

**“ŞEFFAF VE HESAP VEREBİLİR
KAMU YÖNETİMİ”
SEMPOZYUMU**

25 Haziran 2012

Pazartesi

EDİTÖRLER

Kamil KILINÇ

Mali Hizmetler Uzmanı

Yalçın URHAN

Mali Hizmetler Uzmanı

*Bu kitapta yer alan tebliğlerle ilgili her türlü sorumluluk tebliğ sahibine aittir.

Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu

ÖNSÖZ

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması suretiyle toplumsal talepleri karşılayabilen kaliteli ve hızlı kamu hizmetleri üretebilme ihtiyacı, gerek gelişmiş, gerekse de gelişmekte olan pek çok ülkeyi kamu yönetim sistemlerindeki geleneksel düşüncüyü yeni bir anlayış içerisinde sokarak reformlar yapmaya yönlendirmiştir.

Ülkemizde bu reformların başında kamu mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gelmektedir.

5018 sayılı Kanun ile mevcut sistemin daha etkin olması, uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi oluşturulması hedeflenmiştir.

Kanunun genel gerekçesinde; bu kanun ile bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki – sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulması öngörülmüş ve yönetim anlayışını kökten değiştiren bir yapı kurmak hedeflenmiştir.

Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin geleneksel sorumluluk mekanizmalarının yetersizliğinden hareketle, yönetim, hesap verebilirlik, saydamlık, vatandaş memnuniyeti gibi kavramları esas alarak yeni bir bakış açısının önemi vurgulanmıştır.

Genel olarak ifade edecek olursak, toplumun taleplerine karşı duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu talebi ön plana çıkmıştır.

İşte bu yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında 23. Yasama Döneminde TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı bünyesinde bir “Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu” düzenlenmiş, konu detaylı bir şekilde tartışılmış, mevcut durum irdelenmiş ve çok değerli görüş ve öneriler üretilmiştir.

Değerli Katılımcılarımızın sunumlarından elde edilen sonuçların kaybolmaması, geniş kesimlere ve gelecek kuşaklara aktarılabilmesi için sempozyumda sunulan bildiriler bir kitap haline getirilmiştir. Kitabın daha sonra yapılacak tartışmalara kaynak teşkil edeceğini ve yapılacak tartışmalarda bir adım daha ileri gidileceğini umuyoruz.

Sempozyumun düzenlenmesinde ve sunumların kitap haline getirilip bastırılmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

Dr. İrfan NEZİROĞLU
TBMM Genel Sekreteri

SUNUŞ

Dünyada 1980'lerle gelişmeye başlayan yeni kamu yönetimi anlayışının en temel unsurlarından biri şeffaflık ve hesap verebilirlik olmuştur. Ülkemiz ise 2000'li yıllarla birlikte kapsamlı bir değişim sürecinden geçmektedir. 2001 krizi sonrasında kamu yönetiminde uygulanan reformlar ve Avrupa Birliği uyum süreci, vatandaşla devleti daha farklı bir konuma getirmiştir.

Kamu hizmetlerinin vatandaşların beklentilerine uygun şekillendirilmesi daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. Kamu kaynaklarının verimli kullanılabilmesi, yolsuzlukların en aza indirilmesi ve sonunda kamu yönetimine karşı güvenin artırılması öncelikli ve önemlidir. Bu nedenle, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin, yönetimin iyileştirilmesinin temel bir unsuru olarak tanımlanması gerekir.

1980'lerden sonraki gelişmelerden sonra, artık sadece vatandaşlar devlete değil, devlet de, vatandaşlara karşı hesap verme konumuna gelmiştir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik, hizmeti yürütenlerin değil hizmetten yararlananlara da yani kamuoyuna da, kamu çıkarlarının önceliği ve önemini sorgulama hakkı vermektedir.

Hesap verebilirliği sadece mali boyutuyla ele almak yeterli değildir. Yapılan her tür faaliyette gereken performansın karşılanması, karşılanamadığı durumlarda geçerli nedenlerle açıklanabilmesi (performans esaslı yönetim) gerekir.

Son yıllarda hesap verilebilirlik bağlamında pek çok yasa ve düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bunlardan belli başlıları, Kamu İhale Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'dur.

Bildiğiniz gibi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolünü düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bu

amaca ulaşmadaki en önemli enstrümanlar ise stratejik planlama, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim olarak öngörülmüştür.

Söz konusu Kanunun uygulanmaya geçtiği altı yıl boyunca kamu kurumları anılan yönetim enstrümanlarını uygulamaya koymuşlardır.

Gelinen aşamada, kamu yönetiminde tüm kurumlara öncü olmak amacıyla olan TBMM İdari Teşkilatı olarak kamu yönetimi için çok önemli olduğuna inandığımız şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunun her yönüyle irdelenerek, aksayan veya iyileştirmeye ihtiyaç duyulan bölümlerinin tartışılması amacıyla düzenlenmiştir.

Sempozyumda sunulan görüş, öneri ve makaleler bu kitap ile derlenerek yeni yapılacak değişiklik ve düzenlemelere katkı sağlaması inancıyla kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

Sempozyuma destek veren, Sayıştay Başkanlığına, Kamu İdareleri Strateji Geliştirme Başkanlıklarına, Mali Hizmetler Uzmanları Derneğine, Kamu İç Denetçiler Derneğine, emeği geçen tüm Meclis personeline ve katılımcılara en derin saygılarımı sunarım.

Naim ÇOBAN

TBMM Strateji Geliştirme Başkanı

İçindekiler Tablosu

ÖNSÖZ.....	3
SUNUŞ.....	5
AÇILIŞ KONUŞMALARI	
Dr. İrfan NEZİROĞLU.....	13
(Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri)	
Cemil ÇİÇEK.....	15
(Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı)	
BİRİNCİ OTURUM	
(Moderatör: Sayıştay Başkanı Doç. Dr. Recai AKYEL).....	25
Doç. Dr. İsmail CERİTLİ.....	27
(Orman ve Su İşleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı)	
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLAŞMA VE HESAP VEREBİLİRLİĞE YÖNELİK POZİTİF DÖNÜŞÜM, DİRENÇLER VE ZAYIFLIKLAR: GELECEĞİN GELENEKLE DANSI	
Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ.....	43
(Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dekanı)	
BÜTÇELEMENİN ANAYASAL İLKELERİ: ANAYASAL BÜTÇE YAKLAŞIMI	
İ. İlhan HATİPOĞLU.....	69
(Maliye Bakanlığı BUMKO Genel Müdürü, İDKK Başkanı)	
SAYDAMLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU	
Erol AKBULUT.....	77
(Sayıştay Başkan Yardımcısı)	
DIŞ DENETİM AÇISINDAN ŞEFFAFLIK VE HESAP VERİLEBİLİRLİK	
İKİNCİ OTURUM	
(Moderatör: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı)	
Doç. Dr. Ahmet KESİK	89
Dr. Levent KOÇAK.....	93
(TBMM Bütçe Başkanı)	
YENİ KAMU MALİ YÖNETİMİ SİSTEMİNDE BÜTÇE HAKKI	

Prof. Dr. Abuzer PINAR.....109

(Harran Üniversitesi İ.İ.B.F. Dekanı)

ŞEFFAF VE HESAP VEREBİLİR KAMU YÖNETİMİNİN KALKINMADAKİ
ROLÜ

Mustafa AKMAZ.....117

(Hazine Müsteşarlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanı)

TÜRK KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL SİSTEMİ NASIL
MÜKEMMELLEŞTİRİLEBİLİR?

Fatih SEZER.....177

(Kamu İç Denetçileri Derneği Başkanı)

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLAŞMA VE HESAP VERİLEBİLİRLİK
AÇISINDAN İÇ DENETİMİN ROLÜ: NEREDEYİZ, NEREYE GİDİYORUZ?

KAPANIŞ KONUŞMALARI

Dr. İrfan NEZİROĞLU.....189

(Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri)



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

ŞEFFAF ve HESAP VEREBİLİR KAMU YÖNETİMİ SEMPOZYUMU

TARİH

25 HAZİRAN 2012 - PAZARTESİ

SAAT

09.30 - 16.00

YER

TBMM BÜYÜK GRUP SALONU

*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı
Strateji Geliştirme Başkanlığı*



EGEMENLİK KAYITSIZ ŞARTSIZ MİLLETİNDİR

AÇILIŞ KONUŞMALARI



Cemil ÇİÇEK
TBMM BAŞKANI



Dr. İrfan NEZİROĞLU
TBMM Genel Sekreteri



Dr. İrfan NEZİROĞLU
(Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri)

Sayın Meclis Başkanım, değerli katılımcılar,

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Ülkemizde son yıllarda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasına, kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşların hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik önemli kurumsal ve yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu reformlardan en önemlisi 2006 yılından itibaren uygulanmasına başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanun ile Meclisin bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasını sağlamaya yönelik doğrudan ya da dolaylı etkisi olan önemli düzenlemeler yapılmıştır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarının yanı sıra stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme ve dolayısıyla orta vadeli harcama sistemine dayanan yeni bütçe sistematğinde Meclisin kamusal kaynak tahsis ve kontrol süreçlerindeki rolü ve etkinliği daha da güçlenmiştir.

Söz konusu temel ilkeler dikkate alınarak 18 Aralık 2011 tarihinde Teşkilat Kanunumuzun yürürlüğe girmesiyle birlikte idari teşkilatımızda 2013-2017 dönemine ilişkin stratejik plan çalışmaları başlatılmış, kaynakların stratejik önceliklere uygun olarak şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde etkili ve verimli bir şekilde kullanılması için idari teşkilat iç kontrol sistemi kurma çalışmaları hızlı bir şekilde devam etmektedir. Bilgi İşlem Başkanlığındaki arkadaşlarımız bunun için TBMM Kaynak Yönetim Sistemi adıyla bir program geliştirmiştir. Bu program aracılığıyla bütün alımlar, gerekçeleri, alım komisyonu üyeleri, verilen teklifler, kazanan teklif ve ödeme emirleri elektronik ortamda takip edilecektir.

Sayın Başkanım, değerli katılımcılar,

Türkiye Büyük Millet Meclisi idari teşkilatı olarak şeffaflığı ve katılımcılığı önemsiyoruz. Örneğin yönetmelik değişikliği yapılırken taslaklar bütün personelin görüşüne açılmış “Bir Projem ve Önerim Var” çalışmasıyla personelin yönetim sürecine etkin katılımının sağlanması amaçlanmıştır. Bunu yaparken de kurumsal taassuba kapılmadan diğer kamu kurumlarıyla iletişimi ve iş birliğini geliştirmek için çaba sarf ediyoruz. Nitekim bu yılın Ocak ayında Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık dâhil bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarındaki hukuk müşavirleriyle Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir araya geldik. Hemen ardından kamu kurumlarındaki strateji geliştirme birimleri, sonrasında bilgi işlem ve geçen hafta da insan kaynakları birimlerinin yöneticileriyle Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir araya gelerek iş birliği imkânlarını konuştuk. Bütün katılımcılar tarafından takdirle karşılanan bu toplantılarda kurumlar arasındaki görüş alışverişini kolaylaştırmak için bir e-posta grubu oluşturulması, düzenli olarak bir araya gelinmesi ve ortak sorunlara ilişkin panel, sempozyum ve çalıştaylar düzenlenmesi gündeme geldi. Bunların birçoğunu gerçekleştirdik. Örneğin mart ayında hukuk müşavirleriyle “İdari Yargı Kararlarının Hukuk Düzenindeki Etkileri ve Uygulamadaki Sorunlar” konulu sempozyumu düzenledik. Bugün de değişik kamu kurumlarının strateji geliştirme başkanlıkları çalışanları ve mali hizmet uzmanlarının katılımıyla “Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi” konulu bu sempozyumu düzenliyoruz. Burada sunulan tebliğler daha sonra kitap hâline de getirilecektir.

Sözlerime son verirken, yeni faaliyetler ve projeler için bizi daima teşvik eden Meclis Başkanımız Sayın Cemil Çiçek Beyefendi’ye huzurlarınızda teşekkür etmek istiyorum. Ayrıca başta oturum yöneticilerimiz Sayıştay Başkanı Sayın Doç. Dr. Recai Akyel ile Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı Doç. Dr. Ahmet Kesik olmak üzere sempozyumda tebliğ sunacak tüm konuşmacılara, siz değerli katılımcılara ve sempozyumun düzenlenmesindeki katkılarından dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisi Strateji Geliştirme Başkanlığı çalışanları ile Mali Hizmet Uzmanları Derneği üyelerine teşekkür ediyor, hepinize saygılar sunuyorum.



Cemil ÇİÇEK
(Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı)

Sayın Başkan, çok değerli katılımcılar, değerli misafirler; hepiniz hoş geldiniz, hepinizi sevgiyle, saygıyla selamlıyorum. Sözlerimin başında evvela böylesine önemli ve anlamlı bir toplantıyı tertipleedikleri için bu zahmeti tercih eden arkadaşlarımıza ve katıldığınız için de sizlere teşekkür ediyorum.

Artık günümüz dünyasında, 21'inci yüzyılda yükselen değerler var. Bunların başında demokrasi geliyor, insan hakları geliyor, özgürlükler geliyor. Bir ülkede demokrasi varsa, hak ve özgürlük varsa, hukukun üstünlüğü gerçekten her alanda egemen ise bu, ülkeyi yönetenlere, millet adına hizmet yapanlara bir kısım sorumluluklar da yükler. Nitekim hak ve özgürlük alanının genişlemesiyle beraber vatandaşımız eski vatandaş değildir. Belki eskiden tebaa olmaktan kaynaklanan pasif bir durumdan bugün aktif bir statüyü ifade eden vatandaş olma noktasına gelmiştir. Vatandaş demek talep eden demektir, denetleyen demektir. Böyle olunca da idarenin artık vatandaşın talepleri karşısında eskiden kalma alışkanlıkla bir talebi cevaplanmadığında, uygun bir şekilde cevaplanmadığında veya zamanında cevaplanmadığında “Bildiğin yere şikâyet et.” tarzındaki bir usul ve üslup artık günümüzde geçerli değildir. Çünkü devletin sahibi vatandaşdır. Devletin varlık sebebi vatandaşın mutluluğunu, refahını ve huzurunu temin etmektir. Böyle olunca da devletin her alanında yeni bir kısım kavramlara, yeni bir kısım kurumsal düzenlemelere ve kökten bir zihniyet değişimine de gerçekten ihtiyaç vardır, biz bunlara “kamu yönetimi reformu” diyoruz. Hatta ve hatta yasalarımızda, hizmet verenler kamu görevlisi, devlet memuru da olsa esas itibarıyla bu işin felsefesine baktığımızda hepimiz milletin görevlileriyiz, millete hizmetle mükellefiz. Tabi olduğumuz statünün adı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. Milletin refahını temin etmek bakımından hepimiz milletin görevlileriyiz. Eğer hedef buysa, düşünce buysa, doğru olan buysa buna uygun olarak da hem davranış kalıplarımızı değiştirmemiz lazım hem uyulması gereken

kuralları değiştirmemiz lazım hem de buna uygun olarak bir yapısal düzenlemeye, kamu yönetimi reformuna ihtiyaç vardır ki Türkiye'nin de en çok ihtiyacı olan konulardan bir tanesidir.

Bir başka husus da kamu yönetimi reformunu zaruri kılmaktadır. Devletle millet arasında geçmişte yapılan bu ve benzeri uygulamalar sebebiyle ciddi ölçüde bir makas açıklığı söz konusudur. Az önce söylediğim zihniyetten kaynaklanan “Git bildiğin yere şikâyet et, sakalı bıyığa şikâyet” anlamına gelir. Kimi kime şikâyet edeceksiniz? Onun içindir ki zaman zaman Türkiye’de milletin devlete bakışı çoğu zaman da olumlu olmamıştır. İsteddiği zaman hizmeti alamamış, yeterince alamamış ya da insanca muamele görememiştir. Bunun sonucu olarak da millet devletine muğber olmuş, kırgın olmuş, üstelik bu durum siyasi sloganlara da yansımıştır.

1950 seçimlerine giderken ülkenin bunca meselesi varken, bunca sıkıntısı varken, bir siyasi partinin sloganı “Yeter, söz milletindir!” olmuştur. Bu aslında tam da kamu görevlilerine, tam da kamuya verilmiş en sert cevaptır. Demek ki o ana gelinceye kadar millette büyük bir memnuniyetsizlik var, bir aşağılanma var, bir dışlanma var, böyle bir algılama var en azından, onun içindir ki bir siyasi parti slogan olarak, en önemli slogan olarak, vatandaşın en çok beğeneceği ve en çok ihtiyacı olan bir slogan olarak “Yeter, söz milletindir!” denmiştir. Hâlen 2012’ye geldiğimizde, yine “Yeter, söz milletindir!” dersek çok da yanlış bir şey söylememiş oluruz. Çünkü daha, önemli reformları, düzenlemeleri gerçekleştiremedik. Mesele yasaları çıkarmak değil, elbette zihniyet değişimi açısından yasaların çıkarılması fevkalade önemlidir, önemli bir enstrümandır ama esas itibarıyla zihniyetin değişmesi gerekmektedir. İşte bunların hepsi, büyük ölçüde kamu yönetimi reformunun felsefesini, dayanaklarını, zarureti ve gerekçesini oluşturuyor.

Günümüz dünyasında artık bir başka şey daha var. Temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçtik. Bunun anlamı şudur: Dört senede bir, beş senede bir, belli kişileri bir yere seçip ondan sonra “Vatandaş artık bu işlere karışmasın.” demek yerine karar alma süreçlerinin her kademesinde vatandaşın mutlaka bilgi sahibi olması, hak sahibi olması, söz sahibi olmasını kabul etmemiz, buna uygun da bir kamu yönetimi anlayışını gerçekleştirmemiz gerekiyor. Bunun için de birçok düzenlemeler yapıldı, bundan sonra da yapılmaya devam edecek. Nitekim biz de inşallah bu senenin sonuna bitirebilirsek, yetiştirebilirsek en temel yasayı da bu zihniyetle yapmaya çalışıyoruz. Evvela vatandaşa soruyoruz:

“Ne istiyorsun? Ne düşünüyorsun? Anayasadan beklentin nedir? Anayasa bir toplumsal sözleşme olduğuna göre sözleşmenin şartlarını sen kendin belirle.” demeye getiriyoruz. Demek ki en temel yasayı bu şekilde yaparken devlet uygulamaları hakkında evvela vatandaş bilgi sahibi kılmak lazım. Doğru karar için doğru bilgiye ihtiyaç var. Doğru bilgiyi kim verecek? Devletin ilgili birimleri verecek, devlette yetki kullanan, millet adına yetki kullanan ve bundan dolayı da sorumlu olanlar verecektir.

Onun için, 2002’den bu tarafa önemli düzenlemeler yapıldı, 2002’den itibaren esas itibarıyla yapıldı. Çünkü Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılımı söz konusu olduğunda en evvel düzenlemesi yapılacak hususlar kamu yönetimiyle ilgili, vatandaşın bilgi sahibi olmasıyla ilgiliydi. Nitekim, ilk çıkan yasalardan bir tanesi, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’dur. Bu kanun çerçevesinde, vatandaşlarımız kendileriyle ilgili olarak belli istisnalar dışında kamudan bilgi edinmeye çalışmaktadır. Kamu görevlilerinin de bunu vermek gibi bir mecburiyeti var. Artık her şeyi saklayarak bir kısım aksaklıkların üstünü örtme imkânı yok çünkü bilgisini edinecek ki ona göre hukuk yollarına başvuracak.

Ondan sonra çıkardığımız birçok düzenleme var. Belki bunlar içerisinde -Sayın Başkan da buradadır- geçen günlerde 150’nci yılını kutladık, Sayıştay Yasası’dır. Sayıştay’ın daha etkin, daha verimli bir hâle gelmesi ve yapılan iş ve işlemleri özellikle kendi görev alanıyla ilgili olarak denetleyebilmesine imkân vermektir. Bu bile başlı başına çok önemli bir reformdur. İnşallah, bunun faydasını hep beraber görmüş olacağız.

Yine, vatandaş açısından en önemli bir imkân, geçtiğimiz günlerde çıkardığımız Kamu Denetçiliği Yasası’dır. Bu aslında bizim kültürümüzde geçmişimizde var olan bir husustur. Vatandaşın devletle ilgili bir sıkıntısı varsa, bir ihtilafı varsa, yargı yoluna gitmeden -ki o yol biraz masraflıdır, biraz daha uzun bir yoldur- kamu denetçisine başvurmak suretiyle varsa bir haksızlığın giderilmesi, bir ihtilafın sonlanması açısından bu müessesenin hayatımıza girmiş olması bence son derece önemli bir düzenlemedir. Ümit ederiz ki beklenen maksat hasıl olur, önümüzdeki günlerde, yasası çıktığına göre kurumsallaşacak ve Türkiye’de önemli bir denetim imkânını böylece vatandaşımız elde etmiş olacaktır.

Onun dışında, tabiatıyla, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, bu son derece önemlidir. Özellikle eskiden kamu görevlilerinin kendilerine yüklenen sorumluluğun gereğini kendi anlayışına göre yerine getirme gibi bir durumu söz konusu iken artık hangi mesleği icra ediyorsak edelim, hangi

hizmeti yapıyorsak yapalım, onun da yasaların dışında uyulması gereken bir kısım kuralları vardır. “Ben yaptım oldu.” mantığı içerisinde kimse sorumsuzluk edemez. Onun için Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş olması, bu alanda önemli bir merhaledir.

Şimdi buna paralel olarak siyasi etik kurulunun kurulması yönünde de Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir çalışma başlattık. Dolayısıyla, bu siyasi etik kurulunun Mecliste, yasama organında, yürütme organında Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulmuş olması, yargının zaten uyması gereken bir kısım kurallar var, dolayısıyla devletin üç erkinin de bilinen kendi teşkilat yasaları dışında da meslek kuralları olarak ifade ettiğimiz ve etik açıdan üzerinde durulması gereken bu kuralların hayata geçirilmiş olması da bir başka açıdan önem arz ediyor.

Ayrıca, en çok şikâyet konusu olan ve zaman zaman da gündemimize yolsuzluk tarzında gelen ve gerçekten de hepimizi rahatsız eden kamu adına yapılan harcamaların denetlenmesiyle alakalıdır. Bunun bir bölümünü zaten Sayıştay denetliyor ama onun ötesinde kamu görevlilerinin uyması gereken bu alandaki kurallar Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunudur. Bu da gerçekten en az Sayıştay Yasası kadar önemlidir. Eskiden değişik adlar altında nereden geldiği belli olmayan, nereye harcandığı belli olmayan, seneler sonra “Vay, nasıl harcandı, neden harcandı?” tarzında tartışmalara sebep olan hususları ortadan kaldırıp devletin tüm gelirlerinin bütçede toplanması, harcamaların oradan yapılması ve denetiminin de bu şekliyle sağlanmasında kolaylık, bu kanunun çıkmasıyla büyük ölçüde giderilmiş olmaktadır.

Ayrıca, Meclisimizde bir kısım komisyonlar var. Bu komisyonların başında, vatandaş şikâyetlerini dinlemek açısından Dilekçe Komisyonu var. Bir bakıma doğrudan konuyla alakalı olmasa bile yapılan her usulsüzlük, her haksızlık, aynı zamanda bir insan hakları ihlalidir. Bu açıdan baktığımızda, insan hakları ihlalleriyle ilgili olarak gerçekten kurulduğu günden beri önemli çalışmalar yapan İnsan Hakları Komisyonu var; bunu önemsiyoruz. Bir başka açıdan yine konuyla doğrudan ilgisi ne ölçüdedir bilemem, özellikle günümüzde kadın-erkek arasında bir ayrım yapmaksızın fırsat eşitliğini sağlamak bakımından bir komisyon kurulmuştur. Eğer yapılan bir kısım uygulamalarla bu fırsat eşitliğini ortadan kaldıracak tutum, davranış ve kararlar söz konusuysa bunların bir açıdan denetlenmesi de zaten bu komisyon tarafından yapılabilir. Ayrıca, muhalefete tanınmış olan İç Tüzük'teki bir kısım denetim mekanizmaları var. Bunların hepsini bir araya getirdiğimizde, aslında Türkiye denetim mekanizmaları açısından,

kontrol açısından büyük ölçüde mevzuatını tamamlamış bir ülkedir diyebiliriz. Avrupa Birliği süreci de esasen bu mekanizmaların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını zorunlu kılan, yapısal ve kuramsal olarak yapılması gereken ne varsa bunların yapılmasını zorunlu kılan bir süreçtir. Bununla ilgili zaten müzakereler de devam ediyor.

Bütün mesele, bugün burada toplanan siz değerli katılımcıların ve görev yaptığınız kurumların bu değişiklikler istikametinde çıkan yasaların özünü benimseyerek, felsefesini benimseyerek iş ve işlem yapmasıdır. Şekli bir yorumla, şekli bir itaatle, şekli bir uygulamayla değil, işin özüne ve felsefesine uygun bu işleri yapmaktır. Bunun için de evvela kendimizin bu tip toplantılarla birbirimizi bilgilendirmesi, değerlendirmesi, tecrübe aktarımında bulunmasında şahsen ben fayda görüyorum. Bilmediğimiz işin uygulamasını da yapamayız ya da yanlış yaparız. O hâlde evvela bu düzenlemelerin neden yapıldığını, gerekçesinin ne olduğunu, hedefinin ne olduğunu, felsefesinin ne olduğunu iyi değerlendirmemiz gerekiyor.

Burada yeri gelmişken bir şeyi de belirtmek isterim. Tabiatıyla denetim bizde biraz korku ifade eder. Özellikle en korkulu kamu görevlileri de müfettişlerdir yani “Müfettiş geldi.” dedi mi kamu görevlisinin eli ayağı tutuşur. Bu çok doğru değildir. İçinizde müfettiş olanlarınız varsa onların da evvela bu zihniyeti değiştirmesi lazım. Onlar da “Ali kiran baş kesen” değil, tam tersi, uygulamada beraberliği sağlamak adına yol gösterici olan insanlardır. Nerede açık var, nerede ne var, olanları görmezlik anlamında değil, kamu görevlisinin korkulu rüyası hâline gelen, iş yapmaktan alıkoyan, risk almaktan kamu görevlisini alıkoyan bir tutum içerisinde olmamalıdır. Bunun bedelini o zaman milletimizin kendisi ödüyor. Bugün yapılması gereken bir iş “Ne olur ne olmaz, ileride başıma bir iş gelir.” düşüncesiyle bugün değil de daha sonraki günlere kalıyorsa bunun bir maliyeti var, bunun ülkeye, milletimize, vatandaşa getirdiği bir kısım sıkıntılar var. Bunları da görmemiz gerekiyor.

Onun için, bu toplantılar belki müfettişlerimizde, denetim elemanlarında sık sık bir araya gelmek suretiyle esas maksadın uygulamada beraberliği sağlamak, bu uyguladığımız kuralların niçin ortaya konulduğunu iyi benimseyerek vatandaşımıza hizmet üretmektir. Bu böyle olmadığı takdirde bunun sıkıntısını en evvel siyasetçiler çekiyor. Onun içindir ki her gün buraya uygulamadaki şikâyetlerden -hepsi haklı olmasa bile- bahisle pek çok insan geliyor, şurada şu oluyor, burada bu oluyor.

Dolayısıyla, kamudaki tıkanmanın önemli bir kısım sıkıntılarını siyaset kurumu çekiyor. Siyasi kanalla bu tıkanıklıkları aşmaya çalışıyoruz,

bu da işleyen bir demokraside, iyi işleyen bir devlette en son başvurulması gereken bir yol olması gerekirken en evvel başvurulması gereken bir yöntem hâline geliyor. Onun için, sizlerin sorumluluğu fazla, yükünüz fazla. Bunlar ne ölçüde yerine getirilirse bizim de yükümüz azalır.

Son söz olarak şunları söyleyip bitireceğim, o da şudur: Biz bugün, demin söylediğim sebeplerden dolayı aslında yasama Meclisi olarak kanun çıkarmıyoruz, yönetmelik çıkarıyoruz, yönetmelik yani şu an yasama faaliyeti adı altında yaptığımız şey, ikincil mevzuat düzenlemesidir. Çünkü eğer gerçekten demin söylediğim düşünceler hâkim olmasaydı, teftişten gelen bir kısım korkular ve endişeler sebebiyle, veya “Başıma bir iş gelmesin, ne olur ne olmaz, her şeyi buraya yazarım.” tarzındaki bir anlayışla -ki bunda yargının çok büyük sorumluluğu var- özellikle Danıştay’ın, idari yargı mercilerinin yargısal denetim, hukuksal denetim yapmak yerine yerindelik denetimi yapmasından doğan sıkıntılar olmasaydı, bu iki sebepten dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisi belli bir süreden beri kanun çıkarmıyor, ikincil mevzuat çıkarıyor. Yani 5 maddede, 8 maddede düzenlenecek bir konu 50 madde hâline getirilip gönderiliyor bakanlıklardan. Niye? “Ne olur, ne olmaz.” aklına ne geliyorsa onun hepsini yazıyor “Başıma bir iş gelmesin, başıma bir iş gelmesin.” Sizin başınıza iş gelmiyor, Meclisin başına iş geliyor, sabah dörtlere kadar çalışıyoruz. Bu kadar teferruatlı bir yasa çıkardığınız takdirde bu, devletin de elini kolunu bağlar. Aslında kendimizi kurtaracağız diye bu kadar teferruatlı yasa çıkarırsanız en evvel kendi elinizi ayağınızı bağlarsınız, iş zorlaşır.

Onun için de bir kanun diyelim ki eskiden “kanunu muvakkat” olarak ifade edilen kanun bile elli sene altmış sene yürürlükte kalırken biz şimdi kanunu çıkarıyoruz, bu kadar teferruatlı yazıldığı için, bir iki ihtimali unuttuğumuz için, elimizi ayağımızı bağladığımız için iki ay sonra, üç ay sonra, hatta kanun yürürlüğe girmeden bir defa daha, bir defa daha değiştirmek mecburiyetinde kalıyoruz.

Onun için bu toplantı bu ve benzeri sebeplerle gerçekten önem arz ediyor, sık sık yapılması lazım. Bu toplantıları burada yapmak isterseniz biz ev sahipliği yaparız ama başka yerlerde de yapılması lazım. Sizin taşra birimlerinizin de o açıdan gerçekten bilgilendirilmesine, eğitilmesine ihtiyaç var.

Ben toplantının başarılı geçmesini temenni ediyor, katıldığınız için sizlere, organize eden arkadaşlarımıza bir defa daha teşekkür ediyorum, saygılar sunuyorum.

**ŞEFFAF VE HESAP VEREBİLİR
KAMU YÖNETİMİ
SEMPOZYUMU
25 Haziran 2012**

BİRİNCİ OTURUM



Moderatör:
Doç. Dr. Recai AKYEL
Sayıştay Başkanı

BİRİNCİ OTURUM



Moderatör:

Doç. Dr. Recai AKYEL - Sayıştay Başkanı

Konuşmacılar:

Doç. Dr. İsmail CERİTLİ - Orman ve Su İşleri Başkanlığı Müsteşar Yardımcısı

«Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflaşma ve Hesap Verilebilirliğe Yönelik Pozitif Dönüşüm, Dirençler ve Zayıflıklar: Geleceğin Gelecekle Dansı»

Prof. Dr. A. Burçin YERELİ - Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dekanı

«Bütçelemenin Anayasal İlkeleri: Anayasal Bütçe Yaklaşımı»

İ. İlhan HATİPOĞLU - Maliye Bakanlığı BUMKO Genel Müdürü, İDKK Başkanı

«Saydamlık ve Hesap Verilebilirlik Bağlamında Kamu Mali Yönetimi Reformu»

Erol AKBULUT - Sayıştay Başkan Yardımcısı

«Dış Denetim Açısından Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik»



BİRİNCİ OTURUM

**(Moderatör: Sayıştay Başkanı
Doç. Dr. Recai AKYEL)**

Saygıdeğer katılımcılar, saygıdeğer hanımefendiler ve beyefendiler, ülkemizin değerli kamu görevlileri; sizleri şahsım ve kurumum adına saygıyla selamlıyorum ve böylesine güzel bir sempozyum düzenlemelerinden dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliğine, Strateji Geliştirme Başkanlığına ve katkıda bulunan Mali Hizmetler Uzmanları Derneğine teşekkür ediyorum ve böyle bir açık oturuma Başkanlık etmekten dolayı da mutlu olduğumu ifade etmek istiyorum.

Değerli katılımcılar, demokratik toplum teorisinde vatandaş kamu görevlisine çok basit bir soru soruyor: Neden şeffaf değilsin ve açık değilsin? Yoksa farklı bir niyet farklı bir uygulama mı var? Ve vatandaş yine soruyor: Neden açıklama yapmıyorsun, neden hesap vermiyorsun? Yoksa yaptıklarından şüphen mi var, emin değil misin?

Kamu görevlisi, kamu gücünü, kamu yetkisini ve kamu kaynağını kullanıyor, vatandaşa nimet ve külfet dağıtıyor. Bu yönüyle kamu görevlisinin saydam ve hesap verebilir olması önem kazanıyor. Vatandaşın kamu yönetimine, kamu görevlilerine güven duymaları önemlidir, şüphe ise güveni kemiren bir kurtuttur. Vatandaşın kamu yönetimin karşı şüphesini önlemek gerekir. Kamu görevlileri, vatandaşın muhtemel şüphelerini ortadan kaldırmak ve yanlış anlama ve yorumların önüne geçmek için şeffaf ve hesap verebilir olmalıdırlar. Unutmayalım ki kamu yönetimlerinin, geniş anlamda, devletlerin en büyük gücü vatandaşlarının güvenini kazanmaktır. Bunun yolu ise vatandaşa karşı şeffaf ve hesap verebilir olmaktan geçmektedir. Hepimiz kamu görevlisiyiz ve hepimiz yaptığımız işlerden eminiz. Öyleyse, vatandaş rahatlatalım, yaptığımız işler konusunda hem şeffaf olalım ve hem de hesap verebilir olalım.

Değerli katılımcılar, hanımefendi ve beyefendiler; şeffaf ve hesap verebilir kamu yönetimi konulu sempozyumun Birinci Oturumunu, oturum başkanı olarak müsaadenizle açıyorum. Oturumun toplam süresi doksan dakikadır. 4 değerli konuşmacımız vardır. Oturum iki kısımdan oluşmaktadır: Birinci kısımda konuşmacıların sunumları yer almaktadır. Her konuşmacıya on beş dakikalık bir süre öngörülmektedir. İkinci kısımda dinleyicilerin soruları beklenmektedir. Soruların yazılı olması ve muhatabın isminin soru kâğıdında yer alması beklenmektedir. Dinleyici sorularının cevaplandırılması için konuşmacılara beşer dakikalık bir süre öngörülmektedir. Oturum Başkanının kısa bir değerlendirmesiyle oturumun sonuçlandırılması düşünülmektedir. Sempozyumun Birinci Oturumunun bu usul çerçevesinde gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. Herhangi bir itiraz var mı?

İstişari olarak oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir.

Değerli katılımcılar, konunun bütünlüğü ve gelişimi açısından şöyle bir sıralamayı öngörüyorum: Birinci sırada Sayın Ceritli, ikinci sırada Sayın Yereli, üçüncü sırada Sayın Hatipoğlu, dördüncü sırada Sayın Akbulut.



Doç. Dr. İsmail CERİTLİ
(Orman ve Su İşleri Bakanlığı
Müsteşar Yardımcısı)

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLAŞMA VE HESAP VEREBİLİRLİĞE YÖNELİK POZİTİF DÖNÜŞÜM, DİRENÇLER VE ZAYIFLIKLAR: GELECEĞİN GELENEKLE DANSI

Öncelikle böyle bir faydalı sempozyum organizasyonunu düşünen ve gerçekleştiren Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliğimiz ile Strateji Başkanlığımıza ve bu sürece önemli bir katkı sağlayan, Mali Hizmet Uzmanları Derneğine ve üyelerine teşekkürlerimi arz ederim.

**“Şeytan Karanlık Alanları ve
Kör Noktaları Sever!
Süreçlerdeki Perdelemeleri Kaldırmak Gerek.”**

ÖNSÖZ

**“Dün, Dünde Kaldı Cancağızım
Bugün Yeni Şeyler Söylemek Lâzım”
Mevlana**

Hem dünyada hem Türkiye’de çok önemli değişimler yaşanıyor. Ne dünya ne de Türkiye artık geçmişte olduğu yerde durmaktadır. Önceleri pasif vatandaş vardı ama şimdi çok daha aktif, hakkını soran, hesap soran, bilinçli ve ödediği verginin nerelere harcandığını sorgulayan bir halk kitlesiyle karşı karşıyayız. Bu süreçte ister istemez birtakım değişimler yaşanmakta ve değişimlerin karşısında dirençlerle yüz yüze gelebilmekteyiz. Her şeye rağmen, değişimin kaçınılmaz olduğunu da biliyoruz. Kamuda şeffaflık ve hesap verebilirlik bakımından Türkiye’de özellikle son on yılda çok önemli dönüşümler yaşandı, düzenlemeler yapıldı, uygulamalar gerçekleştirildi.

Şeffaflığın ve bu hesap verebilirliğin esas önemi kamu yönetimlerinin uyguladığı iş ve işlemlerde karanlık noktaların temizlenmesidir.

Yönetimdeki karanlık ve kapalı noktalar halkın devlete karşı olan güvenini zedelemekte ve uygulamalarda birtakım istismarlara yol açabilmektedir. Bu sebeple, kamu yönetimi süreçlerindeki perdelemeleri ve karanlık alanları ortadan kaldırmak gerekmektedir. Bunun için ise yeni şeyler yapmak gerekirdi ki özellikle son on yıldır çok yoğun değişiklikler ve düzenlemeler uygulamaya konulmuştur. Ancak değişiklikler ve düzenlemeler yapılırken zaman zaman karşı karşıya kaldığımız bir tutum vardır ki bu durum ülke olarak daha hızlı adımlar atmamıza kimi zaman engel olabilmektedir. Bu da bir meseleyi ele alırken eski yöntem ve yaklaşım tarzlarının sergilenmesidir. Oysa eski bakış açıları, yaklaşımlar ve yöntemler doğru olsaydı zaten sorunlar tümünden bitmiş olacaktı. Varsa bir problem demek ki o bakış açısını ve yöntemi değiştirmek gerekiyor. Eskimiş yöntemlerle yeniyi, yanlış tutumlarla doğruya ulaşmak çoğu zaman oldukça güçtür.

**“Yaptığımızı Aynen Sürdürürsek, Aldığımız Sonuçlar
Hep Aynı Kalır.
Deliliğin Bir Diğer Tanımı da
Aynı Şeyleri Yapmaya Devam Edip, Farklı Sonuçlar Beklemektir.”
Stephen R. Covey**

Zaman zaman bürokratlar ve kamu çalışanları olarak, sürekli yanlış sonuçlar veren yöntemleri kullanmaya devam ediyoruz. Oysa Kohey der ki: “Deliliğin bir başka ifadesi, aynı şeyleri yapmaya devam edip, farklı sonuçlar beklemektir.” Elbette bu bir genelleme değildir. Ve lakin zaman zaman da kamu kurumlarımızda gözlenmekte olan bir durumdur.

**“Meseleleri,
Onları Ortaya Çıkaran Düşünce
Tarzlarıyla Çözemeyiz.”
Albert Einstein**

Bazende belli bir konuyu farklı bir bakış açısıyla gündeme getirdiğimizde, kamu çalışanlarından duyduğumuz refleks şu şekilde olabilmektedir: “Ama efendim, biz bunu yirmi yıldır, yirmi beş yıldır, otuz yıldır böyle yapıyorduk.” Şayet uygulamalar otuz yıldır problemlere çözüm üretememişe, otuz yıldır aynı yanlış yapmaya devam etmişiz demektir. Oysa son on yılda yaşadığımız gibi eski köye yeni âdetler getirmek gerekiyordu. Bunların birçok kısmı açıkçası tamamlandı, yürürlükte, şu anda uygulamaktayız. Elbette birtakım sıkıntılar hâlâ yaşamaktayız ama her şeye rağmen, oldukça önemli değişimler ve yenilikler yaşanmıştır Türk kamu yönetimi sistemimizde.

Klasik kamu yönetimi tarzımızda “başımıza iş açma, başımıza icat çıkartma” denilirdi. Bunun tam aksine icat çıkarmamız gerekiyor ve bunu yine kamuda yaygınlaştırmamız gerekiyor.

GİRİŞ

Mahmut AKPINAR, “Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu” adlı makalesinde şeffaflığın tanımıyla alakalı aşağıda ifade edilen bazı irdelemelerde bulunmaktadır.

Buna göre, Türkçede açıklık ve şeffaflık anlamına gelen veya buna yakın birçok kelime ve deyim bulunmaktadır. Bu çalışmada açıklık kelimesi İngilizcedeki “openness”; şeffaflık ise “transparency” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmıştır. Türk Dil Kurumu sözlüklerinde açıklık; uzaklık ve mesafe ve geniş yer gibi anlamlarının yanında konumuzla ilgili olarak, “aleniyet”, “sarâhat”, “fesahat”, “fasihlik”, “vuzuh”, “duruluk”, “bir kavram, anlatım ya da bir ölçümün kolayca kavranabilirliği”, “Bir söz veya yazıda maksadın açık olması özelliği”, “gerçeği olduğu gibi yansıtma durumu”, “Türk yargılıklarında, kimi ayrılıklar dışında, duruşmanın herkese açık olması” gibi anlamlara gelirken, şeffaflık ise saydamlık anlamına gelmektedir.

Geniş anlamda yönetimde açıklık ve şeffaflık, halkın yönetim tarafından yürütülen iş ve işlemlerden haberdar olması, gerekli bilgi ve belgelere ulaşabilmesi, yönetime katılması, yapılanları denetleyebilmesi veya yanlışlardan hesap sorabilmesi gibi demokratik, temiz ve dürüst yönetim anlayışını ifade etmektedir.

Avusturalya Genel Denetçiler Konseyi (The Australian Council of Auditors-General), iyi yönetişimin ana esaslarını şu şekilde açıklamaktadır. (<http://www.acag.org.au/epsa.html>.)

Yönetişim, farklı kişilere göre farklılaşan durumları ifade etmektedir. Alışkanlıklar, tecrübeler ve ilgiler her insana göre değişebilmektedir. Gücün devlet işlerinde kullanılma tarzı olarak belirtilebilir.

İyi yönetişim dört ana prensibi hesap verebilirlik, katılımcılık, öngörülebilirlik ve şeffaflıktır.

Kamu görevlilerinin davranış ve sorumluluklarının sorgulanabilmesi anlamına gelmektedir. Hesap verebilirlik aynı zamanda, performansın ölçülebilmesi için standartlarının üretilmesi demektir.

Katılımcılık temsili demokrasinin en önemli göstergesidir. Kamu programlarının düzenlenmesi ve uygulanmasında, etkilenen tarafların sürece katılımı önem arz etmektedir.

Öngörülebilirlik, kanun, düzenleme ve politikaların varlığı ile birbiriyle uyumlu uygulamaların göstergesidir.

Şeffaflık, halkın bilgiye erişebilirliği ile hükümetin kural, düzenleme ve kararlarının açıklığını göstermektedir.

Yine aynı Konsey hesap verilebilirliğin esaslarını aşağıda olduğu şekilde tarif etmektedir:

Hesap verebilir yönetimlerde katılımcılar doğru belirlenmeli ve rolleri karşılıklı ilişkiler açık ve anlaşılır bir şekilde tarif edilmelidir.

Yönetim altındaki her bir paydaşın hedefi açıkça tanımlanmalıdır.

Etkinliğin ve verimliliğin sağlanabilmesi için hesap verebilirlik zincir içerisinde her bir yetki ve kaynak doğru tanımlanmalıdır.

Yetki, sorumluluk ve kaynakların dağıtılması için raporlama süreci tarif edilmiş olmalıdır.

Her bir paydaş, kendisine sunulan raporu tetkik etme ve doğrulama hakkına sahip olmalıdır.

Kendisine yetki, sorumluluk ve kaynak tahsis edilen her bir paydaş, yetki, sorumluluk ve kaynak verilen diğer otoritelerin performansını sorgulama hakkında sahip olmalıdır.

1. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLAŞMA VE HESAP VEREBİLİRLİK UYGULAMALARI

İlhami SÖYLER, “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi” başlıklı makalesinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda, şeffaflaşma ve hesap verebilirliğe yönelik ilkelere dikkat çekmektedir.

Mali Saydamlık 5018 sayılı Kanun’un 7., 13. ve 17. maddelerinde yer almıştır. Bu maddelere göre her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi öngörülmüştür.

Mali saydamlık ilkesi, devletin görev ve fonksiyonlarının, kamu ekonomisine ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgiler ile hesaplarının sistematik, açık ve anlaşılır bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulmasını ifade etmektedir. Mali saydamlığı sağlamak üzere kamuda raporlama, mali istatistikler oluşturma ve faaliyet raporları düzenleme ve yayımlama süreçlerine yer verilmektedir.

Mali saydamlık ilkesinin, kamu mali yönetim sisteminde yer alması olumlu olmakla birlikte, düzenleyici ve denetleyici kurumların, bunun sağlanmasına yönelik, mali durum raporu ve faaliyet raporu düzenleme mecburiyeti 5018 sayılı Kanun'un 'amaç' başlıklı ilk maddesinde, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirlik ve mali saydamlığın sağlanması, kamu mali yönetiminin yapı ve işleyişi ile kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrolü düzenlemek amacına yer verilmiştir.

Hesap Verebilirlik

5018 sayılı Kanun'un 5., 8. ve 17. maddelerinde yer almıştır. Hesap verilebilirlik ilkesi, kendilerine kaynak tahsis edilenlerin ya da yetki verilenlerin bu kaynakları ve yetkileri ne kadar iyi kullandıklarını sergileme sorumluluğunu ifade etmektedir. Bütün bu ilke ve süreçler Hesap verilebilirlik ilkesinin bir gereği olarak tezahür eden hesap verme sorumluluğunun, siyasi, idari, mali ve cezai yönleri bulunmaktadır. Siyasi hesap verme sorumluluğu Bakanların, T.B.M.M.'ne karşı sorumluluğunu ifade etmektedir (5108/10). Siyasi hesap verme sorumluluğunun yaptırımı genellikle, cezaidir. Bir kamu zararı varsa, ilaveten mali bir yaptırım da söz konusu olabilir.

Mali Etkinlik

Etkinlik ilkesi 5018 sayılı Kanun'un birçok maddesinde yer almıştır. Yeni kamu mali yönetim sisteminin temel amacı, kamu kaynaklarının etkin bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasının sağlanmasıdır. Etkinlik ilkesi ekonomik, mali ve sosyal süreçler açısından ayrı ayrı değerlendirilebilmektedir.

Kemal ÖZSEMERÇİ, "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri" adlı çalışmada mali saydamlığın gerçekleştirilmesi konusunda, Türkiye'de ortaya çıkan eksiklikleri şöyle sıralamaktadır:

1- Bütçenin kapsamı çok dardır. Bütçe dışında döner sermayeler, fonlar, dernekler ve vakıflar aracılığıyla birçok bütçe dışı kamusal faaliyet gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla da kamusal kaynakların az bir bölümü meclis denetiminden geçmiş olmaktadır.

2- Merkezi hükümet gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KİT’ler ve Merkez Bankası ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçe metni ile birlikte açıklamamaktadır.

3- Kamu gelir ve giderler ile ilgili varsayım ve tahminlerdeki sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler nedeniyle ortaya çıkabilecek mali riskler raporlanmamaktadır.

4- Mali yönetimde görev ve sorumluluklar çatışmakta, bu durum da yönetsel sorumluluğun değerlendirilmesini engellemektedir.

5- Bütçeler yalnızca, bütçe genel dengesinin anlaşılmasına imkân vermekte, ekonomik analizler yapmaya imkân verecek farklı bütçe açığı tanımlamaları kullanılmamaktadır.

6- Sonuç hesaplarının kapsamı çok kısıtlıdır. Mali faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilememektedir.

2. İÇ KONTROL STANDARTLARININ KURUMSAL İYİLEŞMELER AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kanunun 55 inci maddesinde iç kontrol, “idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” olarak tanımlanmıştır.

Kanunun 56 ncı maddesinde iç kontrolün amaçları;

- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

- Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, sağlamak olarak belirlenmiştir.

Kanunun 57 nci maddesinde ise kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluştuğu belirtilmiş, yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için;

- Mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması,
- Malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi,
- Belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması,
- Mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi,
- Kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemlerin alınması öngörülmüştür.

Buna göre üst yöneticilere, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesi, iç kontrol sisteminin bir gereği olarak yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması gibi her türlü düzenlemelerin yapılması, harcama yetkililerine ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişini sağlama sorumluluğu verilmiş bulunmaktadır.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayı ile Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile yürürlüğe girmiştir.

Bu çerçevede, aşağıda olduğu gibi 5 temel standart belirlenmiştir.

1. Kontrol Ortamı,
2. Risk Değerlendirme,

3. Kontrol Faaliyetleri,
4. Bilgi ve İletişim, ile
5. İzleme Standartları.

Bu temalar altında ise 18 ana standart ve 79 alt standart tespit edilmiştir.

Böylece kamu kurumlarının her biri kendi iç kontrol standartlarını belirleyerek uygulamaya koymuştur. Maliyeti faydasını aşan ve optimum özellikler taşımayan kimi standartlar, hedefe hizmet etmemek ve kamuda işgücü ve kaynak kaybına yol açan süreçler işletiyor olsa dahi, genel manada değerlendirildiğinde, kurumların iç ve dış paydaşlara sunduğu hizmet süreçlerinin iyileştirilmesi bakımından önemli bir araç niteliği taşımaktadır.

3. STRATEJİK PLANLAMA, PERFORMANS PROGRAMI VE BÜTÇE SÜREÇLERİNİN ENTEGRASYONU

Kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak “stratejik planlama” temel bir araç olarak benimsenmiştir. Stratejik planlama; bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken, diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olacaktır.

10/12/2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda yer alan stratejik planlamaya ilişkin hükümler 01/01/2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kanunda stratejik plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Kanunda, kamu idarelerine, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçme görevi verilmiştir.

5018 sayılı Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50.000’in üzerindeki tüm

belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda büyükşehir belediyesinin görevleri arasında, büyükşehir belediyesinin stratejik planını hazırlamak bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanının görevlerinden birisi belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmektir.

5393 sayılı Kanunda, belediye meclisinin görevleri arasında stratejik planı görüşmek ve kabul etmek bulunmaktadır. Belediye encümeninin görevlerinden biri, stratejik planı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmektir. Belediye başkanının görevlerinden biri de belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmektir.

“Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar Stratejik Planlama Kılavuzunda aşağıda olduğu gibi tarif edilmektedir.

