumsal maliyetlerin izlenmesi ve karşılaştırılması ile program sorumlularının olabildiğince belirginleştirilmesi amacını taşımaktadır. Dört düzeyli olarak tasarlanan sınıflandırmada; Birinci düzey Cumhurbaşkanlığı ve TBMM ile Bakanlıklar gibi anasal kurumları; ikinci düzey birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere doğrudan sorumlu olan birimleri; üçüncü düzey ana hizmet birimleri gibi doğrudan programların uygulanmasından sorumlu olan birimleri, dördüncü düzey ise danışma ve denetim birimlerini, destek ve lojistik birimler ile politikaları uygulayan birimleri ifade etmektedir.

2-*Gelirin sınıflandırılması*: Gelirin sınıflandırılması dört düzeyli ve altı haneli bir kod grubundan oluşmaktadır. Vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, sermaye gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, alacaklardan tahsil edilenler ile red ve iadeler gelir türleri olarak sayılmaktadır.

3-*Açık/fazla finansmanın sınıflandırılması*: altı haneli ve dört düzeyli bir kod grubundan oluşmaktadır. Bütçe açığının nasıl finanse edileceği ve bütçe fazlasının nasıl kullanılacağına sınıflandırılmasında kullanılmaktadır. Örneğin birinci düzey finansman sınıflandırması, (1) İç

borçlanma, (2) Dış borçlanma ve (3) Likidite amaçlı tutulan nakit, mevduat ve menkul kıymetlerdeki değişikliklere işaret etmektedir.

İdareler, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırladıktan sonra yetkilileri tarafından imzalanmış olarak en geç Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderirler. Aynı sürelerde yatırım bütçe teklifleri de değerlendirilmek üzere Kalkınma Bakanlığına gönderilmektedir (5018, madde 17).

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ise bütçelerini çok yıllık bütçeleme esaslarına göre hazırlayarak doğrudan TBMM'ne ve merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığı'na Eylül ayı sonuna kadar gönderirler (5018, madde 18)

4.2.3.6 Genel ve Özel Bütçeli Kuruluşlar ile Maliye Bakanlığının Bütçe Görüşmeleri

Sosyal güvenlik kurumlarının bütçesi kendi yönetim organlarınca onaylandıktan sonra merkezi düzeyde incelemeye tabi tutulmadan doğrudan merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenerek TBMM'ne gönderilmektedir.

Mahalli idareler bütçe teklifleri ise merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere İçişleri Bakanlığına gönderilmekte, Bakanlık da Eylül ayının sonuna kadar gelir gider tahminlerini Maliye Bakanlığı'na iletmektedir. Dolayısı ile genel ve özel bütçeli idareler dışında, idarelerin bütçeleri doğrudan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına eklenmektedir. Genel ve özel bütçeli idarelerin çok yıllık bütçe teklifleri ise merkezi bütçe kurumlarına iletilmek sureti ile uzmanlarca incelenmektedir. 5018 sayılı kanun bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığına iletilmesinden sonra kamu idarelerinin yetkilileri ile gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabileceği yazmaktadır. Zorunlu bir uygulama olarak belirlenmemekle birlikte, uygulamada bu görüşmeler yapılmaktadır.

4.2.3.7 Orta Vadeli Harcama Tavanlarının Güncelleştirilmesi

5018 sayılı kanunun 18. maddesine göre makro ekonomik göstergelerin ve bütçe büyüklükleri en geç Ekim ayının ilk haftası içinde YPK da görüşülmektedir. Bu görüşmenin, geleneksel olarak, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan “ Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar” isimli rapora göre yapılmakta olduğu bütçe büyüklüklerinin buna göre güncelleştirildiği ifade edilmektedir (Demirtaş, 2006, s. 235). Oluşturulan yeni büyüklüklere göre idarelerin de teklif programlarını güncellemeleri ve bunların tasarı performans programı halinde Meclise sunulması söz konudur.

4.2.3.8 Merkezi Yönetim Bütçe Yasa Tasarısı ve Parlamenteoya Sunulması

Özel ve genel bütçeli kuruluş bütçeleri ile düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinin Maliye Bakanlığı tarafından konsolide edilmesi ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı elde edilmektedir.

Ayrıca 5018 sayılı kanunun 18. maddesi uyarınca merkezi yönetim bütçesi yasa tasarısına orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi, yıllık ekonomik rapor, vergi harcamaları, kamu borç yönetimi raporu, genel yönetim kapsamındaki idarelerin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri, sosyal güvenlik kurumu bütçeleri ile mahalli idarelerin çok yıllık bütçe teklifleri ile merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer idare, kurum ve kuruluşların listesi de eklenmektedir.

Anayasanın 162. Maddesi gereğince bu şekilde hazırlanan merkezi yönetim bütçe tasarısı ve ekleri Bakanlar Kurulu tarafından en geç 17 Ekim'e kadar TBMM'ye sunulmaktadır.

4.3 5018 Sayılı Kanun ile 1050 Sayılı Kanunun Kapsam ve Bütçe Yönünden Karşılaştırılması

Kamu mali yönetim sistemine ilişkin Cumhuriyet döneminde ilk düzenleme, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Kamu mali yönetim sisteminin anayasası olarak kabul edilen 1050 sayılı kanun, ülkemizde yaklaşık seksen yıl uygulanmıştır (Mutluer vd, 2006, s. 123).

Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması olarak değerlendirilen 5018 sayılı KMYKK kamu harcama sürecini hızlandırmak, kamu mali yönetim sisteminde disiplinin, hesap verilebilirlik ve saydamlığın, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanması ve sistemdeki dağınıklığın giderilmesi gerekçeleriyle 10.12.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilmiş ve 24.12.2003 tarihinde yayımlanmıştır. 2006 yılı bütçesi bu kanun doğrultusunda hazırlanmıştır.

Kanunun amacı, “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetimin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemek” olarak belirlenmiştir (5018, madde 1).

Yeni düzenleme ile katma bütçe uygulaması kaldırılmış, kamu mali yönetim sistemine yukarıda ayrıntılı olarak ele alınan mali saydamlık, hesap verilebilirlik, kaynakların etkin

kullanımı, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme gibi kavram ve süreçler uygulamaya konulmuştur.

Kanunun genel gerekçesi olarak bütçe kapsamının genişletilmesi yoluyla bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali konularda şeffaflığın sağlanması, doğru işleyen bir hesap verme süreci ile kamu harcamalarında yetki sorumluluk dengesinin yeniden oluşturulması, etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve bu yolla çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulması sayılmıştır.

1050 sayılı MUK' tan farklı olarak 5018 sayılı KMYKK ile mali yönetimin yapısı da düzenlenmiştir. 1050 sayılı MUK ise esas olarak bir usul kanunu niteliğinde olup mali yetki ve sorumluluklar idari yapıya bağlı görevler itibarıyla tanımlanmıştı (Bayar, 2003, s. 47).

Kanunun sistemde gerçekleştirdiği olumlu düzenlemeler yanında özellikle sorumluluk ve harcama süreci bakımından sakıncalı, yetersiz ve yanlış düzenlemeler de yaptığı ifade edilmektedir (Arslan, 2004, s. 41).

Bu bölümde iki kanun kapsam, bütçe türleri, bütçe hazırlık ve uygulama süreci; sorumlular ve sorumlulukları; mali kontrol ve denetim; yaptırımlar ve yetkili merciler yönünden karşılaştırılacaktır.

4.3.1 Kapsam

1050 sayılı kanun mevcut idari yapıyı esas almaktaydı ve bütçe rejimini bu idari yapı üzerine kurmaktaydı. Buna göre merkezi yönetim genel bütçe kapsamında, hizmet yerinden yönetim kuruluşları (özel bütçeli idareler) ise katma bütçede toplanmaktaydı. Dolayısıyla, 1050 sayılı MUK devlet tüzel kişiliğine dâhil genel bütçeli idareler ile katma bütçeli idareler ve özel bütçeli (mahalli) idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsamaktaydı.

