



# Kamu Yönetimi Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi

*Institute of Public Administration  
Journal of Social Sciences*

**Kış/Aralık 2021 Sayı 1**

## **5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU KAPSAMINDA GETİRİLEN DEMOKRATİK İLKELER VE BÜTÇE ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİMLER**

**Changes in Democratic Principles and Budget Perception Introduced within the  
Context of Law No. 5018 on Public Fiscal Management and Control**

**Dr. Öğretim Üyesi Mutlu YORULDU**

Balıkesir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü  
Balıkesir/TÜRKİYE  
mutluyoruldu@gmail.com



0000-0002-1010-2938

Geliş Tarihi/Received: 17.05.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 19.08.2021

### **Atıf/Citation**

Yoruldu, M. (2021). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Getirilen Demokratik İlkeler ve Bütçe Anlayışındaki Değişimler. *Kamu Yönetimi Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*. (1), 61-75.

**Öz**

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik hedefi ve bu hedefin gerektirdiği entegrasyon süreci kapsamında, pek çok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da yapısal değişim ve dönüşümün yapılması ihtiyacı doğmuştur. Kamu yönetiminde reform amacıyla 2001 yılında, merkezi idare tarafından “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” hazırlanarak, kamu yönetimi alanında köklü bir değişim ve dönüşüm hedefi, çeşitli kamusal programlarla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, olduğu gibi, bir bütün olarak kanunlaşamamış olmasına rağmen, içerdiği kamusal alana ilişkin çok yönlü yenilikler, başka kanunlar adı altında, kısmen dahi olsa hayata geçirilmek istenmiştir. Bu uygulamalardan biri ise 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. 2003 yılında uygulamaya alınan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu yönetiminin mali uygulamaları açısından özellikle bütçe uygulamaları bakımından pek çok yeniliği beraberinde getirmiştir. Kamu yönetimine getirilmeye çalışılan modern ve demokratik vizyon anlayışı, mali açıdan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na yansımıştır. Bütçeleme anlayışına daha önce tanımlanmayan ve düzenlenmeyen yenilikler getiren bu kanun, kamu yönetiminin ve kamu mali yönetiminin en önemli dönüşüm araçlarından birini oluşturmuştur. Katılımcılık, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik özelliklerini düzenlemesinin yanı sıra bütçelemede denetim fonksiyonuna da ayrıca önem vererek, bu alanda kanuni düzenlemelere gitmiştir. Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçeleri oluşturulmasından, bunların konsolidasyonu ile meydana gelen devlet bütçesinin yapıma sürecine, bütçenin uygulanması ve kontrolünden, gerçekleşen bütçenin denetimine kadar her aşamada bireyin ve toplumun etkin olarak rol alması temeline dayandırılmıştır. Kamu mali yönetiminde, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması ile kamu kaynaklarının etkin kullanımını amaçlayan kanun, bu kapsamda aynı zamanda kamu israflarının ve yolsuzluklarının önlenmesine hizmet etmeyi hedeflemiştir. Bütçe tekniği bakımından da en önemli yanı stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme anlayışının benimsenmiş olmasıdır. Bunun gereği olarak, analitik bütçe sınıflandırılmasına ve çok yıllık bütçeleme yaklaşımına geçilmesini öngören kanun, özellikle bütçe tahminlerinin oluşturulması sürecinde stratejik planlamayı temeline konumlandırmıştır. Böylelikle kısa vadeli bütçe uygulamasından orta ve uzun vadenin planlandığı bütçe anlayışı getirilmiştir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, kamu mali yönetimine ve bütçeleme anlayışına getirdiği bu yenilikler, kamu yönetiminde mali dönüşümün yaşanmasının temel unsurlarından olmuştur. Kanun, kanun koyucu olan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından, kapsamlı ve fonksiyonel olarak hazırlanmıştır. Bu kanunda yer alan teorik unsurların, uygulamaya geçirilmesinde de pek sorun yaşanmadığı ve etkin biçimde uygulanmaya çalışıldığı ifade edilebilir. Kanunun uygulanmasında istisnai olarak karşılaşılan aksaklıkların da zamanla giderilerek, kanundan tam verim alınabileceği düşünülmektedir. Bir eleştiri olarak,

kamu kurum ve kuruluşları bütçelerini hazırlarken, katılımcılık gereği, vatandaşların fikirlerine daha çok başvurma yolunu tercih edebilirler.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Mali Yönetimi, 5018 Sayılı Kanun, Demokratik İlkeler, Bütçe Anlayışındaki Değişimler

