

Önsöz

Son yıllarda Türk hukuk mevzuatında çok önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen değişiklikler arasında, mali yasalarda yapılan değişiklikler de büyük çapta yer almıştır. Bu arada, bir tür mali anayasa olarak adlandırılabilir, 1927 yılından beri mali alanda çok önemli rol oynayan *Muhasebe-i Umumiye Kanunu* da 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kaldırılmıştır. Bu alanda yapılan değişiklikle Türk Bütçe Sistemi değişik bir sistem içine yerleştirilmek istenmektedir.

Kamu mali yönetimi ve kontrol alanında yapılan köklü değişikliklerin, öğretim ve uygulama alanında da etkileri ve doğuracağı bazı boşlukları olacağı doğaldır. Yani, öğrenim sırasında ve uygulamada yeni değişikliklerin bilinmesi gerekecektir. Bu bakımdan, yapılan bu sistem değişikliğinden dolayı meydana gelen boşlukları giderebilmek için, hukuk, ekonomi ve işletme gibi alanlarda öğrenim gören öğrencilere değişiklikleri aktarmak bir gereksinim olduğu gibi, bunları bütçe alanında görev yapan kişilerin bilgisine sunmak da zorunlu olmaktadır.

İşte böyle bir düşünce ile bizler, sözünü ettiğimiz köklü değişiklikleri, hukuki yaklaşım içinde ve kamu harcamaları ile ilgili mevcut mevzuat ile ahenkleştirerek bir kitap haline getirmenin, öğrenciler ve kamu mali yönetiminde görev yapan kişilere yardımcı olabileceğini düşünerek *Bütçe Hukuku* adı altında bu kitabı yazmayı kararlaştırdık.

Hazırlık ve kitabı yazma döneminin çok kısa olması, yapılan köklü değişikliklerin tam anlamıyla yerine henüz oturmaması ve kamu mali yönetimi

ve bütçenin denetimi ile ilgili bazı kanunların değiştirilmesine halen devam edilmesi dolayısıyla, kitabın ilk baskısında bazı noksanlıkların ve eleştirilecek yanlarının olacağı tabiidir. Bu noksanlıklar ve kitabın eleştirilecek yanlarının olumlu hale gelmesi, sizlerin değerli eleştirileriniz ile sağlanacaktır.

Getirilen her yeni değişikliğin ve değişiklikler alanında yapılan her çalışmanın, biraz da eski alışkanlıklardan zor kurtulma ve mevcudu savunma gibi düşüncelerle, çok büyük eleştiri konusu yapıldığı bilinen bir gerçektir. Ancak, kamu harcamalarını ve kamu harcamalarının önemli bir kesimini meydana getiren bütçe sistemini ve özellikle kamu harcamalarının denetimini etkin hale getirmek, günümüz ekonomilerinin gözardı edemeyeceği bir husustur. Kanımızca bu gerçekleşmeden, yani biraz da olsa kamu parasının kendi paramız gibi harcanabilmesini sağlayabilecek bir sistem kurulamadan, ülke ekonomisini istenen hedefe ulaştırabilmek mümkün bulunmamaktadır. Bu bakımdan getirilen bu yeni sistem, eleştiri konusu yapılacak ve eleştiriler dikkate alınarak olması gerekene ulaşılmaya çalışılacaktır. Aynı şekilde bizlerin yazmış olduğu bu kitap da, aynı eleştiriyi alacak ve aynı gelişmeyi, sınırsız sağlayabilecektir.

