

## MALİ ANAYASADA DEĞİŞİKLİK SORUNU: 5018 Çözümü

Kamil KARATEPE\*

*Türk mali yönetim sistemi Cumhuriyetin kuruluş felsefesine uygun olarak merkezi üniter bir yönetim modeline göre oluşturulmuş ve sistem “mali anayasa” olarak nitelendirilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’yla düzenlenmişti. 1980’li yıllarda neoliberal anlayışla kamu mali yönetim sisteminde başlayan aşındırma süreci, 1990’lı yıllarda uluslararası örgütlerin baskı ve dayatmalarıyla merkezi mali gücün, merkezi ulus devlet ile birlikte parçalanması ve dağıtılması noktasına ulaşmıştır. Bu sürecin bir dayatması olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’yla Maliye Bakanlığı ve neoliberal anlayışa göre “zorunlu bir fena” olan merkez devlet tasfiye edilmekte ve piyasacı anlayışa göre “harcamacı kuruluşları esas alan” yeni bir yapı kurulmaktadır. Yeni yapı kamu mali yönetim ve denetim sistemini özel şirketlerin paralı “bağımsız” denetimine açmak için yasanın öngördüğü 4.465 harcamacı kurumun 4.200’ne iç denetçi atamayı denetim açığı yaratmakta ve 1.1.2006 tarihinden itibaren bu açık sürdürülmektedir. 5018 sayılı yasanın merkezi üniter devlet sistemi, bakanların sorumlulukları ve dış denetim konularında Anayasa’ya aykırılığı ise devam etmektedir.*

Kamu mali sisteminin temel hukuki düzenlemesi olması nedeniyle “mali anayasa”<sup>15</sup> olarak nitelendirilen 6.9.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nu değiştiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>16</sup>, 24.12.2003 tarih

\* Maliye Başmüfettişi

<sup>15</sup> Anayasa kavramı maddi ve şekli olmak üzere iki değişik anlamda tanımlanmaktadır. Maddi anlamda, devletin temel organlarının kuruluşunu ve işleyişini belirleyen hukuk kurallarının bütünü; şekli anlamda anayasa ise, normlar hiyerarşisinde en üst sırayı işgal eden, kanunlardan farklı ve daha zor bir usulle konulup değiştirilebilen hukuk kurallarının bütünüdür. Bu tanımlardan doğru olanı şekli anlamda anayasa olsa da (Kemal Gözler, Anayasa Kavramı, [www.anayasa.gen.tr/anayasakavrami.htm](http://www.anayasa.gen.tr/anayasakavrami.htm)) 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu Türk kamu mali sisteminin işleyişini düzenleyen bir yasa olması dolayısıyla maddi anlamda anayasa kavramı paralelinde “mali anayasa” olarak nitelendirilmektedir.

İlga kavramı kanun ve tüzüklerde yazılı bir hükmün yeni bir hükümle kaldırılmasını ifade etmektedir (Hüseyin Özcan, Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, Oğaç Matbaası, Ankara, 1980, s.326).

<sup>16</sup> 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir ancak bu Yasanın getirmek istediği “merkezi yönetimin güçsüzleştirilmesi”ne yönelik sistem bugüne kadar çıkarılan diğer yasalar ile dolaylı olarak gerçekleştirilmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun yeniden yapılandırılmaya çalışılan “merkezi yönetimin mali gücünün dağıtılması”nı düzenlerken, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir

ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmasından iki yıl sonra, 1.1.2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun (Genel Muhasebe Yasası) yerine getirilen 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", kamu mali sisteminde bütçe süreci, muhasebe ve denetim sistemini kuran "teknik" nitelikler taşıyan bir düzenleme olması dolayısıyla ancak sınırlı sayıda kişinin varlığı, bilgisi ve öneminin farkında olması, düzenleyenler tarafından hazırlık sürecinde kamuoyundan özellikle gizli tutulması nedenleriyle, gereken tartışma ve değerlendirmeler yapılmaksızın yasalaşmış bir düzenlemedir.

1050 sayılı yasanın yerine getirilen 5018 sayılı yasa olağan bir yasa değişikliği olmayıp, 1980'li yıllardan bu yana uygulanmakta olan neoliberal politikalar çerçevesinde, uluslararası mali örgütlerin talepleri doğrultusunda mali yapıda "*merkezi yönetimin mali gücünün dağıtılması ve ortadan kaldırılmasına*", "*mali disiplinin tamamen yok edilmesi*" ve "*usulsüzlük ve yolsuzlukların daha da yaygınlaşması*"na neden olacak yeni bir sisteme geçişi düzenleyen bir yasadır. Bu değişiklik mevcut mali anayasanın ilgası niteliği taşımaktadır. Türkiye Cumhuriyeti ile yaşıt olan ve günümüze kadar en az değişiklikle varlığını sürdüren birkaç yasadan biri olan 1050 sayılı yasa, kamu yönetiminde yeniden yapılandırmayı düzenleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile gerçekleştirilmeye çalışılan fakat bazı maddelerinin Cumhurbaşkanınca veto edilmesi nedeniyle yasalaşamamış olan Türk kamu yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesine ilişkin yapılmaya çalışılan değişikliklerin ilki ve en önemlisidir.

### **TASARININ HAZIRLANMASI ve YASALAŞMA SÜRECİ** **Tasarının Hazırlanması ve Yasalaşması: Gizlilik ve Hızlılık**

1050 sayılı yasanın yerini alan 5018 sayılı yeni yasa metninde "saydamlık" ve "hesap verebilirlik" kavramları birçok kez kullanılmış olmasına ve "kamu mali yönetiminin anayasası" olarak nitelendirilen temel düzenleyici bir metin olmasına rağmen, bu yasa gerek hazırlanması aşaması gerekse yasalaşması sürecinde saydamlıktan ve hesap vermekten uzak kalmış, kamuoyunda TBMM Komisyonları ve TBMM Genel Kurulu'nda gereken

---

Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu ise merkezin yetkilerinin devredildiği adem-i merkezi yönetimin alt yapısının oluşturulduğu diğer yasalar olarak uygulanmaya başlanmıştır. Böylece merkezi yönetim sisteminde 5227 sayılı Kanun ile hedeflenen fakat gerçekleştirilemeyen değişim dolaylı olarak gerçekleştirilmektedir.

tartışma ve değerlendirmeler yapılmaksızın çıkarılmış bir düzenlemedir.<sup>17</sup> Yasanın birçok maddesinde sıkça söz edilen şeffaflık kavramına rağmen söz konusu düzenleme kamuoyundan özellikle gizli tutulmuş, metne ancak 24.10.2003'te TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerine dağıtılması aşamasında ulaşılabilmiştir.