Yeni kanun ise, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak koşulu ile yine bu Kanun hükümlerine tabidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece tanımlar, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, bütçe türleri ve kapsamı, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması ve görüşülmesi, kamu yatırım projeleri, genel uygunluk bildirimi, kamu hesapları ve mali istatistikler, dış denetim kamu idarelerinin sorumluluğu ile ilgili hükümlerin yer aldığı maddelerine tabidir. 1050 sayılı kanuna tabi olmayan örneğin TODAİ, TÜBİTAK, Türk Dil Kurumu, TRT, TSE, Özelleştirme Dairesi

Başkanlığı, SPK, Kamu İhale Kurumu, RTÜK; SPK, BDDK, SSK, BAĞ-KUR gibi kurum ve kuruluşlar mali yönetim ve denetim bakımından 5018 sayılı KMYKK' na tabi olmuşlardır.

Kanunun kapsam alanı konu bakımından da genişletilmiş, kamu gelir ve giderleri, borç yönetimi, taşınır ve taşınmaz malların yönetimini ilgilendiren düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemenin kamu mali yönetiminde ortak standartların uygulanmasını, disiplini ve bütünlüğü sağlaması yönünden olumlu olduğu ifade edilmektedir. (Arslan, 2004, s. 3).

4.3.2 Bütçe Türleri

1050 sayılı MUK' da bütçe türleri, genel bütçe, katma bütçe, özel bütçe ve bunlara bağlı döner sermaye bütçesi olarak düzenlenmekteydi. Ayrıca bu kanunda bulunmayan ancak uygulaması olan fon bütçeleri bulunmaktaydı.

5018 sayılı KMYKK' da yapılan düzenleme ile genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak düzenlenmektedir. Merkezi yönetim bütçesi Kanuna ekli I, II, III sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşmaktadır. Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanun olarak tanımlanmaktadır. Kanuna ekli I sayılı cetvelde genel bütçeli idareler, II sayılı cetvelde özel bütçeli idareler, III sayılı cetvelde düzenleyici ve denetleyici kurumlar yer almaktadır.

Genel bütçe; Devlet tüzel kişiliğine dâhil olan ve bu Kanuna ekli I sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir (Bakanlıklar, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, yüksek yargı organları gibi).

Özel bütçe; Bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

5018 sayılı Kanunda düzenlenen özel bütçe 1050 sayılı Kanunda yer alan ve mahalli gelir ve giderleri kapsayan özel bütçeden farklı olarak Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan (Üniversiteler, ÖSYM, TODAİ, TÜBİTAK, TSE, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Spor Genel Müdürlüğü, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu gibi) idarelerin bütçesine işaret etmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi; Özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli III sayılı cetvelde yer alan (RTÜK, BDDK, SPK, Kamu İhale Kurumu,) her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi; Sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan (Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu genel Müdürlüğü) her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Mahalli idare bütçesi; Mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir. Kanunda ayrıca, kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı açıkça belirtilmekte, böylece fon bütçesi veya başka adlar altında bütçelerin oluşturulmasının önüne geçilmek istenmektedir.

4.3.3 Bütçe Hazırlık Süreci

1050 sayılı MUK’ da öngörülen Bütçe Dairesi Başkanlığının yerine 5018 sayılı kanun ile Mali Hizmetler Birimi kurulmuştur.

Birimin görevleri kanunda; bütçeyi hazırlamak, izleyen iki yılın bütçe tahminlerini yapmak, bütçe kayıtlarını tutmak; bütçe ilkelerine uygun olarak ayrıntılı harcama programı ve hizmet gereksinimlerini göz önünde bulundurarak ödenek gönderme belgelerini düzenlemek; harcamalara ve gelir elde edilmesine ilişkin mali işlemleri yürütmek; bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri değerlendirmek ve raporlamak; stratejik plan ve performans programlarının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçları raporlamak; idarenin bütçe kesin hesabını hazırlamak; idarenin taşınır ve taşınmazlarının kayıtlarını tutmak; mali kanunlar ve diğer mevzuatın uygulanması konusunda harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak olarak sayılmaktadır (5018, madde 60).

1050 sayılı Kanunda bütçe hazırlık süreci kısaca, bütçe tekliflerinin harcamacı kuruluşlar tarafından hazırlanarak Temmuz ayının sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderilmesi ve Maliye Bakanlığınca bu tekliflerin konsolide edilerek mali yılın başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulunca TBMM’ye sunulması şeklinde düzenlenmekteydi. Ancak uygulamada, bütçe hazırlık süreci 1050 sayılı Kanunda öngörülenden daha geniş ve ayrıntılı olarak çeşitli kurul (Yüksek Planlama Kurulu) ve kurumların (KALKINMA BAKANLIĞI) katılımı ve bütçe ile ilgili diğer dokümanların (Yıllık Ekonomik Rapor, Bütçe Gerekçesi) düzenlenip Meclise sunulması şeklinde yürütülmekteydi.

5018 sayılı Kanunda bütçe hazırlık süreci bütün bu kurul, kurum ve dokümanları da kapsayacak şekilde daha geniş ve ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. KMYKK ’nun bütçe hazırlık sürecine ilişkin ayrıntılı açıklamalara yukarıda orta vadeli harcama sistemi ile ilgili bölümde yer verilmiştir.

4.3.4 Bütçe Uygulama

Bütçe uygulama sürecine yönelik olarak harcama süreci ve harcama sürecinden sorumlular ile bütçenin uygulanmasına ilişkin işlemler karşılaştırılmaktadır.

4.3.4.1 Harcama Süreci ve Sorumlular

Harcama sürecinde yer alan sorumlular muhasebe işlemlerinde ve hizmetlerin yönetiminde görevli olanların sorumlulukları yönünden karşılaştırılmaktadır.

Muhasebe Yönetimi 1050 sayılı MUK, bütçe ödeneklerinin kullanımını veya giderlerin yapılmasını dört aşamalı bir sürece bağlamaktaydı: taahhüt, tahakkuk, verile emrine bağlama ve ödeme. Bu sürecin ilk üç aşaması ilgili idarenin yetkisi dâhilinde düzenlenmekteydi.

Son aşama olan giderin hak sahibine ödenmesi ise, Maliye Bakanlığı saymanlığına ait bir görevdi. Harcama belgelerini kontrol etmek, hak sahibinin kimliğini kontrol etmek, giderin karşılığını sağlamak ve ödemeyi yapmak saymanın görevi idi. Hazineye ait veya hazinenin sorumluluğu altında bulunan kamu kaynaklarını yönetmek, korumak ve hesabını vermek yine saymanın görevleri arasında sayılmaktaydı (1050, madde 9, 14, 17).

5018 sayılı KMYKK ile saymanlık görevi kaldırılmıştır. Sayman yerine muhasebe yetkililiği getirilmiş ve görevi de muhasebe hizmetinin yürütülmesi ile sınırlandırılmıştır. Bu düzenlemenin sonucu olarak muhasebe yetkililerinin Sayıştay'a defter ve belgeleri denetim için ibraz etmekten başka bir hesap verme sorumluluğu olmayacaktır. Yani, muhasebe yetkililerinin idarenin karar ve işlemleri hakkında mali, hukuki, cezai sorumlulukları bulunmayacaktır. Yetkili imzaların bulunmaması, belge eksikliği, maddi hata ve hak sahibinin kimliği gibi konularda 5018 sayılı KMYKK ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan yaptırımlar uygulanmaktadır ve kamu zararı oluşması durumunda genel hükümlere göre tazmin edilmektedir (Bayar, 2003, s. 53).

Hizmet Yönetimi: Tahakkuk memurları 1050 sayılı MUK' a göre harcama sürecinde görevli olan ikinci gruba işaret etmektedir. Ödeneklerin yerinde ve zamanında kullanılmasından, giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasından ve planlanmış işlerin zamanında ve eksiksiz yerine getirilmesinden, gelir ve giderlerin mevzuatlara uygun olarak tahakkuk ettirilmesinden ve düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan tahakkuk memurları (birim amirleri) sorumlu tutulmaktaydı (1050, madde 22-a, 13).

Tahakkuk memurlarının 5018 sayılı KMYKK' daki karşılığı gerçekleştirme görevlisidir.

Harcama yetkilisi Kanunun 31. maddesinde bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama birimlerinin en üst yöneticisi olarak tanımlanmaktadır. Harcama yetkilisi, tahakkuk memurundan farklı olarak ödetme (ita emri) yetkisine sahiptir. Tahakkuk memurlarının gerçekleştirdikleri iş, hizmet veya alımların bedellerinin ödenebilmesi için ita amirlerinin verile emrini imzalaması gerekirdi. Yeni düzenleme ile hizmeti yürüten, alımı yapan yetkilinin giderin ödetilmesini de sağlama yetkisine kavuşturulması bir yandan işleyişi hızlandırırken öte yandan idarenin üst yöneticisinin süreçten koparılması sakıncasını doğurduğu ifade edilmektedir (Bayar, 2003, s. 54).