Durum analizi (özet)

Katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama

Misyon, vizyon, temel değerler

En az bir amaç

Her amacın altında en az bir hedef

Hedef ölçülebilir şekilde ifade edilememişse ölçüm kriter(ler)i

Stratejiler

Tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu

Kurumlarda stratejik planlama işlemleri başlatıldığında, önceleri birimlerden şu şikâyetler alınıyordu “Siz orada masa başında oturuyorsunuz başımıza gereksiz işler çıkarıyorsunuz. Biz, işimizi mi yapacağız, yoksa sizin, hangi amaçla, hangi hedefi gerçekleştireceksiniz, yok, işte, bunun için ne kadar mali kaynak ayırdınız gibi teferruata inen sorularınıza mı cevap vereceğiz?”. Başlangıçta böyle olsa da, gelinen aşamada, kamu çalışanlarının bu tür yeni uygulamalara karşı olumsuz tutumlarının değiştiğini gözlemlemekteyiz. Çünkü bütün çalışmalarınızı stratejik planda ortaya koyduğunuz amaçların etrafında örgütlediğinizde, hem bir bütün

olarak kurumun ve hem de ilgili birimin kendi çalışmaları için de önemli bir araç niteliği taşıdığı bir süre sonra anlaşılabilir. Performans programı da aynı şekilde, yaptığınız çalışmaların hangi amaca ve hedefe hitap ettiği ve ne kadarının gerçekleştirildiği, neden gerçekleştirilmediği de önemli bir sorgulama alanı oluşturdu.

4. HİZMET SUNUM STANDARTLARININ ŞEFFAFLAŞMA ÇABALARINA KATKILARI

“Fiyat Etiketi Olmayan Ürünün, Satıcısı Üzerinde Güvensizlik Algısı Oluşturması Gibi Süreçleri , Muhatapları ve Yaptırımları Belli Olmayan Hizmetler, Kurum Hakkında Şüphelere Yol Açar”

Kamu hizmet standartları da bu şeffaflık ve hesap verebilirlik adına önemli bir gelişme oldu hakikaten yani belki de sessiz devrimlerden bir tanesi oldu. Biraz önce Sayın Başkanımızın açılış konuşmasında ifade ettiği yani “Nereye gideceğim, kime gideceğim, nasıl yapacağım?” diye birtakım kapalı noktaları açmak ve bu noktalarda halkı aydınlatmak bakımından önemli bir değer arz ediyor hizmet sunum standartları.

Şayet herhangi bir işletmeye ya da kuruma gittiğinizde, iş ve işlemleri birilerine sorarak öğreniyor ve takip edebiliyorsanız; ya da muhatap bulmakta zorlanıyorsanız veya muhataplara aracılar vesilesiyle ulaşıyorsanız, bu işletme ya da kurumda kapalılığın esas olduğu kanaatine varmanız çok yanlış olmayacaktır. Hiçbir kasti tasarım olmasa dahi, böyle bir yapı ister istemez insanların zihinlerinde soru işaretlerinin oluşmasına yol açabilecektir.

Nasıl ki, mağaza veya diğer satış yerlerinde, ürünlerin üzerinde etiketin olmayışı satıcının güvenilirliği noktasına karşı bir şüphe oluştursak, kurum ya da kuruluşların bünyelerinde taşıdıkları tanımsızlıklar ve belirsizlikler de, vatandaşın güvenini sarsmakta ve devletin vatandaş karşısındaki inanılabilirliğine zarar vermektedir.

Devletin, hizmetleri kolaylaştırmak maksadıyla gerçekleştirmeye çalıştığı düzenleme ve uygulamaların yerine getirilmesindeki en büyük zorluklardan biri ise, geleneksel tutumlarından taviz vermek istemeyen kamu yönetici ve çalışanlardır.

Burada yaşanan bir örnek olayı da anlatmakta fayda görüyorum.

Bir üniversitenin dekanı, iki sene kadar önce telefonla beni aramıştı. Sohbet esnasında konu kamu hizmet standartları meselesine gelmişti. Konu hakkında biraz konuştuktan sonra hoca

-“İsmail, bu öğrencilerden bahsettiğin evrakları biz de mi istemeyeceğiz?”

Ben de

-“Evet hocam, siz de istemeyeceksiniz.” dedim. “İyi” dedi ve telefonu kapattı.

İki gün sonra hoca beni aradı ve dedi ki: “Rektör hocayla bir olduk, öğrenci işleri daire başkanını bahsettiğin evrakların öğrencilerden istenmemesi noktasında ikna edemedik. Eğer, becerabiliyorsanız gel, sen ikna et”.

Emredici bir iş yapma tarzına sahip olan ve iktidarın kişilerin şahsiyetinde neşv-u neva bulduğu kurumsal yapılar, işgal ettikleri iktidar alanlarını bırakmakta genellikle istekli davranmazlar.

Kamunun diğer bir önemli meselesi ise yeni kamu yönetimi süreçlerini uygulamada kurumsal kapasite eksikliği ve insan kaynakları uyumsuzluğudur. Bu noktada yapılması gereken, mevcut yapının yerine gelişmiş ikamesini koyabilmektir. Bu durum elbette kurumsal dönüşüm süreçlerinde hemen sağlanacak bir aşama değildir. İnsan kabiliyetlerinin geliştirilmesi bir zaman meselesidir. Ve lakin her şeye rağmen bir yerde başlatılması da mecburidir.

5. BİLGİ EDİNME HAKKI KANUNU UYGULAMALARI

Bilgi edinme hakkı, 2003 yılında çıkarılan 4892 sayılı Bilgi Edinme Yasasıyla ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Yasanın genel gerekçesinde; “Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra, halkın Devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın Devleti denetimi kolaylaşmakta hem de Devletin demokratik karakteri güçlenmektedir”, denerek yasa ile doğrudan açıklık ve şeffaflığın hedeflendiği belirtilmiş, açıklık ve

şeffaflıkla olumsuz olarak kabul edilen gizliliğin giderilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir.

Böylece, herhangi bir kamu otoritesi karşısında etik olmayan tutum ve uygulamalara maruz kalındığında, vatandaşın başvurusunu yapıp derdini anlatacağı ve çözüm arayacağı bir sistem oluşturulmuştur.

Bu vesileyle, önceleri karşımıza çıkan “ama bu devlet sırrı”, “ama bu gizli” gibi birtakım tutumlar da büyük oranda yürürlükten kaldırılmıştır.

Memur sicil raporları doldurduk yıllarca, çok anlamsız gelse bile. Bir gün, Personel Daire Başkanını aradım, dedim ki: “Bu memur sicillerini dolduracağız, şube müdürlerininkini. Ben arkadaşları çağırıp notlarını birlikte vermek istiyorum.” dedim. Nasıl olsa sicil notunu onlara vereceğim, haberleri olsun dedim. Başkan, “Sakın ha, olmaz.” dedi. “Neden?” dedim. “Bu gizli bilgi, yasak, olmaz.” dedi. “Ne olur ki?” dedim. Yapmak istediğiniz uygulama, soruşturma konusu bile olabilir dedi. Vazgeçtim. Çok şükür, içinde bulunduğumuz süreçte memur sicil raporları da kökten kalktı da kurtulduk.

6. ETİK KANUNU İLE BAŞLAYAN AÇIKLIK SÜRECİ

8/6/2004 Tarihli ve 25486 Sayı ile Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu **Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun’un** birinci maddesinde Kanunun amacı, “kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek...” şeklinde ifade edilmektedir.

Böylece, kamu yönetiminde ortaya konulan şeffaflaştırma çabalarını, kamu çalışanlarının tutum ve davranışlarını yönetmek adına yeni bir çerçeve daha oluşturulmuştur. Elbette ki düzenlemeler tek başına toptan çözüm üretecek değildir. Ancak, bu tür bir sürece girilmiş olması kamuda farkındalık oluşturmak ve algıları değiştirmek adına önemli bir değer taşımaktadır.

7. E-DEVLET UYGULAMALARININ ŞEFFAFLAŞMA VE HESAP VEREBİLİRLİK SÜREÇLERİNE KATKILARI

Özgür UÇKAN, 2002 Aralık ayında gerçekleştirilen VIII. Türkiye’de İnternet Konferansı’nda yaptığı “**E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü**” başlıklı sunumunda, geleneksel devlet uygulamaları ile e-devlet uygulamaları arasındaki farkları aşağıda olduğu gibi tespit etmektedir.

Geleneksel Devlet	E-Devlet
Pasif Yurttaş	Aktif Müşteri-Yurttaş
Kâğıt-temelli İletişim	Elektronik İletişim
Dikey/Hiyerarşik Yapılanma	Yatay/Koordineli Ağ Yapılanması
Yönetimin Veri Yüklemesi	Yurttaşın Veri Yüklemesi
Eleman Yanıtı	Otomatik Sesli Posta, Çağrı Merkezi vb.
Eleman Yardımı	Kendi kendine Yardım/ Uzman Yardımı
Eleman-temelli Denetim Mekanizması	Otomatik Veri Güncellemesiyle Denetim
Nakit Akışı / Çek	Elektronik Fon Transferi (EFT)
Tektip Hizmet	Kişiselleştirilmiş/Farklılaştırılmış Hizmet
Bölümlemiş / Kesintili Hizmet	Bütünsel / Sürekli / Tek-duraklı Hizmet
Yüksek İşlem Maliyetleri	Düşük İşlem Maliyetleri
Verimsiz Büyüme	Verimlilik Yönetimi
Tek Yönlü İletişim	Etkileşim
Uyruk İlişkisi	Katılım İlişkisi
Kapalı Devlet	Açık Devlet

Kaynak: Forum on Strategic Management (OECD), Tax Administration Aspects of Electronic Commerce: Responding to the Challenges and Opportunities.

Devletin uygulamaya koyduğu teknoloji tabanlı e-devlet uygulamaları süreçlerinde de bazı sıkıntılar süregitmektedir. Mesela 5070 Sayılı Elektronik İmza Kanunu'na dayanılarak, kurumların e-imza sürecinden geçen ödeme evraklarını zaman zaman kimi saymanlar kabul etmemekte ve evrakların ıslak imzalı olarak gönderilmesinde ısrar etmektedir. Bu durumda, bir taraftan yeni uygulamalar devam ederken diğer taraftan klasik yöntemle evrakların onaydan çıkarmasını mecburi bir uygulama gibi kamu çalışanlarının önüne getirebilmektedir. Bu hal, kurumları mecburi paralel uygulamalara götürmek suretiyle, kamuda zaman, işgücü ve mali kaynak israfına götürebilmektedir.

Bu tür örnekler de çoğu zaman geleneğin, yeniyi karşı direnci açık bir şekilde sahnede görülebilmektedir.

Burada, kamunun birçok sahasında iş yapma biçimlerini ve süreçlerini önemli ölçüde değiştirerek yine birçok alanda vatandaşa sunulan hizmetleri hızlandıran ve kolaylaştıran; böylece kamuda önemli seviyede bir insan gücü, zaman ve mali kaynak tasarrufu sağlanmasına yol açan ve Türkiye'de yaşanmış bir sessiz devrim niteliği taşıyan Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemini anmadan geçmek eksiklik olurdu. Bu sistem sayesinde, yüksek maliyetli, zaman alıcı ve parmak boyamalarıyla bireyi rencide edici nüfus sayım yönetiminden vazgeçilebilmiş; yine vatandaşa sunulan hizmetlerde bazı belgelerin sistem üzerinden alınmasının mümkün hale gelmesiyle kırtasiyecilik asgari düzeye indirilmiştir. Bu vesileyle, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemini ilk defa düşünerek ve tasarlayarak, dönemindeki gayretkeş ekibiyle birlikte sistemi tamamlayıp kurumlarımızın ve halkın istifadesine sunan, dönemin Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı Prof. Dr. Ömer DEMİR beyefendiye sonsuz teşekkürlerimi ifade etmek isterim.

E-devlet uygulamalarında dikkat edilmesi gereken en önemli hususlardan biri de verilerin ve iş süreçlerinin güncel tutulabilmesidir. Ya da online ortamdaki uygulamaların, ilgili memurun elektronik ortamdaki masasına geldiğinde kesintiye uğramamasıdır.

Vatandaşın başvurusunu online olarak alan ve süreçleri sanal ortamda yürüten bir kurumda, Kamu Hizmet Standartlarında belirtilen süreler aşıldığında muhatap bulunamaması, vatandaş şikâyetlerini daha fazla artırıcı bir rol üstlenebilir.

Ya da, sadece veri sunan bir kurumun sayfasında, güncel verilere ulaşamaması da bilgi kirliliğine ve bilgi çatışmalarına sebep olabilmektedir. Varsayalım ki, herhangi bir ülkenin hâlihazırda görevde olan Başbakanı ya da Cumhurbaşkanı'nın bilgisine ulaşmak istiyoruz. İlgili kurumun sayfasına girdik ve iktidardaki Başbakanın ya da Cumhurbaşkanı'nın yerine, 8-10 ay önce seçimle iktidardan düşmüş şahsın bilgisi karşımıza çıkmaktadır. Böyle bir durum, fırıncının tezgâhında bir ay önce ürettiği ekmeği satmasına benzer. Fırın da fırıncı da hem imaj ve hem de müşteri kaybeder.

8. KENT KONSEYLERİ

Kent konseyleri de, halkın yönetime katılması ve hesap sorması bakımından önemli bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Ancak, hâlihazırda 2950 belediyeden 100 tanesi kent konseyini çalıştırabilmektedir.

Yerel yönetimler denetiminin etkinleştirilebilmesi için açık yönetim (open government) uygulamalarının yaygınlaştırılması gerekmektedir.

SON CÜMLE

**“İyiYi Yapabildiği Halde Yapmayan Bir İnsan Suç İşliyor Demektir.”
Pastalozzi**

Mevcut ve gelecek nesiller karşısında suçlu duruma düşmemek, halkın daha hızlı ve kolay hizmet almak suretiyle devlete karşı güvenini güçlendirmek, bireyin hak ve hukukunu pekiştirebilmek, kamu yönetimi süreçlerinde şeffaflığı sağlayarak usulsüzlükleri tümünden engelleyebilmek, gerçek manada sosyal bir hukuk devletine bir an önce kavuşabilmek ve kurumların demokratik reflekslerini geliştirebilmek için;

**Sevdiren nefret ettirmeyen,
Kolaylaştıran, zorlaştırmayan,
Açık,
Hedef odaklı,
Birey öncelikli,
Ölçülebilir,
İzlenebilir ve
Hesap verebilir.**

bir yönetim anlayışını tesis etmek tüm kamunun ve kamu çalışanlarının esas ve vazgeçilmez bir vazifesi olarak kabul edilmelidir. Herşeye rağmen değişim süreci devam etmeli ve özellikle kurumların üst yönetimleri, bütün bu süreçleri sahiplenerek, çalışanlarına liderlik etmelidir ki bugünün ve yarının nesilleri daha müreffeh ve mutlu bir dünyada yaşayabilme şansını elde edebilsinler.

KAYNAKÇA

- 15169 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik.
26179 Sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.
26738 Sayılı Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği.
4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.
5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun.
9972 Sayılı Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik.
AKPINAR, Mahmut; “Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Y.2011, C.16, S.2, s.235-261.
<http://www.acag.org.au/epsa.htm>.
ÖZSEMERÇİ, Kemal; “**Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**”, Rapor, Ekim 2022.
SÖYLER, İlhami; “Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2006, Sayı:16, ss.283-299.
UÇKAN, Özgür; “E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”, **VIII. Türkiye’de İnternet Konferansı**, 19-21 Aralık 2002.



Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ
(Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dekanı)

BÜTÇELEMENİN ANAYASAL İLKELERİ: ANAYASAL BÜTÇE YAKLAŞIMI

1. Giriş

Son yıllarda Türkiye’de giderek artan yeni anayasa tartışmaları göstermektedir ki, ülkemizde her kesimden pek çok entelektüel artık yeni bir anayasanın gerekli olduğu konusunda hem fikirdir. Konuya bir başka açıdan bakarsak, yeni anayasaya olan ihtiyaç aslında yürürlükte olan 1982 Anayasası’nın da artık misyonunu tamamladığını göstermektedir. Yeni bir anayasaya olan ihtiyacı savunanların hepsinin ortak gerekçesi, 1982 Anayasası’nın artık ihtiyaçları karşılayamaz hale gelmiş olmasıdır. Her ne kadar 1982 Ana kişi yeni bir anayasaya olan ihtiyacı ortaya koyarken aslında 1982 Anayasası’na olan karşı duruştan yola çıkmakta, ancak yeni anayasaya olan ihtiyaç ortak paydasında birleşenler yeni anayasanın nasıl olması hususunda çok farklı görüşler sunmaktadırlar.

Hiç şüphesiz yeni bir anayasa kurgulanırken üzerinde durulması gereken en önemli konuların başında “Ekonomik ve Mali Hükümler” gelmektedir. Bu hükümlerin ele alınış biçimi ve maddelerin yazılmasına gösterilmesi gereken özen, öncesinde konunun ciddi bir şekilde tartışılmasına bağlıdır. “Ekonomik ve Mali Hükümler” taraflarca enine boyuna tartışılmadan ve gelişigüzel kaleme alınacak olursa ileride yaşanacak sorunların temelini oluşturacaktır.

“Ekonomik ve Mali Hükümler” arasında son derece önemli bir kısmı oluşturan “Bütçe”nin ne olduğu, nasıl hazırlanacağı, nasıl kabul edileceği ve nasıl denetleneceği tamamen anayasa hukukunun çalışma alanına giren oldukça önemli bir konudur. Bu çalışma *Anayasal İktisat Yaklaşımı* çerçevesinde, anayasada bütçe ile ilgili mali hükümlerin nasıl olması gerektiğini ele almaktadır.

2. Anayasal Bütçe Yaklaşımı

Anayasal Bütçe Yaklaşımı, siyasi iktidarların ekonomik ve mali yetkilerinin anayasal düzeyde belirlenmesi (sınırlandırılması) esasına dayanır. Siyasi iktidarlara siyasal süreçte başarısız kılan iki etken vardır:

Politik Yozlaşma,

Ekonomik Yozlaşma.

Bunlar aynı zamanda devletin büyümesinin sosyal maliyeti olarak düşünülmektedir. Piyasada karar alma sürecinde geçerli olan “Piyasa Mübadelesi” gibi kamu ekonomisindeki istek oluşumunda da bir “Politik Mübadele” söz konusudur. Yani politikacılar ile seçmenler arasında bir “Oy Ticareti” ilişkisi bulunmaktadır. Oy Ticareti, politikacıları seçmenlere taviz vermek suretiyle oylarını artırmak ya da müşteri portföyünü genişletmek gibi bir SAPKINLIĞA yönelir. Bu sapkınlığın sonucunda Politik Yozlaşma ve Ekonomik Yozlaşma ile Toplumsal Refah Kaybı ortaya çıkar.

3. Devletin Büyümesinin Sosyal Maliyetleri

Kamu Tercihi Teorisi ile uğraşan iktisatçılar, teorik ve deneysel çalışmaları ile milli ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin giderek büyüdüğü sonucuna varmışlardır. Kamu ekonomisinin milli ekonomi içindeki oransal büyümesinin yanı sıra, milli ekonominin de büyüdüğü düşünülürse, kamu ekonomisi özel ekonomiden daha hızlı bir şekilde büyümektedir. Bu konunun harcama boyutunu ele alan Adolph Wagner, kamu harcamalarının artışı bir kanuna dayandırmıştır. Literatüre Wagner Kanunu olarak geçen kamu harcamalarının artışı kanunu, kamu harcamalarını artıran nedenleri de ortaya koymaktadır. Kamu Tercihi iktisatçıları devletin büyümesini, klasik görüşün gerekçelerine ek olarak, iki ayrı yaklaşım ile açıklamaya çalışmışlardır. Bunlardan bir tanesi yukarıda da açıklanan “Maximand” yaklaşımı ve diğeri de “Keynezyen Ekonomi Politikaları”dır.

James M. Buchanan aşırı büyümüş devleti, Thomas Hobbes’un benzetmesine atıfta bulunarak “Leviathan” olarak tanımlamıştır. Leviathan’ ın dizginlenmesi için devletin yetkilerinin ve gücünün sınırlandırılması gerektiğini söylemiş ve bu hususu ekonomik ve politik özgürlüğe giden tek yol olarak görmüştür¹.

¹ Daha geniş bilgi için bkz. James M. BUCHANAN, *The Limits of Liberty, Between Anarchy and Leviathan*, Chicago University Press, Chicago and London 1975.

Kamu Tercihi Teorisi, devletin büyümesinin sosyal maliyetini iki yönden ele almaktadır.

3.1. Ekonomik Yozlaşma

Kamu tercihi iktisatçılarına göre politikacıların yeniden seçilmeyi garantileyebilmek ve oylarını maksimize edebilmek için kamu harcamalarını arttırmaya ve vergi oranlarını indirmeye (veya vergi oranlarını kamu harcamalarındaki artıştan daha az bir oranda arttırmaya) yönelik genel eğilimleri, ekonomik sorunların ve ekonomik yapıdaki yozlaşmaların temelini oluşturur. Artan kamu harcamalarının, emisyon ve borçlanma ile karşılanması kronik bütçe açıkları ve kronik enflasyonun bizatihi kaynağını teşkil eder. Ekonomik sorunlar şüphesiz bütçe açıkları ve enflasyonla sınırlı değildir. Seçimi kazanan partiler bu kez yapay olarak meydana getirdikleri bu sorunlarla mücadele ve bütçe açıklarının kapatılması için seçimin kazanılmasının hemen ardından vergi oranlarını artırmak, devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına zam yapmak vb. şekillerde ekonomiye müdahalede bulunurlar. Kamu tercihi literatüründe “Politik Konjonktür Hareketleri” olarak adlandırılan bu seçim ekonomisi stratejisi, uzun dönemde toplam tasarruflar ve toplam yatırımlar üzerinde ve sonuçta ekonomi geneli üzerinde olumsuz sonuçlar doğurur.²

Ekonomide görülen yozlaşmaları kamu tercihi teorisyenleri şu şekilde saymaktadırlar³:

Kamu harcamalarının mevcut ve/veya potansiyel kamu gelirlerinden fazla olması ve bu suretle ortaya çıkan bütçe açıkları,

Kamu harcamalarının vergi-dışı kaynaklardan sağlanır hale gelmesi ve böylece borç yükünün her yıl artması,

Kamu harcamalarının, vergiler ve borçlanma dışında kısmen emisyon ile karşılanması ve bunun sonucunda ortaya çıkan kronik enflasyon süreci,

Vergi yükünün de zaman içinde giderek artması ve bunun ekonomideki büyüme ve verimlilik üzerinde olumsuz sonuçlar doğurması,

Vergi yükünün artması ile birlikte vatandaşların adeta bir “vergi sömürüsü” altında ezilmeleri ve ister istemez toplumda vergi kaçakçılığının artması ve vergi ahlakının bozulması,

2 Coşkun Can AKTAN, *Anayasal İktisat*, İz Yayıncılık: 232, İstanbul 1997, s. 31.

3 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz Vural Fuat SAVAŞ, *Anayasal İktisat*, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul 1997; AKTAN, a.g.e.

Enflasyonist süreç içerisinde artan vergi yükünün toplam yatırımlar üzerinde olumsuz sonuçlar doğurması ve bu suretle ekonomide durgunluk ve işsizliğin baş göstermesi; böylece enflasyon ve stagnasyon simultane yapısının “staglasyon” adı verilen yeni bir ekonomik sorunu gündeme getirmesi,

Yüksek enflasyon ve yüksek vergi yükü simultane yapısının bu iki kelimeden türetilmiş olan ve “Taxflation” olarak adlandırılan bir diğer ekonomik soruna yol açması. Enflasyon ortamında, kişilerin elde ettiği kazanç ve iratların parasal olarak değeri yükseldiği zaman, vergi tarifesinin değişmediği varsayılırsa, bu kazanç ve iratlar daha üst gelir gruplarının ödediği vergi dilimine kayacak ve ister istemez bu kişiler daha fazla vergi ödeyeceklerdir.

3.2. Politik Yozlaşma

Devletin büyümesi, politikacı ve bürokratların güç ve yetkilerini artırır. Ayrıca, baskı ve çıkar grupları da büyüyen devletten bir hisse kapmak amacıyla “lobicilik” ve “rant kollama” faaliyetlerini artırır. Devletin büyümesi ile birlikte başlıca şu tür politik yozlaşmalar ortaya çıkar⁴:

Rüşvet: Devletin büyümesi ile birlikte rüşvetin boyutları artmakta ve denetimi güçleşmektedir.

Adam Kayırmacılık: “İltimas” ya da “torpil” olarak adlandırılan ve liyakat esasının yerine kaim olan bu anlayış kamu kurumlarının istihdam yapısının da kalitesini düşürmektedir. Devletin büyümesi ile birlikte adam kayırmacılık faaliyetleri de artacak ve denetimi güçleşecektir.

Hizmet Kayırmacılığı: Siyasi iktidar bir sonraki seçimi de kazanabilmek için bütçe tahsisatlarını kendi hedefleri doğrultusunda kullanacaktır.

Politik Yandaşlık: “Partizanlık” ya da “patronaj” olarak adlandırılan bu tür faaliyetlere ise daha çok yerel birimlerde rastlanmaktadır. Siyasi partiler kendi seçmenleri içinden kendilerini destekleyen gruplara, haksız çıkarlar sağlayarak bu grupların desteğini sürdürmek isterler. Önce hukuk dışı olarak yürütülen bu faaliyetler daha sonra çıkarılan yasalarla hukuki hale getirilebilir.

4 Daha geniş bilgi için bkz. SAVAŞ, a.g.e.; AKTAN, a.g.e.

Lobicilik ve Rant Kollama: Siyasi karar alma sürecinde baskı ve çıkar grupları; iktidar partisi, diğer muhalefet partileri, bürokrasi ve seçmenler üzerinde etkili olarak çıkar kollamaya çalışırlar.

4. Kamu Ekonomisinin Başarısızlığı

Teorik Refah Ekonomisi ya da Neo-klasik İktisat, 1930'lu ve 1940'lı yıllarda piyasa ekonomisinin milli ekonomi içinde başarısız ve yetersiz olduğunu ve dolayısıyla devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunmuştur. 1960'lı yılların başından itibaren ise kamu ekonomisinin tek başına optimumu sağlamaktan uzak olduğunu düşünen Kamu Tercihi iktisatçıları ise devletin başarısızlığı teorisini geliştirmişlerdir.

Kamu tercihi iktisatçıları tarafından kamu ekonomisinin başarısızlığı şu nedenlere dayandırılmıştır⁵:

Rasyonel Seçmenlerin Bilgisizliği: Seçmenler, kamusal mal ve hizmetler ile ilgili tercihlerinde bilgisizdirler. Bilgisizlik, gerekli eğitim noksanlığından ya da kitle iletişim araçlarının yetersizliğinden kaynaklanabileceği gibi; çeşitli propaganda ve iletişim yöntemleri ile yasak uygulamaları da seçmenlerin gerçek bilgilere ulaşmasını engelleyebilmektedir.

Rasyonel Seçmenlerin İlgisizliği: Piyasa ekonomisinde birey, satın almak istediği mal ve hizmetler için derinlemesine araştırma yapma ihtiyacı hisseder. Oysa, kamu ekonomisinde bireylerin kamusal mal ve hizmetlere olan tercihleri (talepleri) ile kamusal mal ve hizmetlerin arzı arasında yakın bir ilişki mevcut olmadığından, bireyler tercihlerini oylama mekanizması aracılığıyla açıklarken ihmalci ve ilgisiz davranırlar. Kamu tercihi literatüründe bu duruma bedavacılık sorunu denilmektedir. Yani, seçmen oylamada bulunsa da bulunmasa da kendisine kamusal mal ve hizmet arz edileceğinin farkındadır. Yine seçmen, kendi tercihinin kamusal mal ve hizmetlerin arzının belirlenmesinde pek önemi olmayacağı düşüncesindedir. Ayrıca, rasyonel olduğu varsayılan seçmen, kendisine kamusal mal ve hizmet arz edecek olan siyasal partiler konusunda bilgi toplamaya, bu işlerin maliyetinin yüksek olması dolayısıyla, yanaşmamaktadır. Kısaca, bedavacı motivasyonu ile hareket ederek oylama konusunda ihmalci ve ilgisiz davranan seçmen, kamu ekonomisinde optimum karar alınmasına engel olmaktadır.

5 Daha geniş bilgi için bkz. SAVAŞ, a.g.e.; AKTAN, a.g.e.

Rant Kollama: Yasama ve yürütme organının faaliyetleri ve hatta yargı organının faaliyetleri baskı ve çıkar grupları tarafından optimumdan uzaklaştırılabilmektedir. Baskı ve çıkar grupları, sahip oldukları seçim gücünü kullanarak ve lobicilik yapmak suretiyle bunları kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışırlar. Bu faaliyetlere kamu tercihi literatüründe rant kollama denilmektedir. Rant kollama faaliyetleri de seçmen tercihini yansıtmayan sonuçlara yol açmaktadır.

Oy Ticareti: Oy ticareti de, seçim sonrası, seçmen tercihlerinin optimumdan uzaklaşmasına neden olmaktadır. Oy ticareti ile siyasal partiler arasında topluma arz edilecek mal ve hizmetler listesi üzerinde bir tür alış veriş yapılıır. Milletvekilleri kendi bölgelerine daha fazla yatırım yapmaya çalışırlar. Bütçe kaynaklarını kendi inisiyatifleri doğrultusunda kullanarak seçim bölgelerindeki seçmenleri memnun etmek ve bir sonraki seçimi kazanabilmek için çalışırlar. Belli bölgelere daha fazla hizmet götürülmesine yol açan bu durum, Kamu Tercihi literatüründe “Hizmet Kayırmacılığı” olarak adlandırılmaktadır.

Politik Miyopluk: Kamu tercihinin temel varsayımlarından bir diğerine göre ise, politikacıların amacı, oylarını maksimize edecek, diğer bir deyişle, seçilebilmeyi garanti edecek politikaları yürürlüğe koymaktır. Buna göre, politikacılar da kendi rasyonel davranış kalıpları içerisinde, uzun dönemde sonuç alınabilecek ekonomi politikaları yerine kısa dönemde sonuç alabilecekleri ekonomi politikalarını tercih etmektedirler. Literatürde buna “miyopluk etkisi” denilmektedir. Kamu harcamalarının vergiler yerine borçlanılarak finanse edilmesi buna verilebilecek en güzel örnektir.

Oybirliği İlkesinin Gerçekleştirilememesi: Gerçek yaşamda oybirliği ilkesinin gerçekleştirilmesi oldukça güçtür. Bir konuda herkesin aynı düşünmesi veya aynı şeyi istemesi doğanın düzenine de aykırıdır. Çağdaş demokrasilerde basit çoğunluk ile alınan kararlar, çoğunluğun azınlık üzerine baskı kurması ile sonuçlanmaktadır.

Kamusal Mal ve Hizmetlerin Demet Şeklinde Sunulması: Kamusal mal ve hizmetler bir bütün halinde arz edilmekte olduğundan, gerçek toplum tercihlerini yansıtmamaktadır.

Ortanca Seçmen Teorisi: Siyasal iktidar, daima oylarını maksimize etmek için ortanca seçmenleri memnun edecek politikaları uygulamak

zorundadır. Ortanca seçmen grubu, politikacıların önemli bir oy potansiyelini oluşturmaktadır.

5. Neden Devletin Ekonomik ve Mali Yetkileri Anayasal Düzeyde Belirlenmelidir?

Kamu tercihi iktisatçıları, devletin büyümesi ile birlikte ortaya çıkan politik ve ekonomik yozlaşma sürecinin ortadan kaldırılabilmesi için, politik karar alma sürecinde bir yeniden yapılanmanın gereğine işaret etmişlerdir. Bu yeniden yapılanmanın, politik karar alma sürecinde rol alan aktörlerin daha iyileriyle değiştirilmesi, kültürlü, dini yönü güçlü ve ahlaki inanç sahibi kimselerin iş başına getirilmesi ile değil, anayasal-yasal-kurumsal çerçevenin yeniden düzenlenmesi ile gerçekleştirilebileceğine inanan Buchanan bu hususu şu şekilde özetlemektedir:

“Anayasal-kurumsal reform içerisinde “kötü”, “fena” veya “yeteneksiz” olan politikacıların “iyi”, “nazik” veya “yetenekli” olanlarıyla değiştirilmesi gibi bir öneriye yer yoktur. Anayasal reform içerisinde amaç ne yönetimde rol alan kimselerin “daha iyilerinin” seçilmesi, ne de onların bu konuda ikna edilmesidir. Anayasal reformun amacı, politikacıların uyması gereken sınırların veya kuralların oluşturulmasıdır.”⁶

Buchanan’ ın kamu tercihi alanında yaptığı çalışmalar ve öneriler “Anayasal İktisat” yaklaşımı şeklinde yeni bir disiplinin ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur. Devletin egemenlik hakkı ve kudretinin bir sonucu olarak sahip olduğu yetkilerin anayasal çerçevede belirlenmesi ve sınırlarının çizilmesini savunan düşünür, böylece bu güç ve yetkilerin milletin temsilcilerince kötüye kullanılamayacağı gibi, keyfi olarak da kullanılamayacağını söylemiştir⁷.

Anayasal politik iktisat teorisinin felsefi temellerini “Sosyal Sözleşme Teorisi” oluşturur. Sosyal sözleşme, toplumda birlikte yaşayan bireylerin, temel hak ve özgürlükleri ile toplum içerisinde uyulması gerekli olan kuralları içeren informel kurallar üzerinde görüş birliğine varmalarını ifade eder. İyi bir toplumsal düzenin temelleri, sosyal sözleşme içerisinde oluşturulmuş kural ve kurumlara dayalıdır. Sosyal sözleşme, anayasal

6 James M. BUCHANAN, “Constitutional Restrictions on the Power of Government”, in: James M. Buchanan & Robert D. Tollison (Eds.), **The Theory of Public Choice II**, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1984, s. 498.

7 Daha geniş bilgi için bkz. James M. BUCHANAN, “The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructing Reform”, Horst HANUSCH (Ed.) **Anatomy of Government Deficiencies**, Springer-Verlag, Berlin 1983, ss. 15–25.

demokrasinin normatif ilkelerini içerir. Sosyal sözleşme, anayasalardan başlıca şekil ve amaç yönünden ayrılır⁸:

Anayasalar, yazılı hukuk kurallarıdır. Buna karşın sosyal sözleşme ilkelerinin yazılı olması gerekmez

Anayasalar, iyi bir toplumsal düzenin politik ve ekonomik ilkelerini açıklar. Sosyal sözleşme, anayasalar gibi belirli kurumlar oluşturmaz. Kollektif kararların alınacağı çerçeveyi ve prosedürleri normlar olarak saptamaz. Bunun yerine, sosyal sözleşme, temel insani değerleri ortaya koymaya çalışır.

Anayasal politik iktisat, iyi bir toplumsal düzeni oluşturacak politik kuralların ve kurumların sosyal sözleşme teorisine dayalı olarak belirlenmesini savunmaktadır. Ancak, toplumun hem hukuki ve hem de kurumsal yapısını yönlendirecek anayasaların, vatandaşların bilinçli gayretleriyle ideal şeklini alacağını kabul etmektedir. Bu düşünce literatürde “Sözleşmeci Anayasacılık” olarak adlandırılmaktadır. Sözleşmeci anayasacılık “Yapıcı Rasyonalizm” ilkesine dayanmakta olup, spontan düzeni ya da “Evrimsel Rasyonalizm”i reddeder. Örneğin, Fizyokratlar’ ın “Doğal Düzen”i, Adam Smith’ in “Görünmez El”i spontan düzeni açıklayan görüşlerdir. Bu görüşe göre sosyal düzeni belirleyen kural ve kurumlar zaman içinde kendiliğinden, yani spontan olarak meydana gelmiştir. “Yapıcı Rasyonalizm” ise sosyal düzeni oluşturan kural ve kurumların kendiliğinden değil, sözleşmeci bir perspektifle anayasal düzeyde belirlenmesi anlayışıdır.

Yapıcı rasyonalizm geleneği Platon’ la başlayıp Descartes, Hegel, Comte yoluyla günümüze gelmektedir⁹. Aynı gelenekte yer alan düşünürler olarak Hobbes ve Rousseau’ yu da saymak gerekmektedir¹⁰. Rasyonalizm geleneğinden etkilenen düşünürler arasında Locke ve Montesquieu ile J.S. Mill ve Spencer gibi özgürlükçü düşünürlerin de yer aldığı görülmektedir¹¹. Yapıcı rasyonalizmin en etkili ifadesini, Descartes yapmıştır. Ancak rasyonalizmi sosyal teoriye taşıma alanında asıl etkili olan Hobbes’ tur¹².

8 AKTAN, a.g.e., s. 36.

9 Friedrich A. HAYEK, **The Counter Revolution of Science: Studies on the Abuse of Reason**, Liberty Press, Indianapolis 1979, s. 392.

10 Friedrich A. HAYEK, **Law, Legislation and Liberty, Volume 1, Rules and Order**, Routledge and Kegan Paul, London 1973, s. 8.

11 John A. I. BEWAJI, “The Social Contract Tradition”, **Social Philosophy**, <<http://web.bu.edu/wcp/Papers/Soci/SociBewa.htm>>, 22.05.2001.

12 YAYLA, a.g.e., ss. 66-67.

5.1. Anayasaların Ekonomik Teorisi

Devlet ile bireylerin taraf olduğu bir sözleşmenin iki yönü vardır. Anayasal iktisat yaklaşımı, anayasaların bir tarafını oluşturan devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları ile diğer tarafta yer alan bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerini inceleme konusu yapmaktadır. Anayasal iktisatçılar, devletin yetkilerinin anayasalar yapılırken sınırlandırılmaması halinde, sonraki dönemde devletin giderek büyüyeceğini ve bunun sonucunda ekonomik ve politik yapının giderek yozlaşacağını ve demokrasinin tahribe uğrayacağını savunmaktadırlar. Onlara göre, devletin hak ve yetkilerinin sınırlandırılması, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklere sahip olması anlamına gelmektedir.

Ekonomik yapının bugün için üzerinde uzlaşmış bir tanımı bulunmamaktadır. Akademisyenler daha çok, bu yapının sınırlarını çizmekte ve devlete ekonomi geneline yönelik bir takım işlevler yüklemektedirler¹³. Bugün ülkelerin sahip olduğu kurumsal yapıları, aynı coğrafyada zamana bağlı olarak tecrübe edilen ve geliştirilerek günümüze kadar taşınan bürokratik birikimin sonucudur.

Ekonomik yapı, toplulukların üretim ve tüketime yönelik faaliyetleri arasında denge sağlamak amacıyla oluşturulan kurumsal yapıyı ifade etmektedir. Bu kurumsal yapı insanların ekonomik gereksinimlerini daha kolay karşılamaya yöneliktir. Ekonomik kurumlar işbölümü ve ekonomik dayanışmayı sağladıkları ölçüde insanların emeklerinin verimliliklerini yükseltmişler ve üretilen mal ve hizmet miktarının artmasına ve kalitelerinin gelişmesine ortam hazırlamışlardır. Toplumların kalkınmışlık düzeyini genellikle işbölümü ve uzmanlaşmanın derecesi belirlemektedir¹⁴. İşbölümü, çeşitli iktisadi kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ekonomik kurumların gelişme seyri, bir ölçüde toplulukların kalkınma tarihlerine paralel bir seyir izlemiştir. Çünkü toplumlar, ekonomik kalkınma sürecini hızlandıran bir yapıya sahip oldukları sürece ekonomik ve sosyal yapılarını geliştirebilmişlerdir.

Toplumların ekonomik yapıları, insanlık tarihi boyunca farklı aşamalar geçirmiştir. İnsan gereksinimlerinin ekonomik yapı üzerinde önemli

13 Mali Yapı ile ilgili kavramsal açıklamalar için bkz. Naci Birol MUTER, *Türkiye' nin Mali Yapısı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)*, Salihli 1996; Metin MERİÇ, *Kamu Kesiminde Mali Yapı*, İzmir 1999.

14 Daha geniş bilgi için bkz. Adam SMITH, *Milletlerin Zenginliği*, Bölüm: I, Çeviren: Haldun DERİN, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul 1948.

etkileri olmuştur. Ayrıca, ekonomik faaliyetlerin niteliği ve kullanılan üretim yöntem ve teknikleri, toplumların ekonomik yapılarının biçimini önemli ölçüde belirlemiştir¹⁵. Toplumların kentleşmesi ve toplumsallaşması ile birlikte ekonomik ve mali kurumlar devletin bürokratik yapısı içinde ağırlık kazanmışlardır.

Ekonomik ve mali bürokrasinin yaygınlaşması ve genişlemesi, maliye biliminin bağımsız bir disiplin haline geldiği XIX. yüzyılda hız kazanmıştır. Özellikle siyasi otoritenin ekonomik ve mali kurumlar üzerindeki egemenlik mücadelesi, I. Dünya Savaşı sonrası dönemde ve Keynezyen İktisat anlayışının da desteği ile birlikte, XX. yüzyılın ikinci çeyreğinde egemen ideoloji haline gelmiştir. Müdahaleci ekonomi anlayışı devlet maliyesine verilen önemi artırmış ve mali kurumların daha hızlı bir şekilde büyümesine ve yeni kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur. İşte Anayasal İktisat Yaklaşımı, bu kurumsal yapının anayasal çerçevede, aynı politik yapının olduğu gibi, sınırlarının çizilmesi üzerinde durmaktadır.

5.2. Politik Kurumlar Teorisi

Anayasal iktisat anlayışı, anayasaları sadece ekonomik bir bakış açısıyla ele almamaktadır. Devletin politik hak, yetki, görev ve sorumlulukları ile bireylerin politik hak ve özgürlükleri de anayasalarda yer alacak şekilde düzenlenmelidir. Bu yaklaşıma göre devletin başlıca politik hak ve yetkisi, “yasa yapma hakkı”dır. Söz konusu yetki, politik özgürlüklerin korunması açısından son derece önemlidir. Bireylerin mevcut politik hakları devlete bazı görev ve sorumluluklar yüklemektedir. Devletin temel politik görev ve sorumluluğu toplumsal barış, adalet ve huzurun sağlanmasıdır.

5.3. Ekonomik Anayasanın İçeriği

Devlet, egemenlik kudretini temsil eden bir kurum olarak bazı yetki ve sorumluluklara sahiptir. Anayasal iktisatçılar, devletin görev ve sorumluluklarının çok açık ve net bir şekilde ve “sınırları” ile birlikte anayasada yer alması gerektiğini savunmaktadırlar. Anayasal iktisat yaklaşımı içinde ele alınan “Ekonomik Anayasa” önerisi, bir toplumdaki birkaç anayasadan biri demek değildir. Ekonomik Anayasa: her toplumun kendi devleti ile olan tek bir anayasası içinde, ekonomik ve mali hükümlerin bir arada ele alındığı bir anayasal bölümün ifadesidir. Anayasal iktisatçılara

15 Daha geniş bilgi için bkz. Arif ERSOY, *İktisadi Müesseseseleşme Tarihi – İktisadi Kalkınmanın Tarihi Seyri*, AKEVLER Akdeniz Bilimsel Araştırmalar Merkezi, Tarihi Araştırmalar Serisi: 1, İzmir 1986, s. 6-7.

göre, devletin yetki ve sorumluluklarının sınırlandırılması ve bu suretle bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunması için “Ekonomik Anayasa”nın çok iyi bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Tablo: 1 – Ekonomik Anayasa’nın Genel Çerçevesi

Mali Anayasa	Kamusal Mallar Anayasası
	Kamusal Gelirler Anayasası
	Vergi Anayasası
	Borçlanma Anayasası
	Kamusal Harcamalar Anayasası
	Denk Bütçe Anayasası
	Mali Federalizm Anayasası
Parasal Anayasa	Para sistemine ilişkin anayasal normlar Para arzının ne şekilde artırılacağına ilişkin anayasal normlar
Dış Ticaret Anayasası	Uluslararası ekonomik ilişkilere ilişkin anayasal normlar Koruyucu ve serbest dış ticaret politikalarına ilişkin anayasal normlar Döviz kuru sistemlerinin (serbest veya sabit) belirlenmesi
Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası	Devletin ekonomiye doğrudan kontrol ve müdahalelerinin kaldırılması Ekonomide rekabeti teşvik edici kural ve kurumların oluşturulması Yıkıcı ve haksız rekabeti yasaklayacak ve cezalandıracak normların belirlenmesi
Gelir Dağılımı Anayasası	Gelir ve servet dağılımının iyileştirilmesine ilişkin anayasal normlar
Sosyal Güvenlik Anayasası	Sosyal güvenlik sistemine ilişkin anayasal normlar

Kaynak: AKTAN, a.g.e., s. 43.

6. Anayasada Bütçe ile İlgili Hükümler Nasıl Olmalıdır?

Bütçe, bir takvim yılı içinde devletin ekonomiye müdahalesinin nasıl olacağının sınırlarını çizen bir hukuk belgesidir. Bu nedenle, mali hükümlerin en önemlisi bütçe olmaktadır. Bütçe ile yürütme organı, bir takvim yılı içinde izleyeceği maliye politikasını belirlemekte ve siyasi otoriteden izin almaktadır.

Bütçe yapma hakkının kime ait olduğu muhakkak surette anayasalarda belirtmek zorundadır. Siyasi otoritenin, bütçe yaparken bunu ulus adına yaptığının bilinci içinde olması gerekirken, daha çok izleyeceği ve inandığı maliye politikasını bütçelere yansıtması ve bunun zaman zaman toplumun büyük bir kısmına zarar veriyor olması herkesçe bilinen bir süreçtir.

Genel olarak maliye öğretisinde “bütçe hakkı ulusundur” şeklinde bir tanıma yer verilmektedir. Ulus kavramı ekonomik ya da mali olmaktan öte sosyolojik bir kavramdır. Oysa bütçe hakkı daha çok siyasi otoriteyi tayin edebilme yetkisi ile ilişkilidir. Demokratik sürecin işleyişinin doğal bir sonucu olarak seçme hakkı olan herkes bütçe hakkına da sahiptir. Çünkü ulus ya da seçmenler bu hakkı, seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullanmaktadırlar. Dolayısıyla, bütçeleme sürecinde öncelikle ulusun veya seçmenlerin çıkarları gözetilmelidir. Bireysel yahut belli bir zümreye ait çıkarların bütçe ile korunması ya da ihlal edilmesi, ulus adına bu hakkı kullananların yetkisi dâhilinde olamaz. Bu nedenle, kaynak israfına yol açan politikalar, açık bütçe uygulamaları ve buna bağlı olarak izlenen borçlanma politikaları, emisyonun gereksiz yere artırılması veya devletin keyfi olarak artan faaliyetlerinin finansmanı için sürekli vergilendirmeye ağırlık verilmesi gibi politikalar, bütçe hakkının kullanımında bir sorun olduğunun göstergesidir.

Bu bağlamda bütçe yapma yetkisinin seçmenler, yani bireyler olduğu esası göz ardı edilmeden, bütçenin bireylere yönelik bir hizmet demeti olduğu anlayışını esas alan bir anayasal perspektif oluşturulmalı; yasama, yürütme ve yargı organının bütçe konusundaki yetkileri bu çerçevede inşa edilmelidir.

Bütçe konusundaki önemli hususlardan biri de açık bütçe politikalarıdır. “Politikacılar, Keynes’ in modelini, bütçe açığı ile finansman politikalarını haklı çıkarmak için kullanmışlardır. Fakat bu modeli izlemenin ortaya çıkaracağı birçok sorundan bir tanesi şudur ki, her ne

kadar, ekonomik daralma dönemlerinde bütçe açığı ile finansman için aşırı bir kamusal talep oluşuyorsa da, ekonomik genişleme dönemlerinde de bu talep aratarak devam etmektedir. Politikacılar için, azalan vergiler ve artan kamu harcamaları, artan vergiler ve azalan harcamalardan daha uygun politikalar"dır."¹⁶

Vergilemeden harcamak mali ve parasal disiplini bozan, kötü bir politikadır. Özellikle borçlanarak harcamaya yönelmek, borçların gelecekte toplanacak olan vergilerin karşılığı olması nedeniyle, bütçe disiplini alt üst etmektedir. Yıllık olan bütçelerde, sadece ilgili yıla ilişkin düzenlemeler yapılabileceğine dair yetki alınmakta, ancak gelecekteki yılların gelirleri şimdiden harcanabilmektedir. Bugünkü kuşaklar kendi katkıları ile gelecek kuşaklara bir şeyler bırakmak yerine, gelecek kuşakların gelirlerini bugün kendi tüketimlerinde kullanmaktadırlar. İşte bu nedenle siyasi otoritenin sahip olduğu maliye ve para politikaları anayasal düzeyde sınırlandırılmalıdır. Bunun için en radikal ve doğru politika, anayasal normlarla denk bütçe ilkesinin güvence altına alınmasıdır. Ayrıca hükümetlerin borçlanma ve para arzını artırma yetkilerinin de yine anayasalarda sınırlandırılması gerekmektedir.

Günümüzde, birçok ülkede mali sorumluluk ahlakının olmaması neticesinde ekonomik sorunlar giderek ağırlaşmaktadır. Harcamalar sürekli artmakta, vergi ve borç yükü ağırlaşmaktadır. Hükümetler ister istemez bütçe açıklarını para basarak finanse etmek zorunda kalmaktadırlar. Adeta bir kısır döngü içerisinde ekonomik sorunlar giderek büyümektedir.

Bütün bu hususlar göz önünde bulundurulduğu takdirde, öncelikle bütçede birliğin sağlanması gerekmektedir. Bir devletin tek bütçesi olacağı anlayışından hareketle, bütçe dışından yönetilen bütün fonlar ve benzeri müesseselere yasal bir zemin oluşturmayacak şekilde bütçenin genelliği ve birliği anayasal bir kural haline getirilmelidir.

Bununla birlikte, bütçelerin açık finansman yöntemlerine kapalı bir hale getirilmesi ve siyasi otorite için daha cazip olan borçlanma politikasının önüne geçilebilmesi için bütçe denkliği de bir anayasal kural haline getirilmelidir. Vergilemeden harcamanın kolaylığı, siyasi iktidarları tüm mali dengeleri alt üst eden borçlanma politikaları izlemeye yöneltmektedir. Böylece, bir sonraki seçimi düşünerek seçmenin mali

¹⁶ Daha geniş bilgi için bkz. Randy T. SIMMONS, "Constitutional Limits Versus Statutory Rules", **Limiting Leviathan**, Donald P. RACHETER & Richard E. WAGNER (eds.) Northampton N.A., Edward ELGAR, 1999.

yüklerini artırmadan, ancak gelir ve servet dağılımındaki dengeyi bozmak pahasına da olsa borçlanma politikası izleyen siyasi iktidarlar kendi çıkarlarını artırabildikleri sürece bu sistemin nimetlerini sonuna kadar zorlamaktadırlar. Amerika Birleşik Devletleri eski başkanlarından Calvin Coolidge' in dediği gibi “hiçbir şey devletin parasını harcamaktan kolay değildir.”¹⁷

Bütçelerin denk olması, gelirin gidere eşit olması anlamından öte, tahsil edilen vergiler kadar harcama yapılması anlamına gelmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde de denk bütçe kuralının anayasal düzeyde güvence altına alınması, vergileme, harcama ve borçlanma yetkilerinin sınırlandırılması konularında çok ciddi hazırlıklar ve çalışmalar yapılmaktadır¹⁸.