Tasarı metni, Maliye Bakanlığınca 23.10.2003 tarihinde Bakanlar Kuruluna sunulmuş, 24.10.2003 tarihinde ise Bakanlar Kurulunca TBMM Başkanlığına gönderilmiştir. 20.11.2003 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından tasarının geneli görüşüldükten sonra 2, 3 ve 4 Aralık 2003 tarihlerinde Plan ve Bütçe Alt Komisyonu'nda "*yoğun ve kapsamlı çalışmalar sonucunda*" hazırlanan 'Alt Komisyon Raporu'na istinaden, Plan ve Bütçe Komisyonunca 8 ve 9 Aralık 2003 tarihlerinde iki gün görüşülmüş, TBMM Genel Kurulunda ise 10 Aralık 2003 tarihinde 20.50–01.22 saatleri arasında yaklaşık 4,5 saat içinde tamamlanmıştır. Kamu mali yönetiminin anayasası olarak kabul edilen 1050 sayılı Kanunu değiştiren ve 83 madde ile 14 geçici madde olmak üzere toplam 97 maddeden oluşan yeni yasanın, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesine, 10 Aralık 2003 tarihinde saat 20.50'de başlanmış ve 11 Aralık 2003 gününün başında saat 01.22'de tamamlanmıştır. Kanun maddelerinin okunması ve maddeler üzerinde görüşlerin ortaya konması da dahil olmak üzere madde başına iki buçuk dakika süre düşmektedir. Tasarının geneli üzerinde iktidar ve ana muhalefet partisi tarafından yapılan yirmişer dakikalık genel değerlendirme konuşmalarının dışında Hükümet kanadından tasarının maddeleriyle ilgili hiç söz hakkı kullanılmamış, Ana Muhalefet Partisi tarafından ise yalnızca on madde üzerinde görüş bildirilmiştir.<sup>18</sup>

5018 sayılı yasanın TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ve Alt

<sup>17</sup> Merkezi mali yönetimin parçalanması projesi, alanında uzman olmayan kişiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Devlet yönetim sisteminde temel değişiklikler öngören 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun hazırlık çalışmaları bir işletme profesörünün öncülüğünde, kamu mali yönetiminin anayasası olarak nitelendirilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hazırlıkları ise bütçenin gelir politikası dışındaki (gider, nakit ve mal yönetimi) alanlarda uzmanlık ve deneyimi olmayan bir maliye müsteşarı öncülüğünde gerçekleştirilmiştir.

<sup>18</sup> 5018 sayılı Yasanın hazırlıklarının yüksek dereceli gizlilik içinde yürütülmesinde, bu yasanın Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile getirilmeye çalışılan kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında en önemli düzenleme olarak gören Başbakanlıkta oluşturulmuş olan 5 kişilik komisyon tarafından yürütülmüş olması yanında, Maliye Bakanlığında kamu mali denetim sisteminde önemli değişiklikler getiren bu düzenleme bazı denetim gruplarını etkisizleştirme ve tasfiye etmenin bir aracı olarak görmesi önemli bir rol oynamıştır.

Komisyon çalışmalarında yeterince tartışıldığı, dolayısıyla TBMM Genel Kurulu'nda yeniden tartışılmadığı söylenebilirse de Alt Komisyon ve Plan ve Bütçe Komisyonu çalışmalarına katılmış olan 550 milletvekilinden (39 milletvekili dışında) 511'i Türk kamu mali yönetiminin anayasası niteliğindeki bu yasa tasarısı hakkında hiçbir tartışmaya katılmaksızın yalnızca oylama sürecine katılmıştır. Diğer bir ifadeyle, 5018 sayılı yasayla ilgili tartışmalara toplam milletvekillerinin yalnızca yüzde yedisi katılmış, milletvekillerinin yüzde doksan üçü konuyla ilgili tartışmaların dışında bırakılmıştır. “Kamu mali yönetimi anayasası” niteliğinde bir düzenlemenin TBMM Genel Kurul üyelerinin yalnızca yüzde yedisinin bilgisi dâhilinde gerçekleştirilmiş olması hem yasama organı hem de parlamenter demokrasi adına önemli bir eksikliklerdir.<sup>19</sup>

### **Hızlandırılmış Yasama Süreci Kazası: Oylanması ve Görüşülmesi Unutulan Maddeler**

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu görüşmeleri TBMM Genel Kurul çalışmalarında tarihi bir olaya da neden olmuştur. Tasarı maddelerinin görüşülmesinde “orta vadeli program, mali plan ve bütçe hazırlama rehberi” başlıklı 16'ncı madde ile ilgili Ana Muhalefet Partisi adına yapılan konuşma sonrasında, karar yeter sayısının olmaması nedeniyle 10 Aralık 2003 Çarşamba günü saat 22:21'de birleşime verilen on dakika aradan sonra, oturum saat 22:32'de yeniden başlamıştır. Ancak maddenin oylanması aşamasında, önceki oturumda görüşülerek üzerine konuşma yapılmış olan 16'ncı madde yerine “merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması” başlıklı 17'nci madde için yapılmış ve madde milletvekillerinin oylarıyla kabul edilerek 18'nci maddenin okunmasına başlanmıştır.<sup>20</sup>

TBMM Genel Kurulunda okunmuş ve üzerinde konuşma yapılmış fakat oylanmamış 16'ncı madde ile okunmaksızın oylanarak kabul edilmiş 17'nci maddelerin durumu TBMM'nin

<sup>19</sup> T.C. Anayasasının değiştirilmesine ilişkin hükümler 175'nci maddesinde yer almaktadır. Hiç kuşkusuz 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu şekli anlamda “anayasa” kavramına dahil değildir ancak kamu mali yönetimin esasını düzenleyen ve bu nedenle “mali anayasa” olarak nitelendirilen 1050 sayılı Yasayı değiştiren bir yasanın, Plan ve Bütçe Komisyonu üyesi 39 (%7) milletvekili hariç 550 milletvekilinden 511'inin (%93) TBMM Genel Kurulu'nda herhangi bir tartışma yapmaksızın yalnızca maddelerin okunmasını dinlemek ve oy vermek dışında sorumluluk taşımaları gerektiği ve 239 (%44) milletvekilinden daha çoğunun oylarıyla yasalaşması gerektiği açıktır.

<sup>20</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Cilt: 32, Yasama Yılı: 2, 26'ncı Birleşim, 10 Aralık 2003, www.tbmm.gov.tr, s.62-63.