### **Abstract**

As part of Turkey's goal of membership, the European Union (EU) and the integration process required by this goal, structural changes and transformation have been required in the field of public administration, as well as in many other areas. In order to reform public administration, the central administration prepared the "Fundamental Government Bill on Public Administration" in 2001, and the goal of radical change and transformation in the field of public administration has been attempted to be put forward through various public programs. Although the Fundamental Government Bill on Public Administration could not be legislated in the aggregate, universal innovations in the public realm contained in it were intended to be implemented, even if only in part, under the guise of other laws. The Public Fiscal Management and Control Law No. 5018 carried out one of these applications. The Public Fiscal Management and Control Law No. 5018, which was promulgated in 2003, brought many innovations to the public administration's fiscal practices, particularly budget practices. The modern and democratic vision of public administration is reflected in Public Fiscal Management and Control Law No. 5018. This law, which introduced previously undefined and unregulated budgeting innovations, has created one of the most important transformation tools in public administration and public fiscal management. It regulated the audit function in budgeting separately and took cognizance of the legal regulations in this area, in addition to regulating the features of participation, transparency, fiscal transparency, and accountability. The law is based on the individual's and society's effective role at every stage, from the creation of budgets for public institutions and organizations to the process of making the state budget that occurs with their consolidation, from budget implementation and control to budget auditing. The law is intended to ensure efficiency in resource allocation in public fiscal management and the effective use of public resources. It also aims to prevent public wastage and corruption in this context. The most important aspect in terms of budget technique is the adoption of performance-based budgeting based on strategic planning. The law, which requires the transition to analytical budget classification and a multi-year budgeting approach, has placed strategic planning on the basis, particularly in the process of developing budget estimates. As a result, rather than implementing a short-term budget, the concept of medium- and long-term budgeting has been introduced. These innovations in public fiscal management and budgeting brought on by Law No. 5018 on Public Fiscal Management and Control have been one of the main components of the fiscal transformation in public administration. The law has been prepared comprehensively and functionally by the Grand National Assembly of Turkey (TBMM), which is the legislator. It can be stated that there are not many problems with the implementation of the theoretical elements contained in this law and that they are attempting to be applied effectively. It is presumed that exceptional failures in the law's

implementation will be eliminated over time, allowing the law to function fully. As a criticism, when preparing their budgets, public institutions and organizations may prefer to pay more attention to citizens' ideas in accordance with the principle of participation.

**Keywords:** Public Fiscal Management, Law No.5018, Democratic Principles, Changes in Budget Perception

## Giriş

Dünya’da küreselleşmenin hız kazandığı 1970’li yılların sonu, 1980’li yılların başı ile birlikte dünya ülkelerindeki siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik yapıların, küreselleşmenin getirdiği ve gerektirdiği değişikliklere maruz kalması kaçınılmaz olmuştur. Üretim faktörlerinin akışkan bir hal alması, ülke sınırları coğrafik olarak korunsa da uygulamada kalkmasına ve ülkelerarası her alanda etkileşimin artmasına yol açmıştır. Kısacası her alanda ülkelerarası bir küresel rekabet ortamı doğmuş ve ülkelerin, bu rekabet ortamından kazançlı çıkabilmeleri için her alanda güçlü kurumsal yapılanma oluşturması gerekmiştir. Kamu yönetimi anlayışlarının da değişen ve gelişen dünya düzenine ayak uydurabilmesi için birtakım yeniliklere tabi tutulması bir sonuç olarak ihtiyaç halini almıştır.