Yeryüzünde mali disiplinin sağlanması ve bütçenin denkleştirilmesine yönelik ilk ciddi girişim, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve 1985 yılında yapılmıştır. İki cumhuriyetçi ve bir demokrat senatörün katkılarıyla hazırlanan “Denk Bütçe ve Açık Kontrol Yasası” tasarısı onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre, 1991 yılına kadar kademeli olarak bütçe açıklarının azaltılması öngörülmüştür. Yasayı hazırlayan senatörlerin soyadları ile anılan bu yasa¹⁹ öngörülen projeksiyona ulaşamadığı için birkaç kez revize edilmiştir. En son 1994 yılı Mart ayında hazırlanan bir anayasa değişikliği tasarısı Kongre’ de oylamaya sunulmuştur. Bu anayasa değişikliği teklifinde bütçenin gelir ve giderlerinin birbirine denk olması ve bu denklikten ancak olağanüstü dönemlerde ve savaş halinde vazgeçilebileceği öngörülmüştür. Kongre’ ye sunulan teklifte herhangi bir mali yıl için toplam harcamaların ancak Temsilciler Meclisi’nin beşte üç oy çoğunluğunun kararı ile artırılabilmesi hükmü yer almıştır. Bu anayasa değişikliği teklifinde Kongre’nin borçlanma yetkisi de Temsilciler Meclisi’nin beşte üçünün kararına bağlanmıştır. Ancak yapılan oylamadan 271 hayır, 153 evet ve 12 çekimser oy çıkmıştır. Böylece anayasal denk bütçe ilkesinin gerçekleştirilmesi mümkün olamamıştır.

Bütçenin hazırlanması aşamasında önem arz eden konulardan bir tanesi de, parlamentoda bütçe hazırlama yetkisine sahip komisyonların nasıl oluşacağı hususundadır. Mevcut anayasal sistemimizdeki işleyiş,

17 Coşkun Can AKTAN, “Müsrif Devlet ve Bütçedeki Savurganlıklar”, *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 26, Mart-Nisan 1999, s. 153.

18 Bu konuda bkz. Scott J. REID, “Tools For Taxpayers”, <www.rahul.net/liberty/liberty/features/reid.html>, 22.05.2001.

19 Gramm-Rudman-Hollings Yasası.

bütçe komisyonlarına sadece şekli bir görev yüklemektedir. Muhalefetin sayıca yetersiz olduğu bu komisyonlarda, iktidar partisinin isteğine göre bütçeler şekillenmektedir. Bütçe hakkı ulusun (seçmenlerin – bireylerin) olduğuna göre, siyasi partilerin Bütçe Komisyonu’nda milletvekilliği genel seçimlerinde aldıkları oy oranında temsil edilmesi daha demokratik olacaktır. Bugünkü sistemde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Komisyonu’ nu oluşturan 40 milletvekilinin 25’ inin iktidar partisi ya da partilerine ait olması, hükümetin iktidarını daha mutlak bir hale getirmektedir.

Siyasi iktidarın mutlak yetkisinin sınırlandırılmasının yanı sıra, siyasi sistemin işleyişini salt çoğunluk egemenliği yerine, görüş birliğinin üstünlüğüne dayandırmak daha adil bir sistem olacaktır. Özellikle bütçe sürecinde, muhalefetin etkinliğinin artırılabilmesi açısından bu husus büyük önem taşımaktadır.

Bu noktada önem taşıyan bir diğer kurumsal yapılanma ise “Kesin Hesap Komisyonu” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçe Komisyonu bütçe yapma işlevini görürken, bütçenin dönem sonunda ibrası için ayrı bir Kesin Hesap Komisyonu oluşturulabilir. Bu komisyonun üye dağılımında muhalefet parti ya da partilerine ağırlık verilebilir. Bu noktada yapılacak en önemli eleştiri Kesin Hesap Komisyonlarının muhalefet ağırlıklı olması halinde, kısır siyasi çekişmeler nedeniyle, bütçelerin ibra edilmeyeceği görüşüdür. Temsili demokraside vekillere güvenmek ve vekillerin ülkemizin geleceğini kendi siyasi çıkarlarının üzerinde tuttuğunu varsaymak durumundayız. Ayrıca komisyonlara seçilecek üyelere asgari koşullar getirmek de farklı bir yaklaşım olarak üzerinde durulması gereken bir konudur.

1982 Anayasası ile 400 milletvekilinden oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi içinde 40 üyeli bir Bütçe Komisyonu oluşturulması esas benimsenmiştir. Daha sonra milletvekili sayısı 450’ ye ve onun ardından 550’ ye çıkarılmış olmasına rağmen Bütçe Komisyonu ile ilgili hüküm değiştirilmemiştir. Bu tür değişikliklere uyum sağlaması açısından, bütçe komisyonu üye sayısı ile milletvekili sayısı arasında oransal bir yapı oluşturulması daha akılcı olacaktır.

Bütçe hakkı açısından en çok suiistimale açık bir konu da, yasama organının kendi bütçesini kendi yapma yetkisidir. Yürütme organının bütçe teklifi parlamentodaki muhalefetin denetimine açık iken; yasama

organına ilişkin bütçe herhangi bir demokratik denetime tâbi kılınmamıştır. Kendi bütçesini ve kendi ücretlerini belirleme konusunda bir türlü sınırlandırılmayan parlamentonun, en azından bu konuda anayasal olarak sınırlandırılması gerekmektedir.

Demokratik birer kurum olan yerel yönetimlerde dahi, personel giderleri yerel yönetim bütçesinin, yasal olarak, %30' unu geçmemektedir. Bu husus, yerel yönetimlerdeki aşırı ve gereksiz istihdam politikasını ve keyfi ücret artışlarını önlemektedir. Aynı sınırlamanın Türkiye Büyük Millet Meclisi için de uygulanabileceği düşünülebilir. Ancak, bu çok ciddi bir yanılgıdır. Çünkü milletvekilleri, parlamento bütçesinin belli bir yüzdesi ile sınırlandırılan kendi ücretlerini artırabilmek için, parlamento bütçesini daha yüksek tutma eğiliminde olacaklar, bu da kamusal israfın artmasına yol açacaktır.

Milletvekillerinin alacakları ücreti belirleme yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev alanından çıkarılmalıdır. Bu yetki, bütçe yapma hakkının gerçek sahibi olan ulusa (seçmenlere – bireylere) ait olmalıdır. Siyasi partiler seçimlere katılmadan önce, görev yapacakları süreye ilişkin olarak talep ettikleri ücreti net olarak seçmenlere taahhüt etmeli ve bu taahhütleri Yüksek Seçim Kurulu'na milletvekili aday listeleri ile birlikte iletilmelidir. Böylece seçmenler, parlamentodaki temsilcilerini hangi ücret ile görevlendirdiklerini baştan tayin edebilmelidirler.

Kendisinin en basit ihtiyacını karşılayacak olan ustayı dahi pazarlık yaparak seçen bireyin, kamusal hizmet talebi karşısında tercih ettiği politikacıya sınırsız bir ücret alma hakkı tanınması düşünülemez. Bu nedenle, seçmen ile politikacı arasındaki hizmet arz / talebine yönelik sürecin bedeli de baştan ortaya konulmalıdır. Böylece, en baştan vaatlerle işe başlayan politikacılar, bu vaatlerinin bedelini de seçmenlerine sunmuş olacaklardır.

Parlamentoya girme hakkı kazanan milletvekilleri de, baştan talep ettikleri ücreti, sadece milletvekillikleri süresince alabilmeli ve bu görevlerinin bitimi ile birlikte söz konusu ücretleri de sona ermelidir. Ayrıca, milletvekilliği ücretlerine ilişkin olarak her bütçe dönemi başında, en çok memur maaş katsayısındaki artışa bağlı bir artış yapılabilmesi esası da anayasal bir kural haline getirilmelidir.

Ayrıca, parlamentonun personel ve taşıt aracı istihdamı gibi bütçeye ilişkin diğer hususları da anayasada belirlenmelidir.

7. Borçlanma Yetkisinin Anayasal Düzeyde Sınırlandırılması

Borçlanma konusu XVIII. yüzyıldan itibaren bilimsel olarak incelenmeye başlanmıştır. Bu dönemde klasik iktisatçılar ilke olarak devletin borçlanmasına karşı bir tavır almışlardır. Özellikle devletin başındaki idarecilerin rahat bir şekilde para harcama güdülerinin bulunması nedeniyle alınan borçların verimsiz alanlarda harcanarak, bir süre sonra devletin iflas edeceği endişesini taşımışlardır. Devletin ancak savaş ve olağanüstü bayındırlık hizmetleri için borçlanmaya başvurabileceğini öne sürerek borçlanmanın kötü olduğunu belirtmişlerdir²⁰.

Anayasamız açık bir ifade ile “borçlanma yetkisi”nden söz etmemiştir. 87. maddede “....., bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek;” şeklinde parlamentoya verilen görev, aynı zamanda borçlanma konusuna da ilişkindir. Bütçeler teknik olarak her zaman denktir. Mali açıdan açık bütçe olarak tanımlanan, kanuni gelirleri giderlerini karşılayamayan bütçeler, öngörülen borçlanma ile teknik olarak denkleştirilmektedir. Böylece, açık bütçeleri onaylayan parlamentolar da borçlanma yetkisini kullanmış olmaktadır. Üstelik bu bütçelerin onaylanması ile yürütme organına borçlanma yetkisinin de devredilmesi söz konusu olmaktadır.

Borçlanma konusu ile ilgili kanunlar çerçevesinde borçlanma yetkisini 1985 yılına kadar Maliye ve Gümrük Bakanlığı kullanırken, 1987 Mali Yılı Bütçesi’nin 37/a maddesinde devlet borçları yönetiminin 16.4.1986 tarih ve 3274 sayılı Kanun’ un 9. maddesi uyarınca Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’ nca kullanılacağı belirtilerek, bu yetki söz konusu Müsteşarlığa devredilmiştir²¹.

2000’ li yıllarda yaşanan krizlerin ardından, Avrupa Birliği ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yürütülen ortak politikalara bağlı olarak 28.3.2002 tarihli ve 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kabul edilmiş; iç ve dış borçlanmanın esasları yeniden düzenlenmiştir. Bu Kanun’ a göre iç ve dış borçlanma yetkisi Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakan’ a verilmiş, işlemlerin yürütülmesindeki sorumluluk ise Hazine Müsteşarlığı’na bırakılmıştır. Borçlanma miktarı da yine yasal olarak sınırlanmış, bu sınırların hangi hallerde ve ne kadar aşılabacağı da söz konusu Kanun’ da hüküm altına alınmıştır.

20 Daha geniş bilgi için bkz. A. PIGOU, *Study In Public Finance*, London 1951.

21 Metin MERİÇ, “Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi”, *İşletme ve Finans*, S. 82, Ocak 1992, ss. 28-29.

4749 Sayılı Kanun' a göre, mali yıl içinde kullanılabilecek net borç miktarı, ilgili döneme ait olarak öngörülen bütçe ödenekleri ile bütçe gelirleri arasındaki fark miktarı kadardır. Yani alınan borçlar ile ödenen borçlar arasındaki fark miktarı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen Bütçe Kanunu'ndaki ödenek toplamı ile gelir miktarı arasındaki fark kadar olacaktır. Yani alınacak borç miktarının üst sınırı belli edilmemiştir. Borç yönetiminin, gereksinimler dikkate alınarak, Kanun' da belirlenen miktarı yıl içinde en fazla %5 oranında artırabilme yetkisi vardır. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ek %5' lik bir tutar, Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü ve ilgili Bakan' ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması halinde bile borçlanma miktarı anapara ödemesinin %5' ine kadar artırılabilir. Çıkarılabilecek iç borçlanma senetlerinin miktarı ile verilecek hazine kefaletlerinin miktarının yine bütçe kanunlarında belirlenmesini öngören 4749 Sayılı Kanun, bir ilk olması itibariyle bu alanda yapılan en önemli yasal düzenlemelerden biridir.

Borçlanma, bürokratlarının kendilerini atayan Müsteşar'a, Müsteşar' ın kendisini atayan Bakan' a ve Bakan' ın da kendisini atayan Başbakan' a bağlılığı düşünüldüğünde, söz konusu borçlanma sürecinin bilimsel esaslardan ziyade, kendi bürokratik ve politik konumlarını düşünerek kendi çıkarlarının maksimize edilmesi yönünde hareket eden bu ekip sayesinde tamamen siyasi iktidarın bir sonraki seçimi kazanma hedefine endeksleneyeceği de ayrı bir gerçektir. Çünkü, herkes kendi çıkarlarını ancak mevcut siyasi oluşum devam ettiği sürece koruyabilecektir. Eğer siyasi iktidarın uzun süreli olmama gibi bir olasılığı var ise bu kez bürokratlar ve politikacılar, en kısa sürede en fazla çıkarı nasıl elde edebileceklerinin endişesine kapılarak, ekonomik sistem üzerinde çok daha ciddi ve çok daha kalıcı tahribatlar yapabilmektedirler.

Ülkemizin, son yıllarda içine düştüğü finansman sıkıntısı borç yönetimini devletin önemli görevlerinden biri haline getirmiştir. Hiçbir zaman ulustan böyle bir görev için yetki almamış olan siyasi iktidarlar, borçlanma faaliyetlerini siyasi bir başarı olarak görmektedirler. Ödenen borçlardan ziyade alınan borçlar takdir toplamaktadır. Bu mali yanlış, literatüre "borç sarmalı" olarak dâhil olan kısır bir döngünün sonuçlarının görmezden gelinmesine neden olmaktadır. Dış borçlar sonuçları itibariyle siyasi, iç borçlar ise malidir. Dolayısıyla dış borçlar söz konusu olunca siyasi sonuçları, iç borçlar söz konusu olunca mali sonuçları göz önüne alınmak zorundadır.

Siyasi iktidarın borçlanma yetkisinin sınırları muhakkak surette anayasalarda belirtilmelidir. Ancak, Maastricht Antlaşması'nda baz alınan istatistiki ölçütlerin anayasalara dâhil edilmesi bu sorunun çözümü olamayacaktır. Maastricht Kriterleri, hukuki olmaktan öte mali kriterlerdir. Bu kriterlere göre ülkelerin mali yapılarına yönelik değerlendirmeler yapılmakta, izlenecek maliye politikaları belirlenmektedir.

Bakanlar Kurulu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden borçlanma yetkisi isteyebilmesi, daha somut bir anayasal hüküm haline getirilmelidir. Bu yetkinin süre ve şekil koşulları da anayasada belirlenmelidir. Ayrıca, seçim dönemlerinden önce, borçlanmaya ağırlık vererek oy talebine yönelik girişimlere meydan vermeyecek şekilde bir süre kısıtı da anayasaya muhakkak surette konulmalıdır.

8. Vergilendirme Yetkisinin Anayasal Düzeyde Belirlenmesi

Vergilendirme yetkisi ile ilgili olarak yapılması gereken en önemli değişiklik “vergi ödevi” üzerinedir. Mevcut anayasa hükmü, herkesi vergi ödemekle yükümlü tutmaktadır. Oysa olması gereken devletin herkesten vergi alma yükümlülüğüdür. Böylece; vergi vermemekten dolayı mükellefler yasal olarak suçlu olacak iken, devlet vergi almamaktan dolayı anayasal olarak suçlu hale gelmektedir. Devleti belli hizmetleri görmesi için talep eden bireyler, bu hizmetlerin bedeline katılmayı baştan kabul etmiş sayılırlar. Bunların vergi ödememesinden dolayı birinci derecede sorumlu olması gereken taraf, doğal olarak, vergiyi alamayan veya almayan devlet olacaktır.

Bu konudaki diğer bir husus ise vergilerin kamu hizmetlerinin karşılığı olduğu anlayışının anayasaya yerleştirilmesidir. Mevcut anayasa hükmü vergileri kamu giderlerinin karşılığı olarak kabul etmiştir. Dolayısıyla kaynak israfına yol açan, haksız rekabete fırsat veren, gelir dağılımını bozan, sebepsiz zenginleşmeye neden olan pek çok politika –ki bunlara piyasa faizinin üzerinden faiz belirleyerek hazine bonosu satmak, banka hesaplarını garanti ederek banka sahiplerini kurtarmak, off-shore hesaplarını garanti ederek yine kıyı bankacılığı yapanları kurtarmak, kamu arazilerini düşük bedelle ya da bedelsiz olarak sanayicilere tahsis etmek gibi örnekleri verebiliriz- vergilerle finanse edilebilmektedir. Oysa bireyler devlet örgütünü genel hizmetleri görmesi için talep etmişler ve bu hizmetlerin maliyetine katılmayı baştan kabul etmişlerdir. Bunun ötesindeki her türlü faaliyetin vergiler ile finanse ediliyor olması, sistemin işleyişinde rahatsızlıklara yol açabilmektedir.

Vergilendirmeye ilişkin olarak en çok tartışılan konulardan biri de, ne üzerinden vergi alınacağına ilişkindir. Vergi konusu olacak işlemler, her vergi kanununun giriş maddelerinde mükellef ile birlikte tanımlanmaktadır. Oysa, devletin vergi koyacağı konuların anayasal olarak sınırlandırılması da, bireyin ekonomik özgürlükleri açısından büyük önem taşımaktadır. Gelir yetersizliği çeken bir siyasi otorite, içine düştüğü dar boğazdan kurtulabilmek için, ek vergiler ya da mükerrer vergiler koymak suretiyle toplumdaki vergi baskısını artırmayı tercih edebilmektedir. Özellikle borçlanma olanaklarının yetersizleştiği dönemlerde bu tür uygulamalara çok sık rastlanılmaktadır. Zaten, bu tür uygulamalar sonucunda devletin genişleyen mali yetkilerinin sınırlandırılması gereksinimi ortaya çıkmıştır. Seçmenler ile politikacılar arasında oyunun kuralları baştan ortaya konulmalı ve ona göre taraflar yetki ve sorumluluklarının bilincinde olmalıdır. Yoksa demokrasi, siyasi iktidarlara seçimden sonra oyunun kurallarını istedikleri gibi belirleyebilme yetkisi veren bir sistem değildir.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nda, gelir ve gümrük üzerine vergi koyma hakkı Kongre'ye tanınmıştır. Aynı şekilde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne de "vergi alma" konusunda tanınacak bir hak, böyle bir sınırlamaya tâbi tutulabilir.

Anayasamızda yer alan "benzeri mali yükümlülük" kavramı pek açık değildir. Uygulamada, kanun gücüne dayalı olarak alınan her türlü kamu geliri benzeri mali yükümlülük olarak ele alınmaktadır. "Vergi alma hakkı" şeklinde bir tanımlama yapıldıktan ve alınacak olan verginin konuları belirlendikten sonra "benzeri mali yükümlülük" şeklinde bir ifadeye de gerek kalmayacaktır.

Vergilerin tahsil yetkisi T.C. Maliye Bakanlığı'na ait olmakla birlikte, bu yetkinin yerel yönetimlere devrine de olanak tanınmalıdır. Böylece yerel demokrasinin gelişmesi yolundaki ilk ve en önemli adım atılmış olacaktır²². Ayrıca, kanunlarla, vergilerin muafık, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin olmak üzere bakanlar kuruluna yetki devri yapılabildiği gibi; tahsil yetkisi yerel yönetimlere devredilen vergilere ilişkin olmak üzere, aynı konularda yerel yönetimlere de düzenleme yetkisi, yine kanuna bağlı olarak ve alt ve üst sınırları belirlenmek koşuluyla, devredilebilmelidir.

22 Mali federalizm konusunda daha geniş bilgi için bkz. Andrei TIMOFEEV, "Fiscal Federalism and Growth", <<http://home.cerge.cuni.cz/tan/proposal.htm>>, 22.05.2001.

Sonuç

Sonuç olarak “Mali Hükümler” başlığı altında yapılacak çalışmalara yol gösterici olması açısından aşağıdaki madde metinleri üzerinde tartışılabilir. Şüphesiz Türkiye Cumhuriyeti geniş bir mali müktesebata sahiptir. Bu çerçevede mali işleyiş zaman zaman revize edilmekte ve aksaklıklar giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak Türkiye’de siyasi kurumların mali yetkilerinin anayasal düzeyde yeniden tanımlanması ve oyunun kurallarının baştan belirlenmesi demokratik bir yapılanmanın en önemli kuralı olarak karşımıza çıkmaktadır.

İlgili Bölüm

Mali Hükümler

I. Bütçe

A. Bütçe Hakkı

Madde) Bütçe hakkı ulusundur.

Ulus, Bütçe Hakkını Türkiye Büyük Millet Meclisi’ndeki temsilcileri aracılığıyla kullanır.

B. Bütçenin Birliği

Madde) Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki bütün kamu tüzel kişilerinin harcamaları, tek bir bütçeden ve yıllık olarak yapılır.

Devlet harcamalarının tümü, yıllık bütçede gösterilmek zorundadır.

Yıllık bütçede gelecek yıllara ilişkin gelir ve giderler için düzenleme yapılamaz.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

C. Bütçenin Denkliği

Madde) Yıllık bütçede yer alan giderler toplamı, devlet gelirlerinden fazla olamaz. Bu amacı gerçekleştirebilmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi, önce gelir bütçesini, daha sonra da gider bütçesini onaylar.

D. Bütçe Hazırlık Süreci

Madde) Bakanlar Kurulu, bütçe kanun tasarısını, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi' ne sunar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Komisyonu'nda görüşülen tasarı 55 gün içinde kabul edilir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, kabul edilen metni 20 gün içinde görüşür ve karara bağlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurul' da, bütçe kanun tasarısı hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanun tasarısının Genel Kurul' da görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Bir sonraki yıla ait bütçenin hazırlanması ile ilgili esas ve usuller, uygulamaya konulacak bütçe yasasında belirlenir.

Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu Kararı ile aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.

E. Bütçe Komisyonu

Madde) Bütçe kanun tasarıları, Bütçe Komisyonu'nda incelenir.

Bütçe Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının onda biri kadar milletvekilinden oluşur.

Bütçe Komisyonu'na seçilen milletvekilleri başka hiçbir komisyonda görev alamazlar, kamu yararına dahi olsa hiçbir yere üye olamazlar, milletvekilliği dışında gelir getirici hiçbir faaliyette bulunamazlar.

Bütçe Komisyonu'nda, iktidar parti veya partileri komisyon üye tam sayısının beşte üçü kadar üye ile temsil edilir. İktidarın birden fazla partinin ortaklığına bağlı olması durumunda iktidar partilerinin sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre üyeler paylaşılır. Kalan üye sayısı ise mecliste grubu bulunan siyasi partiler ile bağımsızlar arasında bunların sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre paylaşılır.

F. Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi

Madde) Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi, esas olarak, Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanır.

Her milletvekilinin alacağı ücret, milletvekili genel seçimlerinden önce ve kanuni süresi içinde Yüksek Seçim Kurulu'na milletvekili aday listeleri ile birlikte bildirilen brüt ücret tutarını aşamaz. Bu ücret, milletvekili olarak yemin edilen günü izleyen ayın başından başlamak üzere ve bir sonraki milletvekili genel seçiminden önceki ayın sonuna kadar aylık olarak ödenir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde, anayasada belirlenen toplam milletvekili sayısı kadar sekreter kadrosu ve yine aynı sayıda sözleşmeli danışman kadrosu ile bu sayının beşte biri oranında idari personel kadrosu bulunur. Bu personelin ücretleri devlet personel rejimine göre aynı işi yapan diğer devlet memurlarının ücretinden yüksek olamaz.

Meclis başkan ve vekilleri ile kabine üyeleri ve komisyon başkanları dışındaki milletvekillerine konut ve lojman tahsisi ile makam aracı tahsisi yapılamaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde kullanılacak hizmet aracı sayısı yirmiye aşamaz.

Milletvekilleri ve meclis çalışanlarının ücretleri, her bütçe yılı başında, en çok memur maaş katsayısı oranında artırılır.

G. Kesin Hesap

Madde) Bütçe kesin hesap kanunu tasarıları, hesap dönemi sonunu izleyen yılın yedinci ayı sonuna kadar, Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi' ne sunulur.

Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısı verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi' ne sunar.

Genel Kurul, yeni yıl bütçe kanunu ve geçmiş yıl kesin hesap kanunu tasarılarını birlikte inceler ve karara bağlar.

Kesin hesap kanunu tasarısının onaylanması, Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların sonuçlandığı anlamına gelmez.

H. Kesin Hesap Komisyonu

Madde) Kesin Hesap Komisyonu, kesin hesap kanunu tasarısını inceler.

Kesin Hesap Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının onda biri kadar milletvekilinden oluşur.

Kesin Hesap Komisyonu'na seçilen milletvekilleri başka hiçbir komisyonda görev alamazlar, kamu yararına dahi olsa hiçbir yere üye olamazlar, milletvekilliği dışında gelir getirici hiçbir faaliyette bulunamazlar.

Kesin Hesap Komisyonu'nda, iktidar parti veya partileri komisyon üye tam sayısının beşte ikisi kadar üye ile temsil edilir. İktidarın birden fazla partinin ortaklığına bağlı olması durumunda iktidar partilerinin sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre üyeler paylaşılır. Kalan üye sayısı ise mecliste grubu bulunan siyasi partiler ile bağımsızlar arasında bunların sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre paylaşılır.

Kesin Hesap Komisyonu Başkanı, Anamuhalefet Partisi'nce seçilir.

II. Borçlanma Yetkisi

Madde) Bakanlar Kurulu, bütçe denkliğinin sağlanması için zorunlu hallerde, gelir bütçesinin yüzde yirmi beşini aşmayacak bir oranda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden borçlanma yetkisi isteyebilir.

Bu yetki talebi, bütçe görüşmeleri sırasında olabileceği gibi, yıl içinde ihtiyaç duyulan bir zamanda da olabilir.

Ancak, genel ve yerel seçim tarihinden önceki altı ay ile milletvekili ve yerel yönetimler ara seçimlerinden önceki üç ay içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden alınmış bile olsa, borçlanma yetkisinin kullanılması söz konusu olamaz.

Borçlanma yetkisi, ancak yasa ile verilir.

III. Vergilendirme Yetkisi

A. Vergi Alma Hakkı

Madde) Türkiye Büyük Millet Meclisi, kamu hizmetlerini karşılamak üzere, herkesten gelir, gider, servet ve gümrük vergileri alma hakkına sahiptir.

B. Vergilerin Yasallığı

Madde) Vergiler yasa ile konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

C. Yetki Devri

Madde) Vergilerin muafık, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin hükümlerinde, ilgili vergi yasasının belirlediği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu' na veya kendilerine tahsil yetkisi verilmiş birimlere, yasa ile devredilebilir.

D. Tahsil Yetkisi

Madde) Vergileri tahsil yetkisi T.C. Maliye Bakanlığı'na aittir.

Bu yetki yerel yönetimlere yasa ile devredilebilir. Yerel yönetimler, tahsil yetkisini yasa ile belirlenen esas ve usullere göre kullanırlar.



İ. İlhan HATİPOĞLU
(Maliye Bakanlığı BUMKO
Genel Müdürü, İDKK Başkanı)

SAYDAMLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU

Kamu idarelerimizin değerli yöneticileri, değerli katılımcılar, hanımefendiler, beyefendiler; hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatına, Strateji Geliştirme Başkanlığına ve Mali Hizmetler Uzmanları Derneğine bu toplantıyı düzenlediği ve bizleri bir araya getirdiği için çok teşekkür ediyorum. Doğrusu kamu yönetiminin saydamlık, hesap verebilirlik bağlamında ele alındığı böyle bir toplantının Meclis çatısı altında yapılmasını ve Sayın Meclis Başkanımızın açılış konuşmalarında bulunmasını çok önemli buluyorum. Bunun, Türkiye Büyük Millet Meclisinin konuya verdiği önemin ve sahiplenmenin bir ifadesi olduğunu düşünüyorum. Bu anlamda, Sayın Başkanımıza ve İdari Teşkilat Başkanı olarak Sayın Genel Sekretere teşekkürlerimi sunuyorum. Genel Sekreterliğin farklı konularda kamu yöneticilerini bir araya getirme çabasını da yeni bir perspektif olarak önemli bulduğumu ifade etmek istiyorum.

Bildiğimiz gibi son otuz yılda kamu yönetiminde çok önemli felsefe değişiklikleri, perspektif değişiklikleri yaşandı. Bu değişikliklerin ana başlıklarına baktığımızda, kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş odaklılık, hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik sonuç odaklı yönetim, kaynakların kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimliliği esas alan harcama yönetimi öne çıkmaktadır. Bu anlayış, kamu hizmetlerinin sunumunda kamu kaynaklarının ne şekilde kullanıldığının sorgulanması, açıklanması ve yönetim sorumluluğuna dayalı hesap verilebilirlik ve mali saydamlık ilkelerini beraberinde getirmiştir. Bu toplantının ana başlıklarından biri “şeffaflık”. Ben 5018 sayılı Kanunun genel terminolojisine uygun olarak şeffaflıkla aynı anlamda olmak üzere “mali

saydamlık” ifadesini kullanmak istiyorum. Hepinizin bildiği gibi “mali saydamlık, hesap verebilirlik” ifadeleri mevzuatımıza ilk olarak, 2003 yılında 5018 sayılı Kanunla girmiş bulunuyor. Mali mevzuatın anayasası olarak değerlendirilebilecek olan bu Kanunun temel amacı kapsamında “mali saydamlık, hesap verebilirlik” ifadelerinin kullanılmasının çok önemli olduğunu vurgulamak istiyorum.

Kanunun amaç başlıklı 1 inci maddesinde “hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere şu konuları düzenlemektir.” şeklinde bir ifade kullanılarak, Kanunun hesap verebilirliğe ve saydamlığa odaklandığı konusu net bir şekilde belirtilmektedir.

Tabii, mali saydamlık nedir ya da Kanunda ne şekilde ifade ediliyor? Kanun mali saydamlığı, kamu yönetiminde görevler, hedefler, faaliyetler ve her türlü kamu kaynağının kullanımı konusunda vatandaşların tam, doğru ve zamanında bilgilendirilmesi olarak tanımlıyor.

5018 sayılı Kanunda mali saydamlık ilkeleri de belirlenmiştir. Buna göre, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde tanımlanmalıdır. Hükûmet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir bir şekilde paylaşılması yine çok önemli bir ilke olarak Kanunda vurgulanmış bulunmaktadır. Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine göre oluşturulması zorunluluğu da mali saydamlığın temel ilkelerinden biri olarak öne çıkıyor.

Şüphesiz saydam bir mali sistem, medya ve sivil toplum kuruluşları ile kamuoyunun denetimini güçlendirecek; böylece, devlete olan güveni de pekiştirecektir.

5018 sayılı Kanunda, mali saydamlığın hayata geçirilmesini sağlayacak araçlara da yer verilmiş bulunmaktadır. Buna göre bakanların; idarelerin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmeleri öngörülmüştür. Kamu idarelerinin bütün gelir ve giderlerinin bütçelerde gösterilmesi ilkesi getirilerek bütçe birliği sağlanmış; böylece, kamu kaynaklarının elde edilmesinde ve kullanılmasında kamuoyu denetimi güçlendirilmiştir.

Hepimizin bildiği üzere, kamu kaynaklarının nerelere kullanıldığını da raporlayan muhasebe sistemi, bir yandan karar alıcılarının ihtiyacı olan verileri temin etmekte, öte yandan kamuoyu denetimine ve dolayısıyla hesap verme sürecine kanıt sağlamaktadır.

Bu anlamda, 5018 sayılı Kanunda, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerini kapsayacak şekilde bir muhasebe birliği sağlanmış ve muhasebe standartları oluşturulmuş, tüm mali işlemlerin ortaya çıktığında kaydedilmesi ve raporlanması esasına dayanan tahakkuk esaslı muhasebeye geçilmiştir. Böylece, tüm devlet faaliyetleri kayıt altına alınarak uluslararası karşılaştırmalara imkân tanıyacak mali raporlar ve mali istatistikler üretilmekte ve kamuoyuna sunulmaktadır.

Mali saydamlıkta temel aktörler ile bu aktörlerin rolleri ve kullandıkları araçların da net bir şekilde tanımlanması ve bunun kamuoyuyla paylaşılması gerektiği de Kanunda açıkça belirtilmiş durumdadır. Buna göre Türkiye Büyük Millet Meclisimiz, Bakanlar Kurulumuz, Yüksek Planlama Kurulu, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Sayıştayımız, Hazine Müsteşarlığı, tüm harcamacı idareler aslında mali saydamlıktaki temel aktörleri oluşturmaktadır.

Buna göre, Kalkınma Bakanlığı, ilk başta kalkınma planlarını hazırlayarak Meclise sunuyor ve Meclis kararıyla kalkınma planları yürürlüğe giriyor. Daha sonra orta vadeli program ve mali planın hazırlanması sürecinde Kalkınma Bakanlığı orta vadeli programı hazırlıyor ve bütçe hazırlık sürecinde tüm kamu idarelerinin yatırım projesi tekliflerini değerlendiriyor. Ayrıca, kamu idarelerinin stratejik plan hazırlama süreçlerine ilişkin usul ve esasları belirliyor.

Maliye Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu kararıyla orta vadeli mali planın yürürlüğe girmesinde önemli bir aktör.

Maliye Bakanlığımız, kamu idarelerinin performans programları doğrultusunda gelen kaynak tekliflerini dikkate alarak, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısını hazırlayıp Bakanlar Kuruluna sunuyor ve Meclisimiz de tabii merkezi yönetim bütçe otoritesi olarak, merkezi yönetim bütçesini ve sonuçları itibarıyla da kesin hesap kanun tasarısını görüşerek kabul ediyor.

Yine Maliye Bakanlığımız, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının tüm bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını içeren genel faaliyet raporunu hazırlayarak kamuoyuna sunuyor.

Hazine Müsteşarlığımız, genel bütçe kapsamındaki idarelerce yürütülen faaliyetlere ilişkin nakit açıklarının yönetilmesi, kamu borçlanma politikasına ilişkin ilke ve stratejilerin belirlenerek orta ve uzun vadeli ve yıllık borçlanma programlarının hazırlanması, risk yönetimi kapsamında alınacak tedbirlerin belirlenerek değerlendirilmesi ve kamunun iç borç, dış borç, hazine garantileri ve hazine alacaklarının yönetimi görevlerini üstleniyor.

İçişleri Bakanlığımız, mahalli idarelerin bütçelerinin hazırlanması, işlemlerinin muhasebeleştirilmesi, mali tabloların ve kesin hesabın çıkarılmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinden sorumludur. Ayrıca, mahalli idarelerce hazırlanan faaliyet raporlarını esas alarak, mahalli idareler genel faaliyet raporunu, Sayıştaya ve kamuoyuna sunuyor.

Sayıştayımız, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, kanunlarla denetimine verilmiş diğer idarelerin iç kontrol sistemlerini değerlendiriyor, söz konusu idarelerin faaliyet karar ve işlemlerinin dış denetimini yapmak ve mali işlem ve hesaplarını kesin hükme bağlamakla görevlidir.

Mali saydamlığı güçlendirmek amacıyla yeni bir araç olarak her yıl “Vatandaş Bütçe Raporu” hazırlanması ve yayımlanması için 5018 sayılı Kanunda değişiklik yapmayı öngörüyoruz. Bu önerimizi içeren değişiklik taslağını Bakanlar Kuruluna sunduk. Bununla, her kamu idaresi, teknik ifadelerin dışında, vatandaşın anlayabileceği bir şekilde harcamalarını hangi alanlara yoğunlaştırdığını vatandaşımızla paylaşacak. Maliye Bakanlığı da vergilerin nerelerden toplandığı ve temel olarak nerelere harcandığı konusunda bir vatandaş bütçe raporunu kamuoyuyla paylaşacak.

Tüm bu anlatımlardan anlaşılacağı üzere, 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatla, mali saydamlıktaki aktörler, roller, araçlar çok açık bir şekilde tanımlanmış bulunuyor.

Hesap verebilirlik ikinci ana başlığımız. Hesap verebilirlik, ülkeyi yönetenlerin vatandaşlara karşı sorumlu olmaları nedeniyle demokrasinin çok önemli bir gereğidir.

Hesap verebilirlik, esas olarak, kamu kaynaklarını kullanma yetkisi olanların bu kaynakları hukuka uygun, etkin ve verimli bir şekilde kullanma ve görevlerini amaç ve hedefler doğrultusunda yürütme sorumluluklarını üstlenme ve faaliyet sonuçlarını yetkili mercilere ve kamuoyuna açıklama zorunluluğu olarak ifade edilebilir.

Hesap verme sorumluluğu 5018 sayılı Kanunun 8 inci maddesinde tanımlanmış durumda. Bu kapsamda, Kanunun farklı maddelerinde sorumluluklar ve hesap verilen merciler de belirlenmiştir. Buna göre, Kanunun 10 uncu maddesinde, bakanların Başbakana ve Meclise karşı, 11 inci maddesinde, üst yöneticilerin bakana, mahalli idarelerde meclislerine karşı, yine 41 inci maddesinde, harcama yetkililerinin üst yöneticiye karşı sorumlu oldukları açıkça belirlenmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla bir harcama biriminden, bakanlarımıza kadar tüm yetki kullanan, kaynak kullanan ya da siyasi sorumluluğu olan pozisyonun kamuoyuna hesap vermesinin süreçleri tanımlanmış durumdadır. Hesap verebilirlik esas itibarıyla, belirli bir dönemde ulaşılması planlanan hedef ve göstergelerin belirlenerek taahhüt edilmesi ve dönem sonunda sonuçların raporlanması yoluyla yerine getiriliyor. Hükûmetimiz tarafından hedef ve göstergeler orta vadeli program ve mali planda açıklanıyor. Stratejik planlarla tüm kamu idarelerimiz de hedef ve göstergelerini açıklıyor. Performans programlarıyla yıllık hedef, gösterge ve faaliyetleri ile bütçelerini, hangi kaynakları elde ettiklerini ve nerelere kullanacaklarını baştan açıklıyorlar ve yılın sonunda faaliyet raporlarıyla, Meclis tarafından millet adına kendilerine tahsis edilen kaynakları hangi faaliyetlerde kullandıklarını ve başlangıçta hedef olarak gösterdikleri hususlarla gerçekleşenler arasındaki farkları da net bir şekilde kamuoyuyla paylaşıyorlar. Dolayısıyla milletin vermiş olduğu kaynakların hangi hedefler doğrultusunda kullanıldığı ve dönemin sonunda ne tür hizmetler üretildiği kamuoyuyla paylaşılıyor ve sonuçta da tabii kesin hesap kanunuyla Meclis, yıl içindeki faaliyetlerin ve bütçenin kullanımını teyit etmiş oluyor.

Faaliyet raporlarının buradaki önemine tekrar dikkat çekmek istiyorum. Her bir harcama birimi “birim faaliyet raporu” düzenleyerek üst yöneticiye sunuyor. Her bir üst yönetici “idari faaliyet raporu” düzenleyerek Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığına sunuyor. Her bir mahalli idare “idari faaliyet raporu” düzenleyerek yine Sayıştay’a ve İçişleri Bakanlığına sunuyor. İçişleri Bakanlığı da “mahalli idareler genel faaliyet raporu” hazırlayarak Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığına sunuyor. Maliye Bakanlığı “genel faaliyet raporu” düzenleyerek Sayıştay’a sunuyor. Dolayısıyla her bir birim yapmış oldukları faaliyetlerinin sonucunu kamuoyuyla, ilgili taraflarla paylaşmak durumunda.

Hesap verebilirliği sağlamak üzere, idari faaliyet raporu ve mahalli idareler genel faaliyet raporu ve yine, genel faaliyet raporunun kamuoyuyla paylaşılmasının da çok önemli olduğunu yine ifade etmek istiyorum.

Hesap verebilirlikte Kanunun getirmiş olduğu önemli unsurlardan biri de iç denetim. İç denetim; faaliyetlerin amaç ve hedeflere uygunluğunu, idarede iç kontrol sisteminin yeterliliği ve etkinliğini, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığını değerlendiren ve sonuçlarını birim yöneticileri ile üst yöneticilere raporlayan fonksiyonel olarak bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanıyor.

Kamu mali yönetim reformunun önemli yapı taşlarından birisi olan iç denetim faaliyetlerine ilişkin olarak; idarelerce yıllık iç denetim faaliyet raporları düzenleniyor. Merkezi uyumlaştırma fonksiyonunu yürüten İç Denetim Koordinasyon Kurulu da tüm kamu idarelerinin iç denetim raporlarını konsolide ederek, Kamu İç Denetim Genel Faaliyet Raporu'nu hazırlıyor ve Maliye Bakanı'na sunarak kamuoyuna açıklıyor.

Böylece tüm birimler faaliyet raporları aracılığıyla, almış oldukları kaynakların nerelerde kullanıldığı hususunu tüm kamuoyuyla paylaşmış oluyorlar.

Sayın Meclis Başkanımız konuşmalarında bir müfettiş korkusundan, denetime ilişkin algılardan, bunun da yöneticilerimizin risk alma konusunda ya da işlemleri yürütme konusundaki doğurduğu sonuçlardan bahsetti.

5018 sayılı Kanun aslında yeni bir denetim felsefesini, denetim anlayışını kamu yönetimine getirmiş durumda ve bu yönetim anlayışında iç denetim, temel olarak üst yöneticiye danışmanlık yapma ve makul bir güvence sağlama fonksiyonunu üstlenmektedir.

Size aktarabileceğim çok önemli unsurlarından bir tanesi de dış denetim. Sayıştay Kanunu, 2010 Aralık itibarıyla değişti ve 5018 sayılı Kanuna uyumlu bir şekilde dizayn edildi.

Sayın Sayıştay Başkan Yardımcımız Erol Akbulut Bey benden sonraki konuşmacı ve dolayısıyla Sayıştay'ın sistemdeki dış denetim yönüyle fonksiyonlarını ayrıntılı bir şekilde paylaşacaklardır. Ama sadece şunu ifade etmek istiyorum: 5018'e paralel bir Sayıştay Kanununun biraz gecikmeli bir şekilde sistemimize girmesi, kamu mali yönetimi reformunun idarelerimizde uygulanması konusundaki gecikmelere neden olmuştur. Bununla birlikte, Sayıştay Kanununun 2010 Aralık ayında kabul edilerek yürürlüğe girmesini önemli bir gelişme olarak değerlendiriyorum.

Son olarak, aslında “hesap verme döngüsü” diyebileceğimiz süreci çok kısaca dikkatlerinize sunmak istiyorum.

Bildiğiniz üzere vatandaşlarımız, yasama organımıza seçimlerle yetkiyi devrediyor, yasama organımız Bakanlar Kurulumuza ve ilgili idarelerimize bütçe kanunuyla ve performans programlarıyla gelir elde etme ve harcama yetkisini devrediyor. Uygulama sonrasında ise faaliyet raporlarıyla her bir harcama yetkilisi üst yöneticiye, üst yönetici bakanlara, Sayıştay’a ve kamuoyuna hesap veriyor.

Sayıştay, tahsis edilen bu kaynaklarla ilgili denetimi Meclis adına gerçekleştiriyor. Sonuç olarak, Meclis, her bir seçimde milletten yetki alma sürecini tekrar başlatıyor. Dolayısıyla, aktörlerin rollerini tam olarak yerine getirmeleri hâlinde, bu hesap verme döngüsünün kamu kaynaklarının etkili bir şekilde kullanılmasına güvence teşkil edeceğini düşünüyorum.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu son altı yılda daha etkin bir şekilde uygulandı. Bu süreç, Meclisin bütçe hakkının kullanımından kamu yönetiminin etkinliğine kadar çok önemli katkılar sundu. Önümüzdeki süreç, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulanmasındaki tecrübelerin ışığında “Vatandaş Bütçe Raporu” gibi yeni birtakım reformların da yapıldığı bir süreç olacaktır.

Dikkatlerin ve ilginiz için çok teşekkür ediyorum.



Erol AKBULUT
(Sayıştay Başkan Yardımcısı)

DIŞ DENETİM AÇISINDAN ŞEFFAFLIK VE HESAP VERİLEBİLİRLİK

Sayın Başkanım, çok değerli dostlar; hepinize hayırlı günler diliyorum.

Konuşmama başlamazdan önce siz değerli dostlara düşüncelerimi aktarma imkânı verdiği için Meclis Strateji Başkanımıza ve onun elemanlarına ve tüm görevlilere baştan teşekkür etmek istiyorum.

Şimdi, ben aslında bu konuşmamı biraz genel yapacağım, çünkü süre kısıtlı, bu konuyla ilgili olarak ne kadar konuşsak bütün konuları ifade etmek bakımından gene de aciz kalabileceğimizi düşünüyorum.

Öncelikle, tabii, Türkiye olmak üzere -bu herhangi bir ülke olabilir- bir ülkede kamu mali yönetim sisteminin varlığı ve etkinliği hususunu anlayabilmek bakımından eğer analiz etmek istiyorsanız, benim kendi şahsi düşünceme göre “mali sistem çemberi” denilen bir çember bakımından karşılaştırma yapmanın faydalı olacağını düşünüyorum.

Ekranda gördüğünüz gibi böyle bir çember. Bu çember 4 parçadan oluşuyor. Birinci parçada “kamu mali yönetim sistemi” dediğimiz bir sistem, bunun varlığı, ikincisi dış denetim kısmı, üçüncüsü Meclis, bütçe hakkını kullanmak üzere görevli olan bir komisyon. Bunun adı değişik olabilir, ister kamu hesapları komisyonu ister Sayıştay komisyonu ya da herhangi bir komisyon olabilir gayet tabii ki. Bir diğer ve dördüncü, ama önemli bir unsur, gene aynı şekilde, izleme unsurunun varlığıyla bütünleşen bir sistem çemberidir.

Devam edersek, bu çemberin birinci, temel ayağı kamu mali yönetim sistemidir. Şüphesiz, evvela, bir ülkede ne şekilde kamu mali sistemini yönetmek istiyorsanız ona ilişkin bir mevzuat düzenlemek durumundasınız, bu ülke özellikle de demokratik bir hukuk devleti ise.

Dolayısıyla, kamu mali yönetim sistemi adına ülkemize baktığımızda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun bu hizmeti yerine getirdiğini görüyoruz.

Saydamlık ve hesap verebilirlik konusunda 1'inci maddeden başlayarak, "Amaç" başlıklı 1'inci maddeden başlayarak birçok maddelerde bu husus işleniyor. Tabii, amaç maddesi de önemli, çünkü orada hepinizin çok iyi bildiği gibi "Saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak üzere ... ile diğer hizmetleri yürütür." deniliyor.

Bir başka benim açımdan önemli olan husus, kamu maliyesinin temel ilkelerini düzenleyen 5'inci maddedir.

Bu maddenin özellikle (b) ve (d) fıkraları, üzerinde zikredilmeye değer hususları içeriyor. Bunlardan (b) fıkrası diyor ki: "Kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde yürütülür." Bu, tabii, bir talimattır. (d) fıkrası ise "Kamu mali yönetimi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkını sağlayacak şekilde yürütülür." diyor.

Bunlara baktığımızda, bu iki hususun gerçekleştirilmesi, gerçekten başından beri konuştuğumuz iki unsurun gerçekleştirilmesi bakımından hayati öneme haiz olduğunu anlamak zannediyorum pek zor olmayacak.

Buradan hareketle, hatta ben diyorum ki 5018 sayılı Kanun'un ve tabii, bu esas alınarak, tabii, başka şeyler de var ama, özellikle 5018 sayılı Kanun esas alınarak çıkarılan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uygulamalarında, yorumlamalarında bir tereddüde düşüldüğünde, bu tereddüdü giderebilmek bakımından karar vericiler açısından anahtar bir soru sorulması yeterli. İstisnalar tabii ki her zaman olabilir, ama yüzde 99 mutlaka doğru sonuca ulaşmak mümkün uygulamada. Eğer tereddüt edilen hususla ilgili olarak şu soruyu sorduğunuzda, "Hangisi, hangi yorum hesap verme sorumluluğunu sağlatıyor?" sorusuna cevap veriyorsa, o doğrudur. Bunu rahatlıkla kullanabilirsiniz, bu anahtar soruyu. Cevap vermiyorsa, biliniz ki bu doğru değildir. Örneğin, bir sistem kuruyorsunuz, ikincil mevzuat adına, yeni bir muhasebe sistemi kuruyorsunuz, bu sistemi kurduğunuzda sormanız gerekir kendinize: "Bu sistem hesap verme sorumluluğunu, 5018 sayılı Kanun'da ifade edildiği gibi sağlar mı sağlamaz mı?" Sağlamıyorsa, hiç düşünmenize gerek yok, bu kurulan sistem doğru değildir. Bunu bir örnek olarak verdim, tabii, bunları çoğaltmak her zaman için mümkündür ve diğer bütün konular için de aynı şekilde geçerlidir.

Hesap verme sorumluluğunu en geniş hâliyle, gayet tabii 5018 sayılı Kanunu'muz 8, 10 ve 11'inci maddelerde açıklıyor, sizler bunları benden daha iyi biliyorsunuz, ama ilk defa giren tanımlar olması bakımından elbette hayati öneme haiz.

Mali saydamlık konusu 7'nci maddede var. Dış denetim konusu, tabii, orada da yine "Hesap verme sorumluluğunu sağlattırmak üzere." deniliyor, çok önemli bir madde elbette. Yine 68'inci maddede bütün bunlar olurken, gerek denetimin gerek uygulamaların, aslında -diğer maddelerde var- uluslararası genel kabul görmüş standartlara uygun olarak yürütüleceğini ifade etmektedir, bu da aslında saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin güvence altına alınması bakımından son derece önemli olan bir husustur ve altının çizilmesi gerekir, çünkü bütün çalışmalarda bu sorunun da sorulması gerekiyor, "Yapılan işler uluslararası standartlara ne kadar uygun ya da değil?" çünkü netice itibarıyla uluslararası standartlar dediğiniz şeyler, bir ülkenin ya da herhangi bir teşkilatın kendi çıkardığı hususlar değil, bütün dünyaya mal olmuş global olan unsurlardır. Elbette bizler de Türkler olarak zaman zaman bunların oluşmasında katkı sağladık. Dolayısıyla, bunları yabancıların değil, aynı zamanda bizim de standartlarımız olarak düşünmekte hiçbir beis yoktur diye düşünüyorum.

Netice itibarıyla şunu söyleyebiliriz: 5018 sayılı Kanun'a baktığınızda, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin tamamlanabilmesi için gerekli olan bütün sistemler vardır. Bütçe sistemi, performans bütçe sistemi örneğin, diğer bütün iç kontrol sistemi ve dış denetim, diğer bütün sistemler netice itibarıyla saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin yerine getirilebilmesi bakımından tesis edilmiştir. Bu bakımdan, âcizane benim görüşüm, yaptığım analizde herhangi bir eksiklik söz konusu değildir.

Diğer konu dış denetim. Bildiğiniz gibi 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Türkiye'de dış denetimi düzenliyor, oldukça geç yürürlüğe girdi, maalesef, aslında 5018 sayılı Kanun'a paralel olarak yürürlüğe girmesi gereken bir metindi, ancak çeşitli nedenlerle bildiğiniz gibi bugünlere kadar kaldık, yeni çıktı, uygulaması da yeni başladı.

Bu kanuna baktığımızda konumuz açısından özellikle 1'inci maddede "Bu kanunun amacı" diye başlayan kısım, "Kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde..." diye gidiyor. Dolayısıyla, en temel unsur gene burada da var ve burası elbette konumuz açısından son derece önemli.

Diğer konu, yine burada da 35'inci maddemizde denetimin genel esasları, denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütüleceğini söylüyor. Burası da yine 5018 sayılı Kanun'da, söylediğim gibi saydamlık ve hesap verebilirlik açısından dış denetimin yapılması usul ve esaslarının saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerini güvence altına alacak şekilde yürütülmesini temin etmesi bakımından üzerinde durulması gereken bir konu olarak gördüğümü sizlere ifade etmek isterim.