Harcama yetkilisi, harcama talimatlarının mevzuata ve bütçe esaslarına uygun olmasından, ödeneklerin etkin ve verimli kullanılmasından sorumludur. Harcama talimatları, hizmet gerekçesini, yapılacak işin konusunu, tutarını, süresini, kullanılabilir ödeneğini, gerçekleştirme usulünü ve gerçekleştirme görevlilerine ilişkin bilgileri içermektedir (5018, madde 18). 1050 sayılı MUK' da onay belgesi olarak geçen belge KMYKK' da harcama talimatı adını almaktadır. Aralarındaki fark onay belgesinin ita amirince, harcama talimatının ise harcama yetkilisince imzalanması olarak gösterilmektedir (Bayar, 2003, s. 54).

4.3.4.2 Bütçenin Uygulama İşlemleri

Harcama sürecinin işin yaptırılması, malın alınması ve hizmetin gördürülmesi, belgelendirme ve ödeme aşamalarında görevli olanlar 1050 sayılı MUK' un 22/e maddesinde düzenlenmekteydi.

Bu sayılan işler 5018 sayılı KMYKK' ya göre gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğundadır. MUK' tan farklı olarak, gerçekleştirme görevlileri, yaptıkları veya yapmaları gereken iş ve işlemler dolayısıyla doğrudan sorumlu tutulmuşlardır (5018, madde 13).

Kanunda sorumluluğun niteliği, kime karşı olduğu ve nasıl belirleneceği hususlarının açık olarak tanımlanmadığı ifade edilmektedir (Arslan, 2004, s. 3).

4.3.5 Bütçe Yönetimi ve Gözetim

Harcama sürecinde yönetim ve gözetim fonksiyonunu yerine getiren üst düzey görevliler 1050 sayılı MUK' a göre ita amirleri, 5018 sayılı KMYKK' na göre ise üst yöneticilerdir.

MUK' a göre bütçe uygulamalarını izlemek ve gözetmek, kamu giderlerini ödetmek konularında görevli ve yetkili kişiler ita amirleri idi. Bu konumlarından dolayı harcama sürecinin her aşamasında bulunmakta ve hiyerarşik yetkileriyle eylem ve işlemleri izlemekteydiler.

5018 sayılı KMYKK' da durum farklılaşmaktadır. Bütçe uygulamasından sorumlu olan üst yönetici işlem sürecinde artık bulunmamaktadır. Üst yönetici bu sorumluluğunu harcama yetkilileri ve diğer görevlilerden gelecek raporlara bağlı olarak yerine getirmektedir.

Her iki kanunun ortak bir özelliği olarak eski kanundaki bazı özel durumlar saklı olmak koşulu ile ita amirlerinin ve üst yöneticilerin mali sorumlulukları bulunmamaktadır. Buradaki sorumluluk, bir görevlendirme nedeniyle verilen yetkinin kullanımından doğacak, yasaya aykırı bir durum dolayısıyla bir yaptırımla karşılaşma biçiminde tanımlanmaktadır (Bayar, 2003, s. 55). MUK' ta tahakkuk memurları, saymanlar ve bir şekilde harcama sürecine katılıp belli sıfatlarla imza atanların sorumluluklarının tayin mercii Sayıştay olarak belirtmişken (1050, madde 22/e), KMYKK' da bu sorumluluk açıkça tanımlanmamaktadır.

4.3.6 Bütçenin Kontrol ve Denetimi

5018 sayılı KMYKK mali kontrol ve denetimi dört aşama olarak düzenlemektedir: Harcama öncesi mali kontrol, harcama sonrası iç denetim, dış denetim, kesin hesap kanunu ve parlamento denetimidir. Görüldüğü gibi kontrol mekanizması güçlendirilmiş bulunmaktadır.

4.3.6.1 Harcama Öncesi Mali Kontrol

1050 sayılı yasada harcama öncesi kontrol süreci; ödenek dağıtımının ve sözleşme tasarılarının Maliye Bakanlığınca vizeye tabi tutulması ile Sayıştay'ın kadro ve ödenek dağıtım işlemlerini vize etmesi ve sözleşmeleri tescil etmesi şeklinde düzenlenmekteydi.

5018 sayılı KMYKK' da ise harcama öncesi kontrol, ödenek tahsisi, yüklenmeye girilmesi, ihale yapılması, mal ve hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak mali kararların, mali kontrol yetkilisi tarafından vizeye tabi tutulması olarak tanımlanmaktadır (5018, madde 58).

Bu kanunda harcama öncesi kontrol işlemi iç kontrol sisteminin parçası olarak düzenlenmektedir. İç kontrol, kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleri olarak tanımlanmaktadır (5018, madde 55).

4.3.6.2 Harcama Sonrası İç Denetim

Kanunda iç denetim, idarenin çalışmalarını değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır (5018, madde 63).

Bu denetim bir taraftan organizasyonun yönetim faaliyetlerinin değerlendirilmesini içerirken diğer taraftan çalışanlara rehberlik ve danışmanlık faaliyetini de kapsamaktadır. 5018 sayılı yasa iç denetimin iç denetçiler eliyle yürütüleceğini söylemektedir (5018, madde 63).

İç denetçilerin görevlerinden bazıları, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmaktır (5018, madde 64).

4.3.6.3 Dış Denetim

5018 sayılı KMYKK' nın 68'nci maddesinde dış denetim, Sayıştay tarafından kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve TBMM'ne raporlanması olarak tanımlanmaktadır.

Bu denetim; mali tabloların güvenilirliğini ve doğruluğunu, gelir gider ve mal işlemlerinin mevzuata uygunluğunu, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi ve performansın değerlendirilmesini kapsamaktadır. Sayıştay denetimlerinde iç denetçiler tarafından hazırlanan raporlar Sayıştay denetçilerine sunulmaktadır. Mali işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını içeren raporlar ve faaliyet sonuçlarının ölçümünü ve performans bakımından değerlendirmesini içeren raporlar idareler bazında konsolide edilerek ilgili idarenin üst yöneticisine cevaplandırılmak üzere verilmektedir. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunmaktadır.

KMYKK, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinin harcama sonrası dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılmasını düzenlemesi ile dış denetimin kapsamını genişletmiş bulunmaktadır. Sayıştay'ın denetim yetkisinin mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi olarak düzenlemesi denetim fonksiyonun hem işlev değiştirdiğini hem de konu bakımından genişlediğini kanıtlamaktadır.

4.3.6.4 Kesin Hesap Kanunu ve Parlamento Denetimi

5018 sayılı KMYKK' ya göre TBMM kamu idarelerinin harcamaları üzerinde iki türlü denetim gerçekleştirmektedir.

Bunlardan ilki faaliyet raporları üzerinde gerçekleştirilen denetim, diğeri de kesin hesap kanun tasarıları üzerinde yapılacak denetimlerdir. Kanunun 41'inci maddesinde faaliyet

raporları düzenlenmektedir. Buna göre merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları faaliyet raporu hazırlamaktadırlar. Üst yöneticiler, idarenin stratejik planı ve performans programı uyarınca yürüttükleri faaliyetleri belirledikleri performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklandığı faaliyet raporları düzenleyerek Maliye Bakanlığı'na göndermektedirler. Maliye Bakanlığı idarelerden gelen faaliyet raporlarını konsolide ederek genel faaliyet raporunu oluşturarak Sayıştay'a göndermektedir. Sayıştay dış denetim sonuçlarını da dikkate alarak bu raporları değerlendirmektedir ve kendi görüşü ile birlikte TBMM'ne sunmaktadır. Parlamentonun kamu idarelerinin faaliyetleri üzerindeki denetim bu yolla gerçekleşmektedir.

Bilindiği üzere, faaliyet raporları ile kamu idarelerinin yönetim ve hesap sorumluluklarının görüşülmesi 1050 sayılı yasada mevcut olmayan bir yöntemdir ve 5018 sayılı KMYKK ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlık çerçevesinde getirilen yeni bir düzenlemedir.