Ülkelerin artan işbirlikleri, birlikte daha fazla hareket edebilme kabiliyetlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. 1990’lı yıllarla birlikte Türkiye’nin Avrupa Birliği ile olan ilişkilerinin artması ve tam üyelik hedefine yönelik müzakerelere ağırlık verilmesi, her alanda Avrupa Birliği’ne uyum düzenlemelerinin yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu kapsamda bir dizi reform düzenlemesi yapılmıştır ve süreç dinamik biçimde devam etmektedir. Kamu yönetiminde reform amacıyla 2001 yılında, merkezi idare tarafından “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” hazırlanarak, kamu yönetimi alanında köklü bir değişim ve dönüşüm hedefi, çeşitli kamusal programlarla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, olduğu gibi, bir bütün olarak kanunlaşamamış olmasına rağmen, içerdiği kamusal alana ilişkin çok yönlü yenilikler, başka kanunlar adı altında, kısmen dahi olsa hayata geçirilmek istenmiştir. Bu uygulamalardan biri ise 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleştirilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10.12.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Kanun’un bütçeleme süreci ile ilgili getirdiği yeniliklere ilişkin uygulamalar ise 2005 yılı itibariyle başlamıştır. Bu kanun 2003 yılında

gündeme gelen “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” kapsamında “Kamu Yönetiminde Reform” sürecinin bir sonucu olarak planlanmış, tasarlanmış ve kanunlaştırılarak uygulamaya alınmıştır.

## 1. 5018 Sayılı Kanunla Getirilen Demokratik İlkeler

Bütçe, kamu giderlerinin ve kamu gelirlerinin dönemsel olarak tahmin edilmesini ve bu yönüyle kamu mali planlamasını destekleyen bir araç olduğundan, halkın bu süreç içinde yer alması, demokratik bir hak olarak ifade edilebilir. Diğer bir ifadeyle, bütçe ile harcama (hizmet) yapılacak ve vergiler başta olmak üzere gelir toplanacak olan halk olduğundan, halkın kendisiyle ilgili olan bu süreç içinde bulunması tabii bir sonuçtur. Bu sebeple, modern devletlerde “bütçe hakkı” halkın iradesine yani kendisine aittir. Halktan alınan yetkiyle bu hakkı uygulamada meclisler kullanmaktadırlar. Türkiye’de de “bütçe hakkı”, halkın iradesini temsil eden TBMM’ye aittir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türk bütçe anlayışına çağdaş ve demokratik birtakım ilkeler getirilmiştir. Yapılan bu düzenlemelerle, halkın bütçeleme sürecinin başından sonuna kadar, bu sürecin bir aktörü olarak sürecin içinde yer alması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Kanun ile getirilen söz konusu demokratik ilkeler şu şekilde ifade edilebilir.

- ✓ Katılımcılık
- ✓ Mali Saydamlık
- ✓ Hesap Verilebilirlik

Düzenlenen bu demokratik ilkeler, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçeleme anlayışına getirilen çağdaş demokratik felsefi temeller olarak da adlandırılabilir. Bu kavramların her biri yeni bütçeleme anlayışının merkez ilkelerini oluşturmaktadır.

### 1.1. Katılımcılık

Katılımcılık, klasik demokrasi kavramının temel öğelerinden birini oluşturmakta ve buradan türetilen demokrasinin bir türünü ifade etmek için kullanılan bir terimdir. Katılımcı demokrasi ise “halkın karar verme sürecinde aktif ve doğrudan rol alması” anlamına gelmektedir (Ergen, 2012: 319).

Katılımcı demokrasi kavramı açısından, katılımcı bütçeleme yaklaşımı; bir ülkedeki her düzeyden vatandaşın, kamu bütçeleme sürecine ve kaynak tahsisi ve dağılımına ilişkin kararlara katılabildiği ve söz hakkının olabildiği süreci tanımlamaktadır. Katılımcı bütçeleme, ilk defa 1980'lerin sonlarında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde uygulanmış ve sonrasında da uygulanmaya devam edilmiştir. Katılımcılık, bütçeleme anlayışında, müzakereci demokrasinin en iyi örneklerinden birini oluşturan yeni demokratik bir yaklaşımdır (Fung ve Wright, 2001: 17). Başka bir ifadeyle katılımcı bütçeleme, sınıfsal bir ayırım yapılmaksızın tüm vatandaşların, kamusal finansman sürecine katılmalarına olanak sağlayan bir modeldir ve temelde beş süreci kapsamaktadır (Sintomer, 2012: 2 ve Yalçın, 2015: 315).

- ✓ Bütçeleme sürecinin geniş bir katılımı tartışılması,
- ✓ Kent bütçesinden belli miktarda kaynak tahsisi,
- ✓ Sağlıklı bir izleme ve değerlendirme için uzun yıllar boyunca devam etmesi,
- ✓ Katılımcı bütçelemenin görüşülmesinde kurumsallaşmış forumlar,
- ✓ Mümkün olan en üst düzeyde mali saydamlık.