Saydamlık açısından, tabii, Sayıştay Kanunu bakımından baktığımızda, dış denetim açısından baktığımızda 44'üncü maddemiz önem arz ediyor. Bu maddeye baktığımızda şunu göreceğiz: Sayıştay, raporlarını hazırlayıp Meclise sunduğundan itibaren on beş gün içerisinde raporlarını kamuoyuna açıklamak durumundadır. Bu, tabii, Türkiye'ye gelen ilk önemli unsurlardan bir tanesidir ve saydamlık açısından takdir edersiniz son derece önemlidir. Bu konuyla ilgili olarak "Dış denetimin saydamlık ve özellikle hesap verme sorumluluğuna bakış açısı nedir?" diye sordüğümüzde, özellikle iki standardın bu konuyla ilgili doğrudan çok önemli olduğunu görmekteyiz.

INTOSAI, zannediyorum hepiniz biliyorsunuz, Uluslararası Yüksek Denetim Organları Teşkilatının İngilizce harflerinin kısaltılmış şeklidir. Tabii, Türkiye olarak biz de buranın üyesiyiz ve dolayısıyla bu standartlara uymamız, en azından etik olarak, buranın bir üyesi olarak gerekliliği vardır, ancak dediğim gibi, hem 5018 sayılı Kanun'da hem 6085 sayılı Kanun'da bu çalışmaların genel kabul görmüş uluslararası standartlara göre yapılacağını yazılmış olması altında, kanun uygulaması bakımından da bir zorunluluk ortaya koymaktadır. Bu bakımdan bu hükümlerin de çok önemli olduğunu zannediyorum artık söylemeye gerek yok.

36'ncı standart şunu söylüyor, INTOSAI standardıdır bu: Düzenleme biçimi ne olursa olsun, yani ister yargı fonksiyonuna sahip bir Sayıştay ol ister yargı fonksiyonu olmasın Anglosakson tipi Sayıştay ol, istersen kurullar şeklinde çalışan bir Sayıştay ol, ne şekilde olursan ol, ancak Sayıştay'ın temel işlevi kamusal hesap verme sorumluluğunu yerleştirmek ve geliştirmektir. Bu Sayıştay'ın doğrudan görevidir. Bunu bir başka şekilde bir başka kuruma, başka bir makama devretmesi, Sayıştayların, mümkün değildir.

Ancak 44'üncü madde de bunu destekleyen çok önemli bir unsur. Bu da diyor ki: "Kamusal hesap verme sorumluluğu, Sayıştay'a tanınan yetkiler,

Sayıştay'ı tüm kamu kurumlarında düzenlilik ve performans denetimini yürütmekle ve yürütülen denetimi yönlendirmekle yetkili kıldığı ölçüde gelişmiş olacaktır.”

Eğer dış denetim olarak siz kamuda hesap verme sorumluluğu yerleştirecekseniz, 44'üncü maddede sayılan yetkilere de haiz olmak mecburiyetindesiniz, değilseniz boşuna uğraşmayın bu görevi yerine getiremezsiniz. Kuvvetli olduğu için de yeterli olduğu ölçüde yerine getirirsiniz, zayıfladığı ölçüde de bunu yerine getirmekten uzak kalırsınız.

Bu anlamda, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na baktığımızda bir eksikliğimiz görünmüyor, dolayısıyla Sayıştay'ın artık bu konuda herhangi bir mazeret üretmesi de söz konusu olmayacaktır. Ancak ne var ki buralarda yapılacak değişiklikler kesinlikle geriye gidiştir, hiçbir şekilde bu anlamda bu denetim yetkilerinden denetim tekniklerinin uygulanmasında herhangi bir eksiklik asla kabul etmez, dış denetimin kuvvetli, etkin, verimli olabilmesi bakımından.

Diğer bir unsur, üçüncü unsurumuz, tabii, hesap verme sorumluluğunu sağlatabilmesi bakımından Sayıştay raporlar düzenleyecek. Bu raporları birilerinin değerlendirmesi gerekiyor. Anayasa 160'ncı madde açık: Sayıştay Parlamento adına denetimlerini yapacak ve sonuç itibarıyla, değerlendirmek için de Parlamente'ya verecek. Benden önceki konuşmacı arkadaşımın söylediği bütçe hakkı son derece önemli, hepiniz bunun ne olduğunu biliyorsunuz, o bakımdan oraya girmeyeceğim ancak bütçe hakkı Parlamente'nin doğrudan görevidir, yetkisidir ancak bunu da yine asla devredemez, devretmemesi gereken bir yetkidir. Dolayısıyla, bu hakkın da mutlaka kullanılıyor olması gerekiyor. Eğer bu uygulanmıyorsa, takdir edersiniz, sistemimizin üçüncü unsurunda ciddi boşluk var demektir.

Daha önceden bahsettim, 5018 sayılı Kanun'daki temel maddemiz, 5'inci maddesi, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'ndaki 1'inci madde.

Burada bir diğer husus, şunu belirtmekte yarar var: Tabii bütün bu gelişmeleri Avrupa Birliğine uyum sürecini yaşayan bir ülke bakımından, bu konuyla ilgili olarak durumun değerlendirilmesinde ve bazı hususların burada açıklanmasında yarar var diye düşünüyorum. O bakımdan, burada, müsaadenizle yüksek denetim kurumlarının Avrupa Birliğine entegrasyon bağlamında neler yapması gerektiği ve bu anlamda çıkarılan tavsiyeleri sizlerle paylaşmak istiyorum. Tabii, konumuz açısından değerlendireceğim

olayı. Bunların adı tavsiyedir ama ilgili fasılların kalkabilmesi bakımından bunları yerine getirmek mecburiyetindesiniz. Eğer bunları yerine getirmiyorsanız, o fasılların kalkmasını düşünmeyin. Bu hususlar mutlaka bir an evvel yerine getirilecektir. Ayinesi iştir kişinin lafa bakılmaz diyor. O var, bu var, şu var ama yok, bu hususların mutlaka olması gerekir, uygulamada da görülmesi gerekir deniliyor.

Bu tavsiyelere baktığımızda, konumuz açısından şu var: Yüksek denetim kurumu çalışmasının sonuçlarını doğrudan kamuoyuna ve Parlamentonun istifadesine sunabilmelidir. Sunabiliyorsa, tamam, işte şeffaflık anlamında rapor üretilmesi bakımından son derece önemlidir. Şu an itibarıyla bir değişiklik söz konusu olmazsa 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda bu hususta herhangi bir eksikliğimiz söz konusu değildir.

Diğer bir husus, yüksek denetim kurumunun çalışması Parlamento tarafından kendi içinde oluşturulmuş özel bir komisyon tarafından etkin bir biçimde değerlendirilmelidir. Tabii, üçüncü unsur bakımından bunu söylemek istedim. Bu anlamda değerlendirmeyi yaptığımızda, tabii ki bu unsurun da olmadığını görmekteyiz.

İzleme, son derece önemli bir husus. Tabii ki, Parlamentonun ve Sayıştay raporları neticesinde Meclisin aldığı kararlar konusunda kamu idarelerinin ne şekilde hassas davrandığı, uygulayıp uygulamadığı hususunun değerlendirilmesi ve geri dönüşüm olarak bunların uygulanmasının temin edilmesini sağlamak bakımından önemli bir unsurdur. Tabii, netice itibarıyla gene Parlamentaoya dönüşü vardır. Ancak izleme unsuru diğer unsurların varlığına bağlıdır. Bu unsuru gayet tabii ki, dış denetim yine yapacaktır. Dolayısıyla da izleme unsuru da bu bakımdan önemlidir. Bunların yapılmasını zorunlu kılan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 37'nci maddesinin (d) fıkrasında bir hüküm vardır. Yine 5018 sayılı Kanun'da ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uygulamalarının uluslararası genel kabul görmüş standartlara göre yapılacağını öngördüğü için, buna ilişkin Avrupa Birliğinin tavsiyelerinin standartlarının da önemi büyüktür. Burada da şu söyleniyor: "Yüksek denetim kurumu kendisi ve Parlamento tarafından yapılan tavsiyelerin kamu idarelerince uygulamaya konulup konulmadığını izlemelidir." diyor. Bunu da Sayıştay'ın ve Parlamentonun hassasiyetle yerine getirmesi gerekmektedir.

Şimdi, bu genel değerlendirmeyi yaptıktan sonra, müsaade ederseniz, Türkiye açısından sistemin değerlendirmesini kısaca yapmak istiyorum.

Kamu mali yönetim sisteminin varlığı, bahsettim, uygulamaya geçti ancak yapılan ilk denetimlerde görüyoruz ki, sistemde, sistemin kurulmalarında eksiklikler var. Bunların bir an evvel giderilmesi gerekiyor. Tabii, Sayıştay'ın, artık Kanun da yürürlüğe girdiğine göre, bu konuda kamu idarelerimize yardımcı olarak 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü sistemlerin ki, bu sistemler kurulacak ki, saydamlık ve hesap verebilmek hususları gerçekleştirilebilsin.

Diğer bir konu, dış denetimle ilgili mevzuat ve uygulaması. řu an itibarıyla herhangi bir eksikliğimiz yok. Mevzuat yeni, gayet tabii ciddi bir değişim var. Bu değişimin gerçekleştirebilmesi için Sayıştay'ın çok ciddi, yoğun bir çalışma yapması gerekiyor. Bu konuya ilişkin olarak da Başkanlık olarak elimizden geleni yapmaya gayret ediyoruz.

Bir diğer husus, Türkiye Büyük Millet Meclisince bütçe hakkının kullanılması meselesi. Daha önceden de bahsettik. Maalesef, bu husus yok. Bu husus yoksa gayet tabii ki, sistem çalışmıyor demektir. Çalışmayan bir sistemden başarı beklenemez. Onun için, bu hususu takdirlerinize arz ediyorum.

İzleme, diğer unsurlara bağlı olarak olacak bir unsurdur. Diğer unsurlar yani özellikle bütçe hakkının kullanılması bakımından Türkiye Büyük Millet Meclisi henüz sahneye girmediği için bu unsurun da varlığından bahsetmemiz elbette söz konusu değil. Genel durum da budur.

Hepinize saygılar sunuyorum.

Hepinize işlerinizde başarılar diliyorum.

**ŞEFFAF VE HESAP VEREBİLİR
KAMU YÖNETİMİ
SEMPOZYUMU
25 Haziran 2012**

İKİNCİ OTURUM



İKİNCİ OTURUM



Moderatör:

Doç. Dr. Ahmet KESİK - Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı

Konuşmacılar:

Dr. Levent KOÇAK - TBMM Bütçe Başkanı

«Yeni Kamu Mali Yönetimi Sisteminde Bütçe Hakkı»

Prof. Dr. Abuzer PINAR - Harran Üniversitesi İ.İ.B.F. Dekanı

«Şeffaf Ve Hesap verilebilir Kamu Yönetiminin Kalkınmadaki Rolü»

Mustafa AKMAZ - Hazine Müsteşarlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanı

«Türk Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi Nasıl Mükemmelleştirilebilir?»

Fatih SEZER - KİDDER Başkanı

«Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflaşma ve Hesap Verilebilirlik Açısından İç Denetimin Rolü: Neredeyiz, Nereye gidiyoruz ?»



İKİNCİ OTURUM

**(Moderatör: Maliye Bakanlığı
Strateji Geliştirme Başkanı
Doç. Dr. Ahmet KESİK)**

Saygıdeğer konuklar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının düzenlemiş olduğu “Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi” konulu Sempozyuma hoş geldiniz. Bizi bu nezih ortamda bir araya getiren başta Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri Dr. İrfan Neziroğlu olmak üzere, Strateji Geliştirme Başkanı Sayın Naim Çoban ve Mali Hizmet Uzmanları Derneği Başkan ve Yönetim Kurulu üyelerine buradan şükranlarımı sunmak istiyorum.

Sempozyumun İkinci Oturumunda dört kıymetli konuşmacıyla birlikteyiz, kendilerine “Hoş geldiniz” diyorum.

Sempozyumun başlığı “Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi.” Şeffaflık ve hesap verebilirlik, 5018 sayılı Kanun ile gündemimize gelen, son on yıldır tartışa geldiğimiz, içini doldurmaya çalıştığımız, etkin ve stratejik devlet olma yolunda araç olarak kullanmaya çalıştığımız bir kavramdır. Bu iki kavramı geniş anlamda ele almak gerekir diye düşünüyorum. Bu nedenle, 5018 sayılı Kanunun 7’nci maddesinin başlığı “Mali Saydamlık” olmasına rağmen Sempozyum başlığında “mali” ibaresi olmadan sadece “şeffaflık” ibaresinin olmasını anlamlı buluyorum ve bu yaklaşımı da destekliyorum.

“Şeffaf ve hesap verebilir kamu yönetimi”, “şeffaf ve hesap verebilir devlet” deyince meseleyi iyi yönetimle birlikte ele almak gerekiyor. Çünkü iyi yönetim; devletin katılımcı, hesap verebilir ve şeffaf olmasını öngörüyor. Bunun yanı sıra, devletin daha az maliyetli, yüksek kaliteli ve etkin hizmet sunmasını istiyor. Bu nedenle “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” kavramlarını daha geniş kapsamlı, daha geniş anlamda değerlendirmek gerekir diye düşünüyorum ve bu iki kavramın iyi yönetişimin en temel unsurlarından, araçlarından iki tanesi olduğunu düşünüyorum.

Peki -hesap verebilir olacağız, şeffaf olacağız, katılımcı olacağız, daha az maliyetli, daha kaliteli, etkili hizmet sunacağız- ne için? Aslında, bu kavramların bir etkisinin olması gerekir. Yani bu kavramları sırf yapmış olmak için değil, bunları bir amaç olarak değil ama araç olarak düşünüp bu kavramların olumlu bir etkisini beklememiz gerekir. Sadece bu kavramlar değil 5018'in bütün diğer unsurlarına baktığımız zaman, aslında hepsini bir araç olarak görmek gerekir ve bizi bir yere doğru götürmesini beklemek gerekir. Çünkü bütün ülkelerin, bütün milletlerin nihayetinde gitmek istediği bir yer var, o da kalkınma, refah ve zenginliktir. O zaman, bu kavramlar bizi kalkınma, refah ve zenginliğe doğru götürüyor mu, götürmüyor mu, ona bakmak gerekir. Eğer bu nihai hedefleri gerçekleştirebilecek bir hizmet üretiyorsak o zaman misyonumuzu yerine getirmiş oluruz diye düşünebiliriz.

Son yıllarda literatürde bu anlamda çok çalışma yapılmış durumdadır. Bilim adamları, kim neden zengin, kim neden fakir; kim neden kalkındı, kim neden kalkınamadı? sorularına cevap bulmaya çalışmaktadır. Son yıllardaki yapılan çalışmalara baktığımızda şeffaflık ve hesap verebilirlik yoluyla elde edebilecek kazanımların, ülkenin zenginleşmesi ve refahının artmasında çok önemli faktörler olduğunu görüyoruz. Bu kazanımların, kamu yönetiminde vatandaşla devletin birbirine yaklaşması, hizmet kalitesinin artması, paydaşların katılımının sağlanması, demokrasiyi güçlendirecek, karar ve süreçlerin açık ve anlaşılır olması ve kurumlara meşruiyet kazandırılması olduğunu görüyoruz.

Böylece yapılan iktisat tarihi çalışmaları, söz konusu kazanımlar yoluyla milletlerin refah ve zenginliği yakalayabileceğini göstermektedir.

Bu bağlamda yapılmış çalışmalardan en sonuncusu, Daron Acemoğlu ve James Robinson'un "Milletler Neden Başarısız Olur? / Why Nations Fail?" kitabıdır. Bunu niye söylüyorum? Bugünkü kavramların önemini vurgulamak için söylüyorum. Bunu niye söylüyorum? Bugünkü kavramlar bir şeyleri tetiklerse, bir araç olarak kullanılabilirse ve nihayetinde ülkenin zenginleşmesine, kalkınmasına bir katkı yapabilirlerse daha anlamlı hale gelirler.

Bu durumda başta şeffaflık ve hesap verebilirlik olmak üzere iyi yönetişime sahip olmamız sayesinde elde edeceğimiz kazanımlar, devletin "stratejik devlet", "hizmetkâr devlet" olmasını da beraberinde getirecektir. Stratejik ve hizmetkâr devlet ne yapacak? Bir kere, stratejik planlama

yapacak, önceliklerini belirleyecek. İkincisi, kamu birimlerini sadece teşkilat yapısı ve bütçe büyüklükleri bakımından değil, piyasaya gereksiz ve aşırı müdahaleleri yönüyle de küçültecek. Üçüncüsü, hizmet alanlara yani vatandaşlara hizmet sağlayıcılarını seçme hakkı verecek. Sonuncusu da, etkin ve kaliteli hizmet sunma mekanizmaları getirecek.

5018 sayılı Kanun da dâhil, şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarını çok dar anlamda ele alıyoruz diye düşünüyorum. O yüzden nihai hedefimiz, etkin ve stratejik devlete doğru gitmek, hizmetkâr devlete doğru gitmek olması diye düşünüyorum.

Bunları söyledikten sonra, canlı bir örnekle konuşmamı bitirip panele geçmek istiyorum.

18 Haziran 2012 tarihinde, yani bir hafta önce, internet sitelerine bir haber düştü. Haber başlığı şu şekildeydi: “Sanatçı S.C.den vazgeçtiler.” Haberin devamını okuyorum: “Belediye Başkanı, Belediye Meclisi toplantısında, bu yıl 28 Haziran - 1 Temmuz tarihleri arasında düzenlenecek festival kapsamında S.C.’nin de konser vermesinin planlandığını” söyledi.

Ancak kamuoyuna yansıyan eleştiriler nedeniyle festival programının değiştirildiğini ifade eden Belediye Başkanı; “Tartışmalar iyice büyüdü. Halkın görüşlerine itibar etme zorunluluğu ortaya çıktı. Bu nedenle maliyeti 160 bin lirayı bulan S.C. isminden vazgeçtik” dedi. İlçe halkının her şeyin en iyisine layık olduğunu vurgulayan Belediye Başkanı; “Bütçe uygun olsa Madonna’yı bile getiririm” dedi.

Bu haberde konumuz açısından dikkatimizi çeken noktalardan birisi, Başkanın halktan bir tepki olduğu için halka kulak vermek zorunda kaldığını ifade etmesidir. Ancak bu tepkiye katılmıyor ve hak etmediği bir eleştiri ortamı oluştuğunu ifade ediyor. Hâlbuki burada halktan gelen tepkinin nedeni, festivale yüksek fiyatla sanatçı getirilmesidir. Ancak buna rağmen habere göre Belediye Başkanı, festivalin kalitesinin düşürülmemesi için çaba sarf edeceğini ısrarla dile getirmektedir. Bir taraftan ilçe halkı yüksek fiyatla sanatçı getirilmesine karşı çıkarken öbür tarafta Belediye Başkanı daha düşük fiyatla bir sanatçı getirmesi halinde festivalin kalitesinin düşeceği kaygısını taşımaktadır. Onun için eğer Belediye Bütçesi imkân verirse söz konusu yabancı sanatçıyı bile festivale getirmeyi göze almaktadır.

Öte yandan belediyenin misyonuna ve faaliyet raporuna baktığımızda, bu dokümanların gerekli kaliteye ve içeriğe sahip olduklarını görüyoruz.

5393 sayılı Kanun başta olmak üzere Belediyenin misyonu ve diğer politika metinleri, Belediyeye başta altyapı olmak üzere önemli görevler yüklemektedir. İnternetteki video haberi izlediğimizde ise festivale yüksek fiyatla sanatçı getirilmesine gösterilen tepkinin nedeninin, aslında ilçenin altyapı yatırımlarının zamanında bitirilememesi ve kapalı pazar yerinin bir türlü halkın hizmetine sunulamaması olduğunu görüyoruz.

Sonuç olarak şunu söylemek istiyorum: Şeffaf ve hesap verebilirlik, kararlarda ve süreçlerde şeffaf olup, faaliyet raporları yayımlamakla olmuyor. Bu kavramlar bizi etkin, stratejik ve hizmetkâr devlete doğru götürürse, temel hizmetleri daha az maliyetli ancak daha yüksek kalitede sunmamıza vesile olursa, ancak o zaman biz amacımızı gerçekleştirmiş oluruz, misyonumuzu başarmış oluruz diye düşünüyorum.

Bugün, İkinci Oturumda dört değerli konuşmacı var. Program sırasına göre ilk konuşmacımız Dr. Levent Koçak, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Başkanı, “Yeni Kamu Maliye Yönetimi Sisteminde Bütçe” konusunu irdelleyecek.

İkinci konuşmacımız Prof. Dr. Abuzer Pınar, Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı. Sunuşunun başlığı: Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetiminin Kalkınmadaki Rolü.

Üçüncü konuşmacımız Sayın Mustafa Akmaz, Hazine Müsteşarlığı Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı. Konusunun başlığı: Türk kamu maliye yönetimi ve kontrol sistemi nasıl mükemmelleştirilebilir?

Son konuşmacımız Sayın Fatih Sezer, KİDDER Başkanı. Fatih Bey de “Türk kamu yönetiminde şeffaflaşma, hesap verebilirlik açısından iç denetimin rolü, neredeyiz, nereye gidiyoruz?” konusunu irdelleyecek.

Dolayısıyla dört konuşmacımız meseleye farklı açılardan yaklaşacak. Sayın Dr. Koçak, dış denetim ve parlamento açısından, Prof. Dr. Pınar, akademik açıdan, Sayın Akmaz, strateji geliştirme bilimleri açısından ve Sayın Sezer de iç denetim açısından şeffaf ve hesap verebilir devlet konusuna yaklaşacak.

Her konuşmacımıza en fazla on beş dakika süre veriyoruz. Daha sonra kalan zaman ölçüsünde soru ve tartışma bölümüne yer vereceğiz.

İlk sözü Levent Bey’e veriyorum.

Buyurun Levent Bey.



Dr. Levent KOÇAK
(TBMM Bütçe Başkanı)

YENİ KAMU MALİ YÖNETİMİ SİSTEMİNDE BÜTÇE HAKKI

1. BÜTÇE HAKKI

BÜTÇE, Latince kökenli bir kavram olup, devletin gelir ve giderleri için kullanılan para çantası, kamu kesesi anlamındadır. Bugünkü anlamıyla ilk kez 18. yüzyılda Batıda kullanılmıştır.

BÜTÇEYİ genel anlamda belirli bir zaman kısıtını kapsayan finansman planı olarak tanımlamak mümkün olsa da; Bütçe, HUKUKİ AÇIDAN; devletin gelirleri toplamasına izin, giderleri yapmasına yetki veren bir kanun, MALİ AÇIDAN; devletin izlemeyi amaçladığı sosyo-ekonomik politikanın bir göstergesi, PLANLAMA-PROGRAMLAMA AÇISINDAN; gelir ve gider öngörülerini yansıtan bir belge; VATANDAŞLAR AÇISINDAN İSE; devletin vatandaşlara yapacağı ve vatandaşların da devlete sağlayacağı katkıları gösteren bir nitelik taşır.

BÜTÇE kavramına hepimiz çok aşinayız. Ancak BÜTÇE HAKKI, ülkemizde esas itibariyle, son dönemlerde daha çok farkına varılan ve daha çok dillendirilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

BÜTÇE HAKKI deyince neyi anlamamız gerekir?

BÜTÇE HAKKI, esas itibariyle bütçe gelir ve gider tahminlerinin parlamentoca onaylanması ve bu konuda kabul edilecek bütçe kanunu ile hükümetin gelirleri toplamaya, harcamaları yapmaya yetkili kılınması şeklinde tanımlanmaktadır. BÜTÇE HAKKI, devletin nereye ne kadar para harcanması gerektiği ve bu harcamaların vatandaşa ne gibi yükümlülükler getireceği konusunda, millet adına temsil yetkisini elinde bulunduran parlamentoların söz sahibi olmasıdır.

Dünya tarihine baktığımızda BÜTÇE HAKKI, uzun yıllar süren demokrasi mücadelesinin aşama aşama kaydettiği kazanımların bir

ürünüdür. 1215 yılında Magna Carta'yla başlayan tarihi serüven, 1789 yılındaki Fransız İhtilali'ne kadar uzanmaktadır.²³

Kamu harcamaları nedeniyle getirilen mali yükümlülüklerin kontrol ve denetim altına alınması isteği ile ortaya çıkan BÜTÇE HAKKI, aynı zamanda parlamentolara yürütme faaliyetlerini denetleme ve kontrol yetkisini de vermektedir. Bu yetkiye göre parlamentolar, kaynakların öngörülen alanlarda ve öngörülen miktarlarda, usulüne uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını denetlemektedir. Parlamentoların gelir toplama ve harcama yapma yetkisi için yürütme organlarına onay vermesi, doğal olarak, HESAP VERME SORUMLULUĞU ve MALİ SAYDAMLIK ilkelerini gündeme getirmektedir.

Bilindiği gibi, HESAP VERME SORUMLULUĞU; kamu kaynaklarının elde edilmesinde ve kullanılmasında yetkili olanların, yetkiyi devredene karşı sorumlu olmasıdır.

MALİ SAYDAMLIK ise; kamu mali yönetimi sisteminin açık, anlaşılır ve doğru bilgi üretmesini ifade eder.

2. BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

Geriye baktığımızda BÜTÇE HAKKI'nın iki aşamalı bir evrede geliştiğini görmekteyiz. İlk zamanlarda monarkların keyfi vergi koymalarından rahatsız olan toplumlar, monarkların bu yetkilerine ortak olmuşlardır. Daha sonraları vergi koyma yetkisi, kurumsal parlamentoların ortaya çıkmasıyla tamamen parlamentolara geçmiştir. BU BİRİNCİ AŞAMADIR.

İKİNCİ AŞAMADA ise, BÜTÇE HAKKI, yürütme organlarına verilen vergi toplama yetkisinin nasıl kullanıldığının ve elde edilen gelirlerin, hangi harcama kalemlerine nasıl harcadığının denetlenmesini de kapsayacak şekilde genişlemiştir.

BÜTÇE HAKKI, ilk olarak ortaya çıktığı İngiltere başta olmak üzere tüm Avrupa ve Kuzey Amerika kıtasında günümüz modern parlamentoların oluşumunda temel rol oynamıştır. Bu nedenle orta çağlardan günümüze kadar uzanan "BÜTÇE HAKKI" ile parlamentoların gelişimi ortak bir çizgi izlemiş ve demokrasinin temel kurumlarından birisi olmuştur. Dolayısıyla,

²³ 1215, Magna Carta Fermanı

1628, Haklar Dilekçesi (*Petition of Rights*)

1689, Haklar Yasası (*Bill of Rights*)

1787, Konsolide Fon (*Consolidated Fund*)

1822 yılı, BÜTÇE HAKKI'nın tam ve mükemmel şekilde kullanılmaya başlandığı yıl olması sebebiyle modern bütçelerin başlangıcıdır.

BÜTÇE HAKKI; ülkelerin parlamenter sistemlerinin, hukuk devleti ilkelerinin ve demokrasilerinin geliştiği ölçüde uygulama alanı bulabilen bir niteliğe sahiptir.

Türkiye’de “BÜTÇE”nin kavramsal ve kurumsal kullanımı Tanzimat’tan sonra olmuştur. İlk olarak 1855 yılında düzenlenen “Bütçe Nizamnamesi”nin başlığında kavramsal olarak kullanılmışsa da, kurumsallaşarak uygulanmaya başlaması 1876 yılından sonraya tekabül eder.

Takip eden dönemlerde yapılan Anayasalarda da BÜTÇE HAKKIna ilişkin çeşitli hükümlere yer verilmiştir.

Devletle vatandaş arasındaki toplumsal ilişkileri düzenleyen ve bunlara yön veren KAMU YÖNETİMİNİN en önemli unsurlarından birisi de KAMU MALİ YÖNETİMİDİR. 20. yüzyılın sonlarına doğru ekonomilerde ortaya çıkan birtakım ekonomik ve mali sorunlar, ülkelerin kamu mali sistemlerini tartışmaya açmış ve sonucunda bazı reform çalışmalarının başlamasına neden olmuştur. 21. yüzyılın başlarında neredeyse tüm dünyaya yayılan REFORM DALGASI; kamu mali yönetiminde kamu kaynaklarının verimli, ekonomik ve etkili bir şekilde kullanılmasını, yürütmenin HESAP VERME SORUMLULUĞU ve MALİ SAYDAMLIK ilkeleri doğrultusunda PARLAMENTONUN BÜTÇE HAKKInı güçlendiren ve geliştiren yeni yaklaşımları gündeme getirmiştir.

3. 5018 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE BÜTÇE HAKKI

Ülkemizde de 2003 yılında çıkarılan 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU’yla kamu mali yönetiminde kapsamlı bir reform yapılmıştır. Öncelikle, ülkemizdeki KAMU MALİ YÖNETİMİ, genel kabul gören uluslararası modern tanımlamalara göre yeniden tanımlanmış ve yapılandırılmıştır. Kanunla, kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişi, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrolü düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanunun 5. Maddesinde **Kamu malî yönetiminin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin BÜTÇE HAKKIna uygun şekilde yürütüleceği**, hükme alınmış; Kanunun genel gerekçesinde de; **bu Kanun tasarısıyla, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle BÜTÇE HAKKInın en iyi şekilde kullanılmasının öngörüldüğü** ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kanunda “BÜTÇE” kavramı, Kanun kapsamına giren tüm kamu idarelerini kapsayacak şekilde yeniden tanımlanmıştır. **TBMM’nin**

BÜTÇE HAKKI bağlamında yetki alanını ve etkinliğini artıracak şekilde, kamu mali yönetiminin ve bütçenin kapsamı **kurum ve harcamalar** düzeyinde genişletilmiştir. Örneğin, **2005 yılı** konsolide bütçe kapsamında **98 KURUM** söz konusu iken, **2012 yılı** merkezi yönetim bütçesi kapsamında **196 KURUM** yer almıştır.

Bütçe türleri; **Merkezi Yönetim Bütçesi, Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçeleri** ve **Mahalli İdare Bütçeleri** olarak belirlenmiştir. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı esası getirilerek, kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yer alması sağlanmış ve bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmiştir.

Kamu kaynağı kullanmanın genel esaslarından biri olarak **“MALİ SAYDAMLIK”** kavramı tanımlanarak sürece dâhil edilmiştir. MALİ SAYDAMLIK ile her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amaçlanmıştır. Böylece, rollerin ve sorumlulukların belirgin olması, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin ve bunların sonucunda oluşacak bilginin kamuya açık hale getirilmesi hedeflenmiştir.

5018 sayılı Kanun’da sayılan, **Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Stratejik Planlar ve Performans Programları** ile **ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN** temel makro çatısı oluşturulmuştur. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ; politika – plan - bütçe ilişkisini kurduğundan, parlamentonun hükümet politikalarını analiz etmede önemli bir argüman haline gelmiştir.

PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNE geçiş öngörülerek, kurumların performans programlarının bütçe görüşmeleri sırasında Plan ve Bütçe Komisyonunda tartışılmasına imkân sağlanmıştır. Böylece, kamu kaynaklarının kullanımında ve bu kaynakların TBMM tarafından denetlenmesinde etkililiğin ve verimliliğin sağlanması amaçlanmıştır.

Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilmiş, kamu idarelerinin bütçe sürecindeki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Hesap verme ve yönetim sorumluluğunun sağlanması amacıyla, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden ve raporlanmasından sorumlu tutulmuştur.

Kamu idarelerinin YÖNETİM VE HESAP VERME SORUMLULUKLARININ TBMM tarafından görüşülüp değerlendirilmesine açıklık kazandırılmıştır.

Bütçe kanununda olduğu gibi kesin hesap kanununun da kapsamı genişletilmiştir. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU olarak tanımlanan Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı **cetvellerde** gösterilen kamu idarelerinin bütçeleri kesin hesap kanununa dâhil edilmiştir. Yani genel bütçeli idarelere ilave olarak özel bütçeli idareler ile üst kurullar da kesin hesap kanununun ve dolayısıyla parlamentonun denetim kapsamına alınmıştır.

Kesin hesap kanun tasarısı daha önce mali yılın bitiminden itibaren **en geç yedi ay içinde** TBMM'ye sunulurken, 5018 sayılı Kanun'la **“en geç Haziran ayı sonuna kadar”** denilerek bu süre bir ay geriye alınmış ve TBMM'ye hesapların incelenmesi bakımından daha fazla süre tanınmıştır.

KESİN HESAP KANUNU TASARISI'NA mevcut duruma ilave olarak; **devlet borçları ve hazine garantilerine ilişkin cetvellerin, yılı içerisinde silinen kamu alacakları cetvelinin** ve Maliye Bakanlığı tarafından gerekli görülen **diğer belgelerin eklenmesi** öngörülerek, kesin hesap kanunu tasarısında karşılaştırmalı değerlendirmelere yer verilmesi imkânı sağlanmıştır. Ayrıca, Sayıştay tarafından hazırlanacak olan **genel uygunluk bildiriminin dış denetim raporları, idari faaliyet raporları ve faaliyet genel değerlendirme raporları** dikkate alınarak hazırlanması öngörülmüştür.

Kamu mali yönetimi reformu, sadece 5018 sayılı Kanun'la sınırlı olmamış, bazı tamamlayıcı düzenlemeler de yapılmıştır. Bu kapsamda, **4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un** eş zamanlı olarak yürürlüğe girmesi ve uygulamaya konulması, reformun başarılı olması ve reformun daha fazla benimsenmesi açısından önemli olmuştur.

4. SORUN TEŞKİL EDEN ALANLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

İyi kurgulanmış bir BÜTÇE SİSTEMİ; makroekonomik istikrarı, kaynak dağıtımında etkinliği ve hizmet üretiminde verimliliği sağlayan, hesap verme mekanizmalarını kuran ve bütçelerle öngörülen hedeflere en çok yaklaştıran bir nitelik arz eder.

5018 sayılı Kanun'la kamu mali yönetiminde yasal çerçeve oluşturularak bu alanda önemli bir adım atılmış, rol ve sorumluluklar daha net bir şekilde çizilmiş ve bütçe sürecinde parlamentonun etkinlik alanı genişletilerek daha fazla rol ve sorumluluk üstlenmesi sağlanmıştır. Bununla birlikte, bütçe sürecinin özellikle parlamento aşamasının; yeni kamu mali yönetimi anlayışı doğrultusunda ve çağdaş bütçe süreçlerinden istifade edilerek iyileştirilmesi gerekmektedir.

1) Bütçe hazırlık süreci, hem öngörülebilir ve sağlıklı bütçelerin yapılabilmesi, hem de sürecin başlangıcı olması açısından önemlidir. Bütçenin nasıl kurgulandığı, kamu kaynağının kullanımında etkililiğin ve verimliliğin sağlanmasında önemli bir unsurdur. Bu nedenle, bütçelerin, mümkün olduğunca kapsamlı ve detaylı incelenerek, öngörülen politika amaçlarına ulaşmada en etkili sonucu verecek şekilde hazırlanmasına özen gösterilmelidir.

5018 sayılı Kanun'a göre bütçe hazırlık süreci, 26.9.2011 tarihli ve **659 sayılı KHK'nin** 17. maddesiyle değiştirilmeden önce **Mayıs Ayında Orta Vadeli Programın** kabul edilmesiyle başlaması gerekirken, 659 sayılı KHK'de yapılan değişiklikten sonra bu süreç **Eylül Ayına** çekilmiştir. Hemen belirtmek gerekir ki, son yıllarda ORTA VADELİ PROGRAMIN yayımlanmasında yaşanan gecikmeler,²⁴ hem Parlamentoda hem de kamuoyunda ciddi eleştirilere neden olduğundan, 659 sayılı KHK değişikliğiyle getirilen bu yeni süre, uygulamayla da örtüşmüş olmaktadır.

Geriye baktığımızda, ORTA VADELİ PROGRAMIN; 2011 yılında 13 Ekim'de; 2010 yılında 10 Ekim'de; 2009 yılında 16 Eylül'de; 2008 yılında 28 Haziran'da; 2007 yılında 21 Haziran'da; 2006 yılında 13 Haziran'da; 2005 yılında ise 31 Mayıs'ta Resmi Gazete'de yayımlandığı görülmektedir.

Orta Vadeli Programın yayımlanmasında yaşanan bu gecikmeler otomatik olarak **Orta Vadeli Mali Planın, Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberinin** yayımlanma zamanını geciktirmekte ve harcamacı kurumların bütçe tekliflerini hazırlayacakları zamanı iyice daraltmaktadır. Daha da önemlisi, bütçelerin **Orta Vadeli Harcama Sistemiyle** olan bağlarının zayıflamasına neden olmaktadır. Ayrıca, bütçe hazırlık sürecini kısaltması nedeniyle de gerçekçi bir bütçe yapmayı zorlaştırmaktadır.

²⁴ OVP, 2011 yılında 13 Ekim'de; 2010 yılında 10 Ekim'de; 2009 yılında 16 Eylül'de; 2008 yılında 28 Haziran'da; 2007 yılında 21 Haziran'da; 2006 yılında 13 Haziran'da; 2005 yılında ise 31 Mayıs'ta Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Kanaatimizce, daha önce **Haziran Ayında** yayımlanması gereken **Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberinin**, yeni durumda **Eylül Ayının** ortasına kadar geciktirilebilmesinin söz konusu olması ve Bütçe Tasarısının da en geç 17 Ekim'e kadar TBMM'ye sunulması zorunluluğu dikkate alındığında; kamu idarelerine bütçe tekliflerini hazırlamaları için çok az bir zaman kalmaktadır. Bu nedenle, fiiliyatta harcamacı kuruluşların bütçelerini önceden olduğu gibi Temmuz ayından itibaren hazırlamaya başlayacaklarını tahmin etmek zor değildir. Dolayısıyla, kamu idarelerini hem rahatlatmak hem de daha gerçekçi bütçe hazırlamalarına imkân sağlamak adına, Maliye Bakanlığınca çıkarılacak bir “Genel Yazı” ile bütçe hazırlama sürecini yine önceden olduğu gibi Temmuz ayından itibaren resmen başlatmakta fayda görülmektedir.

Makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde hazırlanan Orta Vadeli Programın, stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendiren ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendiren bir niteliği söz konusudur. Aynı zamanda, kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğindedir. Çeşitli alanlarda birbirleriyle tutarlı bir amaç, politika ve öncelikler seti sunan Orta Vadeli Program, makro politikaların yanı sıra, temel gelişme eksenlerini ve ana sektörleri de kapsamaktadır. Bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde ORTA VADELİ PROGRAMIN amaç ve önceliklerinin esas alınması zorunlu iken, ORTA VADELİ PROGRAMIN ve ORTA VADELİ MALİ PLANIN Mayıs ve Haziran ayları yerine Eylül ayında yayımlanması, bütçelerin ÜST POLİTİKA METİNLERİ diyebileceğimiz ORTA VADELİ PROGRAM ve ORTA VADELİ MALİ PLAN ile olan bağlarının zayıflamasına ya da en azından kamu idarelerinin daha sıkışık bir zaman dilimi içerisinde ÜST POLİTİKA METİNLERİ ile uyumlu bir bağ kurmak zorunda kalmalarına sebep olabileceğini düşünmek gerekir.

Şayet belirtilen sakıncaların gerçekleşmesi halinde, 5018 sayılı Kanunun ruhuna uygun düşmeyen bir durum oluşacağından, TBMM'nin BÜTÇE HAKKININ da zedelenmesi söz konusu olacaktır.

Bu nedenle, bütçe hazırlık sürecinin, gelişmiş ülke örneklerinde olduğu gibi, bir yandan mali yıl esas alınmak suretiyle en geç 3. aydan itibaren başlaması sağlanmalı, diğer yandan da, ORTA VADELİ PROGRAM ve ORTA VADELİ MALİ PLAN ile kurulmuş olan bağın kopmaması için gereken tedbirler alınmalıdır.

2) 5018 sayılı Kanun'la birlikte üç yıllık bütçeleme esası benimsenmiştir. Söz konusu Kanun, üç yıllık bütçe hedeflerinin TBMM'de görüşülmesine olanak sağlayacak biçimde sunulmasını ve görüşülmesini öngörmekteyse de merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının sadece uygulama yılına ilişkin bütçesi oylanmaktadır. Çok yıllık bütçeler onaylanmadığı için uygulama yılını izleyen iki yılın bütçe rakamları ile ilgili bağlayıcılık durumu da söz konusu olmamaktadır. Hâlbuki Dünyadaki örnekler baktığımızda, uygulama yılını takip eden yıllara ilişkin projeksiyonlar önemsenmekte ve tartışılmaktadır. Sonraki iki yıla ilişkin rakamları hükümetler birer taahhüt olarak sunmaktadır. Ülkemizde ise, sonraki yıl projeksiyonları fazla önemsenmemektedir. Hatta sonraki yıl rakamları revize edildiğinde muhalefet partilerinin dahi konu üzerinde yeterince durmadığı görülmektedir. Bu nedenle, uygulama yılını izleyen yıllara ilişkin bütçe tahminlerinin ya da hükümetin sunduğu projeksiyonun Plan ve Bütçe Komisyonu ile TBMM Genel Kurulunda kapsamlı bir şekilde tartışılması gerekmektedir. En azından gelişmiş ülke örneklerinde olduğu gibi çok yıllık bütçelerin toplam rakamları ve ekonomik varsayımları üzerinde TBMM'de görüşme açılmalı ve ayrı bir oturumda tartışılmalıdır. Böylece çok yıllık bütçe rakamlarının hükümet nezdinde siyasal bağlayıcılığı sağlanarak daha öngörülebilir ve tutarlı çok yıllık bütçelerin yapılması sağlanabilir. Parlamentolarca tartışılmayan çok yıllık bütçe rakamları ve ekonomik varsayımlar tutarlı bir gösterge niteliğini de zamanla kaybetmektedir.

3) Bütçe tasarıları hükümetlerce bütçe yılı içinde gerçekleştirilmesi öngörülen politika hedeflerine ayrılan kaynağı göstermektedir. Bütçelere bakıldığında, hükümetin politikalarının, yatırım alanlarının ve sektörel alanlara ilişkin harcamaların anlaşılabilir olması gerekmektedir. Ülkemizde merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısında harcamaların kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel olarak sınıflandırılması, belirli harcama alanlarına ait kümülatif rakamların görülmesini zorlaştırmaktadır. TBMM'ye sunulan merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısında üçüncü ve dördüncü düzey harcama alanları görülemediğinden, BÜTÇE HAKKI kapsamında yeterli değerlendirmeler de yapılamamaktadır.

4) Parlamentoların, yürütme organlarının faaliyetlerini hesap verilebilir hale getirebilmeleri için, bütçe sınıflandırılmasında girdi odaklı harcama kalemlerinin takibi yerine, çıktı ve performans odaklı bütçe uygulama sonuçlarının izlenmesine yoğunlaşılmalıdır. Bu bağlamda, Türkiye'de performans programı ile bütçe ilişkisinin kurulamadığını

belirtmek gerekmektedir. Dolayısıyla, TBMM'nin bütçeyi, kamu idarelerinin performanslarına göre takdir etme imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle, bütçe sınıflandırma sistemi yeniden yapılandırılarak, Fransa ya da İsveç'tekine benzer bir sınıflandırma sistemi benimsenebilir. Örneğin, bütçe ödenekleri harcama tiplerine göre değil, "Harcama Alanları", "Programlar" ve "Faaliyetler" olarak sınıflandırılabilir. Harcama alanları, genel devlet politikalarının kapsadığı alanlardan veya bakanlık veya birkaç bakanlığın görev alanına ilişkin konulardan oluşturulabilir. Bu sistemde, faaliyetler toplamı, programları; programların toplamı da harcama alanlarını tamamlayacak şekilde kurgulanması mümkün olabilir.²⁵

5) 5018 sayılı Kanun'la, kapsamı oldukça genişleyen merkezi yönetim bütçe sistemi yürürlüğe girmiş olmakla birlikte, TBMM'nin bütçe görüşme takviminin aynı kalması, parlamentonun BÜTÇE HAKKI nı zedeleyici bir durum oluşturmaktadır.

Bütçe kanunlarıyla giderlerin yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına izin veren parlamentoların, bütçeler üzerinde daha fazla görüşme imkânı bulması, BÜTÇE HAKKInın sağlanması adına büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle parlamentoların BÜTÇE HAKKInı etkin kullanabildiğinin bir ölçütü de, bütçelerin sunuluşundan onaylanmasına kadar geçen zamanı nasıl değerlendirdiğidir. Anayasa'ya göre TBMM'ye ayrılan 75 günlük sürenin, 55 günü Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmeleri için, kalan 20 günlük süre de Genel Kurul görüşmeleri için ayrılmıştır.

Mevcut durumda Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeler esasen 30 günü geçmemektedir. Genel Kurul görüşmeleri ise yaklaşık 14 gün sürmektedir. Buna göre bütçe ve kesin hesap kanunu tasarıları üzerinde TBMM'de toplamda sadece 40-45 günlük bir görüşme yapılmaktadır. Mevcut görüşme usulünde herhangi bir değişikliğe gidilmemesi durumunda, fiili görüşme süresi belli ölçüde uzatılarak TBMM'nin BÜTÇE HAKKInı daha kapsamlı kullanmasına imkân sağlanabilir. Ayrıca, 5018 sayılı Kanuna göre merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının yanı sıra idarelerin faaliyet raporları, faaliyet genel değerlendirme raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısının da TBMM'de bütçe tasarısı ile birlikte görüşülmesi gerektiği düşünüldüğünde, hâlihazırdaki 75 günlük süre yetmeyebilir. Farklı ülke örneklerine

²⁵ Örneğin İsveç'te devlet bütçesi, hükümetin mali politika amaçlarını gösterecek şekilde 27 ayrı harcama alanına ayrılarak hazırlanmaktadır.

bakıldığında, bütçelerin parlamentolara mali yıl başlamadan en az üç ay önce sunulduğu görülmektedir. Ülkemizde de bütçenin Parlamente'ya sunulmasını mali yıl başlamadan asgari üç ay öncesine çekmek mümkün olabilir. Buna göre hali hazırdaki 17 Ekim yerine, 1 Ekim ya da 15 Eylül tarihleri benimsenebilir. Ancak bu takvim belirlenirken, **Orta Vadeli Programı, Orta Vadeli Mali Planı, Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberini** bir bütün olarak düşünüp bunların yayımlanma zamanlarını da dikkate almak ve uyumlu bir şekilde düzenlemek gerekmektedir.

6) Parlamentoların BÜTÇE HAKKINI kullanmasındaki bir diğer önemli husus da, bütçelerin kapsamlı olarak görüşüldüğü komisyon aşamasıdır. Bütçe tasarıları öncelikle ihtisas komisyonu ya da komisyonlarında görüşüldüğünden, bütçe sürecinin parlamento aşamasında bütçe komisyonları en önemli aktör olarak görülmektedir. Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında, bütçe kanunu tasarısını görüşmekle görevlendirilmiş tek yetkili özel bir ihtisas komisyonu olan ülkelerin yanı sıra,²⁶ (Arjantin, Brezilya, Japonya, Portekiz, İspanya, Fransa, Almanya ve İtalya örnek gösterilebilir.) bu sürece diğer sektörel komisyonları da dâhil eden ülkeler bulunmaktadır.²⁷ (Meksika, ABD, Güney Kore, Norveç, İsveç, Güney Afrika, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan ve Rusya örnek gösterilebilir.) Bunun yanında, özel bir bütçe ihtisas komisyonu olmayan ve süreci tamamen sektörel komisyonlarla yürüten ülkeler de bulunmaktadır.²⁸ (Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda, İngiltere ve Hollanda örnek gösterilebilir.)

Ülkemizde Anayasa'ya göre bütçe ve kesin hesap sürecinde görevli komisyon Plan ve Bütçe Komisyonudur. Diğer sektörel komisyonların bütçe sürecinde herhangi bir rolü bulunmamaktadır. Bütçe Tasarısını görüşme yetkisinin tümüyle Plan ve Bütçe Komisyonuna verilmesi, parlamento'nun diğer üyelerinin bütçeye olan ilgisini ve katılımını azaltmaktadır. Bu nedenle, yeni kamu mali yönetimi anlayışı çerçevesinde, bütçenin gerek kanunlaşmasında gerekse denetlenmesinde diğer sektörel komisyonları da aktif şekilde sürece dâhil etmek gerekmektedir. Böylece, Plan ve Bütçe Komisyonunun yanı sıra diğer sektörel komisyonların da sürece dâhil olması, TBMM'nin BÜTÇE HAKKINI gereği gibi kullanmasına daha fazla hizmet edecektir.

26 Arjantin, Brezilya, Japonya, Portekiz, İspanya, Fransa, Almanya ve İtalya örnek gösterilebilir.

27 Meksika, ABD, Güney Kore, Norveç, İsveç, Güney Afrika, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan ve Rusya örnek gösterilebilir.

28 Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda, İngiltere ve Hollanda örnek gösterilebilir.

Bu kapsamda Plan ve Bütçe Komisyonu, genel hükümet siyasetinin, bütçe ve makroekonomik politikaların değerlendirildiği ve kamu idarelerinin toplam ödenek tavanlarının kararlaştırıldığı bir komisyon olarak düşünülebilir. Böylece diğer sektörel komisyonlar da kendilerine verilen ödenek tavanlarının, sektörel önceliklere göre değerlendirildiği ve yeniden dağıtıldığı komisyonlar olarak Plan ve Bütçe Komisyonu ile birlikte sürece katılabilirler. Sektörel komisyonların görev alanlarına giren kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde son karar mercii olmaları, bütçe kanunu tasarılarının her kamu idaresi için ayrı ayrı sunulması sonucunu doğurabilir. Bu nedenle, Plan ve Bütçe Komisyonunun son aşamada nihai karar veren komisyon olarak devam etmesi; hem kamu mali disiplininin sağlanması, hem de bütçe birliğinin korunması açısından önemlidir.

TBMM'ye sunulan merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı öncelikle Plan ve Bütçe Komisyonunda geneli ve kamu idarelerinin harcama tavanlarının tespiti amacıyla en geç 30 gün içerisinde değerlendirildikten sonra ilgisine göre sektörel komisyonlara havale edilmelidir. İlgili kamu idarelerinin bütçeleri, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesinin ardından da sektörel komisyonlara gönderilebilir. Akabinde sektörel komisyonlarda iki gün boyunca görüşülen bütçeler, nihai karar için tekrar Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilir. Sektörel komisyonlarca yapılan değişiklik teklifleri de dikkate alınarak son karar verilir. Bu aşamada Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılacak görüşmeler, sektörel komisyonlardan gelen değişiklik tekliflerine ilişkin raporlar üzerinden yapılacağından, daha kısa bir zaman dilimi içerisinde sonuçlandırılabilir.

Sektörel komisyonların bütçeleme sürecine katılımı, aynı zamanda bütçenin denetlenmesinde bu komisyonlara da sorumluluk yükleyeceğinden, BÜTÇE HAKKININ esasen kullanıldığı denetim aşamasının daha etkili bir şekilde yerine getirilmesi mümkün olacaktır. Anayasaya göre, Plan ve Bütçe Komisyonu, merkezi yönetim bütçe kanunu tasarılarıyla birlikte merkezi yönetim kesin hesap kanunu tasarılarını da görüşüp karara bağlamakla sorumludur. Uygulamadaki yaklaşık 30 günlük görüşme programı içinde, kamu idarelerinin uygulama yılı bütçelerinin yanı sıra kesin hesaplarının da ayrıntılı bir şekilde ve hakkıyla görüşülmesi pek mümkün görünmemektedir. Bu bakımdan, bütçe sürecine sektörel komisyonların dâhil edilmesi, hem bu komisyonların uzmanlık birikiminden yararlanılmayı mümkün kılacak, hem de Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünü azaltacağından, bütçe ve kesin hesap görüşmelerinin daha etkili ve verimli geçmesi sağlanmış olacaktır.