KMYKK' nun 42'nci maddesi kesin hesap kanununa ilişkin düzenlemeyi içermektedir. Buna göre, TBMM merkezi idare bütçe kanunu uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunu ile kullanmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrası kesin hesap kanun tasarisinin, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığı'nca hazırlanacağını hükme bağlamaktadır.

Bu tasarı bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçeyle birlikte izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulmakta ve bir örneği de Sayıştay'a gönderilmektedir.

Ayrıca, yeni yasa ile kesin hesap kanunun kapsamı genişletilmektedir. Merkezi yönetim bütçe kanunu olarak tanımlanan ve Kanun'un 3'üncü maddesinde Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde gösterilen kamu idarelerinin bütçeleri kesin hesap kanuna dahil edilmiştir. Böylece genel bütçeli idarelere ek olarak özel bütçeli idareler ve üst kurullar da parlamentonun denetimine alınmaktadır.

1050 sayılı MUK' un 101'inci maddesinde ilgili mali yılın bitiminden itibaren en geç yedi ay olarak belirlenen kesin hesap kanun tasarisinin Bakanlar Kurulunca TBMM'ne sunulma süresi KMYKK' da en geç Haziran ayı sonu olarak gösterilmektedir. Böylece parlamentoya hesapların incelenmesi için daha uzun bir süre tanınmış olmaktadır.

4.3.7 Yaptırımlar ve Yetkili Merciler

Yaptırımlar ve yetkili merciler 5018 sayılı kanunun yedinci kısmında düzenlenmektedir. Buna göre, sorumluluk oluşabilecek durumlar ödenek üstü harcama, kamu zararına neden olma, gerçeğe aykırı eylem ve işlemler ile yetkisiz tahsil ve ödeme olarak gösterilmektedir.

Ödenek üstü harcamalarda sorumluluk harcama yetkililerine aittir. Kamu zararı oluşturmamakla birlikte, bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak ya da ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verileceği belirtilmektedir (5018, madde 70).

1050 sayılı yasa yerine kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu üçüncü bölümde açıklanan kamu harcama yönetimi yaklaşımı çerçevesinde kamu maliyesine, performansa dayalı yönetime, bütçe sistemine ve mali denetime ilişkin yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla uyumlu düzenlemelerle ve araçlarla donatılmıştır. Üçüncü bölümde irdelendiği üzere, kamu harcama yönetiminde bütçenin üç temel fonksiyonu olmalıdır. Mali disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kaynak dağılımı ve teknik verimlilik olarak da tanımlanan hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliktir. Dünya Bankası'nın altını çizdiği kurumsal düzenlemeler de üç düzey arasındaki ilişkilerin gerçekleştiği alanlarda yapılacaktır. Mali disiplin, mali kurallar ile ya da bütçe açıkları ve diğer büyüklükler üzerinde mali sorumluluk süreçlerinin tanımlanması ile sağlanacaktır. Kaynak dağılımında etkinlik; harcama önceliklerinin, politika-planlama-bütçeleme süreçleri arasındaki kopuklukların giderilmesi yoluyla belirlendiği bir sistem olan orta vadeli harcama sisteminin uygulanması ile sağlanacaktır. Teknik verimlilik ise, harcamalarla elde edilen sonuçlar arasındaki bağlantıyı kuran performans bütçe ile sağlanacaktır. Bu doğrultuda iyi işleyen bir kamu yönetiminde hangi kararların kimler tarafından alınacağı açık bir şekilde tanımlanacak; esneklik ve hesap verebilirlik bağdaştırılacaktır. Görev ve sorumlulukların tanımlanması, mali konulara ilişkin bilgilere kamu erişiminin sağlanması, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanması süreçlerinde açıklığın sağlanması, mali bilgilerin doğruluğunun kamu ve bağımsız denetim tarafından izlenmesi yolu ile mali saydamlık sağlanacaktır.

Kamu maliyesine ilişkin olarak kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere bir dizi yasal ve idari süreç kanunda yer almaktadır. Kamu kaynaklarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kullanılacağı belirtilmiş bu sorumluluğun yerine getirilmesinde, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında saydamlık sağlama iddiasında olan kamuoyunu bilgilendirme araçları tanımlanmıştır. Bu bağlamda üst yöneticiler hazırlamakla yükümlü oldukları faaliyet raporları hem kamuoyunu bilgilendirmekte hem de Sayıştay yolu ile yasama organının denetimine sunulmaktadır. Dünya Bankası ve OECD raporlarında teknik bir konu olarak değerlendirilen ve kaynakların dağıtımında ve kullanılmasında verimliliğin sağlama aracı olarak sunulan performans esaslı bütçe

uygulaması, orta ve uzun vadede mali disiplinin sağlanma iddiasında olan stratejik planlama aracı ile birlikte kullanılmaktadır. Aslında performansa dayalı bütçe ve stratejik planlama kamuda bir yönetim felsefesi değişimi olarak değerlendirilebilmektedir. Çıktı kontrollerine yapılan vurgu, özel sektör yönetim tekniklerine odaklanma, kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tutumluluk, açık standartlar ve performans ölçütlerinin tanımlanması bu yönetim felsefesinin ana temalarıdır.

Ulusal düzeydeki dokümanlarla (OVP, OVHP) harcamaların sınırı ve alanı belirlenmekte ve kurumların bütçelerini belirlenen önceliklere göre oluşturmaları istenmektedir. Böylece harcamalar makroekonomik yapı ile tutarlı olarak toplam kaynak ve maliyetler karşılaştırılarak yapılacaktır. Üt düzey plan ve programlarla belirlenen önceliklere göre kamu kaynaklarının kullanılması sadece teknik bir verimlilik konusu olarak değerlendirilmemekte, stratejik önceliklerin belirlenmesinin siyasi süreçlerin işlediği bir mekanizma olduğu düşünülmektedir.

Mali denetime ilişkin olarak iç kontrol, iç denetim, ön mali kontrol gibi yeni kavramlar ve süreçler tanımlanmıştır. İç denetim kurumun kendi personelinin yaptığı sadece denetimden oluşmayan aynı zamanda danışmanlık, risklerin tespiti ile yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesini kapsayan bir yönetim aracıdır. Kanunda iç kontrol, “ kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleri” olarak tanımlanmıştır. İç denetim ise, “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik, ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik amacı ile yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmaktadır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının yönetim stratejisinin iç denetim ve iç kontrol süreçleri ile Türk kamu yönetimi sisteminde yerini aldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Etkinlik denetimini gerçekleştiren mekanizma iç denetim süreçlerinde işlerken, örgüt içi standart ve performans değerlendirmeleri için ölçütler belirlenen iç kontrol sürecinin parçası olarak harcama öncesi kontrollerde hukuka uygunluk denetimi de yapılmaktadır. Ön mali kontrol iç kontrol sürecinin bir parçasıdır ve iç denetim de iç kontrol süreçlerini de kapsayan daha geniş bir yönetim aracı olarak tasarlanmıştır. Tüm bu süreçler yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kurumsal karar verme yetkisini artırırken bir taraftan da hesap verme kapasitesini artacağına ilişkin önerisi ile uyum içindedir.

Kamu harcamalarının daraltılması ve özel sektöre yardımcı bir devlet modeli yaratılması amacıyla, maliye politikalarında mali disiplinin sağlanmasına hizmet eden yeni bütçeleme

anlayışı bu amaçların gerçekleştirilmesi için kamu kaynaklarının kullanılmasında ve politika-plan-bütçe bağlantısının kurulması yönünde yeni bütçeleme yaklaşımları ve teknikleri geliştirmiştir. Ülkemizde özellikle 2000’li yıllarla başlayan kamu reformları ve yapısal uyum sürecini bu doğrultuda değerlendirmek mümkün görünmektedir. Mevcut sistemin yetersizlikleri ve sorunlu yanları yeniden yapılanma sürecinin tek itici gücü olarak görünmemektedir. Kuramsal kökenlerini neoliberal dünya görüşünde bulabileceğimiz eğilim ülkemizde 5018 sayılı yasa ile kurumsal desteklerini yaratmıştır.