“hızlandırılmış yasama faaliyeti kazası” olarak açıklanabilir. Tasarının 16’ncı maddesinin görüşüldüğü saatin gece 22:32 olduğu dikkate alındığında böyle bir hatanın insani olduğu değerlendirilebilirse de hatanın 550 milletvekilinin hiçbiri tarafından fark edilmemiş olması dikkat çekicidir. Bu hata ancak Tasarının 31’inci maddesi görüşüldükten sonra oturuma verilen arada fark edilmiştir. 10 Aralık 2003 tarihinde 26’ncı Birleşimin saat 23.38 itibarıyla açılan Yedinci oturumunda Başkanvekili yasama faaliyetinin aşırı hızlılığı dolayısıyla meydana gelen hatayı yaptığı açıklamayla doğruladıktan sonra, 16’ncı maddenin oylanması, 17’nci maddenin ise okunduktan sonra diğer maddelerde olduğu gibi süratle okunarak yeniden oylanarak kabul edilmesini sağlamıştır. Başkan Vekili’nin açıklaması:

“Sayın milletvekilleri, 16’nci ve 17’nci maddelerin oylanmasıyla ilgili olarak tutanaklarda bir tereddüt hasıl olduğundan, 16’nci maddeyi oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir. 17’nci maddeyi okutuyorum.”<sup>21</sup>

### **Hızlandırılmış Yasamanın Sonuçları: Değişiklikler**

“Hızlandırılmış yasama süreci”nin sonuçlarının en önemlisi Kanunun 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra yapılan değişikliklerdir. Yasanın uygulanmasına yönelik ikincil mevzuatın tamamlanmamış olması ve uygulamanın nasıl yapılacağına ilişkin hazırlıkların gerçekleştirilememiş olması nedeniyle 5277 sayılı 2005 yılı Mali Yılı Bütçe Kanunu ile yürürlüğü bir yıl ertelenmiştir.<sup>22</sup> Yasa hakkında ilki 9.12.2004 tarihinde 5263 sayılı Kanun, sonuncusu 12.7.2006 tarihli 5538 sayılı Kanun olmak üzere toplam on bir (11) ayrı yasa ile değişiklik yapılmıştır.<sup>23</sup> Bunlardan en önemlisi yasanın yayımlandığı 24.12.2003 tarihinden iki yıl sonra 24.12.2005 tarihinde çıkarılmış olan 5436 sayılı yasadır. Kamu

<sup>21</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Cilt: 32, Yasama Yılı: 2, 26’ncü Birleşim, 10 Aralık 2003, [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr), s.73.

<sup>22</sup> 31.12.2004 tarih ve Mükerrer 25687 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5277 sayılı 2005 Yılı Bütçe Kanunu’nun kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümlerini düzenleyen 37’nci maddesinin (j) bendinde “10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kanunun bütçe uygulamasına ilişkin hükümleri ile 81’nci maddesinin (a) (1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile ek ve değişiklikleri), (c ) (Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak diğer kanunlarda 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 6245 sayılı Harcırh Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi olmadığına dair istisna ve muafiyet getiren hükümleri) ve (d) (4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun) bentleri ile bunların yürürlüğüne ilişkin hükümleri 2005 mali yılında uygulanmaz” hükmü yer almıştır.

<sup>23</sup> 5273, 5286, 5335, 5345, 5429, 5431, 5436, 5467, 5502, 5538 sayılı yasalar 5018 sayılı Yasada değişiklikler getirmiştir.

Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun geçici madde, ek madde ve cetvelleri dâhil olmak üzere toplam 57 maddesinde değişiklik yapmaktadır.<sup>24</sup> Yayımlanmasından ancak iki yıl sonra yürürlüğe konulan fakat uygulama için yapılması gereken ikincil mevzuat düzenlemelerinin birçoğu henüz hazır olmadığı için uygulamasında birçok tereddüt bulunan 5018 sayılı yasa için en uygun olan şey yürürlüğün ikinci kez bir yıl daha ertelenerek 1.1.2007 tarihinden itibaren uygulamanın en az bir yıl daha ertelenmesi idi. Ancak 24.12.2003 tarihinde yasalaşmış bir düzenlemenin uygulanmasının üç yıl ertelenmesinin getireceği eleştiriler nedeniyle bundan vazgeçilmiştir.

Yapılan değişikliklerin on bir (11) yasa ile sınırlı kalmayacağı açıktır. Kamu mali sisteminin esasını düzenlemekte olan bir yasanın kamuoyunda tartışılmadan ve yasanın uygulanabilmesi için gerekli ikincil mevzuatın tamamlanmadan bir düzenlemede değişiklik yapılması doğal bir sonuçtur. Yasada bugüne kadar yapılmış olan değişiklikler değerlendirildiğinde getirilen sistemin yerleşmesi için daha pek çok yasa ile değişiklikler yapılması kaçınılmaz görünmektedir. Temel sorun ise bu değişikliklerin sistemde telafisi imkânsız zararlar yaratılmadan yapılıp yapılmayacağıdır.

Kamu mali anayasası 1050 sayılı Kanunun değiştirilerek yerine 5018 sayılı Kanunun getirilmesi suretiyle Türk kamu mali yönetiminde gerçekleştirilmek istenen yeniden yapılandırılma ile *istenilen nihai amacın ne olduğunun ortaya konulabilmesi*; bu değişikliğin hangi toplumsal gerçekliğin ifadesi olduğu, hangi toplumsal öznelerin iradesini taşıdığı ve nasıl bir yapının zorunluluklarını yansıttığının bilinmesiyle mümkündür.<sup>25</sup> Türk kamu mali yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan bu değişikliğin

<sup>24</sup> 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5018 sayılı Yasanın 2, 3, 10, 11, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 41, 42, 44, 47, 49, 50, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 69, 71, 74, 75, 76, 78 maddeleri ile Ek Madde 1, Geçici Madde 1, 2, 3, 4, 5 ve 11, (I), (II), (III) ve (IV) sayılı Cetvellerde değişiklikler yapmıştır. Bu yasa ile 38 adet değiştirme, 24 adet ekleme ve 13 adet çıkarılan olmak üzere toplam 75 yeni düzenleme getirmiştir. Bunlar içinde maddenin tamamını değiştiren ya da yalnız bir kelime değişiklik, ekleme veya çıkarmaları içeren düzenlemeler bulunmaktadır. Bu değişikliklerin en önemlilerinden birisi eski düzenlemede iç denetimi tamamen bir "danışmanlık" faaliyetine indirgeyen zihniyetten "danışmanlık ve güvence sağlama faaliyeti" anlayışına taşıyan gelişmedir.

<sup>25</sup> Onur Karahanoğulları, Kamu Reformu Tartışmalarına Metodolojik Bir Bakış, Hukuk ve Adalet Dergisi, sayı 2, 2004, www.politics.ankara.edu.tr/sbflocal/index.php?uye\_adi=onur - 23k/ (05.07.2006)

ne olduğunun anlaşılabilmesi ancak *değişim sürecinin nasıl işlediğinin ayrıntılarının ve arka planının* ortaya konmasıyla mümkündür.

## **SİSTEM DEĞİŞİKLİĞİ HANGİ İHTİYACIN ÜRÜNÜ?**

### **Sistem Değişikliğinin Kaynağı: Türkiye’yi İzleme Güçlükleri ve Fonlara Güvence**

Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği (AB), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar 1990’lı yıllardan itibaren dünyanın neoliberal politikalar doğrultusunda yeniden şekillendirilmesi için politikalar üretmekten ülkeler hakkında raporlar düzenlemeye uzanan yoğun çalışmalar yapmaktadırlar. Bu çalışmalar söz konusu kuruluşlar arasında yüksek dereceli bir koordinasyon içinde yürütülmektedir. Bu örgütler içinde Türkiye için en yüksek uyumun da Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği arasında olduğu görülmektedir. Bu uyum, Türk kamu yönetiminin neoliberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenmesini gerçekleştiren 5018 sayılı Kanun’un hazırlık aşamasında açıkça görülmektedir.