7) Bütçelerin onaylanması, BÜTÇE HAKKInın sadece bir parçasını oluşturmaktadır. BÜTÇE HAKKInın tamamlanması için bütçe uygulama sonuçlarının parlamentolarca etkin bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle parlamentolarda, bütçe sonuçlarını ve kesin hesap tasarılarını görüşmekle görevli özel ihtisas komisyonları bulunmaktadır. Genellikle kamu hesapları komisyonu²⁹ olarak da adlandırılan bu komisyonların bulunmadığı durumlarda, örneğin Çek Cumhuriyeti ve Almanya gibi ülkelerde, dış denetim raporları ile kesin hesap kanunu tasarıları, bütçe tasarılarını görüşmekle görevli bütçe komisyonları ya da bunların içinden kurulan benzer adlardaki alt komisyonlarca incelenmektedir.

Mevcut uygulamaya göre bütçe takviminin sıkışık olması nedeniyle, Plan ve Bütçe Komisyonunda kesin hesap kanunu tasarıları üzerinde fazla durulamamakta, tasarının sadece maddeleri okunup oylanmaktadır. 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği tarihten bu yana, TBMM'nin BÜTÇE HAKKInı asıl kullanacağı alan olarak kesin hesaplar, parlamentoda yeterli düzeyde ilgiyi görmemiştir.

Anayasa'ya göre TBMM, kesin hesap kanunu tasarılarını bütçe kanunu tasarılarıyla birlikte görüşerek karara bağlamak zorundadır. Her iki tasarının da aynı süre içerisinde birlikte görüşülmesi, TBMM'nin bu süreçteki etkinliğini azaltmaktadır. Ayrıca gelecek yıl bütçesinin hem kamuoyunda hem de parlamenterler nezdindeki öneminden dolayı kesin hesap kanunu tasarıları ikinci planda kalmaktadır. BÜTÇE HAKKInın bir tamamlayıcısı olarak, gelişmiş ülke örneklerinde olduğu gibi, öncelikle kesin hesabın görüşülme sürecini uygulama yılı bütçe sürecinden ayırmak gerekmektedir.

BÜTÇE HAKKInın temel unsurlarından olan denetimin etkinliğini artırabilmesi amacıyla, öncelikle, ya Plan ve Bütçe Komisyonuna bağlı daimi bir Kesin Hesap Alt Komisyonu (veya Kamu Hesapları Alt Komisyonu), ya da Plan ve Bütçe Komisyonundan bağımsız daimi bir Kesin Hesap Komisyonunun (veya Kamu Hesapları Komisyonunun) kurulması gerekmektedir.³⁰

29 İngiltere Parlamentosunda bulunan "Kamu Hesapları Komisyonu" ve Macaristan Parlamentosunda bulunan "Devlet Denetim Komisyonu" bu tip komisyonlara örnektir.

30 Her iki tercihte farklı ülke uygulamalarında bulunmaktadır. Örneğin Almanya'da bütçe komisyonunda kesin hesaplarla ilişkili bir alt komisyon bulunurken, Macaristan ve İngiltere'de kesin hesap işlemleriyle ilgili ayrı bir komisyon bulunmaktadır.

Bunun dışında, kesin hesap kanunu tasarısının, Haziran ayından çok daha erken bir zamanda TBMM'ye sunulması sağlanmalıdır. TBMM tatile girmeden önce geçmiş yıl bütçe uygulamasının az önce sözünü ettiğimiz Kesin Hesap Alt Komisyonu ya da Kesin Hesap Komisyonunda görüşülerek, yeni bütçe süreci başlamadan belli bir karara varılması gerekmektedir. Kesin hesabın, bütçe süreci başlamadan sonuçlandırılmış olması, aynı zamanda parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliğini de artıracaktır. Kamu idarelerinin bütçeleri hakkında yapılacak görüşmelerde, parlamenterlerin kesin hesap sonuçlarını da dikkate alarak değerlendirme yapmaları sağlanacaktır.

Kurulacak Kesin Hesap Alt Komisyonu ya da Kesin Hesap Komisyonunda, kesin hesap kanunu tasarısının yanı sıra, kamu idarelerinin faaliyet raporları; diğer sektörel komisyonlarca hazırlanacak kesin hesap ve faaliyet raporları hakkındaki görüşler, Sayıştayca hazırlanan dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet genel değerlendirme raporu, mali istatistikleri değerlendirme raporu ve genel uygunluk bildiriminin (eki hazine işlemleri raporu ve uygulama sonuçları raporunun) içerdiği bilgi ve tespitler ışığında inceleme ve denetimler yapılacaktır. Ayrıca, kamu kaynaklarının kullanımına yönelik Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulan raporlar da, öncelikle ilgili sektörel komisyonlara havale edilerek, sektörel komisyonlardan gelecek görüşler doğrultusunda Kesin Hesap Alt Komisyonu ya da Kesin Hesap Komisyonu tarafından nihai karara varılacaktır.

Bu yapıyı oluşturma ve işletmenin önündeki en büyük engellerden birisi, az önce belirttiğimiz rapor ve dokümanların ilgili kurumlarınca zamanında üretilip üretilmemesi meselesidir. Ancak, teknolojik imkânlardan olabildiğince yararlanılarak ve mevcut şartları da zorlayarak belirtilen rapor ve dokümanların zamanında üretilmesi sağlanmalıdır. BÜTÇE HAKKI kapsamında, hesap verilebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesi açısından sözünü ettiğimiz rapor ve dokümanların hakkıyla incelenerek sonuçlandırılması büyük önem arz etmektedir.

Konu bu noktaya gelmişken belirtilmesi gereken bir husus da şudur: 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile raporlama görevi önemli ölçüde artan Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulacak raporların TBMM'de hangi esas ve usullere göre görüşüleceğine ilişkin İçtüzükte bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durum TBMM'nin BÜTÇE HAKKINI zedeleyici bir durum oluşturmaktadır. Yakın geçmişte yaşanan bazı girişimler söz konusu olmakla birlikte, sorun çözülebilmüş değildir.

Örneğin, 23. dönemde, Zonguldak Milletvekili Köksal Toptan tarafından TBMM Başkanlığına “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında İçtüzük Teklifi” verilmiştir.

Teklifte, Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde Bütçe Alt Komisyonu ve Kesin Hesap Alt Komisyonu adıyla iki daimi alt komisyonun kurulması öngörülmüştür.

Alt Komisyonlar ile Plan ve Bütçe Komisyonunun ve dolayısıyla Genel Kurulun siyasal açıdan karar alma süreçlerini güçlendirecek detaylı çalışmalar yapılabilmesine imkan sağlanması amaçlanmıştır. Ancak Teklif yasalaşma imkanı bulamamıştır.

Yine 23. dönemde oluşturulan **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Uzlaşma Komisyonu** tarafından hazırlanan İçtüzük Değişiklik Taslağına;

- Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığının, Sayıştay tarafından sunulan diğer raporları, görev alanlarını dikkate alarak ilgili daimi ihtisas komisyonlarına havale edilmek üzere TBMM Başkanlığına sunması,
- Daimi ihtisas komisyonlarının kendilerine gönderilen raporlarla ilgili görüşlerini, havale edilme tarihinden itibaren otuz gün içinde, Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilmek üzere TBMM Başkanlığına sunmaları,
- Daimi ihtisas komisyonları tarafından görüş bildirilen raporlar ile ilgili komisyonlara gönderilmeyen diğer raporların Kesin Hesap Alt Komisyonunda değerlendirilerek, Kesin Hesap Alt Komisyonu tarafından hazırlanan raporun Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi,
- Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek TBMM Başkanlığına sunulan Sayıştay raporlarının Genel Kurulda genel görüşme konusu olması,

öngörülmüştür.

Ancak bu İçtüzük değişikliği de hayata geçirilememiştir.

Son olarak; Sayıştay Kanunu Teklifine Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmeleri sırasında 15.4.2010 tarihinde verilen bir önerge ile geçici madde eklenerek, Sayıştay raporlarının Komisyonunda ve Genel Kurul’da görüşülme usulünün açıklığa kavuşturulması amaçlanmıştır. Söz konusu önergeyle; BÜTÇE HAKKI çerçevesinde TBMM’nin izleme ve gözetim fonksiyonunun bir gereği olarak Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde Kamu Hesapları

Alt Komisyonu adında sürekli bir alt komisyonun kurulması öngörülmüş, Alt Komisyonun Sayıştay raporlarını hangi usul ve esaslar çerçevesinde sonuçlandıracağına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Ancak, söz konusu düzenleme önerisi, Sayıştay Kanunu Teklifinin Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında kabul edilen bir önerge doğrultusunda metinden çıkarılmıştır. Böylece, 6085 sayılı Sayıştay Kanununda Sayıştay raporlarının TBMM'de görüşülme usulüne ilişkin mevcut boşluk giderilememiştir.

8) Bütçe ve kesin hesap süreçlerinin sadece komisyon aşamasının değil aynı zamanda Genel Kurul aşamasının da gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bilindiği gibi, parlamento genel kurulları, geniş katılımlı oturumlarla yasama faaliyeti içerisinde nihai kararların alındığı yerlerdir. Komisyonlar, yasama sürecinin önemli bir unsuru olmakla birlikte, yasama işlevi esas olarak Genel Kurul tarafından yerine getirilir. Bu bağlamda TBMM Genel Kurulu, yasama, denetim ve diğer faaliyetlerinin yürütüldüğü, komisyonlarca görüşülen kanun tasarı ve teklifler ile tezkereler hakkında nihai kararın verildiği organdır.

Mevcut bütçe sürecinde Genel Kurulun rolü tamamen yasama sürecinin tamamlanmasına yönelik olup, daha ziyade siyasi mülahazalar ön plana çıkmaktadır. Bu durumu bir ölçüde normal kabul etmek gerekse de, bütçe ve kesin hesap gibi BÜTÇE HAKKI açısından bakıldığında yasama sürecinde ayrı bir yeri ve önemi olan tasarıların Genel Kurulda daha etkili ve kapsamlı bir şekilde değerlendirilebilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, bütçe ve kesin hesap kanunu tasarılarının komisyon ya da komisyonlara havalesinden önce Genel Kurulda bu tasarılar hakkında kapsamlı bir ön görüşme yapılması uygun olacaktır.

Birçok Avrupa ülkesinde de uygulandığı üzere, böyle bir düzenleme, bütçe ve kesin hesap tasarılarının temel argümanlarının parlamentoda tartışılmasına imkân sağlayacak, ayrıca muhalefet partilerine de itirazlarını dile getirme fırsatı verecektir. Genel Kurulda gündeme getirilen öneri ve eleştiriler, komisyonlarda yapılacak kapsamlı teknik değerlendirilmelere de ışık tutacaktır.

9) Kolay anlaşılabilir mali raporlama sisteminin kurulmamış olması ve parlamentoda anlamlı tartışmaların yapılabilmesine yönelik bilgilerin bulunmayışı, TBMM'nin BÜTÇE HAKKINI olumsuz şekilde etkilemektedir. Uygulamada bu raporlar üzerinden anlamlı sonuçlara ulaşmak mümkün değildir. Bu nedenle faaliyet raporlarının, stratejik planların ve performans programlarının parlamentonun denetim yapabilmesine imkân sağlayacak

şekilde hazırlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, Türkiye’de performans programı ile bütçe ilişkisinin kurulamadığını, dolayısıyla, TBMM’nin bütçeyi, kamu idarelerinin performanslarına göre takdir etme imkanının bulunmadığını daha önce belirtmiştik. Yürütmenin sorumluluğunda olan bu raporların TBMM üyelerinin rahatlıkla kullanabileceği şekilde hazırlanması amacıyla gerekli düzenlemenin yapılması sağlanmalıdır.

10) Kamu mali yönetim reformları sonucu bütçenin yasama süreciyle ilgili olarak ortaya çıkan önemli ihtiyaçlardan biri de parlamentoların ve özellikle bütçe komisyonlarının bağımsız araştırma ve analiz kapasitesinin güçlendirilmesidir. Mali istatistiklerin düzenli olarak takip edilmesi ve derlenmesi, bilgi ve enformasyon havuzunun oluşturulması komisyon çalışmalarında ihtiyaç duyulan temel konuların başında gelmektedir. TBMM’nin bütçe ve diğer finansal hesaplara ve raporlara ilişkin araştırma kapasitesi yeterli olmadığından, özellikle bütçe sürecinde TBMM’ye sunulan yüzlerce sayfalık rapor ve dokümanın, yürütmeden bağımsız olarak ayrıntılı bir şekilde incelenebilmesi ve gerekli analizlerin yapılabilmesi amacıyla Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde bir **Araştırma ve Analiz Biriminin** kurulması gerekmektedir. İlk aşamada Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde bu amaçla kurulacak ANALİZ BİRİMİNİN, ABD ve Güney Kore’deki (NABO) gibi kapsamlı bilgi üretebilen bütçe ofislerinden ziyade, Avrupa ülkelerinde görülen ve parlamentoya sunulan bilgi ve belgeleri inceleyen ve analiz edebilen birimler şeklinde düşünülmesi uygun olacaktır.

11) Bütçe sürecinin yasal çerçevesi açısından diğer ülke örneklerine bakıldığında, genellikle anayasalarla sınırlı ve temel çerçeve düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Bu kapsamda ülkemizde de TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonunca yürütülen “Yeni Anayasa” çalışmalarında, kamu mali yönetimine ve bütçe sürecine ilişkin geniş ve kazuistik hükümlerin yer almamasına özen gösterilmesi gerekmektedir. Anayasa’da yapılacak kapsamlı düzenlemeler, ileride ihtiyaç duyulacak muhtemel değişikliklerin yapılmasını zorlaştıracaktır.³¹ Ancak, önemle belirtmek istediğimiz husus ise, Bütçe Hakkının yeni Anayasada kesinlikle ifade bulmasıdır. Anayasal çerçevesinin TBMM’nin BÜTÇE HAKKINI etkin kullanabileceği bir formda tasarlanması, ülkemiz açısından en büyük kazanç olacaktır.

31 Örneğin 2005 yılında bu tür bir Anayasa değişikliğinin yapılması gerekmiştir. 5018 sayılı Kanun’la genel ve katma bütçeler kaldırılarak yerine merkezi yönetim bütçesi benimsenmiştir. Bu yüzden 29/10/2005 tarihli ve 5428 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun’la Anayasa’da geçen “genel ve katma bütçe tasarıları” ibareleri “merkezi yönetim bütçe tasarısı” şeklinde değiştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.



Prof. Dr. Abuzer PINAR
(Harran Üniversitesi İ.İ.B.F. Dekanı)

ŞEFFAF VE HESAP VEREBİLİR KAMU YÖNETİMİNİN KALKINMADAKİ ROLÜ

Sayın Başkanım, değerli katılımcılar; çok teşekkür ediyorum. Benim bir Powerpoint sunuşu olmadığı için yerimden yapmayı düşünüyordum ama uyarınız için teşekkür ediyorum. Aslında elimde yazılı bir taslak var, basım aşamasında arkadaşların eline geçecektir.

Benim ele alacağım konu, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ile kalkınma ilişkisi. Değerli arkadaşlarımız teknik taraflarıyla ilgili çok değerli sunuşlar yapıyorlar ve yapacaklar. Ben maliyenin iktisadi boyutu alanında çalışan bir akademisyen olarak şöyle bir bağlantıyla konuyu ele almak istiyorum ve katkıda bulunmak istiyorum.

ŞEFFAF VE HESAP VEREBİLİR KAMU YÖNETİMİNİN KALKINMADAKİ ROLÜ

Büyüme ve Kalkınma (Zenginleşme ve Refah)

Biraz önce Sayın Başkanımızın, Değerli Dostum Ahmet Hoca'nın da söylediği gibi nihai olarak ülkelerin hedefi kalkınmadır. Kalkınma derken de şunu kastediyoruz: Bir ülkenin zenginleşmesidir ve bu zenginliğin bireylerin hayatına yansımasıdır. Kalkınma kavramı maalesef biraz demode olmuş bir kavram gibi görünüyor. Fakat aslında öze ilişkin bir şey değil bu. Biz bugün daha çok büyüme kavramını kullanıyoruz. Kalkınma sanki daha çok İkinci Dünya Savaşı sonrasında kullanılan bir kavrammış gibi düşünüyoruz. Bu kesinlikle öze ilişkin bir ayrım değil, ekonomiye bakış açısıyla alakalı bir durumdur.

Kalkınma kavramı daha çok İkinci Dünya Savaşı sonrasında dile getirilmiş ve 1980'lerden itibaren popülaritesini kaybetmiştir. Bu tarihlerden sonra daha çok büyüme kavramı konuşulur olmuştur. Bu tür bir

ayırım aslında öze ilişkin olmaktan ziyade bu kavramlara bakış açısından kaynaklanmıştır. Kalkınma daha çok devlet yönelimli, büyüme ise daha çok piyasa yönelimli bakış açısını yansıtan kavramlardır.

Büyüme bir ülkenin zenginleşmesidir. Kalkınma ise bu zenginliğin bireylerin refahına dönüşmesidir. İki nedenle büyüme ile kalkınma arasındaki ayrışma belirginleşebilir.

Birincisi, ülke kaynaklarının, bireylerin refahını arttıran hizmetlerden ziyade “güçlü devlet” mantığı ile savunma hizmetlerine ayrılmasıdır. Milli savunma elbette küçümsenecek bir alan değildir. Ancak her alanda olduğu gibi, milli savunma alanında da aşırı kaynak kullanımı ile maksadını aşan bir katman oluşabilir ve kaynak israfına yol açar. Bu alan dışında kaynak yetersizliği ortaya çıktığı zaman da refah düzeyi düşük kalan geniş halk kitlelerinin huzursuzluğu artar. Sonuç olarak dış savunmadaki aşırı kaynak kullanımı iç güvenlik sorunlarına yol açabilir.

İkincisi, ülke zenginleştiği halde, bu zenginliğin gelir dağılımındaki sorunlar nedeniyle geniş kitlelere yayılmaması dolayısıyla refah düzeyinin düşük kalmasıdır. Buradaki tehlike de toplumsal refahın artmaması halinde yaratılan zenginliğin kalıcı olmama riskidir. Refahı artmayan bireyler verimsizleşir, çalışkan ve üretken olmaz.

Dolayısıyla bir ülkede zamanlama açısından bazı tercihler yapılırsa da orta ve uzun dönemde bireysel refahı arttıracak büyüme stratejilerine yönelmek gerekir.

1980 sonrasında biz daha çok büyüme kavramını kullandık. Bu biraz da piyasa yönelimli iktisat politikalarının belirlediği bir yönelimdir. Kalkınma dediğimiz zaman aklımıza daha çok devlet kavramı gelir. Ben bundan vazgeçmiyorum ve şöyle belirleyeceğim büyüme ve kalkınma ilişkisini: Büyüme hakikaten büyük ölçüde özel sektöre bırakılmış durumda. Ben bunun bu ekonomik konjonktürde çok yanlış olduğunu düşünmüyorum fakat şöyle bir sorun var: Bizim türümüzden ülkelerde zenginleşme olur. Ancak devletin doğrudan veya dolaylı olarak katkısı olmadan kalkınmayı gerçekleştirmek mümkün değil. Bu analitik olarak da bu böyledir. Modaya uygun olması çok önemli değil bu noktada. Sebebi de şudur: Bir ülkede zenginliğin topluma refah olarak yansımaları, bireylerin hayatına yansımaları doğrudan kamu politikalarıyla mümkün olabilir. Çünkü şu bir gerçek: En zengin olan kapitalist ekonomilerden, liberal ekonomilerden başlayalım

en sosyal demokrat olanlara kadar, devletin içerisinde olmadığı hiçbir kalkınma öyküsü yoktur tarihte. Bunun sebepleri var. Örneğin piyasa ekonomisi, piyasanın çalışma biçimi kendiliğinden refahın artmasını sağlamıyor. Bunun en tipik örneği özellikle 1980 sonrasında kontrolsüz bir şekilde liberalize edilen ekonomilerdir.

Bunun bir başka örneği daha var. Piyasa ekonomisinin olmadığı ve zenginleşmenin büyük ölçüde doğal kaynaklara dayalı olduğu ekonomilerde örneğin zenginleşmenin refaha yansımadağını görüyoruz. Mesela petrol zengini veya doğal gaz açısından zengin olan ülkeler (bunlar genellikle örtüşüyor zaten), aslında zengin ülkeler tanımına pekala girebilir. Kaynaklar bol fakat insan refahına yansımıyor bu örneğin. Birincisi, genel olarak refah artışı olmuyor. İkincisi, bu refah adil olarak topluma dağılmıyor. Dolayısıyla bu noktada ben bu ayrımın çok da önemli olmadığını düşünüyorum. Bu öze ilişkin bir ayrım değil, burada özel sektör ve kamu sektörünü beraber düşünmek zorundayız.

Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik

Şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından baktığımız zaman, kamu ve özel için ne söyleyebiliriz? Bir ülkenin kalkınması, gelişmesi için kamu özel el ele gitmek zorundadır. Çünkü bunlar kaynak bölüşürler, yani bir ülkede kaynak miktarı önemli, bu kaynakların özel ve kamu arasında nasıl bölüşüldüğü önemli ve nasıl kullanıldığı önemli. Her ne kadar 80 sonrasında biz devletin küçültülmesi, büyük ölçüde özel sektörün lokomotifliğini yaptığı büyüme modellerini kullandıysak bile biraz önce söylediğim gibi devlet herhangi bir şekilde devrede olmadan özel sektörün de verimli olması mümkün değil. Kendi hayatımızda şu kadarını düşünelim: Biz lüks bir arabaya binmek isteriz ama devletin yaptığı iyi bir otoyol olmadan o arabayı kullanamayız örneğin. Ya da bölgesel kalkınma açısından baktığımız zaman örneğin organize sanayi bölgeleri olmadan, küçük sanayi siteleri olmadan yerelde öyle ciddi bir kalkınma gerçekleştiremiyoruz. Neden? Çünkü sermaye birikimi yetersiz. Bu anlamda özel ile kamu yan yanadır zaten, birbirinden ayırmak mümkün değil.

Kamu Kesimi Açısından Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik

Bir ülkede zenginleşme sürecinde kaynaklar kabaca iki kesim arasında bölüşülür. Kamu kesimi ve özel kesim. Piyasa yönelimli ekonomik yapıda devletin üretim alanlarından ziyade ortak ihtiyaçlara yönelmesi tercih

edilir. Bu alan sanıldığı kadar dar bir alan değildir. Genel kamu hizmetleri, savunma, güvenlik, eğitim, sağlık, üretim altyapısı gibi olduğunca geniş bir alandan söz ediyoruz. Görüldüğü kadarıyla orta ve üst gelir grubunda bu hizmetlerin parasal karşılığı milli gelirin 1/3'ü ile yarısı arasında değişmektedir. 1980'lerde popülerlik kazanan devletin küçültülmesi büyüme açısından önemli olmakla beraber, devletin elini çekemediği bu alanlarda yeterli hizmet verilebilmesi için kaynakların etkin kullanılması ve bu çerçevede şeffaflık ve hesap verilebilirlik ön plana çıkmıştır.

Şeffaflık ve hesap verilebilirlik iki açıdan önemlidir: Birincisi, kaynakların etkin kullanımına ilişkindir. Mevcut hizmetlerin en düşük maliyetle yapılması ve israfın önlenmesi önem kazanmaktadır. Stratejik planlamayla beraber, bu tarz bir kaynak kullanımının sonuç odaklı olması hedeflenmektedir. Bu anlamda, harcama birimlerinin planlarını yapmaları, hedeflerini açık olarak belirtmeleri, bu hedefler için kaynak ihtiyacı, sonuç itibarıyla bu kaynakların kullanılması sonucunda gelinecek noktanın değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Bu süreçlerin kamuoyuna açık olması, sadece kurumsal denetim değil, tarafların faaliyetleri açık olarak görebilmesi etkinliği arttıracaktır. Yukarıda sözü edilen sorunların, yani refaha dönüşmeyen zenginliğin bir ölçüde iyileştirilmesi mümkün olabilecektir.

İkincisi demokratikleşme ile ilgilidir. Vatandaşın/vergi mükellefinin kamu faaliyetlerini şeffaflıkla görebilmesi ve hesap sorabilmesi. Tipik demokrasilerde vatandaş aynı zamanda vergi mükellefidir. Seçim sürecinde vatandaş taleplerini dile getirir. Vatandaş bu talepleri büyük ölçüde karşılayabileceğine ikna eden parti ya da partiler seçimden başarılı çıkar. Elbette bu bir pakettir. Sunulacak hizmetler de vardır, bunun finansmanı olan vergi de. Vatandaş vergi verir. Hükümet bürokratları vasıtasıyla hizmet sunar. Sonuç itibarıyla bu sürecin şeffaf bir biçimde yürümesi hem etkinliği artırır hem de vatandaşın ikna eder.

Örneğin, doğal kaynaklara dayalı ekonomilerde şeffaflık ve hesap verilebilirlik farklı boyutlarda tartışılmaktadır. Geliri esasen vergiye dayalı olmayan ülkelerde bu süreç daha zordur. Doğal kaynaklar açısından zengin olan ekonomiler ülke refahına dönüşecek şekilde kullanıma gitmeyebilmektedir. Bu açıdan demokratik yönetim önem kazanmaktadır. Ancak vergisiz bir demokrasi de pek mümkün olmamaktadır.

Süreç içerisinde veya sürecin sonunda hesap verme mekanizmalarının da kurulması gerekir. Siyasetçi veya bürokratin hesap vereceğini bilmesi halinde bu şeffaflığın bir anlamı vardır.

Bu olumlu yönlerine rağmen şeffaflık ve hesap verilebilirliğin kurum ve kurallarıyla inşa edilmemesi halinde iki tehlike karşımıza çıkabilir.

Bunlardan birisi, bürokrasi açısından iş yapmanın riskidir. Yasal süreçlerin ve kurumsal işleyişin sağlıklı olmaması halinde ülkemizdeki genel kanaat gibi “iş yapmazsanız başınıza bir şey gelmez” algılaması kalkınmanın önündeki en büyük engeldir. Özellikle performans açısından önemli olan bu konu, zor olmakla beraber daha esnek iş süreçleri gerektirmektedir. Bazen harcama birimleri çok daha ekonomik ve etkili yolu bildiği halde mevzuata uygunluğu daha sağlam yol olarak seçmekte ve kaynak israfına yol açabilmektedir. Bunun çok hassas bir denge olduğunu farkındayım. Ancak üzerinde düşünülmesi gereken bir konu olduğu açıktır.

Diğer bir tehlike, bilgisizlik dolayısıyla şeffaflığın olumsuz sonuçlara yol açabilmesidir. Teknik bilgiye sahip kesimlerin değerlendirmesi elbette mümkündür. Ancak kitle psikolojisi bazen bilginin kötüye kullanılmasını kolaylaştırabilmektedir. Bütün bir süreci değerlendirmek yerine, öncesi ve sonrası göz ardı edilerek sadece birkaç istatistik üzerinden kamuoyunun yanlış yönlendirilmesi mümkündür. Burada medyanın pozisyonunu göz ardı etmemek gerekir. Çünkü demokratik katılım her yerde aynı anlama gelmiyor. Vatandaş ve seçmen olmak bir bilinç düzeyidir. Toplumun olgunluk düzeyi, bilgi edinme kaynakları, bireylerin meselelere bakış açıları ve demokratik mekanizmaları kullanabilme eğilimleri bunu belirler.

Özel Kesim Açısından Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik

Son olarak dikkat çekmek istediğim konu özel kesimde şeffaflık ve hesap verilebilirlik kavramlarıdır. Alışkanlık, genellikle bu kavramların kamu kesimi için kullanıldığını göstermektedir. Halbuki, bu kavramlar en az kamu kesimi kadar özel kesim için de konuşulmalıdır.

Türk Ticaret kanununda yapılan değişiklikler çokça tartışmalara yol açtı. Mülkiyet hakkı kavramı üzerinden yapılan tartışmalar ilke olarak haklıdır. Ancak unutmamak gerekir ki her kesimin mülkiyet hakkını dikkate almak gerekir.

Özel kesim iki nedenle bu kavramlardan uzak olabilir.

Bir neden, yeterli kurumsallaşmanın olmamasıdır. Kötü niyet olmasa bile, yeterince kurumsal olmayan, özellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerde bu sorun daha yoğun olarak yaşanmaktadır. Bu anlamda, kalkınma ajansları ve diğer benzer kurumlar üzerinden verilen teşvikler en azından kurumsal yapıları geliştirmektedir. Burada hakkını teslim etmek gerekir.

Diğer neden ise bir anlamda kötü niyete girmektedir. Bunun bir sonucu vergi kaybıdır. Vergi kaçırmanın maliyeti bütün topluma çıkar. Eğer mülkiyet hakkının korunması konuşulacaksa, bu açıdan vergi kaybının ciddi bir hak kaybı olduğu dikkate alınmalıdır. Diğer bir sonucu ise yönetim kavramı içerisinde de düşünülebilecek olan, paydaşların hakkıdır. Bir kurumun bütün hesap ve faaliyetleri ile açık olmaması, sadece yönetimde bulunanları koruması, pay sahibi olduğu halde yönetimde bulunmayan kesimlerin haklarını zayi edebilir. Bu açıdan özel kesimde de şeffaflık ve hesap verilebilirliğin mutlaka dikkate alınması ve ticaret kanununda yapılan değişikliklerin bu gözle yeniden dikkate alınması gerekir.

Ben bunu şöyle iki ayaklı düşünüyorum: Kamu sektöründe saydamlık ve hesap verme sorumluluğu mekanizması işlemediği zaman bu büyük ölçüde kamu harcamaları tarafına yansıyor. Örneğin ihale süreçlerinin açık olmaması, kamu harcamalarında yolsuzluk ortaya çıkması. Öbür tarafından baktığınız zaman özel sektörde de eğer saydamlık olmazsa, hesap vermezlerse eğer o zaman da örneğin devletin vergi geliri kaybına uğrama ihtimali çok yüksektir, vergi borcunun hesaplanması süreci örneğin. Şimdi, biz eğer devleti burada bu şekilde tartışırken diğer taraftan paydaşı olan şirketler vardır, orada çalışan insanlar vardır, eğer bu hesapları da sağlam takip etmezsek, belli mekanizmalara oturtmazsak o zaman da devletin vergi kaybı ortaya çıkacaktır.

Mülkiyet hakkından bahsediliyor ama vergi geliri de çok önemli bir mülkiyet hakkıdır. Yani burada şu çok tartışıldı -ben yapılan şeyleri teknik boyutuyla tartışmıyorum ama- şöyle bir tartışma yapıldı: Eğer şirketler bütün her şeyini açıklarlarsa -ki bazı şeylerin açıklanmaması lazım- orada mülkiyet hakkına tecavüz değil midir? O şirketin ödemediği vergiler de vatandaşın mülkiyet hakkına tecavüzdür ya da çalışan ve çalıştıranlar açısından baktığımız zaman örneğin orada da bir hakkın zayi olma ihtimali vardır.

Ben şöyle bağlamak istiyorum. Soru-cevap faslında eğer konuşmamız gereken şeyler olursa katkıda bulunmaya çalışırım. Bir ülkede esas hedef kalkınmadır, büyüme bunun bir aracıdır, önemli olan zenginleşmenin aynı zamanda insan refahına dönüşmesidir. Bunun olabilmesi için de kamu ve özel eşit derecede önemlidir ve şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından baktığımız zaman her iki sektör için de önemlidir çünkü şöyle bir dünya yoktur:

Kamunun mükemmel olduğu, özelin çok kötü olduğu hiçbir ülke yoktur, tersi de yoktur. Özelin mükemmel çalıştığı ama devletin çok kötü olduğu hiçbir ülke yoktur. Bunlar birbirini tamamlar.

Sonuç olarak

Kamu kesiminde yolsuzluk harcama sürecinde ortaya çıkabilirken, özel kesimde de özellikle vergi borcunun hesaplanması ve ödenmesi sürecinde benzer aksaklıklar ortaya çıkabilir. Sadece kamu kesiminde sorun varmış gibi bu kavramları sabitlemek, kalkınma sürecinde en önemli ayak olan özel kesimin göz ardı edilmesi anlamına gelir. Bu açıdan bir ülkenin kalkınmasında, şeffaflık ve hesap verilebilirlik kavramlarının kamu-özel, bir bütün olarak dikkate alınması kaçınılmazdır.

Teşekkür ederim.



Mustafa AKMAZ
(Hazine Müsteşarlığı Strateji
Geliştirme Daire Başkanı)

TÜRK KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL SİSTEMİ NASIL MÜKEMMELLEŞTİRİLEBİLİR?

Mustafa AKMAZ

İlyas TUFAN

Kenan DURAK

ÖZET

Kamu mali yönetim ve kontrol sistemi; kalkınma planları ve programlarda belirtilen politika ve hedefler çerçevesinde kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve işlevini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını ve uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanması ile mali kontrolü düzenlemeyi amaçlamaktadır.

Bu çalışmada, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin başarılı olabilmesi için temel şartlarından birinin kamu yönetiminin evrensel standartlara çıkarılması olduğu değerlendirilmiş, 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni sistemin eksik yönlerinin giderilmesi için somut öneriler geliştirilmiş ve kamu yönetiminin ulusal kalkınmaya katkısının azamiye çıkarılması, kamu finansman kaynaklarının güçlendirilmesi ve kıt kaynakların ulusal önceliklere uygun olarak optimal kullanılmasını teminen bazı yapısal reform önerileri ortaya konulmuştur.

Anahtar kelimeler: Türk kamu yönetimi, mali yönetim ve kontrol sistemi.

1. GİRİŞ

Anayasamızda, Devletimizin temel amaç ve görevleri; “Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” olarak sayılmıştır.

IX. Kalkınma Planı ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde, Ülkemizin vizyonu, “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye”dir. İlave olarak, mevcut Hükümet tarafından 2023 yılına kadar Ülkemizin dünyanın en büyük 10 ekonomisinden birine sahip olması hedeflenmektedir.

Ülkemiz 2000’li yılların başından itibaren büyük bir dönüşüm geçirmiştir³². Nitekim;

- Ülkemiz, GSYH bakımından (satın alma gücü paritesine göre ABD doları cinsinden) halihazırda dünyanın 16’ıncı, Avrupa’nın 6’ıncı en büyük ekonomisidir.
- Kişi başına GSYH 2002 yılında 3.492 ABD\$ iken 2011 yılında 10.444 ABD\$ düzeyine ulaşmıştır.
- 1983-1994 döneminde ortalama %62,7, 1995-2001 döneminde ortalama %71,6 olarak gerçekleşen yıllık enflasyon oranı 2002-2011 döneminde ortalama %10,5 seviyesine inmiştir.
- Yıllık ihracat 2002 yılında 36,1 milyar ABD \$ iken, 2011 yılında 134,9 milyar ABD \$ düzeyine çıkmıştır (Aynı dönemde ithalat 51,6 milyar ABD\$ düzeyinden 240,8 milyar ABD \$ seviyesine yükselmiştir).
- 1993-2004 döneminde ülkemize doğrudan yabancı sermaye girişi yıllık ortalama 1,3 milyar ABD \$ iken, 2005-2011 döneminde söz konusu tutar 15 milyar ABD\$/ yıl seviyesine çıkmıştır.

³² www.hazine.gov.tr adresinde ana sayfada yer alan “Ekonomi Sunumu” başlıklı belgeden yararlanılmıştır.

- Merkezi Yönetim Bütçe açığının GSYH'ye oranı 2001 yılında %11,9'dan 2011 yılında %1,3'e inmiştir.
- AB tanımlı borç stokunun GSYH'ye oranı 2002 yılında %74'ten 2011 yılında %39,4'e gerilemiştir (2004 yılından itibaren Maastricht kriteri olan %60'ın altında kalınmıştır).
- Merkezi yönetim faiz harcamalarının GSYH'ye oranı 2002 yılında %14,8'den 2011 yılında %3,3'e inmiştir. 2002 yılında 9 ay olan yurt içi borçlanmada ortalama vade 2012 yılında 64 aya yükselmiştir. 2002 yılında 7 yıl olan yurt dışında ABD Doları cinsinden tahvil ihracında ortalama vade ise 2011 yılında 20,2 yıla yükselmiştir. TL cinsinden iskontolu senetlerin borçlanma faiz oranları (yıllık bileşik) 2002 yılında %70'ler seviyesinden 2012 yılında yaklaşık %10'a inmiştir; aynı dönemde reel borçlanma faiz oranları ise %40'lar seviyesinden %4'ün altına inmiştir.
- 2000-2010 döneminde yaklaşık 50 milyar ABD \$ tutarında özelleştirme gerçekleştirilmiştir.
- Bankacılık sektörü, 2000'lerin başında gerçekleştirilen reformlar sonrasında temel göstergeler bakımından oldukça güçlü bir performans sergilemiştir.
- Yıllık ar-ge harcamaları (SAGP, cari) 2002 yılında 3 milyar ABD \$ düzeyinden 2010 yılında 9,6 milyar ABD \$ seviyesine çıkmıştır. Anılan dönemde ar-ge personeli, bilimsel yayın ve uluslararası patent başvurusu sayıları sırasıyla %182, %161 ve %465 artmıştır.
- Mahalli idarelerin hizmet sunum felsefesinde belirgin olumlu değişiklikler gözlenmiştir.
- Özellikle, sağlık, ulaştırma ve dış politika alanlarında önemli icraatlar gerçekleştirilmiştir.
- AB müktesabatına uyum çalışmaları kapsamında oldukça önemli düzenlemeler yapılmıştır.
- Diğer taraftan, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine yönelik bazı önemli uluslararası kıyaslamalarda ülkemizin konumu şu şekildedir:

- Birleşmiş Milletler tarafından geliştirilen İnsani Gelişmişlik Endeksi (2011)'ne göre ülkemiz 92. sıradadır.³³
- OECD tarafından geliştirilen, ülkelerin eğitim sistemlerinin kalitesi hakkında önemli bir gösterge olan ve 65 ülkede onbinlerce öğrenci üzerinden gerçekleştirilen PISA testi (2009) sonuçlarına göre ülkemiz OECD ortalamasının altında bir performans göstermiş ve sıralamada 41'inci gelmiştir.³⁴
- Dünyanın en iyi 500 üniversitesini çeşitli nesnel akademik kriterlere göre belirlemeye yönelik olarak birçok çalışmalar gerçekleştirilmektedir. Maalesef bu listelere çok az üniversitemiz girebilmekte, bunların konumu ise genellikle ortalarda veya sonlarda olmaktadır.
- Dünya Bankası tarafından geliştirilen, iş yapma kolaylığı bakımından ülkeleri değerlendiren Doing Business 2012 endeksine göre ülkemiz 71'inci sıradadır.³⁵
- Kişi başına GSYH bakımından ülkemiz uzunca dönemdir dünyada 60'lı sıralardadır.
- The Economist Grubu bünyesindeki Economic Intelligence Unit tarafından geliştirilen, Democracy Index (2011)'e göre Türkiye 88'inci sıradadır.³⁶
- Transparency International isimli uluslararası sivil toplum örgütü tarafından geliştirilen ve ülkelerin kamu yönetimlerinin yolsuzlukla mücadele kapsamındaki performanslarına yönelik olarak iş dünyası ve muteber uluslararası kuruluşlar nezdindeki algıları değerlendiren Corruption Perceptions Index (2011)'e göre ülkemiz 61'inci sıradadır.³⁷

33 "Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All", Birleşmiş Milletler, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Summary.pdf

34 "PISA 2009 Results. What students Know and Can Do", OECD, www.oecd.org/edu/pisa/2009

35 "Doing Business 2012. Doing Business in a more transparent world", Dünya Bankası, <http://www.doingbusiness.org>

36 "The Democracy Index 2011: Democracy under stress", Economic Intelligence Unit, The Economist; <https://www.eiu.com>

37 "Corruption Perceptions Index 2011", Transparency International, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

- Kadınların işgücüne katılım oranı bakımından ülkemiz dünyada 169'uncu sıradadır.³⁸
- İhraç edilen sanayi ürünleri içerisinde ileri teknolojinin payı bakımından ülkemiz 2010 yılında 96. sırada yer almıştır.³⁹

Bununla birlikte, küreselleşme, sosyo-iktisadi ve siyasal gelişmeler, teknolojik ilerlemeler, demografik değişim, artan rekabet, iklim değişikliği, jeo-stratejik dinamikler gibi nedenlerle günümüzde çok hızlı bir değişim yaşanmaktadır. Ülkeler söz konusu değişimde gelişmişlik ve kalkınma sıralamasında öne geçmek için büyük yarış içerisinde.

Devletimizin bahse konu değişimi iyi okumak suretiyle, bir taraftan fırsatlardan yararlanmak, öbür taraftan tehditleri bertaraf etmek için stratejiler geliştirmesi ve yukarıda belirtilen vizyonuna erişmek için birçok adımın atılması gerekmektedir.

Bu çerçevede, modern kamu yönetimine geçilmesi için gerekli adımlar 2'inci bölümde, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin güçlendirilmesine yönelik hususlar 3'üncü bölümde, yapısal reform önerileri ise 4'üncü bölümde dile getirilmektedir.

2. MODERN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ BENİMSENMESİ

Kamu kurum ve kuruluşlarının özel sektör kuruluşlarının yönetim biçimlerinden etkilenmesinin bir sonucu olarak modern işletme yönetimi ilkeleri ile uygulama ve değerlerinin kamu yönetiminde de hâkim kılınmasına yönelik girişimler 1980'lerde Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) yaklaşımı adı altında kavramlaştırılmıştır. Bu yaklaşıma göre; strateji, politika ve hedefler ile uyumlu olarak, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir biçimde temin edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması temel amaçlar olarak benimsenmiş, kamu idarelerinin verimsiz ve hantal yapılarından kurtarılarak verimliliklerinin artırılması hedeflenmiştir. Bu çerçevede; kamunun faaliyet alanının ve sunduğu hizmetlerin yeniden tanımlanması ve alternatif yöntemlerle gerçekleştirilmesi/sunulması arayışları hız kazanmıştır. Bununla birlikte, kamu yönetiminin yapısal tasarımında ve kamu yönetimi anlayışında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda;

38 Kaynak: Dünya Bankası veritabanı: <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS>

39 Kaynak: Dünya Bankası veritabanı: <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS> (2010 yılı verisi bulunmayan ancak önceki yıllar verilerine göre Türkiye'den çok daha yukarıda yer alan 9 ülke değerlendirmeye dahil edilmiştir)

- Yetki devirlerinin yapılması, yönetimde ve karar almada esnekliğin sağlanması,
- Performansın ölçülmesi
- Yetki-sorumluluk dengesinin gözetilmesi,
- Kamu hizmetlerinin sunumunda rekabetin geliştirilmesi,
- Tüm kamuda “hizmetkar devlet” bilincinin oluşturularak, kalite ve paydaş odaklı hizmet yönetiminin esas alınması,
- İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi,
- Bilişim teknolojilerinden azami seviyede yararlanılması,
- Kamunun özel sektörü yönlendirici fonksiyonlarının güçlendirilmesi

söz konusu olmuştur.

Ayrıca, siyaset kurumu ile kamu yönetimi sistemi arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenerek, kamuda yetki-sorumluluk dengeleri gözden geçirilmiş ve kamu sektörünün ve özel sektörün işbirliği alanları geliştirilmiştir.

Ülkemizde kamu yönetimi reformu kapsamında yapılan en önemli çalışmaların başında 1963 yılında tamamlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve 1988 yılında yapılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gelmektedir. Ancak, söz konusu raporlarda önerilen değişiklikler hayata geçirilememiştir. 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ise yasalasamamıştır.

Diğer taraftan, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmaları ve hükümet programları kapsamında birçok düzenleme yapılmak suretiyle kamu yönetimi anlayışında önemli değişiklikler meydana geldi ise de, aşağıda açıklanan hususlarda kapsamlı bir kamu yönetimi reformuna ihtiyaç duyulmaktadır.

2.1. Bakanlıkların sadece strateji ve politika üretme işlevine ağırlık vermesi

Modern kamu yönetimi anlayışının bir gereği olarak gelişmiş ülkelerde, Bakanlıklar sadece strateji ve politika geliştirme işlevlerine odaklanmış

olup, operasyonel/günlük işlerle uğraşmamaktadırlar. Ülkemizde ise, tam tersi bir durum söz konusudur; bakanlıklar kamu hizmetlerini merkezi olarak ve/veya taşra teşkilatları marifetiyle doğrudan üretmekte, pek çok bakanlık onbinlerce, yüzbinlerce memur istihdam etmektedir.

2.2. Yerinden yönetim anlayışının benimsenmesi

Ülkemizde kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar alma ve yürütme yetkisi merkezi otoritelerin (Bakanlıkların) elinde toplanmıştır. Dolayısıyla, kamusal mal ve hizmetler, Bakanlıklar tarafından planlanmakta ve yönetilmektedir. Bakanlıklar söz konusu faaliyetlere ilişkin hizmetlerini bölge ve il düzeyindeki kuruluşları vasıtasıyla yürütmektedir. Söz konusu kuruluşların temel yükümlülüğü kendilerine verilen emir ve talimatları aynen uygulamaktır. Ancak, Bakanlıkların taşra teşkilatlarınca üretilen hizmetlerin ne kadar verimli ve etkili sunulduğunu izlemeye yönelik mekanizmalar kurumdan kuruma farklılık göstermektedir.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik gelir-gider yönetimi, yatırım kararları, tayin, terfi ve atamalar merkezi biçimde anılan Bakanlıklar tarafından gerçekleştirilmektedir. Özellikle, taşra teşkilatı 81 ile yayılan ve personel sayısı fazla olan Bakanlıklar üzerinde bahse konu operasyonel işlerle ilgili ciddi işlem maliyetleri oluşmaktadır.

Neticede;

- Yerel/bölgesel ihtiyaçların ve sorunların zamanında doğru biçimde tespit edilmesi güçleşebilmektedir. Bunlara yönelik etkili çözümler geliştirilmesi mümkün olmayabilmektedir.
- Karar alma süreçleri yavaş yürüyebilmektedir.
- Merkezi otoritelerin aşırı güçlü olması nedeniyle yerel yönetimler yeterince gelişmemektedir.
- Operasyonel konulara daha fazla, stratejik konulara ise az zaman ayrılması söz konusu olmaktadır.
- Kamu hizmetlerinden yararlananların ve çalışanların taleplerinin merkezdeki karar vericilere ulaşması zorlaşmakta veya bu bağlamda iletişim sağlamanın taraflara maliyeti büyük olabilmektedir.
- Stratejik ve operasyonel risklerin yönetilmesi zorlaşabilmektedir.
- Kaynakların optimal dağılımı mümkün olmayabilmektedir.

Kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde, üniter devlet yapısı içerisinde kalınmak kaydıyla, yerinden (adem-i merkeziyetçi) yönetim anlayışının benimsenmesi önem arz etmektedir. Yerinden yönetim konusunda birçok modelin dikkate alınabileceği değerlendirilmektedir. Örneğin;

- Yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetler yerel yönetimlere veya ihdas edilecek yeni kuruluşlara devredilebilir.
- Bakanlıkların kamusal mal ve hizmet üretme işlevleri taşra teşkilatlarına devredilebilir. Bu durumda söz konusu teşkilatların çağdaş örgütlere dönüştürülecek şekilde yeniden yapılandırılması ve bunlara tüzel kişilik kazandırılması yararlı olacaktır. Mezkûr tüzel kişiler Bakanlıklara bağlanabilecektir.

2.3. Kamu idarelerinin görevlerinin çakışmaması/çatışmaması

Modern kamu yönetiminde yetki-sorumluluk dengesinin tesis edilmesi en önemli ilkelerden biridir. Bu bağlamda, idarelerin; misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerine uygun faaliyet göstermeleri, birbirleriyle çakışan/çatışan görev ifa etmemeleri büyük önem taşımaktadır. Nitekim bu hususa yönelik olarak, 9. Kalkınma Planı'nda "Kurumlar Arası Yetki ve Sorumlulukların Rasyonelleştirilmesi" başlıklı bir hedef bulunmaktadır. Ancak, planın yayımlandığı Temmuz 2006 tarihinden günümüze kadar bu alanda önemli bir iyileşme olmamıştır.

Ayrıca, teşkilat kanunlarıyla verilen görevler ile kurumların vizyon, misyon ve stratejik amaç ve hedefleri arasındaki uyumun sağlanması gerekmektedir.

2.4. Modern yönetim yaklaşımlarının kamu kültürünün parçası olması

2.4.1. Kurumsal yönetim ilkeleri

"Kurumsal yönetim", adillik, tutarlılık, şeffaflık, katılımcılık, yetki sorumluluk dengesi ve hesap verebilirlik ilkelerini esas alan ve

- Organizasyonun varlığını sürdürmesi ve değerinin sürekli artması,
- Paydaşların haklarının korunması, çıkar çatışmalarının önlenmesi,
- Kurumsal önceliklerin belirlenmesi ve buna göre kurumsal performansın izlenmesi,

- Örgütün organları, yöneticileri, çalışanları ve paydaşları arasındaki ilişkilerin ve iletişimin sağlıklı biçimde düzenlenmesi

için kurumların en iyi nasıl yönetilmesi ve kontrol edilmesi gerektiğine odaklanan bir yaklaşımdır. Kurumsal yönetimde, etkili iç denetim ve güçlü Devlet denetiminin yanı sıra bağımsız dış denetim çok önemlidir.

1990'lı yıllardan itibaren OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler kurumsal yönetim konusuna eğilmeye başlamışlar ve 2004 yılında OECD tarafından Kurumsal Yönetişim İlkeleri (*Principles of Corporate Governance*) başlıklı çalışma yayımlanmıştır. Söz konusu ilkelerin uygulanmasında İskandinav ülkeleri ve Anglo-Saxon kültürünün egemen olduğu coğrafyalar başta olmak üzere gelişmiş ülkeler önemli aşamalar kaydetmişlerdir (Akmaz, 2006).

Kurumsal yönetimde, kararların yetkin kişilerden oluşan yönetim kurulları marifetiyle alınması önem arz etmektedir. Böylece, tek bir yöneticiye bağımlı olmanın yaratabileceği riskler makul biçimde yönetilirken, farklı birikimlere sahip yetkin kişilerin sağlayacağı sinerjiden yararlanılmaktadır. Yönetim kurullarında görev alacak kişilerin görev sürelerine kesin sınırlar konulması, görevde kalmanın performansla ilişkilendirilmesi önem taşımaktadır.

İngiltere başta olmak üzere, gelişmiş birçok ülkede sadece kamu sermayeli şirketlerde değil, Bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarında da yönetim kurulu yapısı mevcuttur.

Kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde, yönetim kurullarının teşkiline ilişkin kriterler nesnel biçimde belirlenmekte ve kamuoyuna ilan edilmektedir. Bir yönetim kuruluna üye ataması yapılacağında söz konusu pozisyon kamuoyuna şeffaf bir biçimde duyurulmakta; bu pozisyonlara özellikleri uygun olan herkes müracaat edebilmekte; adaylar uzman kişiler/kuruluşlar tarafından modern insan kaynakları yönetimi yöntemleri uygulanmak suretiyle ciddi mülakat aşamalarından geçirilmekte; mülakatlarda adayların deneyimleri, yetkinlikleri, potansiyelleri ve vizyonları ölçülmekte; mülakatta elenen adaylara elenme nedenleri somut biçimde yazılı olarak bildirilmekte ve mülakatı geçenlerin atamaları yetkili otorite tarafından saydam bir biçimde gerçekleştirilmektedir. Yönetim kurullarının üyelerinin bir bölümünün bağımsız olması hayati önem taşımaktadır.