SONUÇ

20. yüzyılın çok büyük bir bölümüne hâkim olan geleneksel kamu yönetimi modelinin 1980'lerin ortasından itibaren değişerek daha “esnek”, “pazar odaklı” bir kamu işletmeciliği modeline doğru değişiminin basitçe bir yönetim modeli değişimi olmadığı ifade edilmektedir (Hughes, 2004, s. 1). Bu değişimin nedenlerini ulus-devlete atfedilen roldeki değişimde bulmak mümkündür.

Ulus-devlete biçilen rol ise ekonomik sistemin ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmektedir. Örneğin, 1991 Dünya Kalkınma Raporu, devlet ve piyasa arasında denge kurulmasına işaret etmekteydi. Washington Konsensüsü ile devletlerin öncelikli amaçları mali disiplin, kamu harcama önceliklerinin yüksek gelir getiren alanlara doğru kaydırılması, deregülasyon, özelleştirme, ticari serbestleşme olarak tanımlanmıştı. 1997 tarihli Değişen Dünyada Devletin Rolü isimli Dünya Bankası raporu, piyasa başarısızlıklarını gidermenin yolunu yeni kurumsal yapılanma mekanizmaları ile piyasaların güçlenmesi olarak göstermekteydi. Post-Washington Uzlaşması ile serbestleştirme ve özelleştirmelerin ötesine geçilip, piyasa ekonomilerinin kurumsal desteklerinin yaratılması önerilmekteydi. Çünkü ulus devletin içinde bulunduğu idari ve mali krizin ana kaynağı olarak kamusal mekanizmalar gösterilmekte, çözümün ise kamusal mekanizmaların çözülerek ve piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılması politikalarında yatmakta olduğu iddia edilmektedir.

Bir disiplin olarak kamu yönetimi içinde yürütülen tartışmalar da ekonominin yeniden yapılanma süreçlerindeki olgu ve gelişmelerden etkilenmiş hatta krizler disipline egemen olmuştur (Şaylan, 2000, s. 1). Tarih boyunca ekonomik sistemin yaşadığı krizler ve yeniden yapılanma süreçlerinde sistemin yapısındaki ve ulus-devletin rolündeki değişime paralel olarak devletlerin kamu yönetimi yapıları ve örgütlenmeleri de değişmiştir.

YKİ yaklaşımı da her ülke ve her “mevsim” için uygunluk iddiası taşıyan ve kamu yönetiminin daha verimli nasıl çalışabileceği üzerine bir öneri paketi olarak sunulmuş olsa da piyasa ekonomisi için en uygun koşulların devletin desteği ile oluşturulmasının bir aracı olarak değerlendirilmektedir (Güzelsarı, 2004, s. 4; Güler, 2003, s. 95). YKİ yaklaşımının, belirli bir dünya görüşünün hem uygulama biçimi olduğu hem de bu ideolojiyi meşrulaştırma girişimi olduğu ifade edilmekte, yaklaşımın değerlendirilmesinin bu ideolojiden bağımsız olarak yapılamayacağı belirtilmektedir (Üstüner, 2000, s.28).

Böylelikle, yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu sektörünün yapısı, işleyişi ve hizmet verme teknikleri eleştirilerek kamu ekonomisinin küçültülmesi ve yönetim anlayışının da bu

doğrultuda değiştirilmesi yönünde uygulamalar başlamıştır. Yönetim anlayışı değişimi yönetim yapılarının ve araçlarının değişimini beraberinde getirmiştir (Güzelsarı, 2004, s. 4).

Bu doğrultuda genel eğilim piyasa anlayışının hâkim olması ve özel sektör uygulamalarının kamuda kullanılmasıdır. Bu süreçte yeni kamu işletmeciliği, evrensel bir yönetim anlayışı olarak görülmekte ve ülkelerin kamu yönetimi sistemleri organizasyon yapıları ve personel sistemleri ile bütün olarak bir dönüşüm içine girmekte ve uluslararası sistemle uyumluluk oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Devletin küçültülmesi yönündeki vurgu, kamu bürokratik yapılarının bir yandan küçültülmesini öte yandan da daha verimli ve etkili çalışmasını öngörmektedir. Böylece hedeflenen küçük ama güçlü bir kamu yönetimi oluşturmaktır (Güzelsarı, 2004, s. 4; Üstüner, 2000, s. 5).

YKİ anlayışının önerileriyle uyumlu olarak yöneticilerin maliyet bilincinin geliştirilmesine yönelik uygulamada düzenlemeler yapılmaktadır. Yöneticilerin sorumluluk ve yetkilerinin ayrıntılarıyla tanımlanması, yöneticilere kamu kaynaklarını kullanma konusunda daha çok öncelik verilmesi, etkin ve ekonomik olunması konusundaki vurgu bu doğrultuda değerlendirilmektedir.

YKİ anlayışının süreçlere değil de sonuçlara odaklanarak etkinliğe ulaşılacağı önerisi ile uyumlu olarak resmi süreç ve kuralların geçerli olduğu idare yerine, kaynakların etkin kullanılması hedefine odaklanmış işletmecilik anlayışı geçmiştir. Vatandaş ise kamu hizmetlerinden “yararlanan” olarak değil kamu hizmetlerinin “tüketicisi” - “müşterisi” olarak tanımlanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu hizmetlerinin eşitlik ve adalet ilkeleri ile sunumu söz konusu iken, yeni düzenleme ve uygulamalarla kamunun işletmelerde kullanılan araçlarla yönetimi sonucunda eşitlik ve adaletten daha çok verimlilik ilkesinin vurgulanması söz konusu olmaktadır.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının bütçeleme ve kamu harcama yönetimine ilişkin reform önerileri mali disiplini sağlamaya yönelik mali kurallar, kaynak kullanımında stratejik önceliklerin gözetilmesi ve hükümet politikaları ile plan ve bütçeler arasındaki bağı kuran orta vadeli harcama sistemi ve performans esaslı bütçeleme yaklaşımının kurulmasıdır. Bir bütün olarak bu dönüşümün bütçeleme politikası açısından daha fazla bütçe disiplini ve daha fazla harcama kontrolü olduğunu söylemek mümkündür. Kamu harcamalarının kısılması ve bütçe açıklarının ve borçlanmanın azaltılması baskısı altında olan ulus-devlet bu reformları çare olarak kabul etmiş görünmektedir.

Orta vadeli harcama sistemi ve performans esaslı bütçeleme sistemi işleyiş süreçleri göz önüne alındığında eskisine nazaran daha karmaşık ilişki ağlarının varlığı tespit edilebilmektedir. Yöneticilerin amaçları tanımlanmakta, sıkı kaynak kontrolleri yanında performansları da izlenmektedir. Bu çerçeve içinde yöneticilerin esnek olması istenmektedir. Esnekliği yöneticilerin doğru kaynak ve girdi bileşimini kullanma konusunda sınırlanmamış olmaları şeklinde yorumlamak da mümkün görünmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa odaklı çözümler üretilmesi bu esneklik kapsamında değerlendirilebilmektedir.

Bu doğrultuda, ülkeler bütçelemeye ilişkin üç alanda reform yapmışlardır: bütçe ortamının yeniden formüle edilmesi, toplam harcama kontrollerinin merkezileşmesi, ayrıntılı kaynak yönetim sorumluluğunun devredilmesi (OECD, 1995, 1997a, 1997b). Bu alanlardan her biri yeni kamu işletmeciliğinin temel iddialarınca meşrulaştırılabilmektedir. Bütçe ortamının yeniden formüle edilmesi, kendi çıkarlarının peşinde koşan aktörler olarak politikacı ve bürokrat davranışlarının yeniden düzenlenmesi demektir. Merkezi toplam harcama kontrolleri yöneticilere daha durağan bir planlama ortamı sağlayacak ve kamu kaynaklarının daha sınırlı kullanımını teşvik edecektir. Ayrıntılı kaynak yönetim sorumluluğunun devredilmesi ise, idareci esnekliğini artırarak, yöneticilerin kamu harcamalarının sorumluluğunu almaya zorlayacak ve böylece kamu harcamalarının maliyeti içselleştirilmiş olacaktır. (Kelly and Wana, 2000, s. 38-39).

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının politika oluşturma ve uygulama süreçlerinin birbirinden ayrılması konusundaki önerisi, politika uygulama süreçlerinin kurumların yöneticilerine devri yolu ile otoritenin adem-i merkezileşmesi ve kurumların kontrol ve idaresinin çıktılara dayanılarak yapılması önerileri bütçeleme sürecinde yapılan kurumsal düzenlemelerle (orta vadeli harcama sistemi, performansa dayalı bütçeleme) desteklenmiştir.