Vatandaşların, kamu politikaları oluşturulurken, gözlemci olması, katkıda bulunarak müdahil olmasını tanımlamaktadır. Katılımcılığın, kamu mali yönetiminde aktif olarak yerine getirilmesi, bütçeleme sürecinde vatandaşların, bütçelemenin her aşamasında söz sahibi olması ve kamu politikası yapımcılarının özellikle bu süreçte vatandaşların istek ve taleplerine önem vermelerinin gerekliliğine işaret eder. Bütçelemeye katılımcılığın, yerel yönetimlerin bütçe oluşturma süreçlerinden başlayarak, merkezi idare bütçesine ve bunların dışında diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçeleme süreçlerinde etkin rol olması, devlet bütçesinin demokratikleşmesine sağlamaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarına ait bütçelerin konsolidasyonu sonucu ortaya çıkan devlet bütçesi oluşturulurken, bütçenin hedef kitlesini temsil eden halkın hizmet talep ihtiyaçları ve vergi ödeme kabiliyetleri dikkate alınarak hazırlanmalıdır. Böylelikle kamu harcaması ve kamu gelirleri dengesi kurularak, gerçek bütçe büyüklüğü doğru olarak tayin edilebilir. Diğer bir ifadeyle, kısıt olan kamu kaynaklarının etkin kullanımı temin edilerek, israf ve kayıp kaçak gibi bütçe dengesini bozucu unsurların önüne geçilebilir.

## 1.2. Mali Saydamlık

Saydamlık, alınan kararlara ve mevcut uygulamalara ilişkin her türlü bilginin erişilebilir, görünür ve anlaşılır olmasını tanımlayan bir kavramdır (Bakkal ve Kasımoğlu, 2015: 2). Dolayısıyla, kamu adına karar alıcıların oluşturdukları bilgiye erişilmesi ve sürecin görünür ve gözlemlenebilir olması saydamlığın temel niteliğini oluşturmaktadır. Mali saydamlık ise geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçişin temel öğelerinden biridir. 5018 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde mali saydamlık ilkesi düzenlenmiştir. Mali saydamlık, kamu politika yapıcılarının işlevlerinin, maliye politikasına yaklaşımlarının, kamu kurum ve kuruluşlarına ait hesapların ve mali hedeflerin kamuoyuna açık olması anlamına gelmektedir (Kopits ve Craig, 1998: 2). Diğer bir ifadeyle, mali saydamlık, kamu politikası yapıcılarının ve karar alıcıların uygulamalarının, kamuoyu önünde ve kamuoyunun bilgisi dâhilinde gerçekleştirilmesi gerekliliğini ifade eder. Devlet bürokrasisi, kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen bütçelerle, vergiler başta olmak üzere kamuya ait olan mali kaynakları, kamu idaresi için kullandıklarından, kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının tespiti açısından mali saydamlık ilkesi son derece önemli olmaktadır.

## 1.3. Hesap Verebilirlik

Yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli öğelerinden bir diğerini hesap verebilirlik oluşturmaktadır. Hesap verebilirlik veya bir diğer adıyla hesap verme sorumluluğu, 5018 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemede; *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* İfadesi kullanılmıştır (Küçükaycan, 2020: 37). Çağdaş bütçe ilkelerinden olan hesap verebilirlik, kamu görevlisinin üstlendiği ve kanunlarla üzerine yüklü iş ve işlemlerin, kendisi tarafından yerine getirilip getirilmediğinin hesabını verme zorunluluğunu ifade etmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2017: 64).

Görevin yerine getirilip getirilmediğinin sorgulanması aracı olan hesap verebilirlik aynı zamanda kanunla kişinin üzerine yüklenen görevin usule uygun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin de sorgu aracı olmaktadır. Hesap verilebilirlik, kamu kaynaklarının etkin kullanımı hususunda belli başlı problemlerin yaşanması halinde, bu durumdan sorumlu olanların “bütçe hakkı”nın esas sahibi olan halka ve halkı temsil eden meclise hesap vermeleri gerekliliğini tanımlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, bütçe ile ödenek tahsisi gerçekleştirilen kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerinin, kamu kaynaklarını verimli kullanmadıkları takdirde bunu hesabını kamuya yani halka vermeleri gerekliliğini belirtir. Kamunun kaynağını kamu adına ve kamu için kullanmayan yetkili kamu personelinin, neden olduğu kamu zararının maddi ve hukuki sonuçlarına katlanması gerekecektir.