Yönetim kurulları tamamen stratejik ve kritik temalara, optimal kaynak kullanımına, kurumsal performansın izlenmesine, kurumsal risklerin yönetilmesine, kurum iç kontrol sistemlerinin sağlıklı işleyişine, hesap verebilirlik ve mali raporlamaya odaklanmaktadır. Kurumun üst düzey yöneticileri yönetim kurulları tarafından, diğer yöneticiler ve personel ise üst yönetici tarafından atanmaktadır. Örgütte stratejik yönetim, modern insan kaynakları yönetimi, bilgi yönetimi, risk yönetimi, teknoloji yönetimi, kalite yönetimi vb. başarıyla uygulanmak zorundadır.

Kurumsal yönetim ilkelerinin hakim olduğu bir örgütte, kararların oluşturulmasında tüm paydaşların ve vatandaşın katılımı teşvik edilmektedir.

Kurumsal yönetim ilkeleri uyarınca yönetim kurullarının performansı parlamentonun ve kamuoyunun denetimine tamamen açıktır. Performans hedeflerini tutturamayan yönetim kurulları ve yöneticiler geçerli gerekçeleri olmadığı takdirde otomatik olarak görevden alınabilmektedir.

Kurumsal yönetim iyi uygulamaları incelendiğinde üst yönetici belirlemeye yönelik kapsamlı nesnel düzenlemeler bulunduğu gözlemlenmektedir.

Kurumsal yönetimde iç kontrol sisteminin ve risk yönetim sisteminin denetimi, yönetim kurulu üyeleri arasında oluşturulan alt komiteler tarafından gerçekleştirilmekte, ayrıca akredite kuruluşlara bağımsız dış denetim yaptırılmaktadır. Devlet (Sayıştay) denetimi ise performans denetimi ile verimlilik, etkililik ve ekonomiklik üzerine yoğunlaşmaktadır. Bahse konu denetim raporları kamuoyu ile paylaşılmakta ve parlamento tarafından özel mekanizmalarla değerlendirilmektedir.

Kurumsal yönetimde mali raporlama en kritik hususlardandır. Her bir kurum ayrı bir tüzel kişilik olarak değerlendirilip, genel kabul görmüş standartlara uygun olarak yüksek denetim otoritesine ve parlamentoya mali raporlama yapmak zorundadır.

Ülkemizde, kurumsal yönetim ilkeleri kamuda ilk kez Sermaye Piyasası Kurulu tarafından 2003 yılında yapılan bir düzenleme ile gündeme girmiştir. Paralel biçimde, 2005 yılında yasalaşan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 3'üncü Kısımında kurumsal yönetim ilkelerine yönelik düzenlemeler yer almıştır. Ancak, söz konusu düzenlemeler anılan üst kurumların düzenleme ve denetimine tabi sektörlerde faaliyet gösteren tüzel kişilere yöneliktir.

Bakanlıkların teşkilatlanmasına ilişkin çerçeve düzenleme olan, 1984 tarihinde yasalaşan 3046 sayılı Kanun ve teşkilat kanunları, oldukça katı, hiyerarşik, tek tipçi bir modelin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Söz konusu düzenlemeler en iyi yönetim arayışını teşvik etmemekte, kurumsal yönetim ilkelerinin gerektirdiği müesseselerin tesis edilmesini engellemektedir.

Genel yönetim sektöründe yer alan kurum ve kuruluşların tamamında genel kabul görmüş kurumsal yönetim standartlarının uygulanması sağlanacak biçimde mevzuat değişikliğine gidilmesinde ve söz konusu standartların kamu kültürüne yerleşmesini temin edecek kültürel değişimin gerçekleştirilmesinde büyük yarar bulunmaktadır.

2.4.2. Stratejik yönetim

“Stratejik yönetim”in birçok tanımı mevcuttur. Bunlardan bazılarına göre, “stratejik yönetim” (Çatak 2010);

- Hem bir bütünü oluşturan parçaları ve bunların birbirleriyle ilişkilerini birlikte inceleyen sistem yaklaşımını hem de etkili bir yönetimin organizasyonun koşullarına bağlı olduğunu temel alan bir disiplindir.
- Stratejik düşünmenin ve bu düşüncenin ardındaki felsefenin yaşama geçirildiği sistematik bir yaklaşımdır.
- Örgütün sürekli başarısını sağlayacak ve onu sürprizlerden koruyacak şekilde, kuruluşu çevresine göre konumlandırmaya ve ilişkilendirmeye dair temel ve artan önemdeki yönetim sorumluluklarına yönelik sistematik bir yaklaşımdır.
- Kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesini teminen etkili stratejilerin oluşturulmasına yönelik kararlar ve eylemler bütünüdür.
- Örgüt ile çevresi arasındaki ilişkileri analiz ederek örgütün istikametinin ve amaçlarının belirlenmesi, bunları gerçekleştirecek faaliyetlerin tespiti ve örgütün yeniden düzenlenerek gerekli kaynakların tahsis edilmesidir.
- İnsan kaynakları, bilgi sistemleri, mali yönetim, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, yapısal reformlar ve kalite odaklı hizmet anlayışı öğelerinden oluşan entegre bir fonksiyondur.

- Stratejik planlamayı kalite ve sürekli iyileştirme, bütçeleme, kaynak planlama, program değerlendirme, performans izleme ve raporlama ile bütünleştirmekte ve hedeflerle/sonuçlarla yönetim yaklaşımını ihtiva etmektedir.
- Bir organizasyonda üst düzey yönetimin ve astların hedeflerini birlikte belirledikleri, sorumluluk alanlarını ve ulaşacakları sonuçları birlikte kararlaştırdıkları ve belirli dönemlerde bu hedefler ve sonuçların gerçekleşip gerçekleşmediğini birlikte inceledikleri bir süreçtir.

Tablo 1. Stratejik yönetimin temel özellikleri

Geleceğe yöneliktir ve organizasyonun orta ve uzun vadeli amaçları ile ilgilidir.
Organizasyonu iç ve dış çevresi ile etkileşimli bir sistem olarak değerlendirir.
Organizasyonun üst yönetiminin bir fonksiyonudur.
Organizasyonun alt kademe yöneticilerine ve çalışanlara rehberlik sağlar.
Organizasyonun problemlerinin sistematik bir şekilde belirlenmesi ve çözümüne yardımcı olur.
Organizasyonun kaynaklarının stratejik öncelikler doğrultusunda optimal dağılımı ile ilgilidir.
Katılımcılığı ve ekip çalışmasını esas alır.

Stratejik planlama dünyada ilk olarak 1950’li yıllarda özel sektörde ortaya çıkmış, 1960’lardan sonra kamu kesiminin ilgi alanına girmeye başlayıp, 1980’li yıllardan itibaren ise kamu sektöründe ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarda yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Daha sonra, stratejik planlamanın bir devamı niteliğinde olan ve ondan daha geniş bir kavram olarak stratejik yönetim yaklaşımı geliştirilmiştir.

1993 yılında, Amerika Birleşik Devletleri’nde yasalaşan “Hükümet Performans Sonuçları Kanunu” (Government Performance Results Act - GPRA) ile stratejik planlama uygulaması kamu kuruluşları için zorunlu bir yönetim aracı haline gelmiştir.

Kamuda stratejik planlama ve yönetimin en yaygın olarak kullanıldığı ülkelerden başlıcaları ABD, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, İngiltere

ve İsveç'tir. Bu ülkelerde, ayrıca, stratejik yönetimi tamamlayıcı olarak performans esaslı bütçeleme yaklaşımı kullanılmaktadır.

Stratejik yönetimin en temel aşamaları şunlardır:

1. Stratejilerin belirlenmesi/üretilmesi: Organizasyonun kısa, orta ve uzun vadeli stratejileri belirlenir. Vizyon ve misyon oluşturma bu sürecin adımlarındandır. Bu aşamanın senaryo analizi, iç ve dış çevre analizi ve risk yönetim verileri gibi girdileri bulunmaktadır; çıktısı ise bir sonraki adım için girdi niteliği taşıyan stratejilerdir. Stratejilere yönelik fizibilite ve fayda-maliyet analizleri yapılması önemlidir.

2. Stratejilerin planlanması: Organizasyonun operasyonel (kısa vadeli), taktik (orta vadeli) ve stratejik (uzun vadeli) planları hazırlanır.

3. Stratejilerin / planın uygulanması

4. Değerlendirme (geri besleme) ve kontrol: Stratejilerin etkinliğinin, kurumsal faaliyet ve performans sonuçlarının izlenmesini, hedeflenen ve elde edilen performansın karşılaştırılmasını ve düzeltici faaliyetlerde bulunulmasını içerir.

Türkiye'de kamu sektöründe stratejik planlamanın uygulanması, 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan - PFPSAL-1) ile gündeme gelmiştir. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ve Uzun Vadeli Stratejisi ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001-2005 ile kamu yönetiminde stratejik planlama yapılması öngörülmüştür.

Türkiye'de stratejik yönetim yaklaşımının yasal altyapısı, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile oluşturulmuş, buna ilişkin hükümler 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kanun ile kamu kurumlarına stratejik plan hazırlama ve bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini, stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırma zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca; 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 07.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu ile 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da stratejik planlamaya ilişkin maddeler bulunmakta ve böylece tüm kamu idarelerine stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiş olmaktadır.

Böylece stratejik yönetim; stratejik planlama ile başlayan, performans programları ve bütçeler (performans esaslı bütçeleme yaklaşımı) ile uygulanan ve performans değerlendirmesinin de yer aldığı faaliyet raporları aracılığıyla izlenen döngüsel bir süreç olarak tasarlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'da stratejik plan, "Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan" olarak tanımlanmıştır.

Stratejik planlamaya ilişkin merkezi uyumlaştırma görevi Kalkınma Bakanlığına verilmiştir. Anılan Bakanlıkça "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" hazırlanmış ve bu düzenleme 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Yönetmeliğe göre, kamu kurumları tarafından hazırlanacak olan stratejik planlar 5 yıllık dönemi kapsamaktadır. Yönetmelik ile Millî Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dışındaki kamu kurumlarına stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca, Yönetmeliğin ekinde, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan kamu idarelerinin ilk planlarının hangi yılları kapsayacak şekilde hazırlanacağını belirttiği stratejik planlama takvimine yer verilmiştir.

Performans programlarına ilişkin merkezi uyumlaştırma görevi ise Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Anılan idare tarafından hazırlanan "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik" uyarınca "performans programı, "Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren program" biçiminde tanımlanmıştır.

İlave olarak, faaliyet raporlarına ilişkin merkezi uyumlaştırma görevi de Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Faaliyet raporlarında yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere gönderilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bunlara ilişkin süreler ile diğer usul ve esaslar, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" ile belirlenmiştir. Bu çerçevede, faaliyet raporlarında;

- Kuruma/birime ait genel bilgiler,
- Kurumun/birimin amaç ve hedefleri ile bu doğrultuda yürüttüğü faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,
- Yılı içinde kullanılan kaynaklar, bütçe ödenekleri kullanım oranları ile varsa planlanan durumdan sapmaların nedenleri,
- İç ve dış mali denetim sonuçları,
- Kurumun/birimin performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ve varsa hedeflerden sapmaların nedenleri

yer almaktadır.

Anılan Yönetmelikle ve bu kapsamda söz konusu idareler tarafından hazırlanan kılavuzlar teoriye ve iyi uygulamalara büyük ölçüde uygundur. Ancak, işbu çalışmanın yazarlarının tecrübelerine ve yapılmış muhtelif çalışmalara (Çatak 2010) göre, aşağıda sayılan nedenlerle stratejik yönetim Türk kamu sektöründe henüz yerleşmemiştir:

- Stratejik yönetim Bakanlar ve üst yöneticiler tarafından yeterince sahiplenilememiştir; dolayısıyla, orta düzey yöneticilere ve astlarına bu bağlamda liderlik edilmesi mümkün olmamıştır.
- Kurumsal hedeflerin bireysel hedeflere dönüştürülmesini sağlayacak mevzuatın (entegre kurumsal ve insan kaynakları performans yönetimi sistemleri) bulunmaması önemli bir eksikliktir.
- Stratejik yönetimde başarılı olunabilmesi için yönetsel politikaların kurumsal ve bireysel yetkinlikleri artıracak şekilde tasarlanması gerekmektedir.
- Mevcut kamu kültürü stratejik yönetimi henüz içselleştirememiştir. Stratejik planlar daha çok mevzuat uyarınca sağlanması gereken şekil şartı olarak görülmektedir. Dolayısıyla kurum kültürünün bu belgelerin kaliteli biçimde hazırlanmasını ve bunlarda yer alacak taahhütlerin etkili ve verimli biçimde gerçekleştirilmesini, sonuçların kamuoyuna şeffaf bir biçimde açıklanmasını teşvik edecek şekilde iyileştirilmesi gerekmektedir.

- Stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarına kalite güvencesi sağlamaya yönelik mekanizmalar mevcut değildir.
- Stratejik planların kalkınma planı, yıllık programlar ve sektörel/ tematik strateji belgeleri ile ilişkisinin nasıl kurulacağı hususunda yeterli yönlendirme mevcut değildir.
- Stratejik planlamada ve planların uygulanması aşamasında kurumlar arası etkileşimlerin ve eşgüdümün nasıl sağlanacağının netleştirilmesi gerekmektedir.
- Stratejik planlara ve performans programlarına ilişkin merkezi uyumlaştırma görevinin farklı idareler tarafından birbirinden bağımsız biçimde yürütülmesi; yatırım bütçesi ve operasyonel/cari bütçe tekliflerinin değerlendirilmesi süreçlerinin anılan idareler tarafından birbirinden kopuk olarak yürütülmesi; performans programlarının ve bütçe kanununun ayrı dokümanlar olarak hazırlanması stratejik plan-performans programı-bütçe ilişkisinin sağlıklı olmasını engellemektedir.
- Stratejik plan ve performans programı taslaklarının değerlendirilmesi süreçlerinin iyileştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.
- Bütçenin TBMM’de değerlendirilme ve onaylanma süresi kısa olup, stratejik planlar ve performans programları genellikle dikkate alınmamaktadır.
- Kamu idarelerinde son dönemde gerçekleştirilen radikal teşkilat değişiklikleri ve yürütülen çok büyük hacimli yatırım projeleri genellikle stratejik planlarda öngörülmemiş hususlardır.
- Performans sonuçlarının denetlenmemesi önemli bir eksikliktir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun bu alandaki eksikliği gidermesi umulmaktadır.

Ülkemiz kamuda stratejik yönetimin uygulanmaya başlanması bakımından gelişmiş ülkeleri yaklaşık 15-20 yıl geriden takip etmektedir. Yukarıda sayılan eksikliklerin giderilmesi ve gelişmiş ülkelerle aramızdaki farkın kapatılması gerekmektedir. Konuya ilişkin öneriler, Türk kamu mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin bölümde özetlenmiştir.

2.4.3. Kurumsal risk yönetimi

Organizasyonların içinde yer aldıkları çevrenin değişkenliğinin ve karmaşıklığının artması sonucunda; organizasyon yapıları, teknoloji ve yönetim yaklaşımları bu karmaşıklığa daha etkili ve sistematik tepkiler vermek zorunda kalmıştır. Sektörel, yerel, ulusal ve küresel gelişmeler neticesinde çevredeki değişimle birlikte gelen riskler ve maruz kalınan tehditler artmış, kurumlar muhtemel sorunlarla sistematik olarak ilgilenebilecek yapılanmaya gitmek ve olası zararları asgariye indirmek için tedbirler üretmek zorunda kalmışlardır. Bu durum, risk değerlendirme yöntemlerinin gelişmesine ve risklere karşı yeni çözüm yollarının bulunması arayışlarını hızlandırmış ve neticede risk yönetimi uygulamaları geliştirilmiştir.

Risk yönetimi; risklerin tanımlanması, önceden tahmin edilmesi, derecelendirilmesi, değerlendirilmesi ve ölçülmesi ve riski yönetmek için alınacak kararların belirlenmesi işlevlerinin bütünüdür. Bir diğer anlatımla, ne zaman ve nasıl ortaya çıkacağı belirsiz risklerin olumsuz etkilerini en aza indirmek ve bu riskler içerisindeki potansiyel fırsatları en etkili biçimde kullanabilmek için kaynak ve süreçlerin en etkin şekilde planlanmasını, organize edilmesini, yönetilmesini ve kontrolünü sağlayan faaliyetler bütünüdür. Bu araç, yönetimlerin karar mekanizmalarında her zaman gerçekçi ve proaktif davranmalarını ve belirsizlikle daha iyi mücadele etmelerini sağlamaktadır. Böylece oluşma olasılığı en fazla olan risklerle, en büyük zarara sebebiyet verecek risklerin öncelikle bertaraf edilmesi mümkün olabilmektedir.

Kurumsal risk yönetimi, kurumu etkileyen tüm risklerin ve bu riskleri yönetebilmek için uygulanması gereken stratejilerin bütünsel bir yaklaşımla belirlenmesi, uygulanması ve bu alandaki performansın sürekli iyileştirilmesi sistemidir. Bu yaklaşım, risk yönetiminin kurumdaki herkesin sorumluluğu olduğu ve kurum genelinde bir risk kültürü geliştirmenin gerekliliğini ortaya koymakta, risklerin bütünsel bir risk politikasının parçası olarak analiz ve kontrol edilmesini sağlamaktadır. İç ve dış bilgi kaynaklarından ihtiyaç duyulan verilerin bir araya getirilmesi, genel kabul görmüş risk analiz tekniklerinin, standartların ve iyi uygulama yöntemlerinin kullanılmasını ve elde edilen sonuçların örgüt içinde etkili bir biçimde paylaşılmasını gerekli kılmaktadır (Poyraz, 2010).

Gelişmiş ülkelerin aksine, ülkemiz kamu yönetim sistemine ilişkin kanunların tamamına yakınında risk yönetimine ve buna ilişkin genel kabul görmüş standartlarda yer alan müesseselere yer verilmemiştir. Bu eksikliğin giderilmesinin önem arz ettiği düşünülmektedir.

2.4.4. Modern insan kaynakları yönetimi

Hem özel sektör hem de kamu sektörü açısından, kurumların stratejik hedeflerine ulaşmalarında ve modern yönetim araçlarının başarıyla uygulanmasında en önemli unsurların başında insan kaynakları gelmektedir. Bir başka anlatımla, kurumsal başarı, kurumların en önemli varlığı olan insan kaynağının en iyi şekilde işe alınması, yerleştirilmesi, eğitilmesi, geliştirilmesi, motive edilmesi, yönlendirilmesi ve değerlendirilmesi ile mümkün olmaktadır.

Ülkemizde kamu yönetim sistemi halen yukarıda bahsedilen yeni yaklaşımın çok gerisindedir. Her ne kadar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile 2006 yılından itibaren stratejik yönetim, iç kontrol gibi yenilikler getirilmişse de kamu yönetimi anlayışı ve kamu hizmetlerinin sunumunda kritik işleve sahip insan kaynakları yönetimi sistemi henüz değiştirilememiştir.

Modern insan kaynakları yönetimi (İKY) yaklaşımları, iyi uygulamalar ve yapılmış bazı çalışmalar (Karaçolak, 2010) referans alındığında, kamu İKY sisteminde hali hazırda önemli eksiklikler bulunmaktadır. Bu eksikliklerin birçoğu Türk kamu yönetim sisteminin ve Devlet Memurları Kanunu'nun yapısal sorunlarından kaynaklanmaktadır.

Kamu idarelerinde personel dairesi başkanlıklarının genel müdürlük statüsünde modern İKY birimlerine dönüştürülmesi, isminde İKY bulunan birimlerin de çağdaş İKY işlevlerini yerine getirmeye başlaması son derece önemlidir.

Modern İKY'ye geçilebilmesi için asgari olarak şu tedbirlerin alınması önerilmektedir:

İnsan Kaynakları Planlaması ve İşe Alım Yönetimi

- İşe alım sürecinde, adayların objektif kriterlerle değerlendirilmesi ve kurum kültürüne uygun kişilerin kurumlara kazandırılmasını teminen tüm kurumlarda yazılı bir işe alım politika belgesi oluşturulmalı ve kamuoyuna duyurulmalıdır.

- Birimlerde iş analizi ve norm kadro çalışmaları yapılarak görev tanımları ile yetkinlik profilleri oluşturulmalıdır.
- Kurumsal ihtiyaçlara uygun İK planlaması yapılmalı ve bu plan belirli periyotlarda güncellenmelidir.
- Yazılı sınav sistemi değiştirilerek ve adayların sebep - sonuç ilişkisi kurabilme, kavrama ve algılama seviyelerini ölçen bir sınav sistemi (zorlaştırılmış ALES, GRE, GMAT dengi bir sınav) uygulanmalıdır. Bunun yanında söz konusu yazılı sınav, merkezi bir kurum (ÖSYM, Üniversiteler, akredite kurum ve kuruluşlar) tarafından yapılmalıdır (Bu önerinin uygulanması halinde, en uygun, en nitelikli kişilerin işe alınması sağlanacak, bürokrasi en aza inecek, riskler ve maliyetler asgariye indirilecektir).
- Pozisyonun ihtiyaçlarına ve yetkinliklerine en uygun adayın, objektif değerlendirmeler sonucu kısa zamanda ve ekonomik yöntemlerle belirlenebilmesi amacıyla, mülakat aşamasından hemen önce *psikolojik test uygulamasının* gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir. Bu yolla, seçim sürecinin verimliliğinin ve öngörü geçerliliğinin yükseltilmesi, süresinin kısaltılması, uygun adayların seçilerek personel devir hızının düşürülmesi ve buna bağlı maliyetlerin düşürülmesi mümkündür.
- İdarelerdeki sınav kurulları modern İKY ve mülakat yönetimi hususunda uzmanlaşmış kişilerden oluşmalıdır.
- Tüm mesleki uzmanlıkların eşit değerlendirilmesi sağlıklı bir yaklaşım değildir. Performans sonuçları, hizmet kalitesi ve paydaş memnuniyeti bağlamında kamu idareleri arasında rekabetçi bir ortam oluşturulması özendirilmelidir.
- İKY birimlerinde işe alımla ilgili alt birimde çalışanların İKY uzmanı olması sağlanmalıdır.

Performans Yönetimi

- Kamu idarelerinde performans yönetimine ilişkin bir çerçeve mevzuat hazırlanmalıdır. Ancak, idarelere mükemmeli arama ve bulma konusunda esneklik sağlanmalıdır.

- Kurumların bünyesinde birimler ve görevler bazında iş analizleri gerçekleştirilerek, görev tanımları ile personelin sahip olması gereken yetkinlikler tanımlanmalıdır.
- Personelin görevinde gösterdiği başarının değerlendirilmesini sağlamak amacıyla objektif ölçütlere dayalı bir değerlendirme sistemi oluşturularak, birim hedeflerine paralel, işin özelliğine ve sorumluluk düzeyine uygun, açık ve net tanımlanmış bireysel performans kriterleri belirlenmelidir.
- Performans değerlemede, öz değerlemenin de yer almasının sağlanması gerekmektedir,
- Performansın değerlendirilmesinden sonra, personelin gelişime açık alanları kendisi ile paylaşılmalı ve performansın artırılmasına yönelik eğitim ve geliştirme programları gibi önlemler alınmalıdır.
- Personelle ve yöneticilerle performans sözleşmeleri akdedilmeli ve bu belgede kurumun hedeflerini destekleyecek şekilde bireysel hedefleri ile içermesi ve sözleşmede bireysel performansa göre ücret öngörülmesi sağlanmalıdır. Atama, tayin, terfi ve görevden almaya ilişkin kararlarda performans değerlendirmelerinin dikkate alınması sağlanmalıdır.
- Başarı değerlemesinde, başarılı olan personelin ödüllendirilmesi amacıyla, başarı standartları belirlenmeli ve mevzuatta yer alan ödül, ikramiye ve teşvik sistemleri işletilmelidir.
- İKY birimlerinde performans yönetimine uygun personel ve bu görevin yürütülmesine ilişkin bir alt birim tesis edilmelidir.

Kariyer Planlaması ve Yönetimi

- İdarelerde birimler ve görevler bazında iş analizleri gerçekleştirilerek, görev tanımları ile personelin sahip olması gereken yetkinlikler tanımlanmalıdır.
- Kurum içi kariyer olanakları ile yatay (İş zenginleştirme, iş genişletme ve rotasyon) ve dikey kariyer hareketlerine ilişkin kriterlerin tanımlandığı yazılı bir kariyer haritası oluşturulmalıdır.

- Kurumun sahip olduğu insan kaynağının ve yetkinliklerin, gelecekte ihtiyaç duyulan birim ve görevlerde kullanılmak yönetilmesi amacıyla kurumsal kariyer planlaması yapılmalıdır.
- Kurum dışından atama yapılması olanağı olan yönetici pozisyonlarına yönelik atamalarda, adayın kurum kültürüne ve görevin gerektirdiği yetkinliklere uygunluğunun sağlanması amacıyla yazılı objektif kriterler (yasal düzenleme) oluşturulmalıdır.
- Personelin, uluslararası kurum ve kuruluşlara atanması, görevlendirilmesi ve staja gönderilmesi ile yurt içinde çeşitli kurum, kuruluş ve kurullarda yönetim / denetim kurulu üyeliğine atanmalarına yönelik yazılı objektif kriterler geliştirilmelidir.
- Devletin vizyonu dikkate alınarak idarelerin yurt dışı teşkilatları yeniden yapılandırılmalı, uluslararası kurum ve kuruluşlarda idarelere tahsis edilen kadroların tamamının kullanılması sağlanmalıdır.
- İKY birimlerinde kariyer planlaması ve yönetimine uygun personel ve bu görevin yürütülmesine ilişkin güçlü bir alt birim tesis edilmelidir.

Eğitim ve Mesleki Gelişim Yönetimi

- Tüm idarelerde hizmet içi eğitimin ilkelerini, planlama esaslarını ve değerlendirilme usullerini belirleyen Hizmet İçi Eğitim Yönetmelikleri yayınlanmalıdır.
- Birimler ve görevler bazında, iş analizi çalışmaları ile iş tanımları ve yetkinliklerin tespit edilerek, görevin gerektirdiği bilgi, beceri ve davranışlar yazılı hale getirilmelidir.
- Birimler ve görevler bazında bilimsel bir eğitim ihtiyaç analizi yapılarak yıllık eğitim planları oluşturulmalıdır.
- Eğitici olarak görevlendirilecek kurum içi ve dışı personelin niteliklerine ilişkin usul ve esaslar belirlenmelidir.
- Eğitim yönetimi ile ilgili, İKY birimleri ve diğer birimler arasında gerekli koordinasyon sağlanarak, eğitim duyurularının sağlıklı bir şekilde yapılması amacıyla bir mekanizma oluşturulmalıdır.

- Performans yönetim sistemi çerçevesinde ortaya çıkan gelişime açık alanlara yönelik eğitim programlarına yer verilmelidir.
- Personelin eğitim etkinlikleri yolu ile kazandığı mesleki ve bireysel yetkinliklerin ne kadarının işe transfer edildiğinin değerlendirilmesi amacıyla fayda / maliyet analizleri yapılmalıdır.
- Kariyer planlama ve performans değerlendirme sistemleri, personelin, katıldığı ve başarı ile tamamladığı hizmet içi eğitim programlarının dikkate alınmasını sağlayacak şekilde tesis edilmelidir.
- Mesleki bilgi birikiminin artırılmasını teminen personele sağlanan staj, seminer, konferans, kurs gibi imkânlar artırılmalıdır.
- Uluslararası geçerliliği bulunan mesleki sertifikaların alınması ve kamu idarelerinin faaliyet alanlarına ilişkin konularda doktora çalışmaları yapılması teşvik edilmelidir.
- İKY birimlerinde eğitim ihtiyaçları analizi ve eğitim planlamasının yapılması, eğitim programlarının geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi gibi konularda yetkinlik sahibi, eğitim uzmanları istihdam edilmelidir.

Ücret yönetimi

- Kamu idarelerinin tamamına yönelik tek tip ücret rejimi uygulanması yerine, kamu idarelerinin ülkemizin kalkınmasına sağladıkları katkı seviyesine ve kurumların stratejik hedeflerinin tutturulması, iç kontrol ve risk yönetim sisteminin olgunluk seviyesi, Sayıştay denetimi ve bağımsız dış denetim sonuçları vb. çeşitli alanlarda sergiledikleri performans düzeylerine göre bir ücret rejimi geliştirilmesi önerilmektedir.
- Her bir kamu idaresi için unvanlar bazında asgari-azami ücret bantları belirlenmesi ve idarelerin bu bantlar içerisinde performans yönetim sistemi değerlendirmelerine uygun olarak ücret belirlemesi imkanına kavuşturulması yararlı olacaktır.

2.4.5. Sürekli performans iyileştirme yaklaşımı

Günümüzde kurumlar tehditleri bertaraf etmek ve çevresel unsurların olumsuz etkilerinden korunmak, riskleri en iyi biçimde yönetebilmek, fırsatları değerlendirebilmek ve rekabet edebilmek için sürekli gelişim göstermek, performanslarını iyileştirmek durumundadırlar.

Bu bağlamda, kurumların “öğrenen örgüt” özelliği kazanması önemlidir. Bir başka anlatımla, kurumların;

- sistem düşüncesi,
- birimlerin ve çalışanların uzmanlaşması, ustalaşması
- mental modeller,
- paylaşılmış vizyon ve
- takım çalışması, gruplar halinde öğrenme

yaklaşımları üzerinde yoğunlaşmaları gerekmektedir.⁴⁰

İlave olarak, bahse konu örgütlerde araştırma-geliştirme ve inovasyon, kurum kültürünün doğal bir parçası haline getirilmelidir.

OCED ile Eurostat'ın birlikte yayınladığı Oslo Kılavuzu'nun 2005 sürümünde inovasyon, “yeni veya önemli ölçüde değiştirilmiş mal, hizmet veya sürecin, yeni bir pazarlama yönteminin, iş uygulamalarında, işyeri organizasyonunda veya dış ilişkilerde yeni bir organizasyonel yöntemin uygulanması” biçiminde tanımlanmıştır.

40 Okuyucular için şu kaynaklar önerilmektedir:

Pedler, M., Burgoyne, J. and Boydell, T. 1997. *The Learning Company: A strategy for sustainable development*. 2nd Ed. London; McGraw-Hill.

O'Keeffe, T. 2002. Organizational Learning: a new perspective. *Journal of European Industrial Training*, 26 (2), pp. 130-141.

Senge, P.M. 1990. *The Fifth Discipline*. London: Century Business.

Hipsher, Brian; Grant Lindstrom, Don Parks (1997). “The Strategic Dilemma”. *Journal of Business and Society* 10 (2): 184.

Argyris, C. 1999. *On Organizational Learning*. 2nd Ed. Oxford: Blackwell Publishing.

Wang, C.L. and Ahmed, P.K. 2003. Organizational learning: a critical review. *The learning organization*, 10 (1) pp. 8-17.

McHugh, D., Groves, D. and Alker, A. 1998. Managing learning: what do we learn from a learning organization? *The Learning Organization*. 5 (5) pp.209-220.

Easterby-Smith, M., Crossan, M., and Nicolini, D. 2000. Organizational learning: debates past, present and future. *Journal of Management Studies*. 37 (6) pp 783-796.

Serenko, A., Bontis, N. and Hardie, T. 2007. [Organizational size and knowledge flow: A proposed theoretical link](#). *Journal of Intellectual Capital*, 8 (4), pp. 610-627.

İnovasyon süreci sırasıyla, yaratıcı fikirlerin ortaya çıkması ve söz konusu fikirlerin ticarileştirilmesi aşamalarından oluşmaktadır.

İnovasyon, sürdürülebilir büyüme, toplumsal refahın artışı ve beşeri sermaye birikiminin gelişmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle, kamu idarelerinin bünyelerinde inovasyon için gereken ortamın oluşturulmasında öncü olması, bilginin üretilmesi ve yayılması için kurumlar arası etkili işleyen bir düzenleme-denetim-finance-bilgi akışı alt yapısı sağlaması, başarıyla çalışan bir sistem kurması ve gerekli stratejileri uygulaması önem taşımaktadır.

İç kontrol, risk yönetimi, bilgi yönetimi ve kalite yönetim sistemleri (ISO 9001, toplam kalite yönetimi ve EFQM gibi modeller), sürekli performans iyileştirme çabalarına katkı sağlayan önemli yaklaşımlardır.

Ülkemizde kamu idarelerinin inovasyonu kurum kültürünün doğal bir parçası haline getirmesi gerekmektedir.

2.4.6. Bilgi yönetimi

Bilgi toplumu; “her türlü bilgiyi üreten, bilgi ağlarına bağlanan, hazır bilgilere erişen, erişilmiş bilgileri kolaylıkla yayabilen ve bilgileri her sektörde kullanan toplum” olarak tanımlanmaktadır.

Bilgi toplumuna evrilmeye bilişim teknolojileri imkânlarından azami ölçüde yararlanılması e-dönüşüm olarak adlandırılmaktadır. Bu kapsamda, ülkeler, bilişim teknolojilerini kullanarak, ürettikleri hizmetleri daha ucuza mal etmekte, bürokrasi oluşturacak işlem adımlarını ortadan kaldırmakta ve böylece kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunumunda verimlilik sağlanmaktadır. Bu sayede, vatandaşların devletin karar alma süreçlerine doğrudan katılım sağlayabilmesi, Devlet-iş dünyası-vatandaş arasında etkileşiminin güçlenmesi ve iş yapış biçimlerinin gelişmesi ve sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanması mümkün olmaktadır.

Bilgi yönetimi, bir örgütün bilgi varlıklarından sağlayacağı getiriye azamiye çıkarmak için bilginin sistematik ve planlı bir şekilde ortaya çıkarılması, sürekli olarak güncelleştirilmesi ve kullanılmasıdır. Bir başka anlatımla, örgütün kolektif tecrübelerinin elde edilmesi ve en fazla sonuç üretilecek yerlere dağıtılması süreci olarak tanımlanmaktadır.

Amerikan Verimlilik ve Kalite Merkezi (APQC) ise bilgi yönetimini, sistematik stratejiler ve verimi artırmak, rekabet etmek ve yenilik üretmek için enformasyonların saptanması, yakalanması, aktarılması ve desteklenmesi süreçleri olarak tanımlamaktadır.

Disiplinler arası bir bilim dalı olan bilgi yönetiminin temel amaçları;

- Örgüt içerisinde yeni faydalı bilgi üretilmesi,
- Dış çevredeki değerli bilginin örgüte kazandırılması,
- Örgütsel kararların bilgiye dayalı olarak sağlıklı biçimde alınması,
- Bilginin en uygun biçimde depolanması, korunması, erişilebilir kılınması, kullanılması,
- Kurumsal hafızanın oluşturulması,
- Toplumun ve örgüt paydaşlarının bilgi ihtiyaçlarının karşılanması, bunların örgüt üzerindeki denetimlerinin etkili ve etkin gerçekleşmesi,
- Bilginin örgüt içinde ve örgütler arasında paylaşılması ve
- Örgütsel bilginin entelektüel sermayeye çevrilmesidir.

Günümüzde örgütlerin bilgiyi temel alması ve ürettikleri ürün ve hizmetlerde bilginin payının yüksek olması büyük önem taşımaktadır. Bu tür örgütler;

- Başarı için temel faktörün bilgi olduğunun farkındadırlar.
- Bilgi üretimi için açıkça belirlenmiş vizyonları, stratejik amaç ve hedefleri vardır.
- Kurum kültürü, bilgi üretimini teşvik edecek biçimde oluşmuştur.
- Sürekli olarak bilgiyi en iyi biçimde yönetme arayışı içerisindeyler.
- Bilişim teknolojileri organizasyon için insan kaynakları yönetimiyle birlikte en kritik unsurlardan olup, bunların kullanımında inovatif davranırlar.
- Yeni ve faydalı bilgi üretimi bakımından çalışanların entelektüel becerileri ve kapasiteleri değerlidir. Bu alandaki yetkinliklerin artırılması için sürekli sistematik bir çaba sarf edilir.

İyi uygulamalar esas alındığında, bilgi yönetiminin etkin bir şekilde işlemesi için örgütlerde baş bilgi yöneticisi (chief information officer-CIO), “bilgi yöneticisi”, “bilgi mühendisi”, “bilgi şampiyonları” gibi unvanlarla

anılan kişilerin görev aldığı bilgi yönetim ekipleri kurulması, bu kişilerin stratejik düzeyde, süreç, teknoloji ve kurum kültürü düzeyindeki rollerinin tanımlanması önem taşımaktadır (Duman 2012).

Bilgi yönetiminin kamuda kusursuz işleyebilmesi için;

- Ana hizmet, bilişim teknolojileri ve strateji geliştirme birimlerinin sinerji yaratmalarını sağlayacak iç düzenlemelerin yapılması,
- Bilişim yönetişimi ilkelerinin titizlikle uygulanması (COBIT çatısı altında ITIL, CMMI ve ISO 27001, ISO 22301 standartlarının uygulanması ve bunlara ilişkin sertifikasyonun sağlanması),
- Bilişim yatırımlarının kurumların stratejik planlarına ve bilişim stratejilerine uygun olarak gerçekleştirilmesi,
- e-devlet uygulamalarının özel önem taşıdığı kurumlarda bilişim teknolojileri birimlerinin doğrudan üst yöneticiye bağlı genel müdürlük statüsünde örgütlenmesinin sağlanması,
- Kurumlarda personelin dijital okur-yazarlığı seviyesinin azamiye çıkarılması
- Bilişim teknolojilerine ilişkin kamu denetimlerinin (Sayıştay denetimleri ve iç denetim) düzenli olarak gerçekleştirilmesi ve bağımsız denetimin sağlanması

önem arz etmektedir.

Kamu idarelerinde bilişim hizmetleri merkezi bilişim birimleri tarafından yürütülebildiği gibi, idare bünyesindeki her bir hizmet birimi içerisinde ayrı bir bilişim birimi de bulunabilmektedir. Bir kamu idaresinde bilişim hizmetlerinin ayrı ayrı bilişim birimleri tarafından yürütülmesi kurumsal kimliğin gelişmemesi, ortak ihtiyaçlar için farklı farklı çözümler geliştirilmesi, ayrı ayrı geliştirilen çözümlerin birbiriyle uyumlu olmaması, kaynak israfı gibi önemli risklere yol açmaktadır. Bilişim birimlerinin görev tanımlarının ve organizasyon içindeki konumlarının bu çerçevede gözden geçirilmesinde yarar bulunmaktadır.

Günümüz bilgi çağında, kurumların en stratejik unsurları insan kaynakları ve teknolojidir; e-devlet hizmetleri etkili ve verimli üretilmelidir. Dolayısıyla, insan kaynaklarının yetkin olmasının yanı sıra bilişim

birimlerinin de çok güçlü olması büyük önem taşımaktadır. Ancak, mevcut personel ve ücret rejimi nedeniyle kamu idarelerinin bilişim birimlerinde bilişim sektörünün en iyileri çalıştırılmamaktadır. Uluslararası geçerliliği olan sertifikalara sahip bilişim uzmanlarının kamuda çalışmaları teşvik edilmelidir.

Kamu idarelerinde, bilgi güvenliği açısından riskli olmayan alanlarda açık kaynak kodlu çözümler kullanılması, bulut bilişim teknolojilerinden yararlanılması mümkünken, ihtiyaç analizi yapılmadan pahalı lisanslı ürünler tercih edilebilmektedir. Pahalı lisanslı ürünler bir kez alındıktan sonra, söz konusu ürünlerin gerekliliği periyodik olarak gözden geçirilmemekte ve her yıl önemli miktarlarda versiyon güncelleme ve bakım-onarım masrafları yapılmaktadır.

Toplumsal büyük bölümünü ilgilendiren ve kurumlar arası bilgi alış-verişinin önemli olduğu bilişim projelerinde kurumlar arası işbirliği yeterli düzeyde gerçekleşmemektedir. Bu nedenle, benzer/çakışan işlemlere sahip projeler hayata geçirilebilmektedir. Kurumsal taassup nedeniyle kurumlar arası otomatik bilgi alış-verişi sağlanamamaktadır.

Diğer taraftan, kamu idarelerinin ortak bilişim ihtiyaçlarını müştereken ve en uygun maliyetle karşılamalarını sağlayacak mekanizmalar bulunmamaktadır. Örneğin, personel bilgi sistemi, kurumsal kaynak planlama, evrak yönetimi ve arşiv otomasyonu, anti-virüs, acil durum ve felaket kurtarma, standart donanım vb. konularda her idare kendi ihtiyacını kendi karşılamaktadır.

İlave olarak, kamu ihale mevzuatı Devlet Malzeme Ofisi, TÜBİTAK, TÜRKİSAT gibi kurumlar üzerinden ihalesiz alım yapma imkanı getirmektedir. Ancak, bu sistem kurumlar arası işbirliğini ve bilişim sektöründe rekabeti geliştirici bulunmamaktadır.

Bilişim ihalelerine bilişim alanında yetkin olmayan firmaların rahatlıkla girebildikleri, bu firmaların sektörün gerçeklerine uygun olmayan teklifler vermek suretiyle ihaleler kazanabildiği, ancak söz konusu firmaların ihale konusu işin sonuçlandırılması noktasında ciddi sıkıntılara yol açabildikleri vakıadır. Bahsi geçen firmalar yüzünden, bilişim alanında uzmanlaşmış önemli firmaların iflas edebildiği gözlemlenmektedir. Kamu tarafından düzenlenen bilişim ihalelerine girecek firmalara yönelik yetkinlik tanımlarının yapılması ve bir tür akreditasyon sistemi geliştirilmesi büyük önem arz etmektedir.

2.4.7. İç kontrol

“İç kontrol”, örgütün amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak; faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların önlenmesini, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere örgüt tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreç ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür. İç kontrol; bir örgütün yönetim felsefesi, çalışma biçimini ve kurum kültürünün aynasıdır.

Bir örgütün iç kontrol sisteminin kurulmasından ve sağlıklı işletilmesinden üst yönetici sorumludur; diğer yöneticiler ve çalışanlar da iç kontrolden sorumludur.

Dünyada iç kontrole ilişkin ilk sistematik çalışmalar 1940’ların sonlarına doğru muhasebe sistemlerine yönelik olarak başlamış, daha sonra muhasebe hilelerinin, yolsuzlukların ve suiistimallerin engellenmesi ve denetim faaliyetlerinin etkili ve verimli hale getirilmesi amacıyla çalışmalar yürütülmüştür.

Özellikle, 1980’lerde ve 1990’larda gerçekleşen dev şirketlerin iflası ve sansasyonel küresel yolsuzluk olayları sonrasında bu alanda ABD, Kanada ve İngiltere gibi ülkelerin öncülüğünde ciddi ilerlemeler sağlanmış ve COSO, CoCo ve INTOSAI standartları üretilmiştir. Avrupa Birliği ise 2003 yılından itibaren iç kontrol konusunda sıkı düzenlemeler getirmiştir.

Ülkemiz kamu idareleri ise, iç kontrol kavramı ile ilk kez 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile tanışmış ve COSO ve INTOSAI standartları esas alınmak suretiyle hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 2007 yılı sonunda Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanmıştır. Anılan Kanun uyarınca, iç kontrol sistemlerinin denetiminden iç denetim birimleri sorumlu tutulmuştur. Ayrıca, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca Sayıştay da iç kontrol sistemlerinin dış denetimini gerçekleştirecektir. Bağımsız dış denetim konusunda ise herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Anılan Tebliğ uyarınca 5 eksen altında toplam 18 standart kurgulanmış, her bir standart ayrıntılı genel şartlara bağlanmıştır. Söz konusu eksenler ve standartlar aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 2. Kamu İç Kontrol Standartları

1. Eksen: Kontrol Ortamı (Kontrol ortamı, iç kontrolün diğer unsurlarına temel teşkil eden genel bir çerçeve olup, kişisel ve mesleki dürüstlük, yönetim ve personelin etik değerleri, iç kontrole yönelik destekleyici tutum, mesleki yeterlilik, organizasyonel yapı, insan kaynakları politikaları ve uygulamaları ile yönetim felsefesi ve iş yapma tarzına ilişkin hususları kapsar)

- 1.1. Etik Değerler ve Dürüstlük
- 1.2. Misyona, organizasyon yapısı ve görevler
- 1.3. Personelin yeterliliği ve performansı
- 1.4. Yetki Devri

2. Eksen: Risk Değerlendirme (Risk değerlendirme, idarenin hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesi sürecidir.)

- 2.1. Planlama ve Programlama
- 2.1. Risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi

3. Eksen: Kontrol Faaliyetleri (Kontrol faaliyetleri, idarenin hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak ve belirlenen riskleri yönetmek amacıyla oluşturulan politika ve prosedürlerdir.)

- 3.1. Kontrol stratejileri ve yöntemleri
- 3.2. Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi
- 3.3. Görevler ayrılığı
- 3.4. Hiyerarşik kontroller
- 3.5. Faaliyetlerin sürekliliği
- 3.6. Bilgi sistemleri kontrolleri

4. Eksen: Bilgi ve İletişim (Bilgi ve iletişim, gerekli bilginin ihtiyaç duyan kişi, personel ve yöneticiye belirli bir formatta ve ilgililerin iç kontrol ve diğer sorumluluklarını yerine getirmelerine imkan verecek bir zaman dilimi içinde iletilmesini sağlayacak bilgi, iletişim ve kayıt sistemini kapsar.)

- 4.1. Bilgi ve iletişim
- 4.2. Raporlama
- 4.3. Kayıt ve dosyalama sistemi
- 4.4. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi

5. Eksen: İzleme (İç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmeye yönelik çalışmalardır)

- 5.1. İç kontrolün değerlendirilmesi
- 5.2. İç denetim

Anılan mevzuata göre kamu idarelerinin iç kontrol eylem planlarını hazırlamaları ve Maliye Bakanlığına iletmeleri gerekmektedir. Ancak, tebliğin yayımlanmasının üzerinden 4,5 yıl geçmesine rağmen, Haziran 2012 sonu itibarıyla 3292 kamu idaresinin yaklaşık %20'sinin iç kontrol eylem planını henüz hazırlayamadıklarını görülmektedir.

2.5. Hizmet kalitesi ve paydaş memnuniyeti anlayışının yerleştirilmesi

Kamu kurumlarında genel olarak bütüncül bir hizmet üretim ve sunum anlayışı bulunmamakta, hizmet sunumuna etkinlik ve etkililik açısından makro bir bakış açısı yerine verilen hizmetin muhtelif aşamalarına yönelik bir görev anlayışı söz konusu olmaktadır. Bir başka ifadeyle, hizmetlerin bir bütün olarak etki ve sonuçlarına odaklanılmak yerine, hizmet süreci içerisinde yer alan görevlerin ve sorumlulukların yerine getirilmesi ile iktifa edilmektedir. Bu durum, hizmetlerin paydaşlar açısından sağladığı faydanın sistematik bir biçimde gözden geçirilmesi ve hizmet kalitesinin sürekli iyileştirilmesi ve paydaş memnuniyetinin artırılmasına gerekli önemin verilmesini, hizmet üretim ve sunum süreçlerinin zaman, işgücü ve maliyet verimliliği açısından optimize edilmesini engelleyebilmektedir.

Bu çerçevede,

- Kamu kurumlarında bütüncül bir hizmet perspektifinin yerleştirilmesi,
- Tüm hizmetlere yönelik olarak kalite ve paydaş memnuniyeti hedeflerinin net olarak belirlenmesi,
- Hizmet üretim ve sunum süreçlerinin etkinlik ve etkililiğinin, iç ve dış paydaş memnuniyetinin, paydaşlar nezdindeki kurumsal itibarın sürekli ve tutarlı bir biçimde ölçülmesi ve bunlara yönelik sonuçların kamuoyuyla paylaşılmasına ilişkin sistematik bir yaklaşımın benimsenmesi

önem arz etmektedir.

Bununla birlikte, kamu kurumlarında elektronik hizmet sunumunun yaygınlaştırılması, söz konusu hizmet sunum süreçlerinin diğer kurumsal süreçlerle elektronik entegrasyonunun tesisi edilmesi, daha hızlı, verimli, etkili ve ölçülebilir bir hizmet sunumu açısından son derece önem arz etmektedir.

3. KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL SİSTEMİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ

3.1. OVP & OVMP

Mevcut durumda 5018 sayılı Kanun uyarınca Kalkınma Bakanlığı tarafından kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve

gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde “Orta Vadeli Program” ve Maliye Bakanlığı tarafından gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren “Orta Vadeli Mali Plan” hazırlanmaktadır.

Orta Vadeli Program en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar Bakanlar Kurulunca, Orta Vadeli Mali Plan ise en geç Eylül ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulunca kabul edilmektedir. Ancak uygulamada söz konusu dokümanlar Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından koordineli olarak ve ortak bir süreçte hazırlanmaktadır. Bu durum iki farklı doküman hazırlığını gereksiz kılmaktadır.

5018 sayılı Kanunun ilgili hükümlerinin Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından koordineli olarak hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilecek tek bir “Orta Vadeli Mali Plan ve Program”ın yayımlanmasına yönelik olarak revize edilmesinde yarar bulunmaktadır.

3.2. Stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları

Stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarına ilişkin temel sorunlar önceki bölümde “Stratejik Yönetim” başlığı altında irdelenmiştir. Söz konusu sorunların çözümü için aşağıdaki adımların atılmasında yarar görülmektedir:

- Söz konusu 3 belgenin hazırlanmasına ilişkin merkezi uyumlaştırma rolü iki ayrı idare yerine tek bir idare tarafından yürütülmelidir. Söz konusu belgeler arasındaki ilişki güçlendirilmelidir.
- Kurumsal hedeflerin bireysel hedeflere dönüştürülmesi için gerekli mevzuat değişikliği yapılmalıdır. Bu çerçevede, yöneticilerle performans sözleşmeleri yapılması seçeneği değerlendirilmelidir.
- Anılan belgelerin kalitesi ve içeriklerinin doğruluğu hem iç denetçiler hem de Sayıştay tarafından sistematik olarak denetlenmelidir.
- Bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının stratejik planlarının bağlı oldukları bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulması, Bakanlar Kurulunca kabulünü müteakip Resmi

Gazetede yayımlanması, söz konusu planların bağlayıcılığını ve uygulanmasına yönelik güvenceyi sağlayacaktır. Bununla birlikte, stratejik planların hazırlanması ve uygulanmasında ihtiyaç duyulan kurumlar arası uyum, işbirliği ve eşgüdüm de aynı mekanizma aracılığıyla sağlanmış olacaktır.

- Bütçe Kanununun, performans hedefleri ve bütçe ilişkisi kurulmak suretiyle “Bütçe ve Performans Kanunu” başlığıyla yasalaşmasında büyük fayda bulunmaktadır. Bununla birlikte, hâlihazırda kullanılan analitik bütçe sınıflandırmasına ilave olarak, literatüre/teoriye uygun şekilde program bütçe yapılmasına imkân verecek bir sisteme geçilmesi, bütçe ve program ilişkisinin net bir şekilde kurulmasını sağlayacaktır. Böylece, idareler bütçelerini önceliklerine göre tahsis edebileceklerdir.
- İdarelerin performans sonuçlarını içerecek ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda ve Genel Kurulda görüşülerek kabul edilecek tek bir kesin hesap kanunu hazırlanmasında fayda bulunmaktadır. Söz konusu kanunda, idarelerin “Performans Programlarının Yapısı, Bütçe ile İlişkisi ve Bağlayıcılığı” başlığında belirtilen çözüm önerisi doğrultusunda hazırlanacak bütçelerinde yer alan faaliyet ve programlar ile göstergelerin gerçekleşme durumları ile amaç ve hedeflere ulaşılma düzeyine de yer verilmesi gerekecektir.
- Bununla birlikte, hazırlanacak kanun tasarısının, (Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Teklif Taslağında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun alt komisyonu olarak tasarlanan) TBMM Kesin Hesap Alt Komisyonunca veya kurulacak ayrı bir komisyonca değerlendirilmesinde yarar bulunmaktadır. Böylece, bütçe ve program ilişkisinin net bir şekilde kurulması ve hesap verebilirlik sağlanacaktır. Bu belgelerin idarenin üst yöneticisi ve ilgili Bakan tarafından anılan Komisyona sunulması da stratejik plan-performans programı-bütçe-kesin hesap ve faaliyet raporlarını içeren sistemin bütünselliği, söz konusu belgelerin bağlayıcılığının ve uygulanabilirliğinin sağlanması bakımından önem taşımaktadır.