Bu modelin teori ve politikası OECD<sup>26</sup> tarafından biçimlendirilirken, Dünya Bankası tarafından projelendirilmekte, IMF tarafından verilen krediler ile mali güç, AB ve ABD tarafından ise siyasi güç kullanılarak kamu yönetiminin istenilen doğrultuda değişimi sağlanmaktadır. Ekonomik kriz sürecinde Dünya Bankası PFMP, PEIR, ERL, PFPSAL I-II, CAS gibi proje ve program kredileri, OECD bu sürece ilişkin politika belgeleri (PUMA, SIGMA) ile destek sağlamakta, IMF<sup>27</sup> niyet mektubu ve stand-by düzenlemeleriyle sağladığı kredilerle, Avrupa Birliği ise katılım ortaklığı belgesi ve ilerleme raporlarına göre sunduğu hibe ve krediler ile kamu yönetiminin istenilen doğrultuda yeniden

<sup>26</sup> Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Türkiye’nin de aralarında olduğu, 30 üyeli ve 1961 yılından bu yana faaliyette bulunan 1990’lı yıllara kadar ekonomi ve ticari konularda araştırmalar yapan ancak günümüzde devletin neoliberal politikalar doğrultusunda özel sektör mantığına ve piyasa kurallarına göre yapılandırılması konusunda PUMA (Kamu Yönetimi ve Yönetişimi) ve SIGMA (Yönetim ve Yönetişimde İlerlemelerin Desteklenmesi) raporlarını üreterek çalışmalar yürütmektedir.

<sup>27</sup> IMF ile ilişkiler 1947 yılında üye olmayla başlamasına rağmen bu kurumun düzenleyici müdahaleleri 1958 yılında yapılan ilk kredi talepli başvuruya kadar belirleyici rol oynamamıştır. 30.08.1958 tarihinde başlayan bu süreçte 43.7 milyar SDR toplam kredinin % 94’nün kullanıldığı 1999–2005 döneminde “yeniden yapılandırma” müdahaleleri en üst seviyelere ulaşmıştır.

yapılandırılmasının belirleyici unsurları olmaktadır. Müdahaleler özellikle ekonomik ve mali kriz dönemlerinde en üst seviyede ve yoğun olarak gerçekleştirilmektedir. Cumhuriyet döneminde 1958, 1974, 1978, 1980, 1994, 1999 ve 2001 yıllarında meydana gelen ekonomik krizler sonrasında söz konusu kuruluşların kamu yönetim sistemine müdahalesi gerçekleşmiştir.

Devletin yeniden yapılandırılması, 1979 Stand-by Anlaşmasının ardından, Dünya Bankası ile imzalanan 5 SAL (Structural Adjustment Loan – Yapısal Uyarılama Kredisi) ile başlatılmıştır. Türkiye her biri bir mali yılda imzalanan bu beş anlaşma ile 1,6 milyar dolar kredi almıştır. KİT'lerin tasfiyesi, enerji sisteminde özelleştirme, Türkiye'de mali sermayenin küresel ilişkilerini kuracak para ve sermaye piyasalarının kurulması ve işletilmesi, tarım sektöründe gübre, tohum, makine gibi girdilerde devlet tekelinin kırılması bu anlaşmalarla yapılmıştır.<sup>28</sup> Ancak 1999'dan bu yana yapılan müdahaleler geçmişteki yalnız ekonomik alanı düzenleyen sınırlı alandan taşarak kamu yönetiminin tamamına yönelik kapsayıcı müdahaleler haline gelmiştir.

Türk kamu mali kesiminin anayasası 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu değiştiren 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu da kriz sonrası müdahalelerle getirilmiş bir düzenlemedir. Bu nedenle değişikliğin ne ölçüde Türkiye'nin ihtiyacı ne ölçüde uluslararası kuruluşların taleplerinden kaynaklandığı ancak getirilmeye çalışılan yeni düzenlemenin özelliklerinin ayrıntılı olarak incelenmesi suretiyle ortaya konulabilir.

5018 sayılı yasa 1990'lı yıllarda başlayan ve 2000'li yıllarda olgunlaşan bir hazırlık sürecinin ürünüdür. Bu yasanın en temel özelliği kamu yönetiminde son yıllarda gerçekleştirilmeye çalışılan diğer yeniden yapılandırma çalışmalarında olduğu gibi ülkenin kendi ihtiyaç ve değerlendirmelerinden çok uluslararası kurum ve kuruluşların istekleri dikkate alınarak hazırlanmış olmasıdır. KMYKK hazırlıklarının tartışıldığı süreçte DB, IMF ve AB temsilcilerinin temel kaygısı vermiş oldukları kredi ve fonların geri ödenmesinin güvence altına alınması olmuştur. Türk kamu mali sisteminde yapılmaya çalışılan reform çalışmalarının temelinde değişimin kaynağı durumda olan uluslararası kuruluşlar için önem taşıyan bu temel konu Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu

<sup>28</sup> Birgül Ayman Güler, Devletin Yeniden Yapılandırılması, [politics.ankara.edu.tr/~bguler/yonetisim.pdf](http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/yonetisim.pdf) (13.05.2005)



Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu<sup>29</sup> 3.1.1.2 bölümünde açık bir şekilde ifade edilmektedir. Rapora göre bütçe disiplini bozan fonların bütçe içine alınması “*dış finans kurumlarının Türkiye’yi izleme güçlüklerinden kaynaklı tepkileri*” dolayısıyla yapılmaktadır.<sup>30</sup>

Yasanın tartışıldığı dönemde Dünya Bankası temsilcisi yaptığı değerlendirmede tek başına değildir. Avrupa Komisyonu görevlisi, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği yetkilileri ile AB ve DB uzmanları ile Türkiye Cumhuriyeti Devletini temsil etme görev ve sorumluluğuna sahip kişiler de bulunmaktadır. Bu kişiler arasında “*Türkiye Cumhuriyeti Devletinde mali yönetim ve denetim sistemi yoktur, yalnızca bunların bazı unsurları bulunmaktadır*” değerlendirmesinde bulunan kamu görevlileri mevcuttur ve bunlar Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun hazırlanması sürecinde oldukça etkin olarak görevler yapmışlardır. Bu görevlerin yerine getirilmesi sırasında taşınan hassasiyetin Türk kamu mali sisteminde sağlıklı bir yönetim ve denetim yapısının kurulması mı yoksa IMF, Dünya Bankası ve AB fonlarının güvencesi ya da merkezi mali gücün dağıtılması mı olduğu açıktır.