Kitabın yazılması sırasında, bütçe, kamu harcamalarının denetimi ve yargısı alanında çalışan değerli bazı kişilerle görüşerek onların değerli bilgilerinden yararlandık. Öte taraftan yazım sırasında sürekli mevzuat değişiklikleri yapıldığı için, yazdıklarımızın bir kısmını yeni yapılan değişikliklere göre değiştirmek zorunda kaldık. Bu bakımdan yazım sırasında ve yazılanların tashihi esnasında birçok arkadaşımız bizlere çok büyük destek oldular. Bu desteği bizlere veren ve yaşanan zorlukları beraber yaşayan Hasan Baş, Sacit Yörüker, M. Sait Arcagök, Baki Kerimoğlu, Abdullah Kaya, Ertan Erüz ve Salim Demirhan ile Türkân Toprak ve Sedef Sönmezoglu'na, kitabın çok kısa bir sürede basıma hazır hale getirilmesinde olağanüstü bir çaba harcayan Maraton Dizgievi'ne burada teşekkür etmeyi bir borç biliyoruz.

M. KÂMİL MUTLUER – ERDOĞAN ÖNER – AHMET KESİK

İkinci Baskıya Önsöz

Dünyada geçen yüzyılın ikinci yarısından itibaren kamu mali yönetimi konusunda değişik fikirler ortaya konmuş ve bu fikirler değişik platformlarda tartışma konusu yapılmıştır. Yüzyılın sonlarına doğru da tartışmalar sonuçlarını vermeye başlamış ve birçok ülkede uygulama alanına geçilmiştir.

Yüzyılın sonlarında, bu alanda yapılan tartışmaların ülkemizde de başladığı görülmüştür. Devletin borçlarının artması ve mali durumunun olması gereken halden giderek uzaklaşması, kamu mali yönetimi konusundaki yenilenme düşüncelerini ön plana çıkarmıştır. Bu arada özellikle IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların da, 1927 yılından beri uygulanmakta olan ve bir bakıma ülkenin mali anayasası niteliğinde bulunan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun değiştirilerek, yerine çağdaş bir kamu mali yönetimi kanunu getirilmesi düşüncesini destekledikleri görülmüştür.

Böyle bir ortamda, sözü edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunu yerine, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu getirilmiştir. Kanunun çıkarılmasından sonra getirilen önemli değişiklikleri *Bütçe Hukuku* adı altında bir kitapta topladık. Bu kitabı yazmaktaki ilk amacımız, bu alanla ilgili dallarda öğrenim gören öğrencilere kaynak kitap sağlamaktı. Diğer bir amacımız da, yeni yürürlüğe giren sistemi uygulayıcılara aktarmak ve uygulamada kendilerine yardımcı olmaktı. Yazmış olduğumuz kitabın oldukça ilgi görmesi ve kısa bir sürede mevcudunun kalmaması, bu düşüncelerimizin gerçekleşmiş olduğunu sanırız bize göstermektedir.

Kanunun yayınlanmasından sonra, 1982 Anayasası'nın bütçe ile ilgili hükümlerinde ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yi-

ne bazı değişikliklere gidilmiştir. Getirilen sistemin oldukça yeterli olması ve çağdaş bütçe ilkelerini içermesine rağmen, uygulamada bazı boşluklarının ortaya çıkması, kanunda bazı değişikliklerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Bütün bunlara rağmen yeni sistemin bütünüyle uygulanması gerekli görüldüğünden, yapılan değişiklikleri de kapsayacak şekilde 2006 yılı bütçesi hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Bu arada sistemin aksamadan uygulanmasını sağlayabilmek amacıyla, devlet kuruluşlarının içinde “Strateji Geliştirme Birimleri” kurulmuş ve sisteme dahil kuruluşların yapılandırılmaları sistemi uygulayacak hale getirilmeye çalışılmıştır.

Bir yandan bu değişiklikler gerçekleştirilirken, diğer yandan da mahalli idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçelerinin hazırlanmaları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile uyumlu hale getirilmiştir.