3.3. Yatırım bütçesi-cari bütçe ayrımının kaldırılması

5018 sayılı Kanun uyarınca, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi

ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak yayımlanmaktadır. Bu doğrultuda, kamu idareleri, bütçe gelir ve gider tekliflerini Maliye Bakanlığına, yatırım tekliflerini ise Kalkınma Bakanlığına göndermektedir.

Bu durum, cari ve yatırım bütçesinin ayrı ayrı ve birbirinden kopuk süreçler sonucunda hazırlanmasına, değerlendirilmesine ve belirlenmesine neden olmakta; bunlar arasındaki ilişkinin net olarak kurulmasını engellemekte ve verimsizliğe yol açmaktadır.

Diğer taraftan, kamu idareleri bütçe tekliflerini OVMP’de belirtilen tavanlara uygun olarak hazırlamaktalar. Ancak, Kalkınma Bakanlığı yatırım bütçesi, Maliye Bakanlığı ise cari bütçe kalemleri üzerinde her türlü tasarruf yetkisini haizdir. Buna paralel biçimde, yılı içerisinde idarelerin bütçelerinin uygulanmasıyla ilgili olarak neredeyse her türlü temel karar/onay yetkisi yine anılan iki bakanlıktadır. Bu husus, mezkur iki bakanlığın idarelerin bütçelerine yönelik fazla müdahaleci ve operasyonel roller oynamasına yol açmaktadır.

İlave olarak, bütçelerin hazırlanmasından harcamaların yapılmasına kadarki süreçler hem aşağıda bahsi geçen muhtelif bilgi sistemleri üzerinden hem de kağıt ortamında (basılı ortamda) yürütülmektedir. Bütçeye ilişkin olarak idarelerin uhdesinde olması gereken pek çok onay yetkisi Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı tarafından kullanılmakta ve idareler ile söz konusu Bakanlıklar arasında pek çok yazışma yapılmaktadır. Dolayısıyla, ciddi mali kaynak ve zaman israfı söz konusu olmaktadır.

Mevcut cari bütçe ve yatırım bütçesi ayrımının ortadan kaldırılarak basitleştirilmiş ve bütünselik bir bütçe hazırlama ve uygulama sürecinin kurgulanması, idarelere torba bir bütçe verilmesi ve idarelerin kendilerine verilen bu bütçe ödeneğini kendi önceliklerine göre ödenek tertiplerine tahsis etmesi, tüm bu işlemlerin otomasyon sistemleri üzerinden yürütülmesi mümkün kılınmalıdır.

3.4. Bütünselik bir kamu mali yönetim ve kontrol bilgi sistemi kullanılması

Kamu mali yönetimine ilişkin fonksiyonlar Maliye Bakanlığı tarafından geliştirilen çeşitli merkezi bilgi sistemleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından geliştirilen “SGB.Net”, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından

geliştirilen “e-bütçe” ve Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından geliştirilen “KBS” sistemleri bulunmaktadır. Söz konusu sistemler birbirleriyle entegre olarak çalışmamaktadır. Bununla birlikte, kamu yatırımlarına ilişkin olarak Kalkınma Bakanlığının kamu yatırımları bilgi sistemi, ihale işlemlerine yönelik olarak Kamu İhale Kurumunun EKAP uygulaması, vergi gelirlerine ilişkin olarak Gelir İdaresi Başkanlığının VEDOP sistemi, Hazine nakit ve borç yönetimine ilişkin olarak Hazine Müsteşarlığı bilgi sistemleri kullanılmakta olup söz konusu sistemlerle yukarıda zikredilen Maliye Bakanlığı sistemleri arasında bir entegrasyon söz konusu değildir. Bununla birlikte her bir kamu idaresinin de kendine özgü olarak geliştirdiği ya da piyasadan tedarik ettiği muhtelif bilgi sistemleri (örn: taşınır bilgi sistemleri, stratejik yönetim çözümleri, süreç yönetim yazılımları vb.) bulunmaktadır.

- Mevcut bilgi sistemleri birbirleriyle çakışan çeşitli fonksiyonlar icra ettiklerinden, kamu idareleri açısından önemli uygulama sorunları ve kafa karışıklıkları oluşturduğu gibi süreçlerde mükerrerliğe yol açarak operasyonel etkinliği ve verimliliği sınırlandırmaktadır.
- Bütünleşik bir bilgi sistemi bulunmaması, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığına dair analizlerin yapılmasını imkansız kılmaktadır.
- Mevcut mali yönetim ve kontrol sistemleri aşırı bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açtığından, ciddi zaman ve mali kaynak maliyeti söz konusu olmaktadır.

Genel yönetim kapsamındaki tüm idareleri kapsayacak ve mali yönetim ve kontrol süreçlerinin tam otomasyonunu sağlayacak bütünleşik bir bilgi sistemi tesis edilmesi büyük önem arz etmektedir.

3.5. Muhasebe hizmetleri ve mali raporlama

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile hesap verme sorumluluğu kamu idarelerine yüklenmişken, genel bütçeli kamu idarelerinin bünyelerinde yer almayan, kadrosu ve disiplin amirliği açısından Maliye Bakanlığına bağlı olan muhasebe yetkilileri aracılığıyla hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesi, adem-i merkeziyetçi yapıyı öngören bahse konu kanunların sorumluluk anlayışına uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Ayrıca, muhasebe işlemlerinin gerçekleştirilmesi kamu mali yönetiminin ayrılmaz bir parçasıdır. Bu işlemler her bir kamu idaresince gerçekleştirilen

harcamaları kapsamaktadır. Söz konusu harcamaların mali raporlara doğru yansıdığı üst yönetici tarafından teminatının verilmesi mevcut sistemde mümkün bulunmamaktadır.

Bu bağlamda, yetki ve sorumluluk dengesinin sağlanabilmesi için kamu idarelerinin hesaplarını kendilerine bağlı muhasebe birimleri aracılığıyla tutması ve sonuçlarını da raporlaması önem taşımaktadır.

Ayrıca, hali hazırda Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde Devlet tüzel kişiliğini haiz genel bütçeli idarelerin tek bir raporlama birimi olarak tanımlanması sağlıklı bir yaklaşım değildir. İdarelerin mali bünyesinin ne kadar sağlıklı olduğu ve mali risklerin nerelerde yoğunlaştığı tam olarak bilinmemektedir. 5018 sayılı Kanunla getirilen yönetim sorumluluğu anlayışı ve hesap verebilirlik ilkesi çerçevesinde kamu idarelerinin kendilerine özgü mali raporları uluslararası mali raporlama standartlarına uygun olarak üretmeleri büyük önem arz etmektedir.

3.6. İç denetim

Kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde en önemli unsurlardan biri iç denetimdir. Ancak, kamu idarelerinin çoğunda iç denetçi ataması henüz yapılmamıştır. Pek çok idarede atanan iç denetçiler ise denetimlerinde bağımsız kılınmamıştır. İç denetim birimleri, idarelerin teşkilat kanunlarına işlenmemiştir. İç denetim birimlerinin harcama birimi olarak kabul edilmemesi, anılan birimlerin bağımsızlığını kısıtlamaktadır.

Diğer taraftan, iç denetime ilişkin merkezi uyumlaştırma görevi İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından yerine getirilmektedir. Ancak, anılan Kurul Maliye Bakanlığına bağlı olarak çalışmakta ve idari ve mali özerkliği bulunmamaktadır.

İç denetim faaliyetlerinin Sayıştay ve bağımsız denetim kuruluşları tarafından denetime tabi tutulmasında fayda vardır.

3.7. İç kontrol

İdarelerin kamu kaynaklarını en etkili ve verimli biçimde kullanmaları, yolsuzluk ve suiistimalleri önlemeleri, riskleri en uygun biçimde yönetmeleri sağlıklı bir iç kontrol sistemine sahip olmaları ile mümkündür. Ancak;

- İç kontrolün mali ve mali olmayan tüm süreçleri kapsadığı dikkate alınarak, iç kontrole ilişkin merkezi uyumlaştırma işlevinin Bakanlıklar üstü bir yapı tarafından gerçekleştirilmesi yararlı olacaktır.
- İç kontrol sistemlerinin denetimi, iç denetçiler ve Sayıştay tarafından yapılabilmektedir. Fakat, iç kontrol kavramı kamuda henüz yeni olduğundan, anılan otoritelerin bu alandaki denetimlerini etkili bir biçimde yapmaları zaman alacaktır. İç kontrol sistemlerinin ihtisas sahibi bağımsız kurum ve kuruluşlara denetlettirilmesinin olanaklı hale getirilmesi gerekmektedir.
- İdarelerin iç kontrol sistemlerine yönelik olarak bir derecelendirme (rating) sistemi geliştirilmesi, idarelerin buna göre değerlendirilmesi ve sonuçların kamuoyuna açıklanması faydalı olacaktır.

3.8. Strateji geliştirme birimleri

Strateji geliştirme birimlerine (SGB) verilen görevlerin tüm fonksiyonları ile birlikte yerine getirebilmesi için SGB'lerin nitelikli insan kaynağına sahip olmaları ve kariyer uzmanları tarafından tercih edilirliğinin artırılması önem taşımaktadır.

Bu bağlamda, SGB'lerin insan kaynağının nitelik ve nicelik yönünden artırılmasını teminen;

- Mali hizmetler uzmanlarının yanı sıra idarelerin kendi kariyer uzmanlarının da SGB'lerde istihdam edilmesinin zorunlu hale getirilmesi,
- 657 sayılı Kanunun kariyer meslek memurları arasında yer alan ve kamu idarelerinin merkez teşkilatında istihdam edilen mali hizmetler uzmanları ve yardımcılara, diğer merkez teşkilatı uzmanlarına 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile tanımlanan hakların aynısının verilerek bu mesleğin cazip hale getirilmesi,
- Mali hizmetler uzman yardımcıları, Maliye Bakanlığınca yapılan yazılı ve sözlü sınav sonucuna göre mesleğe alınmaktadır. Söz konusu personelin eğitimi anılan Bakanlıkça yapılmaktadır. Ayrıca, adı geçen kişiler, sınav sonuçlarına ve tercih sıralamalarına

göre idarelere dağıtılmaktadır. Anılan sınavın bu şekilde yapılması, strateji geliştirme birimlerinin gerçek ihtiyaçlarına uygun nitelikte personel teminini olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle, kamu idarelerinin merkez teşkilatında istihdam edilecek mali hizmetler uzman yardımcısı alımına yönelik sınavın kamu idarelerine devredilmesi,

gerekmektedir.

İlave olarak, pek çok idarede strateji geliştirme birimlerinin müstakil daire başkanlığı veya müdürlükler şeklinde örgütlenmesi, anılan birimlerin kariyer uzmanları tarafından tercih edilebilirliğini düşürmektedir. Bu durum SGB'lerin hizmet sunum kalitesini olumsuz yönde etkilemektedir.

3.9. Dış denetim

6085 sayılı Sayıştay Kanunu; performans denetiminin uluslararası genel kabul görmüş standartlara ve iyi uygulamalara uygun olarak gerçekleştirilmesini, verimlilik, etkililik ve tutumluluk denetiminin sağlıklı bir biçimde yapılmasını sağlayacak güvence getirmelidir.

İlave olarak, Sayıştay kaynaklarının önemli bir bölümü hesap yargısı işlevinin yerine getirilmesinde kullanılmaktadır. Hesap yargısı sistemi; yargılama süreçlerini başlatan iddianamelerin (denetçi sorgularının) sistematik olarak denetlenmesi, kararların yüksek yargı denetimine açıklığı, yargılanan kişilerin her aşamada hukukçu desteği alabilmesi, yargı süreçlerinin her aşamasının yargılanan kişilerce izlenebilmesi bakımından adli ve idari yargı sistemlerinin gerisinde değerlendirilmektedir.

Ayrıca, mevcut hesap yargısında kamu zararı unsurlarının tam olarak gerçekleşip gerçekleşmediğine dikkat edilmeden kamu personeline mali sorumluluk yüklenmesi durumunda; söz konusu personelin moral ve motivasyonunu olumsuz etkileyebilmektedir. İlave olarak, anılan durumdan dolayı çalışanlar, mali sorumluluk doğabileceği çekincesiyle proaktif davranma ve inisiyatif alma eğiliminden vazgeçebilmektedir. Bu durum, kamu hizmetinin hızlı ve kaliteli sunumunu olumsuz etkilemektedir.

Ülkemizdeki hesap yargısı sistemine ağırlık verilmesi yerine, Sayıştay'ın kamu kaynağı kullanan idarelerin denetiminde elde edilen sonuçlar hakkında Parlamente'ye rapor sunma işlevinin güçlendirilmesinde fayda bulunmaktadır. Bu çerçevede, denetimlerde bağımsızlığın ve tarafsızlığın

sağlanmasını teminen Sayıştay denetçilerinin hakim güvencesine sahip olmaya devam etmeleri kaydıyla, Sayıştay'ın hesap yargısı işlevinin kaldırılması, buna mukabil Sayıştay denetimleri esnasında konusu suç olan tespitler yapılması halinde durumun idari veya adli yargıya ivedilikle iletilmesini sağlayacak mekanizma geliştirilmesi önerilmektedir.

Sayıştay'ın idarelerin mali ve mali olmayan performanslarına yönelik olarak güvence verip vermediğini Parlamentoya bildirmesi, Sayıştay'ın işlemlerine güvence vermediği idarelerin ilgili yöneticilerinin görevden alınması seçeneğinin değerlendirilmesi önerilmektedir.

Diğer taraftan, Sayıştay denetimlerinin etkinliğinin artırılmasını teminen kurumların bünyesinde “denetim raporları, şikayet-ihbar-öneri mesajları, bilgi edinme başvuruları, soru önergeleri gibi bilgilerin tutulduğu merkezi bir bilgi sistemi” oluşturulması ve bu bilgi sisteminin Sayıştay'ın tam erişimine açılması önemli bir fayda sağlayacaktır.

3.10. Kamu yatırımları

Mevcut mevzuata göre, kamu idarelerinin tutarı 5 milyon TL'yi aşan yatırımları için Kalkınma Bakanlığı'na fizibilite raporu sunulması, anılan Bakanlık tarafından “uygulanabilir” bulunan yatırım projelerine ilişkin yatırım tekliflerinin Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile yatırım programına alınması gerekmektedir. Ancak, idareler; söz konusu zorunluluktan kurtulmak için yatırımlarını alt projelere bölüp, her bir alt projeyi müstakil bir projeymiş gibi yatırım programına aldırabilmekte veya fizibilite raporlarını gerçek dışı bilgiler kullanmak suretiyle hazırlayabilmektedirler.

Kamu idarelerinde “düzenleyici etki analizi” yapılmamaktadır. Dolayısıyla, mümkün olan tüm seçeneklerin bütünsel biçimde değerlendirilerek en uygun seçeneğin tespit edilmesinde sistematik bir yaklaşım bulunmamaktadır. Önemli projelere yönelik olarak bahse konu analizin zorunlu kılınması gerekmektedir.

İlave olarak, fizibilite raporu hazırlanmasına ilişkin mevcut usul ve esasların, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasına yönelik yeterli yönlendirme ve kılavuzluk etme özelliğine kavuşturulması ihtiyacı bulunmaktadır. (Ertürk, 2012)

Fizibilite raporlarının bağımsız otoritelerin ön (ex-ante) kontrolüne tabi tutulmasını zorunlu kılacak bir mekanizma geliştirilmesinde yarar bulunmaktadır.

Ayrıca, sadece “fizibl” projelerin hayata geçirilmesi, fizibl bulunmayan projelerin ise kesinlikle yatırım programına alınmaması için mevcut mekanizmaların güçlendirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, proje yönetimi esaslarının tüm kamuda kurumsal kültürün doğal bir parçası olması gerekmektedir. Yatırım projelerinin fizibilite şartlarının yanı sıra proje yönetim ve iş (business) kurgusunun da sağlıklı olması gerekmektedir. Kamu idarelerinin bu bağlamdaki kurumsal kapasitelerinin artırılması gerekmektedir.

Yatırım projelerinin tamamlanmasını müteakiben, mutlaka bağımsız otoritelerce (iç, dış denetim, bağımsız denetim otoriteleri tarafından) söz konusu yatırımlarda kamu kaynaklarının ulusal/kurumsal stratejik önceliklere uygun olarak, verimli ve etkili kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi ve denetim sonuçlarının TBMM ve kamuoyu ile paylaşılması önem arz etmektedir.

Diğer taraftan, kamu sektörü tarafından ihtiyaç duyulan muhtelif yatırımlar kamunun ve özel sektörün aynı anda rol aldığı kamu-özel işbirliği (KÖİ) modeli ile gerçekleştirilebilmektedir. Bu modelle gerçekleştirilen yatırım projeleri daha ziyade ulaşım, altyapı ve enerji gibi alanlardaki büyük ölçekli projelerdir. Söz konusu projeler yapıları itibarıyla, gelir riski, finansal risk, mücbir sebep riski, politik risk, yapım/inşaat riski, işletme riski gibi çok çeşitli riskleri ihtiva etmektedir. Söz konusu risklerin kamu ve özel sektör tarafından imzalanan sözleşmeler çerçevesindeki paylaşımı KÖİ modellerindeki en önemli unsurlardan biridir. Anılan modelden kaynaklanan risk ve getirilerin etkin bir biçimde analizi ve raporlanmasına yönelik bir risk yönetim mekanizması kritik bir işleve sahiptir. Bu nedenle, projenin risklerini analiz edecek, KÖİ modeli ile gerçekleştirilecek projeleri genel olarak düzenleyecek ve denetleyecek bir kuruluşun varlığı önem kazanmaktadır. Diğer taraftan, kamu özel sektör ortaklıkları konusunda mevzuattaki dağınıklığın önlenmesi amacıyla, şimdiye kadar ayrı ayrı kanunlarda yapılan ve her biri belirli modelleri içeren düzenlemelerin mümkün olduğunca tek bir çerçeve kanun içinde yeniden yapılması önem arz etmektedir.(Şener; Bingöl, 2012)

3.11. Kamu alımları

Kamu alımları kamu ihale mevzuatına uygun olarak yapılmak zorundadır. Ancak;

- Kamu ihale mevzuatında ihale yöntemleri ayrıntılı biçimde sayılmaktadır. Ancak, uygun yöntemlerin uygulanıp uygulanmadığının titiz biçimde izlenmesi ve denetlenmesini garanti edecek mekanizmalar bulunmamaktadır.
- Kamu ihale mevzuatına göre; büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin vergi hariç 43.228 Türk Lirasını, diğer idarelerin 14.403 Türk Lirasını aşmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilebilmektedir. İdareler, açık ihale yapmamak ve alımlarını doğrudan temin yoluyla gerçekleştirebilmek için, ihtiyaçlarını bölerek dilimler halinde karşılayabilme ihtimali bulunmaktadır. İdarelerde bu uygulamanın varlığının sistematik biçimde sorgulanması ve denetlenmesi önem arz etmektedir.
- Kamu ihalelerinde ön mali kontrol sınırı mal ve hizmet alımları için 1 milyon TL, yapım işleri için 2 milyon TL'dir. İdareler dilerse söz konusu ön mali kontrol kapsamını iç düzenlemeler yoluyla genişletebilmekte iseler de, bu durum pek tercih edilmemektedir. Ön mali kontrol kapsamının risk analizlerine dayalı olarak dikkatli bir biçimde belirlenip belirlenmediğinin periyodik olarak denetlenmesi önem arz etmektedir.
- Ön mali kontrolün; AB mevzuatına paralel olarak tüm mali işlemleri kapsayacak şekilde genişletilmesi ve sadece hata tespitine yönelik olmayıp çözüm odaklı olması gerekmektedir. Ayrıca, ön mali kontrol raporlarında belirtilen hususlara riayet edilmemesi halinde bu durumun doğrudan dış ve iç denetime bildirilmesi zorunlu hale getirilmelidir.
- İhalelere yönelik olarak harcama sonrası denetim ve kontrollerin risk analizlerine dayalı olarak sistematik bir biçimde yapılmasında fayda bulunmaktadır.
- Kamu idarelerinde sözleşme yönetimi ve satın alma yönetimine ilişkin genel kabul görmüş standartların/iyi uygulamaların hayata geçirilmesi ve ihale süreçlerinde "görevler ayrılığı" prensibinin titizlikle tatbik edilmesi yararlı olacaktır.

3.12. Muhtelif harcama kalemlerine yönelik sistematik kontrol ve tasarrufun sağlanması

3.12.1. Kurumlar arası yazışmaların tamamen elektronik ortamda yapılması

Kamu kurum ve kuruluşları arasında her yıl milyonlarca yazışma yapılmaktadır. Söz konusu kurum ve kuruluşların bir bölümü evrak yönetimi ve arşiv otomasyon sistemine geçmişse de, önemli sayıda idare fiziksel ortamda yazışma yapmaya devam etmektedir.

Evrak yönetimi ve arşiv otomasyonu sistemleri kullanmaya başlayan idarelerin bir kısmında hem fiziksel hem de elektronik ortamda yazışma yapılmaktadır. Bir başka anlatımla, ikili yapı uygulanmaktadır.

Otomasyona geçen idarelerin önemli bir bölümü kendi aralarındaki yazışmaları elektronik ortamda gerçekleştirememektedir.

Otomasyona geçmeyen idarelerde bilgi yönetimi sağlıklı yürütülememektedir.

Sonuç olarak, ciddi miktarda kırtasiye malzemesi, zaman ve emek israfı ortaya çıkmaktadır; posta/kurye hizmetlerine önemli meblağlarda harcama yapılmaktadır.

Söz konusu risklerin iyi yönetilebilmesi ve kamu kaynağının israf edilmemesi için;

- Kamu idareleri için evrak yönetim ve arşiv otomasyon sisteminin teknik standartlarının katılımcı bir şekilde belirlenmesi,
- Tüm kamu idareleri için evrak yönetimi ve arşiv otomasyonu için en mükemmel çözümün üretilmesini teminen kamu-özel işbirliğinin sağlanması, bu şekilde temin edilecek çözümün tüm idarelerde kullanılmasının sağlanması, sistemin bakım-onarım, versiyon güncelleme ve çağrı merkezi hizmetlerinin merkezi olarak yürütülmesi,
- İdareler arasında ve idarelerin bünyesinde birimler arasındaki yazışmaların tamamen elektronik ortamda yapılmasının zorunlu kılınması,

önerilmektedir.

3.12.2. Kurumsal raporların hazırlık ve basım işlemleri

İlgili mevzuat veya kurumsal stratejiler uyarınca kamu idareleri tarafından çeşitli kurumsal raporlar hazırlanmaktadır. Bu belgelerin tasarımı ve basılmasında genellikle özel sektörden hizmet alınmaktadır. Raporların görseelliğine büyük önem verilmektedir. Bastırılan raporlar tüm paydaşlara posta yoluyla iletilmektedir. Bu şekilde her yıl on milyonlarca sayfalık rapor basıldığı/bastırıldığı ve dağıtıldığı tahmin edilmektedir.

Benzer biçimde, kamu idareleri tarafından stratejik planlama çalışmaları kapsamında lüks otellerde çalıştaylar düzenlenmekte, danışmanlık hizmeti için büyük meblağlar harcanmaktadır.

Paydaş görüşlerinin alınması için anket düzenlenmesi en yaygın uygulamalardan biridir. İdareler anket formlarını paydaşlarına posta yoluyla iletmekte ve söz konusu belgelerin kağıt ortamında doldurulmasını ve kendilerine posta yoluyla iletilmesini beklemektedir. E-posta yoluyla iletilen, doldurulmuş anketler her halükarda kağıda bastırılıp arşivlenmektedir.

Stratejik Planlarını hazırlayan idarelerin bazıları anılan belgenin tanıtımını lüks otellerde, iletişim firmalarının kılavuzluğunda yüksek maliyetlere katlanmak suretiyle yapabilmektedir.

Özetle, bu kapsamda ciddi israf söz konusudur. İsrafin önlenmesini teminen;

- Kurumsal raporların kâğıda basılması yerine internet üzerinden yayınlanmasının sağlanması
- Otel kullanımının ve danışmanlık hizmeti alımının usul ve esaslarının belirlenmesi
- Anketlerin fiziksel ortam yerine elektronik ortamda gerçekleştirilmesi
- Kurumsal raporların kamuoyuna tanıtımında dikkatli davranılması önerilmektedir.

3.12.3. Bilgiye abonelik harcamaları

Kamu idarelerinin bilgiye abonelik harcamaları kontrolsüz bir biçimde gerçekleşmektedir.

Adalet Bakanlığı teşkilatı ile yargı birimlerinin tamamında uygulanan UYAP sistemi ile her türlü yargısal, idari ve denetim faaliyetleri elektronik ortamda yürütülmektedir. Bu kapsamda önemli bir e-devlet projesi olan UYAP sistemi ile tüm yargı kararlarına, bilgi sistemleri üzerinden (gerekli filtreleme ve anonimleştirme çalışmaları yaparak) erişim sağlamak teknik olarak mümkün bulunmaktadır. Ancak, yüksek mahkemeler ve UYAP'a girdi sağlayan mahkemeler kararlarını kamuoyuna e-devlet hizmeti olarak sunmamaktadırlar. Dolayısıyla, bazı özel şirketler söz konusu kararları temin etmekte, bunlara ilişkin bilgi sistemleri kurmakta ve kamu idarelerine bilgi hizmeti sunmaktadırlar. Böylece, kamu idareleri söz konusu bilgileri anılan şirketlerden bilgiye abonelik yoluyla satın almaktadır.

Benzer biçimde, Reuters, Bloomberg gibi küresel ekonomi ve finans medya şirketlerinin hizmetlerini sunan ulusal bir şirketimiz bulunmadığından, kamu idareleri anılan şirketlere ciddi miktarlarda bilgiye abonelik bedeli ödemektedir. Üstelik, birbirinin alternatifi olan şirketlere aynı anda abonelik söz konusu olabilmektedir.

3.12.4. Uçak biletleri ve otel rezervasyonları

Uçakla yolculuk etmesi mümkün olan kamu görevlilerinin uçak biletleri kurumları tarafından genellikle acenteler üzerinden alınmaktadır. Tasarruf tedbirleri genelgesi uyarınca kamu idarelerinin bütçelerinden finanse edilen uçuşlara ilişkin uçuş millerinin ilgili idareler tarafından kullanılması öngörülmüşse de bu konuda sağlıklı bir izleme mekanizması bulunmamaktadır. İlave olarak, kamu görevlilerinin konaklama rezervasyonları yine acenteler marifetiyle yapılabilmektedir. Ancak, bu alanlardaki harcamalara yönelik olarak bazı önemli sıkıntılar mevcuttur.

- Acentelerin belirlediği hizmet bedellerinin piyasa rayiciyle kıyaslaması sistematik bir biçimde yapılmamaktadır.
- İlgili mevzuata göre, önce hizmet alınmalı, akabinde fatura düzenlenmelidir. Her durumda, fatura tarihi görevlendirme onayında belirtilen tarihten önce (veya aynı günü) olmalıdır. Ancak, internet üzerinden yapılan konaklama rezervasyonlarda, internet hizmeti sağlayan firmalarla oteller arasındaki ilgili anlaşmalar yüzünden, fatura tarihi otomatik olarak rezervasyon tarihi olarak belirlenmektedir. Bu kapsamda, ülkemiz kamu görevlileri anılan mevzuat nedeniyle internet üzerinden ucuz rezervasyon yaptırma imkanını yeterince kullanamamaktadır.

- Konaklama giderlerinin ve harcırahların bütçeden karşılanmasına ilişkin mevzuat kuralları, tek tip olarak belirlenmiş olup, ülkelerin pahalılık düzeyleri, turizm bakımından yoğun sezonların varlığı gibi önemli hususlar dikkate alınmamaktadır.
- Beyan edilen ve gerçekleşen yol ve konaklama giderlerinin sistematik olarak kıyaslanmasına yönelik mekanizma bulunmamaktadır.

3.12.5. Telefon ve faks harcamaları

İdarelerin pek çoğunda;

- Hem dijital santraller hem de analog telefon hatları kullanılmaktadır. Sahip olunan her bir hat kamu idareleri için ayrı bir sabit telefon masrafı anlamına gelmektedir.
- Sabit telefon hattı hizmetleri rekabete açılmıştır. Bu çerçevede, kamu idarelerinin ihale yoluyla en uygun operatörden hizmet alması imkanı mevcuttur. Ancak, bu konuda ilgili idareler tarafından yeterli rehberlik hizmeti verilmemektedir.
- Analog hatlar; hem bilgi güvenliği açısından önemli riskler taşımakta hem de toplam görüşme sürelerinin farklı hatlara dağıtılması ve her bir hat için ayrı fatura düzenlenmesi nedeniyle maliyet optimizasyonu yapılmasını engellemektedir. Bu çerçevede, kamu idarelerinin analog hatlarının iptal edilerek kullanıcıların mevcut dijital santrallere entegre edilmesi önem taşımaktadır.
- Dijital telefon santralleri üzerinden faks gönderme ve alma mümkündür. Dolayısıyla tüm analog faks hatlarının iptal edilerek, dijital santrallerin kullanılması sağlanmalıdır.
- Konvansiyonel faks makinelerinin kullanımı; fazla miktarda kağıt ve toner tüketilmesi, makinelere ilişkin bakım-onarım masraflarının yüksek olması, analog hatların sabit masrafları, iş sürekliliği ve bilgi güvenliği riskleri gibi sorunlara yol açmaktadır. Dijital santralle entegre çalışacak e-faks uygulamasına geçilmesi halinde, söz konusu sıkıntılar ortadan kalkacak ve bu yönde yapılacak yatırımlar kendini en kısa sürede amorti edecektir.

3.12.6. Ulaşım hizmetleri

Kamu idarelerinin pek çoğu personelin evden işe, işten eve, kurumdan başka kurumlara taşınması için hizmet satın almakta veya bu amaçla kendi araçlarını kullanmaktadır.

Ancak, söz konusu ihalelerde yeterli rekabet oluşmadığı değerlendirilmektedir.

Ayrıca, kamu idarelerinin ulaştırma hizmetlerinde kullandığı akaryakıtın maliyetinin asgariye indirilmesine ilişkin sistematik kontrol mekanizmaları mevcut değildir.

3.12.7. Sosyal tesisler

Kamu idarelerinin lojman, kreş, kütüphane, yazlık kamp gibi pek çok sosyal tesisi bulunmaktadır. Bunlara ilişkin hizmetlerin sürdürülmesinin maliyeti ve faydası sistematik bir biçimde analiz edilmemiştir. Söz konusu tesislere yönelik olarak kurumlar arası ve meslek grupları arası eşitsizlikler mevzu bahistir. Sosyal tesis uygulamalarına ivedilikle son verilmesi ve anılan tesislerin ekonomiye kazandırılması gerekmektedir.

3.12.8. Keyfi ve hukuksuz uygulamalardan kaynaklanan zararlar

Anayasanın 129'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında, 'Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.' kuralı öngörülmüş bulunmaktadır.

Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 'Kişilerin uğradıkları zararlar başlıklı 13'üncü maddesinde 'Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır.' hükmüne yer verilmiştir.

Bahse konu hükümler çerçevesinde, kamu görevlilerinin tesis ettiği idari işlemler nedeniyle idareler dava edilebilmektedir. Davacıların haklı bulunması halinde, idareler mahkeme masrafları, tazminat, faiz, avukatlık ücreti gibi ilave bedelleri ödemeye mahkûm edilmektedir. Davaya konu idari işlemlerin keyfi ve hukuksuz olması halinde Devletin uğradığı

zararın toplum üzerinde bırakılmaması için ilgili kamu görevlisine rücu edilmesi gerekmektedir. Ancak, bu konuda kamu idarelerinde sistematik bir yaklaşım bulunmamaktadır.

4. YAPISAL REFORMLAR

Kamu yönetiminin finansman kaynaklarının güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının etkili ve ekonomik kullanılması ve kamu idarelerinin ulusal kalkınma hedeflerine tam katkı sağlayabilmeleri için aşağıdaki alanlarda reformlar gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

4.1. Vergi sisteminin basit, etkili ve verimli hale getirilmesi

Türk vergi sistemine ilişkin aşağıda belirtilen ciddi riskler ve tehditler söz konusudur:

- Türk vergi sistemi dünyanın en karmaşık sistemlerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Çok sayıda ve oldukça kapsamlı/karmaşık vergi mevzuatı yürürlükte olup, bu düzenlemeler mükelleflerin hak ve yükümlülüklerini basit bir biçimde tarif etmemektedir.
- Vergi mükellefleri bakımından ahlaki sorunlar (moral hazard) bulunmaktadır.
- Gelişmiş ekonomilerdekinin aksine, ülkemizde dolaylı vergilerin payının çok yüksek olması vergi sistemimizin en önemli yapısal sorunlarından biridir.
- Vergi sistemimizin sağlıklı olmamasının kayıt dışılığı teşvik ettiği değerlendirilmektedir.
- Vergi mevzuatı, toplumun tamamını ilgilendirmesine rağmen, katılımcı biçimde oluşturulmamaktadır. Mevzuatın tasarımı “sistem yaklaşımı” kullanılmadığından, ciddi uygulama boşlukları doğmaktadır. Bu nedenle, her yıl binlerce hukuki ihtilaf doğmakta ve sürekli özelge talebi ortaya çıkmaktadır.
- Vergilerin tahakkuk ettirilmesine ve ödenmesine ilişkin süreçler mükellef ve kalite odaklı değildir. Nitekim, bürokrasi ve kırtasiyecilik had safhada olup, vatandaşlar ve şirketler her yıl milyonlarca adam saatlik zamanı vergi konularında harcamaktadır. Vergi otoritesi ise tam otomasyona geçmediğinden, önemli miktarda kaynağı israf edebilmektedir.

- Gelir idaresinin performansı etkili ve şeffaf bir biçimde denetlenmemektedir; bu alanda hesap verebilirlik yeterince sağlanmamıştır.
- Vergi denetimleri standart değildir; denetimlerde risk odaklı tam otomasyona geçilememiştir.
- Vergi mahkemeleri hızlı ve etkili çalışmamaktadır.
- Vergi tahakkuk ve tahsilatına ilişkin bilgiler ilgili idarelerle paylaşılmadığından bütçe, nakit ve borç yönetiminde sıkıntılar olabilmektedir.
- Vergi reformunun acilen yapılması gerekmektedir.

4.2. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi

Ülkemizde yerel yönetimlerin aşağıda sayılan nedenlerle idari ve mali yönden güçlendirilmesine ihtiyaç vardır. Bunun için atılması gereken bazı önemli adımlar bulunmaktadır:

- Ülkemizde yaklaşık 3.000 belediye vardır. Bu sayı yönetilebilir büyüklüğün çok üzerindedir. Sayının makul bir seviyeye indirilmesi gerekmektedir. Bahse konu ölçek sorununun bulunduğu bir ortamda, her bir ilde çok sayıda heterojen belediyeler bulunması, bunların farklı siyasi partilerin kontrolü altında bulunması; kamu kaynakların etkili kullanım derecesinin ve yerel hizmetlerin sunum kalitesinin il, bölge ve ülke genelinde çok büyük farklılıklar göstermesine yol açmaktadır.
- Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki-sorumlulukları ile mali imkânlarının uyumlu hale getirilmesine ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmektedir.
- Yerel kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde üretilmesini teminen, il özel idareleri-belediyeler ve mülki idare amirleri-belediye başkanları arasındaki yetki, görev ve sorumluluk çakışmaları/ çatışmalarının giderilmesi önem taşımaktadır.
- Mülki idare amirleri aynı zamanda bakanlıkların taşra teşkilatı yöneticilerinin de amiridir. Mülki idare amirlerinin öncelikleri ile bakanlıkların stratejik önceliklerinin eşgüdümlü hale getirilmesi,

anılan kişiler ve ilgili idareler arasındaki yetki-sorumluluk dengesinin azami ölçüde tesis edilmesi önem arz etmektedir.

- Belediyelerin Merkezi Yönetim Bütçesinden yapılan bütçe transferlerine bağımlılığı azaltılmalı, gelir yaratma kapasiteleri ve mali özerklikleri güçlendirilmelidir.
- Yerel yönetimler tarafından sunulması gereken pek çok hizmet merkezi idareler tarafından sunulmaktadır. Bu durum, kamu hizmetlerinin verimli ve etkili sunulmasını engellemektedir.
- Belediyeler genellikle iyi yönetim, kurumsal yetkinlik, mali yönetim ve kontrol sistemleri ve insan kaynaklarının niteliği bakımından merkezi yönetim idarelerinin oldukça gerisindedir.
- Belediye şirketlerinin (BİT'ler) faaliyetleri hakkında kamuoyu yeterince bilgi sahibi değildir. Yeni Türk Ticaret Kanunu bu alanda önemli yenilikler getirmekte ise de, kurumsal yönetim ilkelerinin layığıyla uygulanmasını ve şirket değerleri ile sermayenin getiri oranlarının yakından izlenmesini sağlayacak mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.
- Mahalli idare birliklerinin faaliyetleri; etkililik, verimlilik ve şeffaflık bakımlarından gözden geçirilmelidir.

Yerel yönetimlerde en kritik alanlardan biri, hem önemli bir gelir yaratma kapasitesi bulunması hem de suiistimale açık bir alan olması nedeniyle “imar” konusudur. Ancak, imar planlarının oluşturulması ve değiştirilmesine yönelik süreçler genellikle şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun yürütülmemektedir. Söz konusu süreçlere ilişkin her türlü bilginin kamuoyu ile paylaşılmasını zorunlu kılacak mekanizmalar geliştirilmesi gerekmektedir.

Belediyelerin en önemli harcama kalemlerinin başında alt ve üst yapı yatırımları gelmektedir. Ancak, belediyelerin söz konusu yatırımları ile telekom, internet, elektrik, su, doğalgaz şirketlerinin alt yapı yatırımları sağlıklı bir biçimde planlanmamakta, dolayısıyla, sürekli kaynak israfı söz konusu olabilmektedir. Kaynakların etkili ve verimli biçimde kullanılması için söz konusu yatırımların eşgüdüm içerisinde yapılmasını sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç bulunmaktadır.

İlave olarak, belediyelerin bağlı kuruluşlarının hukuki statülerinin gözden geçirilmesinde yarar bulunmaktadır.

4.3. Yükseköğretimin evrensel standartlara yükseltilmesi

Ülkemiz yükseköğretim kurumlarının;

- idari ve mali özerkliklerinin sağlanması (bu kapsamda YÖK'ün işlevlerinin gözden geçirilmesi),
- kurumsal yönetim ilkelerine tam uygun faaliyet göstermeleri,
- gelir yaratma kapasitelerinin artırılması,
- derecelendirilmesine yönelik mekanizma geliştirilmesi ve Merkezi Yönetim Bütçesi'nden yapılacak transferlerin söz konusu derecelendirme notuna göre tahsis edilmesi,
- bağış almalarının teşvik edilmesi ve bu bağışların ar-ge inovasyon projelerine yönlendirilmesi,
- uluslararası patent başvurularının, akademik bilginin ticarileştirilmesinden elde ettikleri gelirlerin ve doktora çalışmaları çerçevesinde tesis edilen fikri ve sınai hak sayısının önemli birer performans kriteri haline getirilmesi,
- yabancı uyruklu öğrenciler ve akademisyenler için çekim merkezleri haline getirilmesi,
- uluslararası atıf indeksine giren yayınlarının azamiye çıkarılması,
- bilimsel araştırmalarının ulusal öncelikleri desteklemesi,
- özel sektörle ve kamu sektörüyle yakın işbirliği sağlamasının teşvik edilmesi

için kapsamlı bir yükseköğretim reformuna ihtiyaç duyulduğu düşünülmektedir.

4.4. Hazine taşınmazlarının ekonomiye azami ölçüde kazandırılması

Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından;

- Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralanması, trampası ve üzerinde sınırlı ayni hak tesisi, Devletin hüküm ve

tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve bu yerler için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi işlemlerini yapmak,

- Devlete intikali gereken taşınır ve taşınmaz mallarla, hakların Hazineye mal edilmesi işlemlerini yürütmek, taşınmaz malların tescilini, taşınır malların tasfiyesini sağlamak,
- Hazinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden, kamu hizmeti içim kullanılması gerekli olanları; genel, katma ve özel bütçeli idarelere tahsis etmek ve tahsis amacının ortadan kalkması veya amaç dışı kullanılması halinde tahsisi kaldırmak; tahsisi kaldırılan taşınmaz mallar üzerinde Hazine dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapı ve tesisleri tasfiye etmek, tasfiyeye ilişkin esas ve usulleri belirlemek,
- Devlete ait konutları yönetmek ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait konutların yönetimi konusundaki politikaları belirlemek, her yıl yurtiçi ve yurtdışındaki kamu konutlarının kira ve yakıt bedelleri ile işletme, bakım ve onarım esaslarını tespit etmek,
- Hazineye ait taşınmaz malların envanter kayıtlarını tutmak ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşınmaz mallarının envanter kayıtlarının tutulmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemek,
- Maliye Bakanlığı adına yapılacak kamulaştırma işlemlerini yürütmek ve diğer genel bütçeli kuruluşların kamulaştırdığı yerlerin Hazine adına tescilini sağlamak,
- Kanunlar ve antlaşmalar gereğince muayyen zümrelere izafetle el konulması gereken para, mal ve hakların işlemlerini yapmak ve tasfiyelerini sonuçlandırmak,
- Genel bütçeye dahil dairelerin hizmet dışı kalan taşınır mallarının satışını yapmak veya Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü aracılığı ile sattırmak,
- Bakanlık hizmet binaları ve İşçileri Bakanlığının görüşünü almak suretiyle Hükümet Konaklarının yapımını programlamak, satın alma işlemlerini yürütmek ve bunların onarımlarını yapmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmaz mallar üzerindeki yönetim esaslarını tespit etmek,

- Kamu mallarına ilişkin politikaları tespit etmek,
- gibi önemli görevler yerine getirilmektedir. Ancak;
- Hazine taşınmazlarının ekonomiye kazandırılmasına ilişkin olarak etkin ve sistematik bir yaklaşım bulunmamaktadır.
- Hazine taşınmazlarının piyasa değeri ve potansiyel değeri tam olarak bilinmemektedir. Devletin mevcut bilançosunun gerçeği ne kadar yansıttığı bilinmemektedir.
- Maliye Bakanlığı'nın bahse konu operasyonel görevlerle uğraşmak yerine Hazine taşınmazlarının potansiyelinin azamiye çıkarılmasına yönelik strateji ve politika geliştirmesi gerekmektedir. Söz konusu operasyonel hususların ise, Maliye Bakanlığına bağlı, kurumsal yönetim ilkelerine uygun faaliyet gösterecek, gayrimenkul yatırım ortaklıklarının misyonuna benzer misyona sahip bir kuruluş tarafından yürütülmesi önerilmektedir.
- Her bir genel bütçeli idarenin tüzel kişiliğinin bulunması, söz konusu idarelerin taşınmaz edinmeleri ve söz konusu taşınmazların bilançoları içerisinde yer alması sağlanmalıdır.

4.5. Kamu sermayeli şirketlerde kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması

Ülkemizde, son yıllarda çok yoğun özelleştirme yapılmasına rağmen kamu sermayeli şirketler hala çok önemlidir. Zira;

- Kamu sermayeli kuruluş ve işletmeler, bankacılık, enerji, maden, ulaştırma, haberleşme gibi sektörlerde hala çok güçlüdür.
- Anılan kuruluşların merkezi yönetim bütçesine ciddi miktarda vergi ve vergi dışı gelir katkısı bulunduğu gibi, sermaye ve görev zararı ödemeleri adı altında anılan kuruluşlara bütçeden önemli tutarlarda transfer yapılmaktadır.
- Kuruluşlara yapılan sermaye transferleri büyük ölçüde kuruluş zararlarının karşılanması ve finansman açıklarının giderilmesi amacıyla kullanılmaktadır.
- Merkezi yönetim tarafından kamu yararı çerçevesinde kuruluşa gördürülmesi öngörülen hizmetlere yönelik görev zararı uygulamalarının kapsamı ve koşulları tek taraflı ve yeknesak

olarak merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Söz konusu uygulamanın, kapsamı ve koşulları merkezi yönetim ile ilgili kuruluş arasında karşılıklı olarak belirlenecek bir sözleşme modeliyle gerçekleştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

- Anılan kuruluşların işçilerinin toplam istihdam içindeki payı düşük olmasına rağmen, bu kişiler sendikal örgütlenmede önemli bir ağırlığa sahiptir; kamudaki genel ücret düzeyinin ve asgari ücretin tespitinde mezkûr kuruluşların çalışanlarının ücret düzeyleri de dikkate alınmaktadır.

Ayrıca, kamu sermayeli kuruluş ve işletmeler kurumsal yönetim ilkelerine uygun faaliyet göstermemektedirler. Çünkü;

- Kamu sermayeli kuruluşların teşkiline ilişkin birçok düzenleme bulunmaktadır. Ancak, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname başta olmak üzere bunların çoğu çağın gerisindedir.
- Kamupaysahipliği işlevinin çerçevesi, kuruluş stratejilerinin gözden geçirilerek onaylanması, söz konusu stratejiler doğrultusunda kuruluşlar için yıllık, orta ve uzun vadeli mali ve mali olmayan performans hedefleri tespit edilmesi, söz konusu hedeflere uyulup uyulmadığının takibi ve kontrolü, hedeflerin gerçekleşmemesi durumunda gerekli tedbirlerin alınması, pay sahipliği kapsamında, toplam portföy büyüklüğüne ve gerçekleştirilen işlemlere yönelik kamuoyuna gerekli raporlamaların yapılması fonksiyonlarıyla çizilmelidir.
- Genel kurul yetkisi ile kamu pay sahipliği yetki ve sorumluluğu tam örtüşmemektedir.
- Kamu pay sahipliği yetkileri çok sayıda idare arasında paylaşılmaktadır. Buna mukabil, kamu pay sahipliğine ilişkin mali yükümlülükler Hazine Müsteşarlığı uhdesindedir.
- Yönetim kurullarının teşkiline ilişkin düzenlemeler, alanında temayüz etmiş, başarılı yöneticilerin söz konusu kurullarda görev almasını teşvik etmemektedir.
- Yönetim kurullarının stratejik konularla uğraşması gerekmektedir; ancak, bu organlar günlük, operasyonel işlerle uğraşmak zorunda bırakılmaktadır.

- Anılan kuruluşlarda çoğunlukla stratejik yönetim, iç kontrol ve risk yönetimi uygulanmamaktadır.
- Bahse konu kuruluşlarda modern insan kaynakları yönetimi uygulanmamaktadır.
- Anılan kuruluşlarda şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine tam uyulanmamaktadır.
- Söz konusu kuruluşlarda Devletin ve kamuoyunun denetiminin güçlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bağımsız denetime ihtiyaç bulunmaktadır.
- Kamu sermayeli kuruluşların şirket değeri, sermayelerinin getiri oranları, verimlilik düzeyleri gibi önemli hususlar sistematik bir biçimde ele alınmamaktadır.
- Kamu sermayeli kuruluşların faaliyet raporları ve mali raporları uluslararası standartların gerisindedir.

Bu çerçevede, kamu sermayeli kuruluş ve işletmelere yönelik reformların ivedilikle yapılması önem taşımaktadır.

4.6. Döner sermaye işletmesi uygulamasının kaldırılması

Devletin temel fonksiyonu, kamu mal ve hizmetlerinin etkin verimli bir şekilde üretilmesi ve adil şekilde dağıtımının gerçekleştirilmesidir. Bu çerçevede, devletin ürettiği mal ve hizmetler iki temel grupta incelenebilir. Bunlardan ilki; faydası bölünemeyen (fiyatlandırılmayan, pazarlanması mümkün olmayan) tam kamusal mal ve hizmetler, diğeri ise; faydası bölünebilen (fiyatlandırılabilen, pazarlanabilen) yarı kamusal ya da özel mal ve hizmetlerdir. Devlet, tam kamusal mal ve hizmet üretimini genel kamu idareleri eliyle gerçekleştirirken, diğer mal ve hizmetlerin üretimini ise kamu işletmeleri eliyle gerçekleştirmektedir. Kamu sektörünün sınırlarının ve genel yönetim ile diğer kamu işletmeleri arasındaki ayrımın belirlenmesine yönelik SNA93, ESA95 ve IMF GFSM2001 gibi uluslararası standartlarda da esas itibarıyla buna paralel kriterler benimsenmektedir. Bu bağlamda;

♦ Tam bir defter tutma sistemine sahip olma ve kendi adına borç alıp verebilme,

◆ Ürünlerinin çoğunluğunu ekonomik olarak anlamlı bir fiyattan satma,

◆ Piyasa faaliyeti gösteren ve bir şirket gibi yönetilme,

gibi kriterleri sağlayan kamu kuruluşları kamu işletmesi olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, söz konusu kriterler çerçevesinde genel yönetim idareleri ile kamu işletmeleri arasındaki sınır net bir biçimde çizilmekte ve anılan kriterlere sahip kamu işletmeleri, faaliyet gösterdikleri sektörlerde yer alan özel sektör işletmeleriyle aynı kategoride değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, OECD tarafından yayımlanan Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi'nde de etkin ve verimli bir kamu işletmesi modeli olarak kamu işletmelerinin kurumsal yönetim ilkeleri doğrultusunda yönetilmesi ve özel sektördeki rakiplerinin tabi olduğu hukuki yapıyla paralel düzenlemelere tabi kılınması benimsenmektedir.

Ülkemiz uygulamasında döner sermaye işletmeleri genel yönetim kapsamındaki kamu idaresi ile kamu işletmesi arasında bir yapıda faaliyetlerini sürdürmüş ve ne tam bir genel yönetim idaresi ne de tam bir kamu işletmesi niteliğine kavuşabilmiştir.

Ülkemizde hali hazırda binlerce döner sermaye işletmesi bulunmaktadır. Ancak;

- Söz konusu işletmelerde kurumsal yönetişim ilkeleri uygulanmamaktadır.
- Bunların faaliyetleri hakkında kamuoyu yeterince bilgilendirilmemektedir.
- İç denetim ve dış denetim yeterli değildir.
- Şeffaflık ve hesap verebilirlik bakımından önemli eksiklikler bulunmaktadır.
- Bu işletmelerin mali raporları uluslararası standartlara uygun değildir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Geçici 11'inci maddesinde, kamu idarelerinde kurulmuş döner sermayeli işletmelerin 31/12/2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılacağı belirtilmişse de bugüne kadar bu konuda herhangi bir gelişme olmamıştır. Anılan kanunda

ayrıca döner sermayeli işletmeler yeniden yapılandırılınca kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetiminin Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği hükme bağlanmış olup bu hükme istinaden “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” 1/5/2007 tarih ve 26509 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

Maliye Bakanlığınca, mali istatistikler açısından genel yönetimin kapsamı, 4/2/2009 tarih ve 27131 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Genel Yönetim Mali İstatistikleri Genel Tebliği ile belirlenmiş ve döner sermayeli işletmeler genel yönetim kapsamına alınmıştır.