Bu değişim sürecinin merkezi bütçelerin fonksiyonlarını da değiştirdiği ifade edilmektedir. Bu bağlamda, Geleneksel bütçe yapımı süreçlerinde merkezin komuta ve kontrol zinciri içinde harcama kalemlerini belirleyip hukukilik denetimi ile bütçelerdeki girdilerin temini ve uygunluğuna hüküm verme yoluyla müdahale biçimi yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının yöneticilere tanıdığı takdir yetkisiyle uyumsuz bulunmuştur. Bu nedenle, merkezi bütçeye ait üç temel rolün – toplam harcamaların kontrolü, önceliklerin tespiti ve verimlilik sağlanması – yeni yönetim ortamına uyarlanması gerektiğine işaret edilmiştir (Schick, 2001, s. 9).

Harcamaların geleneksel yöntemlerle merkezden kontrolünün bütçenin “etkin” kontrolünü sunmadığı, kamu maliyesi üzerindeki mevcut baskıların merkezi bütçe yapılanmasının kullandığı iki geleneksel aracın – harcama kalemlerinin önceden belirlenmesi ve artışların

tahsisi – etkisini yitirmesine neden olduğu iddia edilmektedir. Her bir harcama kaleminin kontrolünün toplam harcama kontrolünü güvence altına almadığı belirtilmektedir (Schick, 2001, s. 9-11). Dolayısıyla bir taraftan merkezi bütçe ofislerinin rolü değişirken öte yandan merkezin harcama birimlerini kontrol araçları da değişmektedir. Dolayısı ile ayrıntılı harcama izinlerinin yerini, toplam harcama kontrolleri ve sonuçların denetimi almaktadır.

KAYNAKÇA

ACI, Y. E., “Neoliberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt XX, Sayı 1, (2005), 201-216. AKÇAY, Ümit, TÜRKAY, Mehmet, “Neoliberalizm’den Kalkınmacı Yaklaşım; Devletin Sermaye Birikim Sürecindeki Yeri Üzerine”, İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar Der. Ülman, B., İsmet, A, Bağlam Yayınları, İstanbul, 2006.

AKÇAY, Ü., TÜRKAY, M., (2006), “Neoliberalizmden Kalkınmacı Yaklaşım; Devletin Sermaye Birikim Sürecindeki Rolü Üzerine”, İktisat, Siyaset, Devlet üzerine Yazılar içinde (Der. Burak Ülman, İsmet Akça), Bağlam Yayınları, İstanbul, s. 49-65.

AKSOY, Ş., Yenisağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 7, Sayı 1, (1998, Ocak), 3-13.

<http://cstl-cla.semo.edu/walling/Public%20Private%20Mgt.pdf> (21.11.2011)

AKSOY, Ş. “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması” Kamu Yönetimi Forumu, Hacettepe Üniversitesi İİBF, (2004), Ankara.

Erişim: <http://www.kamu.sakarya.edu.tr/Duyurular/cagdas-yone.pdf>

AKTAN, C. C., Değişim ve Yeni Global Yönetim, Mess Yayını, İstanbul, 1999.

AKTAN, C.C., Değişim Çağında Yönetim, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2004.

Erişim: <http://www.canaktan.org/yonetim/yonetim-teorileri/taylor.htm>

AKTAN, C. C.; DİLEYİCİ, D.; ÖZEN, A., “Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar” içinde Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradî ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar, Der. Aktan C.C., Kesik, A., Kaya, F., Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara, 2010.

ALLISON, Graham, T., “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike içinde All Un Important Respects?, Perry, James, Kraemer, Kenneth, (Ed.), Public management: Public and Private Perspectives, Mayfield Publishing Co., California, 1983.

ANDERSON, P., “The Absolutist State of Western Europe” içinde David Held, States and Societies, New York University Press, 1989, s. 137-150.

ANDREW, M. & HILL, H.,“ The Impact of Traditional Budgeting Systems on the Effectiveness of Performance-Based Budgeting: A Different Viewpoint on Recent Findings, **International Journal of Public Administration**, No. 26/2, (2003), 135-155.

AUCOIN, P.,“ The Politics and Management of Restraint Budgeting”, The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence, Der. A. Blais and S. Dion, Pittsburgh, Pa: University Pittsburgh Press, 1991.

ARSLAN, Ahmet, (2004) “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler”, **Maliye Dergisi**, No.145, (2004), 1-44.

ARIN, T., KEZMEZ, N. GÖREN İ., Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV Yayınları No.16, İstanbul, 2000.

AYMAN, B. G., “Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler, Tartışma Metinleri, No.59, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kasım, 2003.

BALCI, A. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, Erişim: <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf> (25/10/2011).

BAYRAMOĞLU, S., “ ‘ Düzenleyici Devlet’ Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme”, **Praksis**, No.9, (2003), 143-162.

BAYRAMOĞLU, S., “ Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, **Praksis**, No7, (2002), 85-116.,

BAYAR, Doğan, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, **Maliye Dergisi**, (2003), 144: 47.

BLÖNDAL, J. R., Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, **OECD Journal of Budgeting**- Vol.2, No.4, (2003), 7-25.

BOUCKEART, G. ve HALACHMI, “ Introduction: Challenges of Management in a Changing World“, The Enduring Challenges in Public Management, Der. A. Hallachmi ve G. Bouckeart, San Fransisco, Cal, Jossey-Bass, 1995.

BOYLE, B., “ Civil Service Management Trends: Challenges for the 1990’s Administration”, **Journal of the Institute of Public Administration of Ireland**, Vol.39, No.1, (1992).

BUTLER, S. R., “The New Public Management: the Contribution of Whitehall and Academia”, **Public Policy and Administration**, Vol. 7, No.3, (1992).

CAIDEN, N., “Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined”, **Public Administration Review**, January/ February, (1980), 40-46.

CLARKE, S., “Devlet Tartışmaları”, **Praksis**, No.9, (2003), 379-410.

ÇETİNER, Ö., “Fordist Konsensüs’ten Washington Konsensüsü’ne Birikim ve Bölüşüm Politikaları”, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt:19, Sayı:68, (2008), 17-46.

DAHL, Robert. A., “The Science of Public Administration: Three Problems” **Public Administration Review**, Vol.7, No.1, Winter, (1947), 1-11.

DEMİRBAŞ, T., Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 2006.

DEMİRBAŞ, T., “Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Bahar, (2010), 3-23.

DIAMOND, J., “Performance Budgeting: Managing the Reform Process”, IMF Working Paper, WP/03/33, 2003.

EMRE, C., Yönetim Bilimi Yazıları, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003.

ERCAN, F., Devlet ve Günümüzde Kapitalizm Üzerine, Fuat Ercan ve Sungur Savran’ın Devlet Konulu Söyleşisi, 2007. Erişim: <http://fuatercan.wordpress.com/devlet-ve-gunumuzde-kapitalizm-uzerine/> 11/10/2011.

ERGUN, T. “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 30, Sayı.4, Aralık, (1997), 3-15.

ERGUN, T., Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama, Ankara, TODAİE Yayını, 2004.

ERYILMAZ, B., “Kamu Yönetiminde Değişim”, II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim, Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Ankara, 2004.

FINE, B., Social Capital Versus Social Theory: Political Economy and Social Science at The Turn Of Millenium (Contemporary Political Economy), Florence, KY; Routledge, 2001.

GENÇ, Neval, F., “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, (2010), 145-158.

GÜRAN, C. M., OĞUZ, S., “Kamu Ekonomisi Alanında Geçmişten Günümüze Yaşanan Gelişmeler ve Geleceğe İlişkin Beklentiler”, **Maliye Dergisi**, No. 158, (2010), 75-102.

GÜLER, Ayman B., “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 27, Sayı: 4, Aralık, (1994), 3-19

GÜLER, Ayman B., “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, Ankara, Sayı 9, (2003), 94-116.

GÜLER, Ayman B., “Kamu Yönetiminde Değişme Nasıl İncelenebilir?”, Çalışma Notu, 2004.

Erişim: <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/reform.pdf> (26/12/2011)

GÜLER, Ayman B., “Kamu Yönetimi Yaklaşımları Nasıl Sınıflandırılabilir?”, BAG, Yaklaşımları Sınıflandırmak, Çalışma Notu, 2005.