Mali alanlarda getirilen değişikliklerden verim alabilmek, yürürlüğe sokulan sistemin ilkeleri doğrultusunda kamu harcamalarının denetimine bağlı olduğu, artık tartışma götürmez bir gerçektir. Böyle bir düşünceden hareketle kamu harcamalarının denetimi ve yargısı alanında görev yapan Sayıştay’ın kendi kanununda da, sisteme uyum sağlayabilecek biçimde bazı değişikliklerin yapılması düşünülmüştür. Bu düşünce doğrultusunda hazırlanmış olan yeni Sayıştay Kanunu, kitabın matbaaya verildiği sırada henüz kanunlaşmamıştır. Kamu harcamalarının denetiminin çok önemli olduğuna inandığımız ve de hazırlanmış olduğu şekilde parlamentodan geçebileceğine inandığımız bu kanundaki değişikliklere de, bu bakımdan ancak kitabın konuya ilişkin dipnotlarında yer verebilmiş bulunmaktayız.

Her zaman tekrar ettiğimiz gibi sistemler, insan unsuru üzerine odaklanmış olduğu zaman kendilerinden bekleneni verebilmektedirler. Yani sistem, hem teorik ve kabul edilmiş ilkeleri içermesi, hem de bunların ülkenin koşullarına uyum içinde olması halinde başarılı olabilmektedir. Kanımızca, kamu mali yönetimi konusunda getirilen bu sistem, ilk fonksiyonunu yerine getirebilecek şekilde görünmektedir. Ancak, sistemin gereği gibi uygulanabilmesi, kamu idarelerinde idari kapasitenin geliştirilebilmesine ve bu alanda yeni bir yönetim kültürünün oluşturulabilmesine bağlıdır. Böyle bir ortamda tamamlanmış olan bu kitabın yeni basımında bize katkısı olan herkese ve özellikle İstanbul Bilgi Üniversitesi’ne burada teşekkür etmeyi bir borç biliyoruz.

Üçüncü Baskıya Önsöz

Kamu maliyesinin uygulanmasında, zaman zaman vergiler ön plana çıkmakta, zaman zaman da kamu harcamaları önemli hale gelmektedir. Geçen yüzyılın büyük bir kısmında, artan kamu harcamalarını finanse etmek üzere vergiler oldukça önem arz etmiştir. 1950’li yıllarda birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de, vergi kanunlarında çok önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Ancak, sözü edilen yüzyılın sonlarına doğru, sadece vergi almakla bir yere ulaşılamayacağı düşüncesi ülkelerin politikalarına hakim olmaya başladı. Yani, vergilerle birlikte kamu harcamaları ve dolayısıyla bütçe teknikleri üzerinde de önemle durulması fikri ortaya çıktı. IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlarla birlikte pek çok kuruluş ve ülke de, kamu harcamalarının bir disiplin içinde harcanmasını ve bu harcamalardan verim alabilmesi konusunu ön plana çıkardı.

Bu arada Türkiye’de de aynı konu tartışma konusu olmaya başlamış ve kamu harcamaları ile ilgili pek çok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalara zaman zaman biraz önce sözü edilen kuruluşların temsilcileri de katılmıştır. Yeni yüzyılın başında bu alanda ülkemizde çok önemli bir mevzuat değişikliği gerçekleştirilmiştir. Yaklaşık yetmiş beş yıl yürürlükte kalmış olan ve bir tür mali anayasa olarak da nitelendirilebilecek 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak, yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Bu kanun kamu harcamaları ile ilgili olarak çok büyük değişiklikler getirmiştir. Her şeyden önce kanun, kamu harcamalarının değişik kesimler tarafından harcanması ilkesine son vererek, bütçede genellik ve birlik ilkesini gerçekleştirmek istemiştir. Bu arada, harcamalarda şeffaflık ilkesinin mutlaka uygulanması gereği üzerinde durmuştur. Şeffaflık ilkesinin ön plana çıkarılmasının amacı, tabii ki hesap verilebilirliği sağlayabilmek olmuştur. Bunun dışında da daha pek çok değişiklik gerçekleştirmek istenmiştir.