## **2. 5018 Sayılı Kanunla Bütçe Anlayışında Meydana Gelen Değişimler**

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçeleme anlayışında köklü değişimler meydana gelmiştir. Bu değişimlerin ana eksenini, öngörülebilir, bütçe denkliliğini bozucu riskleri azaltan, kısa vadeli olmakla birlikte orta ve uzun vadenin harcama ve gelir planlamasını yapan ve daha ayrıntılı ve sistematik bir anlayış etrafında toplanmaktadır. 5018 Sayılı Kanun ile bütçeleme anlayış ve tekniğine ilişkin yapılan düzenlemeleri; stratejik planlama, analitik bütçe sınıflandırması ve çok yıllık bütçeleme ile özetlemek mümkündür.

### **2.1. Stratejik Planlama**

Strateji kavramı, “Önceden belirlenen amaçlara ulaşmak için izlenen yol” olarak ifade edilmektedir. Strateji kavramı, ilk olarak askeri alandan kullanılan bir kavram olarak ortaya çıkmış, daha sonra ise iş dünyası ve diğer tüm alanlarda kabul görmeye ve kullanılmaya başlanmıştır (Ereş, 2004: 21). Stratejik planlama, kısa ve orta vadeden daha ziyade, devlet kurum ve kuruluşlarının daha uzun bir gelecekteki olası performansının ve durumunun ölçülmesi ve tahmin edilmesine odaklanmaktadır. Stratejik planlamada başarıya ulaşabilmek için, kurum ve kuruluşların üst yönetimince yani bürokratlar tarafından benimsenmesi, kurum kültürü ile bağdaşması ve uygulanabilir diğer ifadeyle gerçekçi olması gerekmektedir (Tortop vd. 2010: 223). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni bir



yaklaşım olarak stratejik planlamanın önemine vurgu yapılmıştır ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarına, stratejik planlama yapma zorunluluğu ve ödevi getirilmiştir. Söz konusu yükümlülük, sadece merkezi idare ve merkezi idareye bağlı kurum ve kuruluşlara değil aynı zamanda yerel idareleri de kapsamaktadır. Buna göre; nüfusu 50.000'nin üzerinde olan belediyeler ve İl Özel İdareleri de stratejik planlama yapma yükümlülüğüne tabidir (Coşkun ve Yıldırım, 2018: 8). 5018 Sayılı Kanun kapsamında stratejik planlama, beş yıllık bir dönemi temsil etmektedir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9'uncu maddesi ile bütçe tekniği olarak stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yapılmıştır. Devletlerin bütçe hazırlama tekniği olarak yararlandıkları bütçe sistemleri, ekonomik konjonktüre ve toplumsal ihtiyaca uygunluğa göre değişiklik gösterebilmektedir. Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi, planlı programlı bütçeleme sisteminin, stratejik planlamayı dikkate alan gelişmiş bir türü olarak ifade edilebilir. Bu kapsamda, devlet bütçesi hazırlanırken, kamu kurum ve kuruluşları gelecekteki beş yıla ilişkin kurumsal gelişim süreçlerini tayin etmektedirler. Diğer bir ifadeyle, SWOT analizi gibi analizlerle, kurumsal riskler, zayıflıklar ve fırsatlar değerlendirilerek, geleceğe yönelik bir kurumsal projeksiyon tutmaktadır.

## **2.2. Analitik Bütçe Sınıflandırması**

Türkiye'de Avrupa Birliği ile uyum sürecine bağlı olarak, 1995 yılında Kamu Mali Yönetimi projesi kapsamında birtakım çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmalar neticesinde devletin iktisadi faaliyetlerinin (harcama yapma ve gelir toplama) milli ekonomi üzerinde etkilerinin kolaylıkla tespit edilebilmesine yarayacak bir bütçe kodlaması sistemine ihtiyaç duyulduğu anlaşılmıştır. Analitik bütçe sınıflandırması adı verilen bu çağdaş bütçe kodlama sistemi, 2002 ve 2003 yıllarında pilot olarak hayata geçirildikten sonra, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte bütçe süreci tamamen analitik bütçe sınıflandırmasına göre yürütülmeye başlanmıştır. Devlet bütçesi, ilk olarak, 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu tamamen analitik bütçe sınıflandırmasına göre

düzenlenmiş ve uygulamaya sonraki mali yıllarda da devam edilmiştir (Karaarslan, 2005: 40).