Erişim: <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/kysiniflan.pdf> (26/12/2111)

GÜZELSARI, S., 1990 Sonrası Anglo-sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2000.

GÜZELSARI, S. (2003), Neoliberal Politikalar ve Yönetişim Modeli, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 2, Haziran, (2003), 17-34.

GÜZELSARI, S., Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, Tartışma Metinleri, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, Ankara University Publishing House, Ankara, 2004.

HABERMAS, J., Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti, Çev. Medeni Beyaztaş, Bakış Yayını, İstanbul, 2002.

HALLERBERG, M., STRAUCH, R., VON HAGEN, J., The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries”, European Cental Bank Working Paper Series, No.419, Frankfurt, December, 2004.

HICKS, H., “Perspektif Açıdan Yönetim Düşünüşü”, Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından Örgütlerin Yönetimi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1979.

HIRST, P., THOMSON, G., Küreselleşme Sorgulanıyor, Çev. Çağla Erdem- Elif Yücel, Dost Kitabevi, Ankara, 1998.

HOBBSAWN, E., Kısa 20. Yüzyıl 1914-1991 Aşırılıklar Çağı, Everest Yayınları, İstanbul, 2011.

HUNT, E.K, İktisadi Düşünce Tarihi, Dost Kitabevi, Ankara, 2002.

HOOD, H., “Public Administration”, (Ed.) V.Bogdanor, The Blackwell Encyclopedia of Political Institution, Oxford: Blackwell, 1987.

HOOD, C., “A Public Management For All Season”, **Public Administration**, Vol.69, Spring (1991), 3-19.

HUGHES, O. H., Public Management and Administration An Introduction, Palgrave Macmillan, Gordonsville, USA, 2003.

HUGHES, O. H., Public Management and Administration : An Introduction, London, The MacMillan, 1994.

HÜRCAN, Y., “Mali Disiplin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi”, Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Mart, Ankara, 1999.

JESSOP, B. (1995), “The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?”, **Economy and Society**, Vol. 24, S.3, (1995), 307-333. Erişim: http://eprints.lancs.ac.uk/203/2/E-1995b_GOVERREG.doc (14.12.2011)

JESSOP, B. (1998), “The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development”, **International Social Science Journal**, No.155, March, (1998), 29-45. Erişim: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00107/pdf>

JOHNSTON, J ve G. CALLENDER, “Vulnerable Governments: Inadvertent Deskilling in the New Global Economic and Managerialist Paradigm?” **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 63, (1997), 41-56.

JONES, L.R., Wildavsky on Budget Reform, Policy Sciences, Kluwer Academic Publisher, No.29, (1996), 227-234.

KALFA, C. (2011), Kamu Yönetimi Disiplinin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları, **Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi**, C.16, S.1, (2011), 403-417.

KALKINMA BAKANLIĞI (2000), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.

KALKINMA BAKANLIĞI (2003), Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, 1. Sürüm, Mayıs, Ankara.

KALKINMA BAKANLIĞI (2006), Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, 2. Sürüm, Haziran, Ankara.

KALKINMA BAKANLIĞI, 2012-2014 Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, 13 Ekim 2011 Tarihli ve Mükerrer 28083 Sayılı Resmi Gazete.

KAZGAN, G., **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1997.

KAZGAN, G., **Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2001)**, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2008.

KAZGAN, G., **Küreselleşme ve Ulus- Devlet, Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

KEATING, M., “Management of the Public Sector” içinde J. Llewelyn ve S. J. Potter (Eds), Economic Policies for the 1990’s, Oxford, Blackwell, 1991.

KEPENEK, Y., YENTÜRK, N., **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, Ankara, 2011.

KELLY, J., WANNA, J., New Public Management and The Politics of Government Budgeting, International Public Mangement Review, Vol. 1, Issue. 1, International Public Mangement Network, 2000.

KLEIN, P. G., **New Institutional Economics** , Department of Economics, University of Georgia, 1999.

KURT, M. ve UĞURLU, Özlem Y., “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi**, (2007), 81-109.

KUTUN, M., “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi: Türkiye Örneği”, Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bölümü, Mersin, 2005.

KILLICK, T., “A Reaction Too Far: Economic Theory and The Role Of The State” içinde Developing Countries, Overseas Development Institute Press, London, 1990.

KOSHAHA, A. “New Development Strategies: Beyond The Washington Consensus”, (ed. By Akira Koshaka), içinde, NY. Palgrave Macmillan, 2004.

KOPITS, G., SYMANSKY, S. (1998), “Fiscal Policy Rules”, IMF Occasional Papers, No.162, Washington, (1998), 60-83.

LAURENCE, E. ; STEIN, S., Public Management, Prepared For The Forthcoming Handbook of Public Administration, Sage Publications, 2001.

LEBLEBİCİ, D. N., Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin ‘Kimlik Krizine’ Yeni Bir Bakış, **C.Ü Sosyal Bilimler Dergisi**, Mayıs, Cilt:25 No:1, (2001), 15-24.,

LEFTWICH, A. (1994), “Governance, The State and the Politics of Development”, **Development and Change**, No.25, (1994), 363-386.

MALİYE BAKANLIĞI. (2009), Performans Programı Hazırlama Rehberi, www.bumko.gov.tr/PEB.

MALİYE BAKANLIĞI, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sayı:2004-1, Ankara.

MALİYE BAKANLIĞI, 2012-2014 Bütçe Hazırlama Rehberi, 13 Ekim 2011 Tarihli ve Mükerrer 28083 Sayılı Resmi Gazete.

MASCARENHAS, R.C., “ Building an Enterprise culture in the Public Sector: Reform of the Public sector in Australia, Britain and New Zealand”, **Public Administration Review**, Vol. 53, No.4, (1993), 319-328.

MASSEY, A., **Managing The Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and United States**, Aldershot: Edward Elgar, 1993.

METCALFE, L. ve S. RICHARDS, **Improving Public Management**, (2nd eds), London, Sage-European Institute of Public Administration, 1990.

MURRAY, Micheal, A., Comparing Public and private management: An Exploratory Essay, **Public Administration Review**, Vol. 35, No.4, (1975), 364-371.

MUTLUER, M. K, ÖNER, E, KESİK, A., **Bütçe Hukuku**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.

NORTH, D. C., **Kurumlar ve Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans**, (Çev. Gül Çağalı Güven), İstanbul, Sabancı Üniversitesi, 2002.

OECD, *Budgeting For Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, Paris, 1995.

OECD, **Modern Budgeting**, Paris, 1997a.

OECD, **Budgeting For The Future**, Paris, 1997b.

OECD, **European Principles For Public Administration**, SIGMA Papers, No.27, 1999.

OECD, **Managing Public Expenditure A Reference Book For Transition Countries**, Edited by Richard Allen, Daniel Tommasi, 2001.

OECD, **Türkiye’de Düzenleyici Reformlar**, Paris, OECD, 2002.

OECD, **Public Sector Modernisation: Governing for Performance**, OECD Observer, 2004.

OECD, **Value for Money in Government – Public Administration after “New Public Management”**, Paris, 2010.

Orta Vadeli Program (2012-2014), Devlet Planlama Teşkilatı, 13 Ekim 2011 Tarihli ve Mükerrer 28083 Sayılı Resmi Gazete.

Orta Vadeli Mali Plan (2012-2014), Maliye Bakanlığı, 13 Ekim 2011 Tarihli ve Mükerrer 28083 Sayılı Resmi Gazete.

ORMOND, D., **“Improving Government Performance”**, The OECD Observer, No. 184, October/November Issue, 1993.

OSBORNE, D. and GAEBLER, T., **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

OSTROM, V., **The Intellectual Crises in American Public Administration**, Alabama: University of Alabama Press, 1974.

ÖMÜRGÜLŞEN, U. "The Emergence of a New Approach to The Public Sector: The New Public Management", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, LII, (1-4), (1998), 517-565.

ÖZDEMİR, S., **Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme, AB-Türkiye Endüstri İlişkileri**, (Editör: Alpay Hekimler), İstanbul, 2004.

PERRY, J. KREAMER, K., **Public Management: Public and Private Perspectives**, Palo Alto, Cal.: Mayfield, 1983.