#### **Dünya Bankası: Politikaların Projelendirilmesi**

Dünya Bankası’nın kamu mali yönetimiyle ilgili 1995 yılında Kamu Mali Yönetimi Projesi (PFMP), 2000 yılında Ekonomik Reform Kredisi (ERL), 2001 yılında başlayan Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi (PEIR), 2001 yılında I. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL- I), 2002 yılında II. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi, 2003 Ülke Destek/Yardım Stratejisi (CAS) belgeleri ile proje ve programa dayalı borç vererek reformların nasıl gerçekleştirileceği ve kamu mali yönetiminin

<sup>29</sup> Sekizinci. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu, beş alt komisyondan oluşmakta olup “*alt komisyonlar, raporun geçmiş uygulamalardan farklı olarak kısa bir süre içinde (iki ay gibi) Planlamaya teslim edilmesi gereğinden hareketle yoğun bir çalışma temposu içine girmişler ve raporların ilk taslak hallerini Şubat ayının ilk haftası sonuna kadar üst komisyona ilemişlerdir*”.

<sup>30</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu’na göre, “*fonların 1990’lı yıllarda yarattıkları mali disiplinsizlik, konsolide bütçe büyüklükleri karşısında ulaştıkları boyutlar ve dış finans kurumlarının Türkiye’yi izleme güçlüklerinden kaynaklanan tepkiler doğrultusunda fonların yeniden bütçe içine alınmaya çalışıldığı görülmektedir*”. Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1, Ankara, 2004, s.77.

yeniden yapılandırılacağını düzenlemektedir.

### ***Türkiye Ülke Destek Strateji (CAS) Raporu***

Dünya Bankası'nın bütün belgeler içinde en yüksek değer atfettiği, diğer kuruluşlar tarafından düzenlenmiş belgelerle en üst derecede koordinasyonun bir göstergesi olan Türkiye Ülke Destek Strateji (CAS-Country Assistance Strategy) Raporu 2 Ekim 2003 tarihinde yayımlanmıştır.<sup>31</sup> Rapor 5018 değişikliğinin hangi ihtiyaçtan kaynaklandığına ilişkin bilgiler içermektedir. Buna göre Türkiye'de 1990'lı yılların başlarında gerçekleştirilen I. Kuşak Reformlar olarak da nitelendirilen ticari ve finansal liberalleşme politikaları, II. Kuşak Reformlar olan yapısal reformlar ile desteklenmediği için kamu borçlarının sürekli artırılmasıyla sürdürülebilir sorunlu mali yapı 1999 ve 2001 yıllarında yapısal dengesizlikler ve bankacılık sistemi dolayısıyla ekonomik krize girmiştir. Ülke Destek Stratejisi'nin amacı yapısal reformları gerçekleştirmek, ekonomik kırılganlığı azaltmak, yüksek ve istikrarlı büyümeyi sağlamak, uzun zamandır ihmal edilen toplumsal ve çevresel sorunların çözümünde bölgelerarası farklılığı giderecek şekilde güçlendirilmiş yerel katılım ve sivil toplum katılımını desteklemektir.

Kriz sonrasında ilan edilen makroekonomik istikrarın sağlanmasında, kamu mali harcama yönetimi ve kurumsal yapıda değişiklikleri içeren kamu sektörü reformu, liberalleşmenin sağlanmasına yönelik özelleştirme programı, düzenleyici ve denetleyici kurumlara özel yatırımcıyı teşvik edecek görevler verilmesi ve krizden etkilenen düşük gelirliilere yardım sağlamayı amaçlayan “*Yeni Ekonomik Plan*”ın uygulanmasına kararlılıkla devam edilmeli ve devletin ekonomideki rolünün azaltılmasını hedefleyen kamu sektörü yeniden yapılandırma çalışmaları uzun dönemli bir proje olarak devam ettirilmelidir.<sup>32</sup>

Raporun üçüncü bölümünde temel kalkınma sorunları ve ülke destek stratejisi bölümünde Türkiye'nin vizyonu ve ekonomik öncelikleri konusunda ülkede *kamu kesiminin* OECD ülkelerinden kendisine yakın olan İspanya ve Portekiz'den daha büyük bir kaynağı kullandığı ve ekonominin her alanına müdahale ettiği belirtilmektedir. Çözüm *yerelleşme ya da etkili desantralizasyondur*. Başka bir ifadeyle, “merkezi yönetim

<sup>31</sup> Dünya Bankası'nın 26756-TU numaralı Türkiye Ülke Destek Strateji (CAS- Country Assistance Strategy) Raporu, Dünya Bankası internet sayfası, [siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/cas/20206812/CAS2003.en.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/cas/20206812/CAS2003.en.pdf) (10.07.2006)

<sup>32</sup> a.k., s.1-8

yetkilerinin dağıtılması”:

“Sağlıklı bir makroekonomi ve yönetim için yerel yönetimler etkili bir desantralizasyon yoluyla daha iyi hizmet vermeyi sağlayacak yetkilerle donatılmalıdır. Yerel yönetimlerin yönetim anlayışı, merkezi yönetimin mikro bakış açılı yönetim anlayışı terk edilerek yurttaşlara karşı sorumlu yönetim anlayışına göre değişmesi gerekmektedir. Bunun sağlanması yerel vergilerden daha fazla payın yerel yönetimlere aktarılması yoluyla gerçekleştirilecektir. Böylece yerel yönetimlerin merkezi yönetim bütçe kaynaklarına bağımlılığı ortadan kalkacak ve yurttaşın gözünde daha değerli hale gelecektir.”<sup>33</sup>

### ***Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yeniden Yapılandırma (PEIR) Projesi***

Türk kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili projelerin başlangıcı içinde 5018 sayılı Kanunun altyapısını oluşturan en temel proje Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal Yapı İncelemesi (PEIR- Public Expenditure and Institutional Reform) projesidir.<sup>34</sup> Türkiye'nin 10.03.2000 tarihinde Hazine Müsteşarlığı tarafından bütçe harcamalarında reform için Dünya Bankası'ndan “Ekonomik Reform Kredisi” kapsamında talep edilen bir proje olup “*Mart 2000- Mayıs 2001 tarihleri arasında ülkemizin Kamu Harcama Yönetiminin önümüzdeki 3 yıl içerisinde alacağı şekil konusunda bir stratejik planın hazırlanması*”nı sağlayacak bir belgedir.<sup>35</sup> Bu proje ile kamu harcama yönetimi yeniden yapılandırılmaktadır.

Makro mali disiplin ve devlet hesaplarında şeffaflığı sağlamak, bütçe politikaları ve öncelikli konulardaki karar sürecini güçlendirmek ve bütçe uygulamasında performansın artırılması olmak üzere üç aşamalı olarak uygulanacak bir plan dahilinde kamu harcama yönetiminde reformun gerçekleştirileceği ifade edilmektedir.