5018 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde analitik bütçe sınıflandırmasına göre kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerini hazırlayacakları belirtilmiştir. Devlet bütçesini oluşturan kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerindeki giderler ve gelir tahminlerinin, kurumsal, fonksiyonel, finansal ve ekonomik analizinin yapılabileceği, uluslararası bütçeleme standartlarıyla uyumlu bir sınıflandırma sistemine göre hazırlanmasına yönelik düzenlemeleri içermektedir (Karakoç ve Kasapoğlu, 2019: 489). Bu kapsamda analitik bütçe sınıflandırması, aşağıda belirtildiği gibi, sırasıyla dört kategoriden (kod grubundan) oluşturulmaktadır.

- ✓ Kurumsal sınıflandırma (dört düzey, sekiz hane),
- ✓ Fonksiyonel sınıflandırma (dört düzey, altı hane),
- ✓ Finansman tipi sınıflandırma (bir düzey, bir hane),
- ✓ Ekonomik sınıflandırma (dört düzey, altı hane).

Kurumsal sınıflandırma, diğer ifadeyle idari veya organik sınıflandırma, her bir kamu kurum ve kuruluşuna bir kod numarası verilerek, kamu adına harcamada bulunabilecek kamu kurum ve kuruluşlarını tanımlamaktadır. Bu sınıflandırma biçiminde, kamu adına harcama yetkisine sahip olan harcamacı kuruluşlar, kademeli ve hiyerarşik olarak birer kod numarası ile tanımlanırken, mali yıl içinde harcama yapabilecekleri ödenek miktarları da tayin edilmektedir.

Fonksiyonel sınıflandırma, devlet bütçesinden harcama yapma yetkisine sahip olan kamu kurum ve kuruluşlarının, harcama yapabilecekleri alanların, diğer bir deyişle, kamuya sunabilecekleri hizmet türlerinin tespit ve tahsis edildiği sınıflandırma biçimidir. Bu sınıflandırma biçiminde harcamacı (hizmet) ilişkisi kurulmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırmada tanımlanan hizmet türleri; Genel Hizmetler ve Ekonomik Hizmetler olarak gruplandırılmaktadır.

Finansman tipi sınıflandırmada, kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımı için tahsis edilen bütçe ödeneklerinin finansman kaynakları düzenlenmektedir. Diğer bir deyişle, bütçedeki kamu harcaması ve kamu geliri dengesi, finansman tipi sınıflandırma ile kurulmaktadır. Kamusal harcamalar için tahsis edilen ödeneklerin, hangi gelir kaynaklarından

(vergiler, harçlar, borçlanma vs.) ne ölçüde karşılanacağı tespit ve tayin edilmektedir.

Ekonomik sınıflandırma ise analitik bütçe sınıflandırması içinde en sık kullanılan ve bilimsel-sistemik analizler yapmaya en elverişli olan sınıflandırma türüdür. Bu sınıflandırmada kamusal harcamalar (kamusal hizmetler) milli ekonomi üzerindeki etkileri itibariyle bir gruplandırmaya alınır. Ekonomik anlamda kamusal harcamaların, reel harcamalar (cari ve yatırım harcamaları) ve transfer harcamaları olarak tanımlandığı bütçe sınıflandırmasıdır.

01/01/2021 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine geçilerek, analitik bütçe sınıflandırmasında ve bu sınıflandırmada kullanılan kodlamalarda değişiklik yapılmıştır. Kurumsal sınıflandırmanın dört düzeyli yapısı iki düzeye indirilerek sadeleştirilmiştir. Aynı zamanda fonksiyonel sınıflandırmanın ismi program sınıflandırma olarak değiştirilerek, bu sınıflandırmadaki dört düzeyli kodlama artık üç düzeyli olarak yapılandırılmıştır. Program Sınıflandırmasında, yapılması planlanan her bir kamusal hizmet kalemi bir karar paketi şeklinde detaylı ve hiyerarşik olarak tanımlanmaktadır. Böylelikle her bir kamusal hizmet paketinde yer alan harcama kalemleri tek tek ve her bir maliyet yani harcama unsuru ile birlikte ayrıntılı olarak gösterilmekte, hizmet öncelikleri belirlenebilmekte ve karar alıcılar, kaynak tahsisinde etkinlik ilkesi çerçevesinde hizmet kararlarını alabilmektedir. Yeni sistemde analitik bütçe sınıflandırması, Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine uygun kodlama yapısına uygun ve uyumlu biçimde, Program Sınıflandırma (Alt Program, Faaliyet, Alt Faaliyet), Kurumsal Sınıflandırma (Kurumsal Kod 1, Kurumsal Kod 2), Finansman Tipi ve Ekonomik Sınıflandırma olarak yeniden düzenlenmiştir (Ergen, 2021: 294-297).