PIFFNER, J. P., **Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency**, George Mason University, Berlin Germany, 2004..

PINAR, A., Yeni Bütçe Sistemi ve Maliye Politikaları, içinde Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform, Ed. Barış Övgün, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No. 5. Ankara, 2009.

POLANYI, K., **Büyük Dönüşüm**, Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri, Çev. Ayşe Buğra, İletişim, İstanbul, 2002.

POLLITT C. , **Managerialism and Public Services**, 2nd ed., Oxford, Blackwell, 1993.

RHODES, R.A.W. (1995), " The State of Public Administration: A Professional History, 1970-1995", **Public Administration Review**, No. 73, (1995), 1-15.

RHODES, R.A. W., "The New Governance: Governing Without Government" **Political Studies**, XLIV, 1996, 562-667.

RHODES, R.A. W. , "Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability", Review by Judy Johnston, **Administrative Theory and Praxis**, Vol. 20 N.3, September, (1998), 394-396.

RODRİK, D., **Goodbye Washington Consensus, Hello Wasington Confusion?**, Harward Universitesi, 2006.

RODRİK, D., “The Global Governance of Trade- As If Development Really Mattered”, 2001. <http://gopher.mtholyoke.edu/courses/epaus/econ213/rodrikgovernance.PDF> (20/10/2011)

SARACHECK, B. “ Elton Myao’s Social Psychology and Human Relations” **Academy of Management Journal**, 11/2., (1968), 189-197.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, 2000 Yılı Mali Raporu, Ankara, Ekim 2000.

SAVAIE, D.J. (1994), **Thatcher, Reagan, Mulroney. In Search of a New Bureaucracy**, Pittsburgh, PA.: University of Pittsburgh Press, 1994.

SCHARPF, Fritz W., “The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options”, Max–Planck–**Institute for the Studies of Societies** (MPIFG) Working Paper No: 99/9, (1999) 1–39.

SELF, P., **Government by the Market?**, London, Mcmillan, 1993.

STANFORD, J., **Herkes İçin İktisat, Kapitalist Sömürüyü Anlama Klavuzu**, Çev. Tuncel Öncel, Yordam Kitap, İstanbul, 2008 .

STIGLITZ, J., “ **Globalization and Its Discontents**” , W.W Norton Company, New York, London, 2002.

STIGLITZ, J., **An Agenda For Development For The Twenty First Century**, Draft Paper Prepared For The Discussion At The UNRISD Meeting On “The Need to Rethink Development Economics”, Cape Town, South Africa, 2001.

SCHICK, A., **A Contemporary Approach to Public Expenditure Management**, Washington D.C, Economic Instutite of World Bank, 1999.

SCHICK, A., The Changing Role of the Central Budget Office”, **OECD Journal on Budgeting**, (2001), 9-26.

Erişim: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/oecd/journal.pdf#page=9> (12.12.2011)

ŞAYLAN, G., “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 29, Sayı.3, Eylül, (1996), 4-13.

ŞAYLAN, G., “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.33, Sayı.2, Haziran, (2000), 1-22, ŞAYLAN, G., **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Yayınevi, Ankara, 1995.

TAN, T., “İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk”, Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri II, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995.

TANZI, V., “The Changing Role of The State in The Economy: A Historical Perspective”, **IMF Working Paper**, WP/97/114, 1997.

TANZI, V., “ The Demise of The Ntion State “, **IMF Working Paper**, WP/98/120, 1998.

TÜLEYKAN, H. (2010), Tarihsel Süreçte ekonomide Devletin Yeri, Gelişimi ve Yeniden Yapılandırılması, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı: 33, (2010), 86-114.

TÜYLÜOĞLU, Ş., Küreselleşme Sürecinde Kalkınma Politikaları ve Devletin Zayıflayan Rolü”, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, C.9, S.1, (2004), 257-280.

THOMAS, R., **The British Philosophy of Administration**, London: Longmans, 1978.

USTA, A., “Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 78, Temmuz-Eylül, (2010), 31-58.

UNDP, Governance for Sustainable Human Development, UNDP Policy Document, 1997..

UNDP, Guidelines For Developing and Implementing a Medium Term Expenditure Framework, January, 2000.

Erişim:<http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF>
(21.12.2011)

ÜSTÜNER, Y., “ Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu işletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, Sayı.3, Eylül, (2000), 15-31.

WEISS, LINDA ve HOBSON, J. M., **Devletler ve Ekonomik Kalkınma**, Çev. K. Dündar, Ankara: Dost, 1999.

WILSON, W., “İdarenin İncelenmesi”, Wilson Seçme Parçalar, Türkiye Siyasi İlimler Derneği Yayınları. Siyasi İlimler Serisi 1, Ankara, 1961.

WILLIAMSON, D., YOUNG, T, “Governance, The World Bankn and The Liberal Theory”, **Political Studies**, 42, 1994.

WILLIAMSON, John “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? “, **Oxford Journals**, Economics and Social Sciences, World Bank Research Observer, Volume 15, (2000), 251-264.

WORLD BANK, **Development in Practice, Governance, The World Bank Experience**, Washington D.C, 1994a.

WORLD BANK, Kamu Harcamaları ve Personel Yönetimi için Kurumsal ve Teknik Çerçevenin Modernleştirilmesi Ön Değerlendirme Heyeti Raporu, Ankara, 1994b.

WORLD BANK, **World Development Report: The State In a Changing World**, Washington D.C, 1997.

WORLD BANK, Public Expenditure Management Handbook, The World Bank, Washington, D.C, 1998.

WORLD BANK, Turkey: Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government, Poverty Reduction and Economic Management Unit, August, 2001.

WORLD BANK,, World Development Report: Building Institution For Markets: Washington D.C, 2002.

WILDAVSKY, A. (1978), “A Budget for All Season? Why the Traditional Budget Lasts”, **Public Administartion Review**, Vol. 38, No.6 (1978, November-December), 501-509,

WILDAVSKY, A., **The New Politics of The Budgetary Process**, 2nd Ed, New York: Harper Collins, 1992.

WILDAVSKY, A., “Controlling Public Expenditure: The Theory of Expenditure Limitation”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol.2, No.4, 2002.

YALÇIN, Y., “Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntembilimsel Bir Değerlendirme”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara, 2010.

YAVUZ, G. (2005), “Washington Uzlaşması’ndan Post Washington Uzlaşması’na: Kalkınma Gündeminin Biçimlenişinde ‘Yeni Kurumcu İktisat’ “, **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt: 18, Sayı:64, (2005), 23-44.

ZENGİN, O., “**Günümüz Kamu Yönetiminde Ortaya Çıkan Yaklaşımlar**”, Kamu Yönetimi. Yapı İşleyiş Reform, içinde (Editör: Barış ÖVGÜN), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No.5, Ankara, 2009.

ZENGİN, O., Kamu yönetimi Dünyasında Bir Uluslararası Kurum Analizi: OECD Erişim: <http://kanyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/01.pdf>(12/11/2011)

24.12.2003 Tarihli ve 25326 Sayılı Resmi Gazete, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

18.02.2006 Tarihli ve 26084 Sayılı Resmi Gazete, Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

26.05.2006 Tarihli ve 26179 Sayılı Resmi Gazete, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

5 Temmuz 2008 Tarihli ve 26927 Sayılı Resmi Gazete, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 9.6.1927 Tarih ve 606 Sayılı Resmi Gazete

www.dpt.gov.tr

www.hazine.gov.tr

www.abgs.gov.tr

www.rega.gov.tr

Ö Z G E Ç M İ Ş

Adı ve SOYADI : Günsel BİLİCİ

Doğum Tarihi ve Yeri : 24.08.1979, Pozantı/ADANA

Medeni Durumu : Evli

Eğitim Durumu

Mezun Olduğu Lise : Adana Şehit Temel Cingöz Lisesi

Lisans Diploması : Orta Doğu Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari bilimler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Tez Konusu : Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bütçe Sistemi:
Türkiye Örneği

Yabancı Dil : İngilizce

İş Deneyimi

Stajlar : Dış Ticaret Müsteşarlığı, Anlaşmalar Genel Müdürlüğü
“Uluslararası Tahkim” Konulu Staj Raporu

Çalıştığı Kurumlar :

Alternatif Bank A.Ş- İstanbul

Akdeniz Üniversitesi, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı

E-Mail : gunselsilici@akdeniz.edu.tr