“Ayrıca, Kasım 2001’de “PEIR – Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme” çalışmasının bulgularını açıklamak ve tartışmak amacıyla; Eylül 2001’de de Türkiye’de İyi Yönetimin ve Yolsuzlukla Mücadelenin Teşvik Edilmesi konusunda uluslararası konferanslar düzenlenecektir. Kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi için 2001 yılında mütevazî de olsa adımlar atılmaya ve devlette şeffaflığa, hesap verilebilirliğe

<sup>33</sup> a.k., s.13-14

<sup>34</sup> Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal Yapı İncelemesi (PEIR- Public Expenditure and Institutional Reform) Projesi 2006 yılı için 300.000 dolar tutarında bir bütçeye sahiptir. Dünya Bankası internet sayfası, [sitesources.worldbank.org/INTTURKEY/cas/20206812/CAS2003.en.pdf](http://sitesources.worldbank.org/INTTURKEY/cas/20206812/CAS2003.en.pdf) (10.07.2006)

<sup>35</sup> Hazine Müsteşarlığı tarafından Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu) hakkında düzenlenmiş olan rapor, bu reformun ne olduğu, niçin gerekli olduğunu açıklamaktadır. Hazine Müsteşarlığı internet sayfası, [http://www.hazine.gov.tr/peir\\_web.pdf](http://www.hazine.gov.tr/peir_web.pdf), (10.07.2006)

imkan sağlayacak unsurların oluşturulmasına başlamıştır... Kamu Harcama Yönetimi'nde reform bu anlamda yolsuzlukla mücadelede önemli bir kilometre taşıdır.”

Bu krediyle<sup>36</sup> bütçe dışı fonların sayısının azaltılması, yeni kamu yatırım harcamalarının sınırlandırılması, hükümet garantilerinin kayıt altına alınması ve yeni garantilerin sınırlandırılması ve bütçe harcamalarına daha etkin kontrol mekanizmaları getirilmesi gibi amaçların gerçekleştirilmesini hedefleyen PEIR projesinin Türkiye açısından ayırıcı özellik arz eden yönü, bu projenin Tanzanya, Vietnam, Kamboçya, Uganda, Arnavutluk, Çad, Tacikistan, Makedonya, Bulgaristan ve Hırvatistan gibi ülkelerin kamu yönetimi geleneği açısından Türkiye ile kıyaslanamayacak ülkeler olmasıdır. Buna karşın, Dünya Bankası'nın “Türk Kamu Harcamaları Kurumsal Gözden Geçirme, Etkili Yönetim için Bütçe Yapılarının Yeniden Yapılandırılması Raporu”na göre kamu mali yönetim sistemi ekonomik büyüklükler, stratejik kararlara destek sağlama ve kamusal hesap verebilirlik yönlerinden gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında dahi “çok kötü” bir performans sergilemektedir:

“Kamu mali yönetim sistemi 1. Kamu açıklarını ve enflasyonu kontrol edememiş, 2. Stratejik karar vermeyi ihmal etmiş ve politikalar ile planların bütçe bağlantısı zayıflamış, 3. Bütçe uygulamaları üzerinde aşırı kontrol yük ve verimsizlik yaratmaktadır. Bütçe hazırlama sürecinde bütçenin kapsamı, bütçe sınıflandırmaları, çok yıllık bütçeleme, bütçe görüşmeleri; bütçenin uygulanmasında iç kontrol, bütçe muhasebeleştirilmesi, harcama yapma; bütçe raporlama ve denetim konularının değerlendirilmesi sonucunda Türk kamu mali yönetim ve denetim sistemi çok temel yapısal zafiyet içinde bulunmaktadır. Bütçe kapsamı, sınıflandırması, muhasebeleştirilmesi, iç kontrol ve denetim sorumlulukları alanlarında çok parçalı yapıyla dolayısıyla modern ekonomi yönetimine stratejik kararlar verme konusunda destek sağlamaktan yoksun bir yapıdadır.”<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Hazine Müsteşarlığı internet sayfası, [http://www.hazine.gov.tr/peir\\_web.pdf](http://www.hazine.gov.tr/peir_web.pdf) (10.07.2006)

<sup>37</sup> Dünya Bankası Avrupa ve Orta Asya Bölgesi Yoksulluğun Azaltılması ve Ekonomi Yönetim Birimi tarafından 20 Ağustos 2001 tarihinde hazırlanmış olan 222530-TU sayılı Türk Kamu Harcamaları Kurumsal Gözden Geçirme, Etkili Yönetim için Bütçe Yapılarının Yeniden Yapılandırılması Raporu (World Bank Report 22530-TU: Turkey Public Expenditure and Institutional Review (Reforming Budgetary Institutions for Effective Government), “Dünya Bankası tarafından Türk kamu yönetiminde görevli kişilerin katkılarıyla 2001 krizi sonrasında hazırlanmış olan 188 sayfalık rapor, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonunun kapsamlı ve değerli çalışmaları üzerine kurulmuş olup 1. Türk Kamu Harcama Yönetiminin Kurumsal Yapısının Değerlendirilmesi, 2. Kamu Harcamalarının Analizi, 3. Varlıklar, Yükümlülükler ve Mali Riskleri, 4. Sağlık harcamaları, 5. Eğitim Çıktıları ve Kamu Harcamaları, 6. Politikalar, Planlar ve Bütçeler için Kurumsal Yapı, 7. Mali Hesap Verebilirlik Sistemleri, 8. Daha Etkin ve Hesap Verebilir Hükümet bölümleri olmak üzere sekiz ana bölümden oluşmaktadır. Raporda kamu politikaları, kaynakların dağıtımı ve bütçenin uygulanması sürecini düzenleyen süreçte çok köklü değişiklikler yapılmadığı sürece ekonomik iyileşmeler

Diğer bir ifadeyle, aşırı merkezi Osmanlı ve Fransız sisteminin karma özelliklerini taşıyan kamu mali yönetim sisteminin yapısı harcamacı kuruluşlar yetkilendirilmek ya da merkezi mali yönetim gücü devredilerek/dağıtılmak suretiyle “merkezi yapıdaki aşırılık” ortadan kaldırılmalıdır.

### **Merkezi Mali Gücün Dağıtılması/Devredilmesi ya da “Delegation of Financial Powers”**

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun gerek hazırlık çalışmaları gerekse TBMM komisyon çalışmalarında savunulan ve ortaya atılan iddialı büyük sözcükler bir yana, bu yasa ile getirilen düzenlemenin hangi amacın gerçekleştirilmesini sağlayacağı Dünya Bankası Türkiye Temsilciliği kaynaklı bir belgede açık bir dille ifade edilmektedir. “Merkezi Mali Gücün Dağıtılması/Devredilmesi” ya da İngilizce açık ifadesiyle “Delegation of Financial Power” başlığını taşıyan metin Dünya Bankası Danışmanı Peter N. Dean imzasını taşımaktadır. 6 Mart 2002 tarihli on maddeden oluşan belge:

“1. Bu belge, kamu mali yönetimi ve mali kontrol yasa tasarı (KMYK)’nın tartışılma sürecinde hazırlanmış bir görüş belgesidir. Belge, mali yetkilerin Maliye Bakanlığı (M.B.)’ndan harcamacı kuruluşlara devredilmesi konusu üzerinde daha fazla durulmasını sağlamak ve bu hususun yasa tasarılarında yer alması için ilgili paragrafların düzenlenmesinde bir temel oluşturmak üzere hazırlanmıştır.