Gerçekleştirilmek istenen değişikliklerle ulaşılmak istenilen amaçları esas olarak iki grupta toplamak mümkündür. Bunlardan biri, harcamaların hukukiliğini sağlamaktır. Diğeri de kamu harcamalarının verimliliğini gerçekleştirebilmektir. Bu amaçla “Performans Bütçe” sistemi benimsenmiştir.

Bu değişikliklerin ardından tarafımızca, sözü edilen değişiklikleri de içeren *Bütçe Hukuku* adlı bir kitap yayınlandı. Kitap oldukça rağbet buldu. Mevcudunun kısa süre içinde tükenmesi nedeniyle kitabın ikinci baskısı yapıldı. Bu kitap Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) tarafından alanında en iyi kitap ödülünü aldı. İkinci baskının da tükenmesi dolayısıyla bu üçüncü baskıyı yapma gereği ortaya çıktı.

Üçüncü baskıya önsözü yazarken bazı hususların burada söylenmesi gerektiğine inanmaktayız. Bu söylenmesi gerekli olan hususları şu şekilde özetleyebiliriz:

– 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun hukuki şekillenmesinde bazı hukuki hata ve eksiklikler olmasına rağmen, getirilmiş olan düzenlemeleri dikkate aldığımızda bu kanunun mutlaka başarıya ulaşması gerekir, dememiz gerekmektedir. Çünkü kanunun ortaya koymuş olduğu değişikliğin başında, performans esaslı bütçeleme ilkesi yer almaktadır. Bindiği gibi, kamu harcamaları vergi mükellefinin parasını devlet için harcamış olduğundan, kamu harcamalarının verimliliği özel kesimdeki harcamalarının verimliliğinden çok daha düşüktür. Alınacak önlemlerle kamu harcamalarının verimliliğini olabildiğince yükseltmek gerekir. Bunun için de performans esaslı bütçe sistemini uygulamaktan başka çare bulunmamaktadır.

– Diğer yandan kamu harcamalarında şeffaflığın sağlanması ve bu ilkenin uygulanması ile de kamuda hesap verilebilirliğin temin edilmesi gerekir. Bunu da sağlayabilecek olan da, sözü edilen kanunun yerli yerinde uygulanmasıdır.

– Kanunun başarılı olmasında önemli yollardan biri de, harcamalarda etkili bir çıktı denetiminin yapılmasıdır. Bunu da ancak, performans denetimi yapabilecek şekilde getirilmiş olan bir Sayıştay gerçekleştirebilecektir. Bu ba-

kımdan, geçtiğimiz günlerde kabul edilmiş olan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun amacı doğrultusunda uygulanması büyük önem arz etmektedir.

– Tabii ki bu alanda yapılması gereken pek çok konu bulunmaktadır. Bunları burada sıralamak mümkün ve yerinde olmayacaktır. Ancak sistemlerin başarısının insan unsuruna bağlı olduğunu ifade etmeden de sözü bitirmek gerekir. Bu bakımdan burada, siyasi iktidarların sisteme inanmalarının şart olduğunu ve konuya vakıf düzeyli insan yetiştirilmesine gayret etmelerinin gerekli bulunduğunu, tekrarlamakta yarar bulunmaktadır.

Kitabımızın içinde de, bu sıraladıklarımızı ve sistemin başarılı olabilmesi için yerine getirilmesi gereken daha başka hususları, yeri geldiğinde vurgulamaya çalıştık. Burada bunu kısaca bunları tekrar etmemizin nedeni, uygulamanın geleceğinden biraz endişe duymamızdan ileri gelmektedir. Bu düşüncemizde yanılmayı gerçekten çok istemekteyiz.

Gerek öğrenciler ve gerek uygulamacılara ışık tutmayı amaçladığımız bu kitabımız, öğrenci ve uygulayıcılara yararlı olabilir ve sözü edilen hususların gerçekleşmesini sağlayabilirse, çok mutlu olacağız.

M. KÂMİL MUTLUER - ERDOĞAN ÖNER - AHMET KESİK

20 Ocak 2011