### **2.3. Çok Yıllı Bütçeleme**

Bütçe ilkelerinden “yıllık olma ilkesi”, bütçe ile iktidara verilen harcama yapma ve gelir toplama izninin belirli bir süre ile sınırlandırılmasını ve bu sürenin de bir yıl olmasını tanımlamaktadır. Yıllık bütçe anlayışı, pek çok ülkede varlığını sürdürse de son yıllarda bütçelerde orta vadeli bir bakış

açısının hâkim olması gerektiği anlaşılmış ve çok yıllık bütçeleme uygulamasına geçiş sağlanmıştır (Kara, 2014: 125). Çok yıllık bütçeleme sistemi, orta vadeli mali plan ve programla uyumlu bir bütçe anlayışının, stratejik mali politikalar çerçevesinde hayata geçirilmesine olanak sağlamakta ve politika-plan ve bütçesi dengesini kurmaktadır (Kızıldaş, 2003: 13). Bu sistemde, bütçe, çok yıllık harcama ve gelir tahminleriyle yıllık olma özelliğinin dışına çıkarılarak, çok yıllık bir yapıya büründürülmektedir (Tunçer ve Kılıçer, 2013: 111).

5018 sayılı Kanun'un "merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması" başlıklı 17'nci maddesinde stratejik planlama ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışının benimsendiği vurgusu yapılmıştır. Çok yıllık bütçeleme anlayışının, stratejik planlamanın bir sonucu olarak ortaya çıktığı ifade edilebilir. Stratejik planlamanın bir ürünü olan stratejik bütçeleme ihtiyacı içinde sadece gelecek yıla ilişkin gider ve gelir tahminlerinin yapılmadığı aynı zamanda ondan sonraki birkaç yılın daha gider ve gelir tahminlerinin şimdiden oluşturulduğu bütçeleme anlayışıdır. Böylelikle kamu politikası olarak uzun dönemli harcama (hizmet) ve gelir dengesi kurulabilmekte, kamu kaynaklarının etkin kullanımına daha fazla imkân oluşturulabilmektedir. Çok yıllık bütçeleme, genelde üç ila beş yıl arasında bir süreci kapsamaktadır. Bu anlayışın, Türkiye'de uygulaması üç yıl şeklindedir. Diğer bir ifadeyle, kamu kurum ve kuruluşları gelecek yıl gider ve gelir bütçe tahminlerini yaparlarken, sonra gelecek iki yılın daha bütçe tahminlerini cari yılda hazırlamaktadırlar.

## **Sonuç**

Yeni kamu yönetimi anlayışının bir tezahürü olarak uygulamaya alınan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali yönetimi alanına yeni bir bakış açısı getirmiştir. Kamu mali yönetiminin merkezi konumunda bulunan, kamu bütçesinin sahip olması gereken felsefi ilkeleri, hazırlanma aşamalarını ve kontrol ve denetim mekanizmalarını baştan ve yeni bir anlayışla düzenlemiştir. 5018 sayılı Kanun ile bütçeleme sürecinde dikkate alınmak ve uyulmak üzere demokratik ilkeler olan katılımcılık, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri getirilerek, halkın bu süreç içinde tamamen diğer bir deyişle başından sonuna kadar yer almasının önemi üzerinde durulmuştur. Diğer taraftan, stratejik planlama, analitik bütçe sınıflandırması ve çok yıllık bütçele yaklaşımlarıyla çağdaş ve