Bu kapsamda, yukarıda belirtilen sakıncalarının giderilmesine yönelik olarak,

- Öncelikle her bir döner sermaye işletmesinin işletme bazında yukarıda zikredilen uluslararası standartlar çerçevesinde genel yönetim kapsamındaki kamu idaresi niteliğinin mi yoksa kamu işletmesi niteliğinin mi ağır bastığının belirlenmesi,
- Genel yönetim idaresi niteliği ağır basan döner sermaye işletmelerinin tasfiye edilerek, tamamıyla bağlı bulunduğu idarenin bünyesine katılması,
- Kamu işletmesi niteliği ağır basan döner sermaye işletmelerinin ise tam bir ticari işletme niteliğine kavuşturulması ve bu işletmeler için kurumsal yönetim ilkeleri doğrultusunda etkin ve verimli bir işletme modeli benimsenmesinin

yerinde olacağı mülhaza edilmektedir.

4.7. Dernek, vakıf ve kooperatiflerin şeffaflaşması ve ürettikleri katma değerin ölçülmesi

2011 yılı sonu itibarıyla ülkemizde 285 mülhak, 164 cemaat, 1 esnaf vakfı ve 4603 adet yeni vakıf faaliyet göstermektedir. Yeni vakıfların işletme sayısı 1384, üniversite sayısı 62, gayrimenkul sayısı 26.669’dur; sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı sayısı ise 972’dir. Vakıfların 2011 yılı itibarıyla aktif toplamı yaklaşık 19 milyar TL’dir. Vakıflar; eğitim, sağlık, sosyal yardım, sosyal hizmetler, kültür, sanat, tarih, çevre, personele yardım, mesleki eğitim, kalkınma, hukuk, insan hakları, bilimsel araştırmalar gibi oldukça geniş yelpazede katma değer üretmektedirler.

5737 sayılı Kanun ile Vakıflar Genel Müdürlüğü, vakıfların, yönetimi, faaliyetleri ve denetimi; yurt içindeki ve yurt dışındaki taşınmaz kültür varlıklarının tescili, korunması, onarılması ve yaşatılması; vakıf varlıklarının ekonomik şekilde işletilmesi ve yaşatılmasından sorumlu kılınmıştır. 2011 yılında anılan Genel Müdürlüğün gelirleri (kira, taşınmaz satışı, bağış, temettü vb.) toplamı 485 milyon TL, giderleri toplamı 501 milyon TL gerçekleşmiştir. Ancak;

- Anılan genel müdürlük özel bütçeli bir kuruluştur (5018 sayılı Kanun'un Eki 2 sayılı cetvelde yer almaktadır). Misyonu çok önemli olan ve finansal yönetim bakımından güçlü olması gereken söz konusu idarenin hukuki statüsünün güçlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.
- Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün uluslararası standartlarda mali raporlama yapması ve bağımsız dış denetim yaptırması önem taşımaktadır.
- Söz konusu idarenin, kurumsal yönetim ilkelerine uygun hale getirilmesi önem taşımaktadır.
- Uluslararası emsalleriyle karşılaştırıldığında ve ülkemizin potansiyeli dikkate alındığında, anılan idarenin mali gücünün artırılması gerekmektedir.
- Vakıflara ilişkin düzenlemeler oldukça zayıftır. Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinde ve kurumsal raporlarında ne vakıf bazında ne de vakıflara yönelik konsolide kritik bilgilere yer verilmektedir. Vakıflarda kurumsal yönetim ilkelerinin şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması için yeni düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Örneğin;

- Vakıfların internet sitelerinde bulunması gereken asgari bilgiler
- Vakıflarda kurumsal yönetim kuralları
- Vakıfların mali yönetim, iç kontrol ve risk yönetim sistemlerine ilişkin usul ve esaslar
- Vakıfların faaliyet raporlarının uluslararası standartlara uygun olarak üretilmesi

- Vakıfların uluslararası standartlara uygun mali raporlama yapması
- Vakıflara ilişkin iç denetim, Vakıflar Genel Müdürlüğü denetimi ve bağımsız dış denetim standartlarının küresel standartlarda belirlenmesi ve denetim sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması

konularında düzenlemeler yapılması yararlı olacaktır.

Derneklere ve kooperatiflere yönelik olarak da benzer düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

4.8. Mevzuat hazırlama süreçlerinin verimli ve şeffaf hale getirilmesi

Kamu kurum ve kuruluşları her türlü faaliyetlerini mevzuata uygun yapmak zorundadırlar. Faaliyetlerin etkili ve verimli gerçekleştirilmesi, kamu hizmetlerinin kaliteli ve paydaş odaklı bir biçimde üretilmesi ancak kaliteli mevzuat düzenlemeleriyle mümkündür. Sistem yaklaşımı kullanılmadan, etkileri iyi etüt edilmeden hazırlanan bir düzenleme; hukuki ihtilaflar doğmasına, mahkemeler üzerinde aşırı iş yükü oluşmasına ve kamu idarelerinin kamu zararı ile karşı karşıya kalmasına yol açabilmektedir

Kanunlarda çoğunlukla ikincil, üçüncül düzenlemelere konu olabilecek hususlara yer verilmektedir. Bu durum, yasama faaliyetlerin uzun zaman almasına ve TBMM üzerinde anormal bir iş yükü doğmasına yol açmaktadır. Kanunlarda bazı boşluklar bulunması halinde, söz konusu eksikliklerin giderilmesi yasama faaliyetlerinin doğası gereği uzun zaman alabilmektedir. Neticede, vatandaşlar çözümü TBMM’de aramakta ve milletvekilleri üzerinde ciddi baskılar oluşabilmektedir.

Mevcut mevzuat hazırlama uygulamaları katılımcılığı teşvik etmekten uzaktır. Genellikle; mevzuat taslakları kamuoyuna duyurulmamaktadır. Mevzuat taslaklarına yönelik olarak paydaşların görüşlerine başvurulmamaktadır. Paydaş görüşüne başvurulması halinde, paydaşlara sağlıklı değerlendirme yapılmasına olanak sağlayacak kadar yeterli zaman verilmemektedir. Görüşüne başvuru alan paydaşların değerlendirmelerinin mevzuata yansıtılmasında uygun karar alma yöntemleri uygulanmayabilmektedir.

Mevzuat çalışmalarında “düzenleyici etki analizi” hemen hemen hiç yapılmamaktadır. Mevzuat düzenlemelerinin mali yükü hiç hesaplanmamaktadır.

Toplumsal tamamını ilgilendiren önemli düzenlemeler kamuoyunun tartışmasına yeterince açılmamaktadır. Gelişmiş ülkelerde olduğu üzere,

- Alanında temayüz etmiş her türlü ideolojik görüşe sahip bağımsız bir akıl insanlar grubuna mevcut durum ve boşluk analizleri yaptırılarak mümkün olan tüm politika seçeneklerinin geliştirilmesi, bu kapsamda üretilcek raporun kamuoyunda derinlemesine tartışılmasının sağlanması
- Kamuoyunun tepkileri ve hükümetin öncelikleri dikkate alınarak söz konusu seçeneklerin makul sayıya indirilmesi
- İlgili kamu idarelerinden ve bağımsız uzmanlardan oluşan bir panelin, her bir seçeneğin artılarını, eksilerini ve etkilerini ayrıntılı olarak çalışarak hükümete sunması,
- Hükümetçe tercih edilecek seçeneğin detaylandırılarak kamuoyunda tartışılması
- Mevzuat taslağının hazırlanarak internet sitesinde yayınlanması, ilgili paydaşların yazılı görüşlerine başvurulması,
- Gelen tüm yazılı görüşlerin internet sitesinde kamuoyuyla paylaşılması,
- Mevzuat taslağında yapılan her türlü revizyon hakkında kamuoyuna bilgi verilmesi,
- Düzenlemenin yasalaşma tarihi ile yürürlük tarihi arasında makul bir süre konulması aşamalarının ülkemizde de gerçekleştirilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Başbakanlığa iletilen mevzuat taslaklarının öncelikle dirilmesi, işleme alınması, ilgili idarelerin görüşlerine sunulması ve geri-bildirimlere göre taslağın nihai hale getirilmesi süreçlerine yönelik belli bir metodoloji ve hizmet standardı kullanılmamaktadır; mevzuat taslaklarının ulusal/ kurumsal stratejik önceliklere uygun olup olmadığının değerlendirilmesine yönelik münhasır bir mekanizma bulunmamaktadır. Söz konusu hususların mevzuatla düzenlenmesinde yarar vardır.

Kanun tasarılarının TBMM’de görüşülmesi esnasında “değişiklik önerileri” verilebilmektedir. Söz konusu önerilerin sağlıklı bir biçimde değerlendirilmesine yönelik mekanizma geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Yetki kanunları çerçevesinde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler, torba kanun uygulamaları, Bakanlar Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu ve Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları yukarıda sayılan tüm sakıncaları taşımaktadır.

5. SONUÇ

2000’li yılların başından itibaren Ülkemiz ekonomik alanda ciddi bir dönüşüm geçirmiş ve birçok ekonomik gösterge açısından oldukça önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bununla birlikte, ülkemizin 2023 yılına kadar dünyanın en büyük 10 ekonomisinden birine sahip olması vizyonu bulunmaktadır. Gerek söz konusu vizyonun gerçekleştirilmesi, gerekse ülkemizin diğer sosyal ve toplumsal gelişmişlik göstergeleri açısından dünya ülkeleri arasında üst sıralara tırmanması ve buna yönelik olarak mevcut küresel değişim ve dönüşüm ortamının yarattığı fırsatlardan azami ölçüde yararlanılması açısından kamu yönetimi anlayışı ve kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin evrensel standartlara yükseltilmesi, kamu yönetiminin ulusal kalkınmaya katkısının azamiye çıkarılması, kamu finansman kaynaklarının güçlendirilmesi ve kıt kaynakların ulusal önceliklere uygun olarak optimal kullanılmasının sağlanması gerekmektedir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak atılması gereken adımlara ilişkin öneriler, “modern kamu yönetimine geçilmesi için gerekli adımlara yönelik öneriler”, “kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin güçlendirilmesine yönelik öneriler” ve “yapısal reform önerileri” olmak üzere üç başlık altında ele alınabilir.

Ülkemiz kamu sektöründe modern kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesi ve benimsenmesi açısından, bakanlıkların sadece strateji ve politika üretme işlevine ağırlık vermesi ve yerinden yönetim anlayışının benimsenmesi, kamu idarelerinde görev çakışması veya çatışması yaratabilecek hususların ele alınarak rasyonelize edilmesi, modern yönetim yaklaşımlarının kamu kültürünün parçası haline getirilmesi ve kamu kurumlarında hizmet kalitesi ve paydaş memnuniyeti anlayışının yerleştirilmesi önem arz etmektedir. Kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin güçlendirilmesi bağlamında ise, orta vadeli mali planlama ve programlama süreçlerinin birleştirilmesi, yatırım bütçesi ve cari bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerinin birleştirilmesi ve basitleştirilmesi, stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarının bağlayıcılığının artırılması, bütünleşik bir kamu mali yönetim ve kontrol bilgi sistemine geçilmesi, kurumların muhasebe ve mali raporlama süreçlerini kendilerinin

yerine getirebilmesine yönelik gerekli düzenlemelerin oluşturulması ve adımların atılması, kurumların iç denetim ve kontrol yapıları ile strateji geliştirme birimlerinin güçlendirilmesi, dış denetim anlayışı ve uygulamalarının kalitesinin uluslararası genel kabul görmüş standartlar çerçevesinde yükseltilmesi, kamu yatırımları ve kamu alımları süreçlerinin etkinliğinin artırılması ve muhtelif harcama kalemlerine yönelik sistematik kontrol ve tasarrufun sağlanması son derece önemlidir. Son olarak, vergi sisteminin basit, etkili ve verimli hale getirilmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yükseköğretimin evrensel standartlara yükseltilmesi, Hazine taşınmazlarının ekonomiye azami ölçüde kazandırılması, kamu sermayeli şirketlerde kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması, döner sermaye işletmesi uygulamasının kaldırılması, dernek, vakıf ve kooperatiflerin şeffaflaşması ve ürettikleri katma değer ölçülmesi, mevzuat hazırlama süreçlerinin verimli ve şeffaf hale getirilmesi gibi yapısal reform önerileri yukarıda değinilen hedeflere ulaşmak açısından kritik bir niteliğe sahiptir.

Bahse konu reform ve dönüşüm önerileri çerçevesinde yapılacak değişiklikler ve düzenlemeler ile tesis edilecek yeni kamu yönetimi anlayışının Ülkemizin geleceğe yönelik ekonomik ve toplumsal hedeflerine ulaşmasında en önemli araçlardan biri olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akmaz, Mustafa. “Uluslararası Uygulamaların Etüt Edilmesi ve İyi İşleyen Uygulamaların Tespit Edilmesi. Kamu Sermayeli Şirketlerde Kurumsal Yönetim İlkelerinin Uygulanması Projesi Adım 2 Raporu”. Yayınlanmamış Rapor, Hazine Müsteşarlığı, 2007.
- Baygut, Bilgen; “Türkiye’de Bütçe Uygulama Süreçlerinin Avrupa Birliği Uygulaması ile Karşılaştırılması ve İyileştirme Önerileri”, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, Hazine Müsteşarlığı, 2012.
- Çatak, Sevil; “Performance Budgeting System in Turkey: Problems and Solution Proposals”, Yüksek Lisans Tezi, O.D.T.Ü, 2010
- Çatak, Sevil; “Stratejik Yönetim ve İç Kontrol İlişkisi”, Hazine Uzmanlık Tezi, Hazine Müsteşarlığı, 2010
- Duman, Mücahit; “Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Taleplerin Yönetimi: Sistem Analizi ve Tasarımı Önerisi”, Hazine Uzmanlık Tezi, Hazine Müsteşarlığı, 2012
- Ertürk, Muhsin; “Türkiye’de Kamu Yatırım Programının Hazırlanması ve Uygulanması”, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, Hazine Müsteşarlığı, 2012.
- Karaçolak, Mehmet Baha; “Modern İnsan Kaynakları Yönetimi Doğrultusunda Bir Yeniden Yapılandırma Önerisi”, Hazine Uzmanlık Tezi, Hazine Müsteşarlığı, 2010
- Poyraz, Yunus; “İç Kontrol Sistemi ve Risk Yönetimi”, Hazine Uzmanlık Tezi, Hazine Müsteşarlığı, 2010
- Şener, Mustafa Burak; Bingöl, Hakan “Kamu- Özel- İşbirliği (KÖİ) Projelerinde Sağlanan Garantiler ve Başlıca Risk Unsurları”, Hazine Müsteşarlığı 2012 Kamu Borç Yönetimi Raporu, 2012



Fatih SEZER

(Kamu İç Denetçileri Derneği Başkanı)

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ŞEFFAFLAŞMA VE HESAP VERİLEBİLİRLİK AÇISINDAN İÇ DENETİMİN ROLÜ: NEREDEYİZ, NEREYE GİDİYORUZ?

GİRİŞ

Türkiye’de denetim olgusu hep tartışmalı olmuş ve denetimin kamu yönetimi üzerinde olumsuz etkileri üzerinde durulmuştur. Bu tartışmaları 50 yıl öncesine kamu yönetimimi disiplininde önemli yeri olan MEHTAP raporunda yer alan teftiş ile ilgili eleştirilere kadar götürebiliriz. Bu raporda dile getirilen eleştiriler neredeyse hiç değişmeden 50 yıldır tekrar edilip durulmaktadır:

“... Teftişin veya müfettişin baskısı, çekingenlik ve korku yaratmakta, bu durum ise, idarede atalet doğurmaktadır. Buna karşılık, “dürüst kimse teftiştten korkmaz” denilmekte ise de, zamanımızda mevzuat o kadar karışık ve tefsirde hataya düşmek o derece mümkündür ki; memurlar karşılaştıkları meselelerde mümkün olduğu kadar amirlerine danışmak, karar vermekten kaçınmak veya tehlikesiz kararlar vererek kendilerini korumak eğilimindedirler.”⁴¹

Benzer tespitler yine bir komisyon tarafından hazırlanan KAYA raporunda da yer almaktadır.⁴² 2004 yılında hayata geçirilmeye çalışılan kamu yönetimi reformu kapsamında da denetime ve denetim elemanlarının yaklaşımlarına eleştiriler getirilmiştir.⁴³ Tüm bu eleştirilerde karşımıza çıkan ortak husus denetimleri kamu hizmetlerini engelleyici bir etkisinin olduğudur.

41 Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, TODAİE yayını.1963 s .98

42 Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE yayını.1991 s .40,41

43 “Denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanımı da eklendiğinde denetim sistemi son derece sorunlu bir haldedir.” Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1 . Değişimin Yönetimi İçin Yönetim Değişim. Başbakanlık Yayını. 2003.

Uluslararası uygulamalara baktığımızda da kamu kurumlarındaki denetim yapılarının eleştirildiği örneklerle rastlamaktayız. Örneğin ABD’de denetim sisteminin benzer şekilde eleştirildiğini görmekteyiz. Harvard Üniversitesinden Steven Kellman ABD’deki genel müfettişler tarafından yürütülen denetim faaliyetlerine hakim olan “ceza” odaklı yaklaşımının geçmiş yüzyılın kamu yönetimi anlayışını yansıttığını ve bu haliyle kamu hizmetlerin sunumunu güçleştirdiğini, kamu personelini demoralize ettiğini, personelin eleştiriden kaçınmak için herhangi bir girişimde bulunmaktan kaçındığını ve bu durumun nitelikli personel istihdamını güçleştirerek kamu kurumları üzerinde uzun dönemli olumsuz etkileri olduğunu ifade etmiştir.⁴⁴

Eleştiriler arasındaki benzerlik çarpıcıdır. Aradaki temel fark ABD’de özellikle basın ve Kongrenin genel müfettişlere ve yaptıkları çalışmalara sahip çıkmaları ve kamuoyunun bütçenin harcanması konusunda üst seviyede hassasiyetidir. Bu nedenle yapılan yoğun eleştirilere karşın ABD’de genel müfettişlerin yetkileri artırılmaya devam edilmektedir. Bu durum ABD’nin etkili gazetelerinden Wall Street Journal tarafından eleştirilmiş ve genel müfettişlere daha da fazla yetki verilmesi durumunda kurum içinde görev yapan bir genel savcıya dönüşeceklerini ve bu durumun da kurumların çalışmasını felç edeceğini ileri sürmüştür.⁴⁵

ABD’deki genel müfettişlik sisteminin ülkemizden diğer önemli bir farkı ise hesap veren bir yapının varlığıdır. Genel Müfettişlerce yapılan denetim ve soruşturma faaliyetleri bir başka kurumun genel müfettişlik ofisi çalışanları tarafından düzenli bir şekilde değerlendirilmektedir. ABD Sayıştay’ı da zaman zaman Genel Müfettişlerce yapılan çalışmaları değerlendirmektedir.⁴⁶ Bunların ötesinde Kongre geniş yetkiler verdiği Genel Müfettişlik ofislerini yakın bir şekilde izlemektedir.

I-HESAP VEREN DENETİM ANLAYIŞI İÇ DENETİM

Ülkemizde 5018 sayılı kanunla kamu yönetimimize giren iç denetim istemi de kanunun felsefesine uygun olarak kendi içinde hesap verme mekanizmalarını barındırmaktadır. Tüm iç denetim birimleri en az beş yılda bir dış değerlendirmeden geçmek zorundadırlar. Dış değerlendirme

44 KELLMAN, Steve. “The IG Ideology”. Washington Post. April 4, 2007.

45 Başyazı. “Prosecutors General”. Wall Street Journal. New York, Dec 9, 2010.

46 Örneğin federal düzeydeki genel müfettişlerle ilgili şu rapora bakılabilir: <http://www.gao.gov/new.items/d11770.pdf> (11.07.2012 tarihinde erişim sağlanmıştır)

uluslararası denetim sertifikasına sahip ve kurum dışından iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. Dış değerlendirme sonucunda ilgili iç denetim birimince yürütülen faaliyetlerin denetim standartlarına uygun olup olmadığı ve denetim raporlarının denetim kanıtlarına dayanıp dayanmadığı belirtilmektedir. Bunun yanında iç denetim faaliyetleri dış denetim organı olan Sayıştay tarafından da değerlendirilmektedir. Şu ana kadar 6 kurum dış değerlendirmeden geçmiş olup Türkiye'deki tüm iç denetim birimlerinin dış değerlendirmesinin yapılması planlanmaktadır.

II-İÇ DENETİM GEREKLİ Mİ?

İç denetim kamu yönetimimizde yeni bir unsur olması nedeniyle önemli bir dirençle karşılaşmıştır. Özellikle daha önce bünyelerinde denetim birimi bulundurmeyen idarelerde iç denetimin varlığı sorgulanmış ve iç denetimin idare için gerekli bir unsur olmadığı ileri sürülmüştür. Buna gerekçe olarak da iç deneticilerin üst yöneticilere bağlı olarak faaliyet gösterdikleri ve üst yöneticiye raporlama yaptıkları ancak üst yöneticilerin idare içinde olup biten her şeyi yakından izlediği ve önemli her türlü hususun kendisinden geçtiği ifade edilmektedir

Bu iddianın ne ölçüde geçerli olduğunu bu konuda yapılmış önemli bir araştırmanın sonuçlarından yararlanarak değerlendirebiliriz. Mintzberg tarafından üst düzey yöneticiler arasında yapılan bir araştırmaya göre⁴⁷;

- Şirket genel müdürlerinin herhangi bir işe ayırdığı ortalama zaman 9 dakikadan az,
- Ancak üç günde bir üzerinde çalıştığı konuya yarım saatten fazla zaman ayırabiliyorlar,
- Yöneticiler bağımsız bir gözleme ancak zamanlarının %1 'ini ayırabiliyorlar,
- Bilgi kaynakları daha çok sözel açıklamalara dayanıyor.

Bu araştırma sonuçları daha sonra kamu yönetimindeki yöneticiler içinde geçerli olduğu gösterilmiştir. Mintzberg yöneticilerin sistematik bir şekilde planlama yaptığı düşüncesinin bir mit(efsane) olduğunu belirterek yöneticilerin günlük işlerin baskısı altında çalıştıklarını planlama ve sistematik değerlendirmelere zaman ayıramadıklarını bildirmektedir.

47 MINTZBERG, Henry. "The Manager's Job: Folklore and Fact". Harvard Business Review July August 1975.

Dolayısıyla üst yöneticilerin idare içinde gerçekleşen işlemlere hakim oldukları, üst yöneticinin iç denetim tarafından ayrıca bilgilendirilmesine gerek olmadığı iddiasının içi boş bir iddia olduğu ortaya çıkmaktadır.

İkinci eleştiri ise idare içinde işlemlerin bir süreç içerisinde gerçekleştirilmesi nedeniyle otokontrol mekanizmalarının bulunduğunu bir problemin varlığı halinde bu problemle ilgili ayrıntılı bir inceleme yapılabileceği ancak planlı ve periyodik bir denetime gerekli olmadığını ileri sürmektedir.

Bu eleştiri ile ilgili olarak yine yönetim literatürünün çıktılarından yararlanmamız gerekmektedir. Nobel ödüllü Kahneman'ın yaptığı çalışmalar insanların rasyonel bir şekilde karar almadıklarını ve sistematik olarak da hata yaptıklarını göstermiştir.⁴⁸ Örgütlerde karar alma süreçleri ile ilgili olarak yapılan araştırmalar da daha önce alınmış kararların kritik bir şekilde gözden geçirilmemesi veya grup taassubu(Groupthinking) gibi nedenlerle sistematik bir şekilde hataların yaşandığını ortaya koymuştur.⁴⁹

- Karar alma süreçlerini daha etkili hale getirmek isteyen yöneticilere
- Karar alma sürecinde birini “şeytanın avukatı” olarak belirleyin,
- Yeni bir perspektiften bakmaya çalışın,
- Daha önce alınan kararlarda rol almamış *birilerini dinleyin*

tavsiyesi yapılmıştır.⁵⁰

Bu tavsiyeler bir bütün olarak incelendiğinde aslında iç denetim faaliyetlerinin tanımlandığını görülmektedir. İç denetim düzenli ve disiplinli bir şekilde çalışarak kurumun daha iyi yönetilmesini sağlamakta ve sistematik hatalarına yapılmasının önünde geçmektedir.

Nitekim bütün bu yönetim literatürünün birikimi ve büyük şirketlerde yaşanan skandallar göz önünde bulundurularak büyük şirketlerde ve bankalarda iç denetim faaliyetinin zorunlu hale getirildiğini görüyoruz. New York borsasında işlem görmek isteyen şirketler bünyelerinde iç denetim birimleri kurmak zorundadırlar.⁵¹ Yine bankalarla ilgili küresel

48 Bu konuda Daniel Kahneman'ın artık bir klasik olmuş şu çalışmasına bakılabilir. “Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases”. Cambridge University Press; 1 edition.1982.

49 Bazerman Max ve diğ. “Judgment in Managerial Decision Making”. Wiley; 7 edition. 2008

50 HAMMOND, John ve diğ.”The Hidden Traps in Decision Making” Harvard Business Review. January 2006.

51 <http://www.theiia.org/theiia/about-the-profession/internal-audit-faqs/?i=3083>(10.07.2012 tarihinde erişim sağlanmıştır)

standartları belirleyen Basel Komitesi güçlü bir iç denetim faaliyetinin bankalar için bir gereklilik olduğunu söylemektedir.⁵²

Ülkemizde iç denetimin varlığına itiraz eden yöneticilerin dile getirmedikleri ancak daha ön planda olan husus ise iç denetimin yönetimin önüne çözülmesi gerekli olduğu değerlendirilen problemleri taşıması ve bunları çözmesi için yöneticileri zorlamasıdır. İç denetim olmasa idare içinde kalacak veya unutulacak sorunlar raporlarda yer verildiği için çözülmesi gerekli olan sorunlar haline dönüşmektedir. Özellikle keyfi tutumlar ve işlemler arasında tutarsızlıklar gün yüzüne çıkmakta ve idarenin tedbir almamakta ısrarcı olduğu problemler kayıt altına alınmaktadır. Sorumlulukları altındaki birimlerdeki problemlerin üstünü örtmek veya ötelemek isteyen yöneticiler ise iç denetim faaliyetlerini engellemektedirler.

III- 5018 SAYILI KANUN ŞEFFAFLIK ve HESAP VERME SORUMLULUĞUNU SAĞLADI MI?

Temel bir amacı mali saydamlığı sağlamak olan 5018 sayılı kanunun bugüne kadarki uygulamasının önemli bir açılım sağlamadığı görülmektedir. İdareler tarafından düzenlenen faaliyet raporları daha çok rakamlar yığını hale gelmiş ve ilgili idare tarafından önceki yıl düzenlenen faaliyetlerin sıralandığı tekdüze ve okunmayan belgeler haline gelmiştir. Raporlarda idarelerin karşı karşıya kaldığı riskler ve bunlara ilişkin aldıkları tedbirler konusunda yeni bilgi bulunmamaktadır. Faaliyet raporlarıyla ilgili bir başka önemli sorun ise idarelerde iç kontrol sitemlerinin kurulmamasına rağmen iç kontrol güvence beyanlarının verilmeye devam edilmesidir. Bu beyanlar mevcut durumda gerçeği yansıtmamaktadırlar.

Uluslararası uygulamaya bakıldığında faaliyet raporlarında bir kurumla ilgili önemli her türlü hususa yer verdikleri görülmektedir. Örneğin AB komisyonu tarafından düzenlenen faaliyet raporları incelendiğinde genel müdürlüklerle ilgili kritik sorunların ele alındığı ve bunlarla ilgili yapılanlara yer verildiği görülmektedir.⁵³ Bu yaklaşım idarenin yürüttüğü faaliyetler ile ilgili şeffaflık sağlayarak kamuoyunun bilgilendirilmesine yardımcı olmaktadır. Nitekim bu nedenden dolayı haber değeri olan söz konusu faaliyet raporları AB faaliyetleri üzerine odaklanan European Voice

⁵² <http://www.bis.org/publ/bcbs223.htm> (10.07.2012 tarihinde erişim sağlanmıştır)

⁵³ AB Komisyonundaki genel müdürlüklerin düzenlediği faaliyet raporlarına şuradan ulaşılabilir: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm (10.07.2012 tarihinde erişim sağlanmıştır)

adlı gazete tarafından haberleştirmiş ve faaliyet raporlarındaki hususlarla ilgili ayrıntılı bir değerlendirme yapılmıştır.⁵⁴

Faaliyet raporları ile ilgili diğer bir eksiklik ise iç denetim sonuçları hakkında bilgi verilmemesidir. İç denetim raporlarında idareye tahsis edilen kaynakların ne ölçüde etkili kullanıldığına ilişkin tespitler yapılmakta ve öneriler getirilmektedir. Ancak mevcut durumda iç denetim sonuçlarına faaliyet raporlarında herhangi bir şekilde değinilmemektedir.

Yine uluslararası uygulamaya bakıldığında birçok ülkede iç denetim raporlarının kamuoyuna açıklandığı görülmektedir. Örneğin Kanada'da federal kurumlarda düzenlenen tüm iç denetim raporları internet sitesinden kamuoyuna açıklanmaktadır.⁵⁵ Raporların doğrudan açıklanamadığı İngiltere ve AB Komisyonu gibi örneklerde ise iç denetim sonuçları hakkında faaliyet raporlarında detaylı bilgi verilmekte ve raporlarda dile getirilen hususlarla ilgili kamuoyu bilgilendirilmektedir.

5018 ve Hesap Verilebilirlik

Hesap verilebilirlik ve şeffaflık arasında çok yakın bir ilişki vardır. Şeffaflık olmadığında hesap verme sorumluluğu da zedelenmektedir. Yukarıda ayrıntılı bir şekilde açıkladığımız gibi idarenin iş ve işlemlerinin sonuçları açıklıkla kamuoyu ile paylaşılmadığı için kamuoyu tarafından etkili bir izleme yapılması bir başka deyişle hesap sorulması söz konusu değildir.

Hesap verme sorumluluğunun idarelerde tesis edilebilmesi için bir diğer önemli şart etkili denetim mekanizmalarının varlığıdır. Kurumsal bağımsızlığa sahip dış denetim ile fonksiyonel olarak bağımsız bir iç denetim faaliyeti kurumların hesap verilebilirliğini sağlayacak aktörlerdir. Ancak aşağıda detaylı bir şekilde anlatılan nedenlerden ötürü iç denetim bu misyonunu yerine getirememektedir. 6085 sayılı kanunla çağdaş dış denetim normlarına ulaşma imkanını yakalayan Sayıştay'ın ise son değişikliklerle önü tıkanmıştır. Bütün bunlar hesap verme sorumluluğunun gerçek anlamıyla kamuda tesis edilemediğini göstermektedir.

⁵⁴ <http://www.europeanvoice.com/article/imported/what-s-going-wrong/74724.aspx>(10.07.2012 (10.07.2012 tarihinde erişim sağlanmıştır))

⁵⁵ Kanada'da federal düzeydeki kurumların iç denetim raporlarına şu siteden ulaşılabilir: <http://www.tbs-sct.gc.ca/aedb-bdve/recent-eng.aspx> (10.07.2012 tarihinde erişim sağlanmıştır)

IV- İÇ DENETİM FAALİYETİNİN MEVCUT DURUMU

İç denetim kamu idarelerinde ilk atamaların yapıldığı 2006 yılından bu yana önemli bir gelişme kat edememiştir. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere özellikle genel bütçeli idarelerde ve mahalli idarelerde iç denetçi atamalarında büyük eksiklikler vardır. Birçok idarede halen iç denetim faaliyeti başlatılamamıştır.

	Kadro	2008	2009	2010
Genel Bütçe	432	225	212	225
Mahalli İdareler	588	288	278	272
Özel Bütçeli İdareler	314	253	249	257

*İDKK'nın 2008, 2009 ve 2010 faaliyet raporlarından derlenmiştir.

Diğer taraftan iç denetim faaliyeti bulunan idarelerde de iç denetim faaliyeti üst yönetimden gerekli desteği göremediği ve yalnız bırakıldığı hatta yok sayıldığı görülmektedir.⁵⁶

İç Denetimin Mevcut Durumunun Arkasında Yatan Nedenler

İç denetimin karşı karşıya olduğu temel problemler aşağıdaki gibi sıralanabilir.

i. İç Denetim Koordinasyon Kurulunun iç denetimi destekleme noktasındaki yetersizliği

İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) kamuda iç denetim sistemi üzerinde düzenleyici ve denetleyici bir role sahiptir. Ancak İDKK bu rolü gereği gibi yerine getirebilecek insan kaynağından yoksundur. Tüm Türkiye’de – bakanlıklar, üniversiteler, il özel İdareleri ve belediyelerde – görev yapan iç denetçilerin çalışmalarının izlenmesi ve iç denetçi adaylarının eğitilmesi gibi işler Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü içindeki bir dairede çalışan ve iç denetimle ilgili birikimleri çok zayıf olan Maliye Uzmanları eliyle yürütülmeye çalışılmaktadır. İDKK'nın yapısının zayıf olduğu ve güçlendirilmesi gerektiği hükümet programlarına da girmiştir. Ancak 2008, 2009, 2010, 2011 ve 2012 yılı Programlarında yer almasına

56 Örneğin Sağlık Bakanlığı organizasyon şemasında iç denetim birim başkanlığına yer verilmemiştir. <http://www.saglik.gov.tr/TR/belge/1-15207/teskilat-semasi.html> (10.07.2012 tarihinde erişim sağlanmıştır)

karşın bu hususta herhangi bir ilerleme kaydedilememiştir. İç denetimin beklendiği ölçüde gelişmemesinin en temel nedeni İDKK'nın iç denetim sistemini destekleme düzenleme ve değerlendirme görevlerini yerine getir(e)memesi olmuştur.

ii. İç denetim faaliyetleri için ihtiyaç duyulan insan kaynaklarının temin edilememesi

5018 sayılı Kanuna göre iç denetçi olabilmek için 5 yıl denetim elemanlığı veya 8 yıl uzmanlık yapma şartı bulunmaktadır. Ancak bu şartı taşıyan ve kariyerlerinin ilk aşamalarını bitirmiş, önlerinde çeşitli seçenekler bulunan uzman ve denetçiler için iç denetçilik mesleğinin cazip bir kariyer adımı olması gerekmektedir. Ancak mevcut koşullarda diğer meslek personeli için iç denetçilik cazip bir meslek değildir. Bu nedenle 600'ü bulan açık iç denetçi kadroları bu sebepten dolayı doldurulamamaktadır.

Diğer taraftan iç denetçilik mesleğinin, meslek personeli açısından cazibesini kaybetmesinin bir başka sonucu atanabilecek durumda olan kişilerin de iç denetçi olarak atanmak istememeleridir. Nitekim derneğimiz tarafından yapılan bir araştırmada kamu iç denetçi sertifikası sahibi 120'yi aşkın kişi arasından ancak 20 tanesinin idarelerde iç denetçi atanmak için istekli olduğu ortaya çıkmıştır.

İnsan kaynakları ile ilgili bir diğer sorun mevcut iç denetçi adaylarının, iç denetçi atamak isteyen mahalli idarelerde ve üniversitelerde çalışmak istememeleridir. Bu durumun altında yatan temel nedenler şunlardır:

a) Bu idarelerde daha önceden denetim kültürünün olmaması nedeniyle iç denetçilerin çalışmakta güçlük çekmeleri

b) 666 sayılı KHK' da mahalli idareler ve üniversitelerde çalışan iç denetçilerin ayrımcılığa tabi tutulmalarıdır.

iii. İç denetim faaliyetlerinin idarelerde uygun bir şekilde yapılandırılmaması

Mevcut durumda, 5018 sayılı Kanunun 63 üncü maddesi hükmü uyarınca bakan veya müsteşar/başkan/genel müdürden alınan onaylarla idarelerde doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları/iç denetim birimleri kurulmaktadır. Fakat şimdiye kadar TBMM dışında hiçbir idarenin teşkilat kanununda buna paralel bir değişiklik yapılamamıştır.

İç denetim birimi başkanlıklarına teşkilat kanunlarında yer verilmemesi birim yönetimlerinin yeterli seviyede etkin ve etkili olamamasına yol açmaktadır. İç denetim birimi başkanlıklarının içinde bulunduğu bu durum, iç denetim faaliyetlerinin hızını ve kalitesini de olumsuz etkilemektedir.

Ayrıca Maliye Bakanlığı belirlediği bütçeleme ilkeleriyle, iç denetim birimi başkanlıklarına kurumsal düzeyde bütçe verilebilmesini (*iç denetim birimi başkanlarının harcama yetkilisi olabilmesini*), ilgili iç denetim birimi başkanlıklarının teşkilat kanunlarında gösterilmesini zorunlu tutmaktadır. Halen iç denetim birimlerinin bütün harcamaları, özel kalem müdürlüklerinin bütçelerinden karşılanmaktadır. Bu durumun, iç denetim faaliyetlerinin bağımsızlığını ve etkinliğini olumsuz etkilemektedir.

iv. İç denetim-teftiş ayrımının yapılmaması

İç denetim ve teftiş, kamu hizmetlerinin gelişimine katkılar sağlayan kamu yönetiminin önemli unsurları arasındadır. Bununla birlikte, ülkemizde son dönemde denetim alanına yönelik yapılan bazı düzenlemeler, bu iki fonksiyon arasındaki görev ve yetki karmaşasını derinleştirmiş ve mükerrer iş ve işlemlerin gerçekleştirilebilmesi ihtimalini artırmıştır. Denetim ve teftişe ilişkin düzenlemeler oldukça karmaşık bir hal almıştır. Kamu yöneticileri ve çalışanları dahi teftiş ve iç denetim arasındaki farklılıkları algılamakta güçlük çekmektedir.

Bir idarede aynı kapsamdaki bir işin, birden fazla birim tarafından yürütülemeyeceği açıktır. Hiç bir kurumda hem personel genel müdürlüğü hem de insan kaynakları genel müdürlüğü bulunmamaktadır, ya personel genel müdürlüğü veya insan kaynakları genel müdürlüğü vardır. Aynı şekilde bir kurumda aynı alan ve birimlere hitap eden farklı isimlerde iki ayrı denetim biriminin olmaması gerekir. **Bir kurumda aynı alan ve birimlere hitap ettiğini söyleyen iki ayrı denetim biriminin varlığı, büyük bir kaynak israfına ve çatışmalara yol açmaktadır.**

V- İÇ DENETİM NEREYE GİDİYOR

İç denetimin mevcut sorunlar karşısında muhtemel geleceği konusunda bir fikir edinmek için bu konuda öncü idare olması beklenen Maliye Bakanlığındaki ve bağlı idaresi Gelir İdaresi Başkanlığındaki iç denetçi sayılarına bakılması yeterlidir.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Maliye Bakanlığı	17	15	14	13	9	8
Gelir İdaresi Başkanlığı	0	0	0	0	0	0

*İlgili kurumların faaliyet raporlarından derlenmiştir.

İç denetimin de içinde bulunduğu Kamu Mali Yönetimi reformunun en büyük destekçisi olmak durumunda olan Maliye Bakanlığının destek olmak bir yana iç denetçi ataması yapmaması diğer idarelere olumsuz yönde mesaj vermiş ve ayrıca iç denetim birimlerine bağımsız harcama yetkisi vermemek suretiyle iç denetim faaliyetlerinin yönetimini zorlaştırmıştır. İç denetim camiası Türkiye’de iç denetimin gelişmemesinde en büyük sorumluluğun Maliye Bakanlığı’na ait olduğu düşünülmektedir.

İç Denetimin Geleceğinde Rol Oynaması Beklenen Kritik Aktör veya Süreçler

Mevcut olumsuz tabloya karşın AB ile müzakere sürecinin ve Sayıştay’ın etkisiyle iç denetim alanında gelecekte iyileşmelerin yaşanabileceği değerlendirilmektedir. Özellikle Sayıştay’ın devreye girmesiyle iç denetim alanında önemli bir gelişme sağlanması ve iç denetim faaliyeti yürütülmeyen idarelerde iç denetçi atamalarının yapılması beklenmektedir. Birçok ülkede iç denetim Sayıştayların ısrarlı isteği üzerine kurulmuş veya daha etkili hale gelmiştir. Örneğin Kanada, İsveç ve Kore gibi idari yapıları ve kültürleri çok farklı ülkelerde iç denetim Sayıştay’ın desteğiyle daha güçlü hale gelmiştir⁵⁷

Diğer taraftan iç denetim AB ile sınırlı da olsa devam eden müzakerelerin en önemli gündem başlıklarından biridir. Bu konuda önümüzdeki aylarda Bakanlar Kurulu tarafından bir politika belgesinin kabul edilmesi ve politika belgesinde iç denetimin karşı karşıya olduğu sorunlarla ilgili alınacak tedbirlere yer verilmesi beklenmektedir.

57 İsveç örneği için Management Control In Modern Government Administration: Some Comparative Practices. OECD. 1996 S. 35. Kore Sayıştayı örneği için Eylül 2011’de yapılan ASOSAI konferansında yapılan sunuma bakılabilir: <http://jointconference.sayistay.gov.tr/6/Korea-cp.pdf>. Kanada örneği için Kanada Sayıştayının raporuna (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201106_03_e_35371.html) veya Kanada Hazinesi tarafından düzenlenen değerlendirme raporuna bakılabilir: <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/orp/2012/fyepia-eqpv/fyepia-eqpv1b-eng.asp>. (Tüm belgelere 11.07.2012 tarihinde erişim sağlanmıştır.

KAPANIŞ KONUŞMALARI



Dr. İrfan NEZİROĞLU

TBMM Genel Sekreteri



Dr. İrfan NEZİROĞLU
(Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri)

Sayın Başkanım, değerli katılımcılar,

Strateji Geliştirme Başkanlığımız ve Mali Hizmetler Uzmanları Derneği tarafından ortaklaşa düzenlenen “Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi” konulu sempozyumun sonuna gelmiş bulunuyoruz.

Gerçekten de beklediğimizin üzerinde bir katılım oldu. İlgi de aynı derecede yoğun oldu. Genelde bu tür toplantılarda, sabahki oturumlarda katılım nispeten biraz yoğun olur ancak akşama doğru salonda çok az sayıda insan kalır. Arkadaşlarımız, siz değerli katılımcılar sempozyumu ilgiyle sonuna kadar takip ettiniz, ediyorsunuz. Katılımınızdan ve ilginizden dolayı hepimize teşekkür ediyorum.

Bürokraside özellikle üst düzey yöneticiler ile kamu kurumları arasındaki iletişimsizliğin, koordinasyon eksikliğinin maliyetinin çok fazla olduğunu düşünüyorum. Bunun Türkiye’ye maliyetinin gerçekten de tahmin ettiğimizin üzerinde olduğunu düşünüyorum. O nedenle Meclis olarak bu süreçte bir nebze olsun katkıda bulunmak amacıyla, sabahki konuşmamda da bahsettiğim üzere, zaman zaman çeşitli faaliyetler yaptık, yapıyoruz. Bütün kamu kurumlarının hukuk hizmetleri başkanlarını bir araya getirdik. Sonrasında strateji geliştirme başkanlarını bir araya getirdik. Daha sonrasında bilgi işlem başkanlarımızı bir araya getirdik. Bunların hepsinin de somut çıktıları oldu ve oluyor. Sempozyumlar düzenliyoruz, karşılıklı ziyaretler yapıyoruz.

Mesela, bilgi işlem başkanlıkları yoğun olarak birbirlerini ziyaret etmeye başladılar. Bu ay sonunda Gençlik ve Spor Bakanlığının davetlisi olarak bir araya gelecekler. Bizim toplantımızdan sonra devamını başka bakanlıklar veya kurumlar getiriyorlar. Hep birlikte kamunun bilgi işlem program envanterini çıkaracağız. Kim, hangi programı yazmış? Bir program havuzu oluşturacağız.

Bilgi işlem örneğini veriyorum ama başka alanlarda da, mesela performans ölçümünde çok kayda değer çalışmalar var. Herkes kendi kurumunda yoğun emek harcayarak birtakım çalışmalar yapıyor. Bunlardan mutlaka haberdar olmamız gerekiyor. Kim, nerede, ne yapıyor? Mesela bilgi işlem program envanterini çıkardığımızda bütün kamu kurumlarına dağıtacağız. Biz Meclis olarak şunu söylüyoruz: Biz mesela çok iyi bir bordro programı yaptık, sağlıkla ilgili çok iyi programlarımız var, personelle ilgili iyi olduğunu düşündüğümüz programlarımız var. Daha iyisini yapan varsa biz alalım, bizim programlarımızı geliştirelim; yoksa bizim programlarımızın kodlarını diğer kurumlarla paylaşırız İstedığınız gibi kullanın, geliştirin, kendi personelinizi, kurumunuza uygun hâle getirin.

Yine, geçen hafta, sizinle de ilgili olduğu için söylüyorum, insan kaynakları başkanlarını bir araya getirdik. Biz bir araya geldik ama sonrasında Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı, tabii, işin büyük ölçüde sahipleri, onların katkılarıyla inşallah devam edecek. Çünkü performans ölçümü hakikaten hepimiz için önemli bir konu. Yıllardır bir sicil sistemi uygulandı. Biz de sicil doldurduk. Genel üzerinden değerlendirmeler yaptık. Filan personelin genel performansı örneğin 85 ise bütün notları 85 olarak verdik. Ortalamasını sonradan almakta, tek tek hesaplama zorlanmamak için o şekilde siciller verildi ama şimdi çok daha modern şekilde performans ölçümleri yapılıyor. Biz de bunu yapabiliriz. İçimizde bu konuda yetişmiş arkadaşlar var. İnşallah, onların katkılarıyla, yardımlaşarak bir model geliştireceğiz.

Mecliste ve kamu kurumlarında şeffaflık ve katılımcılığı önemsememiz gerekir. Sonuçta hepimiz vatandaşımıza hizmet etme gayreti içerisindeyiz. O zaman, öncelikle mümkün olduğu kadar kendi kurumlarımızda çalışanları karar alma sürecine katmamız gerekir. Sonrasında vatandaş karar alma sürecine katmamız gerekir. Akıl akıldan üstündür. Çalıştığımız kurumda bizim aklımıza gelmeyen bir şey bir başkasının pekâlâ aklına gelebilir. TBMM’de personelin karar alma süreçlerine katılımını desteklemek için çeşitli adımlar attık. Örneğin yönetmeliklerimizi yenilerken metinlerin tamamını intranet sayfamıza koyduk, madde madde personelin görüşüne açtık. Şikayet etmek yerine personeli her maddeye görüş bildirmeye teşvik ettik. Sonrasında da yönetmelikleri oluştururken bu görüşlerden çok faydalandık.

Şimdi başka bir uygulamamız var, “Bir Projem Var-Bir Önerim Var” diye. Yine İtranet’ten bütün personel giriyor, hangi projesi varsa,

hangi önerisi varsa -ama küçük ama büyük- orada kayda geçiriyor. Bir değerlendirme komisyonu oluşturduk, onlar personelden gelen proje, görüş ve önerilerin değerlendirmeleri yapıyorlar. Eylül ayı içerisinde en başarılı bulunan proje ve öneri sahiplerine ödül vereceğiz. Amacımız, mümkün olduğu kadar çalışan arkadaşları karar alma sürecinin içerisinde katmaktır. Çünkü bir işi alt seviyede kim yapıyorsa zorluklarla bizzat o karşılaşıyor. Dolayısıyla benim göremediğim detayları veya sorunları görmesi son derece normal. Bu sorunlara üst idarecilerin aklına gelmeyen çok daha etkin çözümler üretebilirler. İstişareden ve personelin karar alma sürecine katılımından kaçınmamamız, aksine teşvik etmemiz gerekir.

Ayrıca kurumsal taassup içerisinde de olmamamız gerekir diye düşünüyorum. Maalesef, bu da zaman zaman bizi yordu, yoruyor. Bazen öyle oluyor ki aynı kurum içerisindeki iki birim birbiriyle anlaşıyor. Bazen biz TBMM Genel Sekreterliği olarak bize bağlı iki başkanlık arasındaki sıkıntıları çözmek için bayağı bir efor sarf ediyoruz. Bu sorunları aşmak iletişimi güçlendirmekten geçiyor. Kamuda benzer işleri yapan birim yöneticileri ve çalışanlarının birbirini ziyaret etmesi ve yardımlaşması gerekir. Biz bu süreçte Meclis olarak elimizden gelen her türlü desteği herkese yapmaya hazır olduğumuzu çok açık bir şekilde ifade ediyorum. Yapacağınız programlarda “Meclisin şöyle de bir katkısı olabilir.” dersiniz bizimle temasa geçin, elimizden geldiği kadar katkı sağlamaya çalışırız.

Sözlerimi bitirirken öncelikle Strateji Geliştirme başkanlarımıza, Mali Hizmetler Uzmanları Derneğine teşekkür ediyorum ama Strateji Geliştirme Başkan ve çalışanlarına özellikle teşekkür etmek istiyorum. Çünkü biz Mecliste Strateji Geliştirme başkanlarını bir araya getirdikten sonra çok mesafe katedildi. SGB Başkanları birbirlerini çok iyi tanıyor. E-posta gurubu aracılığıyla birçok konuyu tartışıyorlar, faaliyetlerinden birbirlerini haberdar ediyorlar. Geçenlerde Ankara dışına gezi yaptılar, orada daha bir kaynaşma oldu ve bugün burada bu sempozyumu yaptık, yarın belki -eylül ayında- başka bir kurumumuzda daha detay bir konuyu birlikte çalışacağız. Ben doğrusu, buradaki bu dayanışmanın, iş birliğinin, bu başarı hikayesinin başka alanlardaki arkadaşlara da örnek olacağını ümit ediyorum.

Bu vesileyle, katılımınızdan dolayı hepinize ayrı ayrı teşekkür ediyorum. Oturumlarımızın Başkanlığını yapan Sayıştay Başkanımız Doç. Dr. Recai Akyel'e, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanımız Doç. Dr. Ahmet Kesik'e, sunum yapan hocalarımıza, STK temsilcilerine, kamu kurumlarının değerli temsilcilerine ayrı ayrı teşekkür ediyorum.

Yapılan sunumları kitap hâline getirip ücretsiz olarak öncelikle bütün katılımcılara, daha sonra da arzu edenlerde dağıtmak istiyoruz. Bu nedenle metinleri hazır hâle getirip e-posta ile konuşmacı arkadaşlarımıza iletacağız. Onlardan da hızlı bir şekilde geri dönüş olursa kısa sürede kitap hâline getiririz, elimizde de güzel bir kaynak olmuş olur. Böylece de bu toplantıyı kayda geçirmiş oluruz.

Eğer usule ilişkin veya ilgi, alakada noksanlıklar, eksiklikler olmuşsa kusurumuza bakmayın, artık azımızı çok görün. Sonuçta bu, karşılıklı bir öğrenme süreci. Biz de yaptıkça bir şeyler öğreniyoruz sizlerden, sizler de bizlerden ama zaman içerisinde daha iyiye gideceğiz.

Sabrınızdan dolayı tekrar tekrar teşekkür ediyorum, işlerinizde kolaylıklar, başarılar diliyorum.