öngörülebilir bir bütçeleme felsefesinin yerleşmesi amaçlanmıştır. Kamu kaynaklarının etkin kullanımı, halkın ihtiyacına uygun hizmet taleplerinin karşılanması ve yine halkın ödeme gücü ile uyumlu bir vergilendirme anlayışının benimsenmesi temel hedefler haline getirilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında ortaya çıkabilecek faaliyet zararlarının (kamu zararlarının) ve israfın önüne geçilebilmesi için etkin bir ön kontrol ve iç ve dış denetim süreçlerinin uygulanması daha fazla önem kazanmıştır. Kamusal etkinliği yüksek bir bütçelemenin teorik anlamda temel nitelikleri 5018 sayılı Kanunda sayılmıştır. Kanun teorik anlamda yeni iyi hazırlanmış olsa da kanunun uygulanışında zaman zaman birtakım aksaklıklar ortaya çıkabilmektedir. Özellikle kamu zararı ve israf hususlarında yaşanan problemlerin neler olduğunu kamu bütçesinin dış denetimini gerçekleştiren Sayıştay'ın raporlarında görmek mümkündür. Bu aksaklıkların etkin idari tutum ve etkin ön kontrol ve özellikle iç denetim mekanizması ile giderilebilmesi mümkündür. Dolayısıyla her kamu kurum ve kuruluşunda, iç denetim ve ön kontrol mekanizmalarının etkin bir şekilde kullanılması ve bu şekilde kullanılıp kullanılmadığının takibinin yapılması son derece önemli olmaktadır.

## KAYNAKÇA

Bakkal Hakan, K. Alper. “Bütçe Sürecindeki Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi”. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi* 52, (2015): 37-52. <<https://www.researchgate.net/publication/303825812>>. (Erişim Tarihi: 5 Ağustos 2021).

Coşkun Bayram, Y. Çiğdem Pank. “Türkiye’de Stratejik Planlama: Son Dönem Gelişmelerin İncelenmesi”. *Stratejik Public Management Journal* 4, (2018): 1-16.

Edizdoğan Nihat ve Ç. Özhan. *Kamu Bütçesi*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2017.

Ereş, Figen. “Eğitim Yönetiminde Stratejik Planlama”. *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi* 15, (2004): 21-29.

Ergen, Zuhul. “Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli”. Maliye Dergisi 163, (2012): 316-334.

Ergen, Zuhul. “Performans Esaslı Bütçe Sisteminden Program Bazlı Bütçe Performans Bütçe Sistemine Geçiş: Yeni Bütçe Sistemi İle Hedeflenenler”. Ömer Halis Demir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 14/1, (2021): 294-297.

Fung Archon, W. Erik Olin. “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance”. Politics and Society 29/1, (2001): 5-41. <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329201029001002>>. (Erişim Tarihi: 17.08.2021).

Kara, Fatih. “Parlamento ve Çok Yıllı Bütçeleme: Türkiye Örneği”. Yasama Dergisi 27, (2014): 121-152.

Karaarslan, Erkan. *Devlet Muhasebesi Olgusu ve Ülkemizde Devlet Muhasebesi Standartları*. Ankara: TÜRMOB Yayınları, 2005.

Karakoç Mehtap, K. Mustafa Güçlü. “Analitik Bütçe Sınıflandırması ve Seçilmiş Örneklerle Üniversite Uygulamaları”. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi 18/70, (Nisan 2019): 486-496.

Kızıлтаş, Emine. “Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi”. Bütçe Dünyası Dergisi 16, (2003): 13-18.

Kopits George, C. Jon. *Transparency in Government Operations*. Washington: Occasional Paper, 1998. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>. (Erişim Tarihi: 07.08.2021).

Küçükaycan, Durdane. “Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Aracı Olarak: Türk Sayıştayı'nın Performans Denetimi”. Denetişim Dergisi 10/20, (2020): 35-54.

Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja and Allegretti, Giovanni. “Transnational Models of Citizen Participation: the Case of Participatory Budgeting”. Journal of Public Deliberation 8/2, (2012): 1-34. < <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>>. (Erişim Tarihi: 15.08.2021).

Tortop, Nuri; İsbir, Eyüp Günay; Aykaç, Burhan; Yaymam, Hüseyin Özer, Mehmet Akif. *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Dağıtım, 2010.

Tunçer, Mehmet, K. Erkan. “*Örnek Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi*”. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi* 50/580, (2013): 109-125.

Yalçın, Arman Zafer. “*Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme*”. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi* 22/2, (2015): 311-329.