2. Mali yetkilerin devredilmesi (delegation) ifadesinin kullanılmasının nedeni, desantralizasyon (adem-i merkeziyetçilik) ifadesinin anlamının farklı (merkezden bölgelere ve daha küçük idari birimlere) olmasıdır. Mali yetkilerin devredilmesi ifadesinden anlaşılan, yetkilerin bir hiyerarşinin üst mevkilerinde bulunan kurum veya kişiler tarafından aynı hiyerarşinin daha düşük mevkilerindeki kurum veya kişilere verilmesidir.

3. Maliye bakanlıklarının, aşağıdaki sebeplere dayanarak mali yetkilerini harcamacı kuruluşlara devretmeleri yaygın bir durumdur; işlemler harcamacı kuruluşlarda gerçekleştirildiğinden, merkezden etkili bir kontrolün sağlanmasının zor olması, merkezi kontrolden kaynaklanan idari maliyetleri ve gecikmeleri azaltmak, harcamacı kuruluşlara yetkiler vererek bu kuruluşların mali yönetim sistemlerinin gelişmesini sağlamak, MB personelini ayrıntılı kontrol çalışmalarından daha önemli işlere yöneltmek ve MB’nin statüsünü yükselterek güvenilirliğini arttırmak.

10. Yukarıdaki hususların değerlendirilmesinde, mali kontrolün niteliğinin genel olarak mali yetkilerin harcamacı kuruluşlara devredilmesiyle büyük ölçüde geliştirilebileceğinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Şu

---

*kırılgan ve kısa süreli olacaktır”* değerlendirilmesinde bulunmaktadır. Kısaca raporda hakim olan anlayış, “kriz yaşamamak için reform şart” anlayışıdır.

www-

wds.worldbank.org/external//default/WDSContentServer/IW3P/IB/2001/10/19/00009494\_6\_01101004022561/Rendered/PDF/multi0page.pdf (15.08.2006)

anda Türkiye’de uygulanmakta olan sistem Cumhuriyet’in kurulması aşamasında uygun ve geçerli olmuş olabilir. Ancak şimdiki zamanın gerektirdiklerini karşılayamamaktadır.”<sup>38</sup>

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu tasarısının tartışılma sürecinde hazırlanmış olan yukarıdaki belgeye göre maliye bakanlıklarının, mali yetkileri harcamacı kuruluşlara devretmesi konusunda her ülkenin mali kontrol alanında farklı uygulama modelleri bulunduğu ve “en uygun sistemin o ülkede işleyen sistem” olduğu değerlendirmelerine rağmen Türkiye Cumhuriyeti’nin tarihi, sosyal ve hukuki geçmişi dolayısıyla sahip olduğu Kıta-Avrupası mevcut yapısına göre değil fakat “modern dünyada dominant olan ve daha gelişmiş kabul edilen sistemin Anglo-Sakson sistemini kabul etmesi gerektiği değerlendirilmiştir yapılmaktadır.

Devlet teşkilat yapısına ilişkin hukuki düzenlemelerin Kıta Avrupası sisteminin öncülerinden Fransa’dan almış olan Türkiye Cumhuriyeti, oldukça merkezi olan yapılanmasını değiştirmelidir. Zira Türkiye’nin sahip olduğu merkezi sistem ancak küçük çaplı ve iletişimin kolay olduğu bir yapıdaki küçük devletlere uygun bir yapıdır. Oysa Türkiye Cumhuriyeti Devleti “büyük bir ülke” olarak modern dünyada yaygın olarak benimsenmiş olan Anglo-Sakson sisteme göre yeniden yapılandırılmalıdır. Dünya Bankası Türkiye temsilcisine göre “Türkiye’de uygulanmakta olan sistem Cumhuriyet’in kurulması aşamasında uygun ve geçerli olmuş olabilir. Ancak şimdiki zamanın gerektirdiklerini karşılayamamaktadır”. Bu değerlendirme ile ilgili olarak sorulması gereken soru: Türkiye’de uygulanmakta olan sistem kimin ihtiyaçlarını karşılamamaktadır?

### **IMF ve Mali Saydamlık: IMF Fonlarının Geri Dönüş Garantisi Olan Faiz Dışı Fazla Temeline Dayalı Kamu Mali Yönetim Sistemi**

Uluslararası Para Fonu’yla yapılan 09.12.1999 tarihli Niyet Mektubu ve Stand-by Düzenlemesi’nin 43’üncü paragrafında kamu mali yönetiminin Hükümetin istikrar programının anahtarı olduğu belirtildikten sonra, 44’üncü maddesinde bütçe çerçevesinde değişiklikler kapsamında.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Dünya Bankası Danışmanı Peter N. Dean tarafından 10 madde halinde yazılmış olan belgede, mali yetkilerin harcamacı kuruluşlara devredilmesinin neden gerektiği ifade edilmektedir. Türkiye gibi “büyük” bir ülkede, Anglo-Sakson sisteme benzer bir yapılanmaya gidilmelidir, çünkü merkezi yapılanma daha çok iletişimin kolay olduğu küçük ülkelere özgüdür.

<sup>39</sup> Hazine Müsteşarlığı internet sayfaları, www.hazine.gov.tr, (12.07.2006)

“1999 yılı sonuna kadar Hükümet, başta devlet garantileri olmak üzere var olan tüm ihtiyari yükümlülüklerin bir stokunu çıkaracak ve bunu kamuoyuna duyuracaktır. 2000 yılı sonuna kadar Hükümet, garantilerin kamu hesaplarına kaydedilmesine yönelik sistemi kuracak ve 2001 bütçesinde yeni garantilerin verilmesi üzerine açık limitler getirecek... Bu yapıda çalışmayı baz alarak IMF uzmanları ile kaldırılması gereken bütçe dışı fonların<sup>40</sup> listesi üzerinde bir anlaşmaya varılacaktır... 2000 yılında IMF Mali İşler Bölümü Hükümetin talebi üzerine bir mali şeffaflık raporu hazırlayacaktır.”

Kamu Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanununun üçüncü gözden geçirme için bir ön koşul haline getirildiği 30.07.2002 tarihli Niyet Mektubununun 10'ncü paragrafında yer alan “*yeni bütçe sistemine ilişkin kanun, bütçenin hazırlanması, yürütülmesi, muhasebe ve raporlanma ile iç ve dış kontrolüne ilişkin kapsamlı bir çerçeve oluşturmaktadır. Kanun, finansal kontrolün zaman içerisinde harcamacı kuruluşlara kaymasına izin verecek ve kamu maliyesindeki bölünmüşlüğü ortaya çıkaran nedenleri yok edip, devlet kuruluşlarında performansla yönelmeyi geliştirecektir*” ifadesi, bu yasayla hangi amacın gerçekleştirileceğini göstermektedir.

Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve IMF aralarında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun düzenlenmesi konusunda olağanüstü bir uyum bulunduğu 19.06.2002 tarihli Niyet Mektubunda açıklanmıştır: *bütçe sistemine ilişkin bir kanun taslağı'nın (Kamu Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanunu) hazırlandığı, bunun “ülke içinde diğer kurumlar, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği ile görüşüldükten sonra TBMM'ye sunulacaktır.”* Yine 25.07.2003 tarihli Niyet Mektubununun 4'ncü paragrafında “*17 Temmuz 2003 tarihinde bakanlar düzeyinde gerçekleştirilen toplantıda IMF ve Dünya Bankası'nın görüşleri dikkate alınarak taslak üzerinde mutabakata varılmıştır (diğer bir*

<sup>40</sup> 1980'li yıllardan itibaren yürütme tarafından doğrudan idare edilen fonların sayısında hızlı bir artış olmuş ve bu fonlar olabildiğince yasama organının denetimi dışında tutulmuştur. Fonların kuruluşu, gelirlerinin toplanması ve harcamalarının yapılması kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı ve hatta yönetmeliklerle yerine getirilmiştir. Bu durum, yürütme organına temel mali mevzuatın dışında rahat kullanabileceği bir kaynak elde etme imkanı vermiştir. Ancak fon uygulamaları bütçe sistemimizin temel ilkelerinden olan "bütçe birliği" ve "adem-i tahsis" prensiplerine ters düşmesi, harcamalarda disiplini ortadan kaldırarak israfa yol açması, kamu kaynakları ile finanse edilen mal ve hizmetlerde hizmet önceliğini kaldırarak önceliği olmayan bazı mal ve hizmetleri ön plana çıkarması, hazinenin nakit denetimini ve birliğini ortadan kaldırması, gelirleri ve harcamaları kamusal nitelikte olmasına rağmen Türkiye Büyük Millet Meclisi denetiminin dışında tutulabilmesi, gibi unsurlar fon uygulamalarının sakıncalı yönlerini oluşturmaktadır. Fon sayısındaki ve gelirlerindeki hızlı artış, fonların kaynaklarının çeşitliliği ve yer yer birbiri içerisine geçmiş karmaşık yapısı, harcamalarının bütçe dışında yapılması fonların izlenmesini zorlaştırmıştır. [www.hazine.gov.tr/fonlar230801.htm](http://www.hazine.gov.tr/fonlar230801.htm), (12.07.2006)

*ön koşul yerine getirilmiştir” denmektedir.*

### **346 Milyon Dolarlık Kredinin Ön Koşulu: Taslağın TBMM’nden Geçirilmesi**

Uluslararası Para Fonu’na 25.07.2003 tarihinde verilen Niyet Mektubunun kamu maliyesi reformlarına ilişkin taahhütlerin<sup>41</sup> verildiği 15’nci maddesinde 6. gözden geçirme için **ön koşul**<sup>42</sup> olarak “*Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu taslağının Meclis’e sunulmak üzere son aşamasına geldiği ancak Meclis’in yoğun gündemi nedeniyle haziran ayı sonunda çıkartılamamasına rağmen Ekim ayı sonuna kadar Meclis’ten geçirilmesi beklendiği*” ifade edilmektedir.

02.04.2004 tarihli Niyet Mektubu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu TBMM tarafından kabul edilerek yasalastıktan sonra IMF’ye verilmiş olan ilk Niyet Mektubu olup, bu belgenin 2, 9 ve 10’ncü paragrafları aşağıdadır:

“2003 yılındaki kazanımların daha da ileriye götürülmesi amacıyla ekonomik reform gündemi derinleştirilmekte ve geliştirilmektedir... Bu reformlar Avrupa Birliği standartlarına yaklaşmaya ilişkin güçlü taahhüdümüz doğrultusunda şekillenmektedir... Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu’ndan **Kamu Harcamalarının Gözden Geçirmesine** ilişkin bir teknik yardım talep edilmiştir. Kamu sektörü hesaplarının şeffaflığının daha da artırılması taahhüdüne bağlı kalmaktadır... **Kamu yönetiminde merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi dahil kamu yönetimi kurallarını belirleyen, merkezi idare ile yerel yönetimlerin sorumluluklarını açıkça belirten ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile uyumlu Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK)’nun kısa süre içinde TBMM’den geçmesi beklenmektedir. Merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi sürecini kolaylaştırmak amacıyla, yerel yönetimlerle merkezi idare arasındaki mali ilişkileri inceleyecek bir çalışma grubu kurulmuştur.**”

26.04.2005 tarihli IMF Niyet Mektubu ve Stand-by Düzenlemesi’nin 20 ve 21’inci maddeleri Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu değişikliği ile gerçekleştirilmek istenen nihai amacı bütün açıklığıyla ifade etmektedir:

“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2006 yılına kadar tam olarak yürürlüğe girecek olup harcama yönetiminde daha fazla iyileştirme için bir

<sup>41</sup> 2002 yılında imzalanan ve 12.8 milyar SDR’lik bir kredi kullanımını içeren IMF Niyet Mektubu ve Stand-by Düzenlemesine göre 5. Gözden Geçirmenin tamamlanmasındaki gecikme nedeniyle (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısının Meclis’ten çıkartılması yerine getirilmesi gereken fakat gerçekleştirilememiş yapısal kriter) 30 Nisan 2003 olan kontrol test tarihinin 30 Haziran 2003 olarak revize edilmesi için öneride bulunulmuştur.

<sup>42</sup> IMF belgelerinde ön koşul, performans kriteri, yapısal kriter, gösterge niteliğinde kriter, gözden geçirme gibi teknik anlamları bulunan kavramlar bulunmaktadır. Bu kavramların ne anlama geldiğini kavrayabilmek için özel bir çaba harcamak gerekmektedir.



çerçeve sağlayacaktır. Uygulamanın kritik olacağı iki alan, orta vadeli ve performansa dayalı bütçeleme ile belediyeler ve iller düzeyinde gerçekleştirilmiş mali hesap verebilirliktir. Hükümet bütçe disiplini ve şeffaflığı da ön planda tutan yasal bir çerçeve dahilinde **daha ileri seviyede yerinden yönetim** yönündeki kararlılığını sürdürmektedir. **İl özel idareleri, ve belediyelerin yeni harcama yetkilerinin, yerel gelir enstrümanları ve gelir yaratma kapasiteleri ile yeterince uyumlu olması** beklenmektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun TBMM'nde yasalaşması öncesinde 6. Gözden Geçirmeye ilişkin Niyet Mektubu olarak IMF'ye verilmiş bir belge olan 31.10.2003 tarihli Niyet Mektubu'nun 2'nci maddesinde, "*bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin açık bir çerçeve belirleyen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol (KMYK) Kanunu'nun TBMM'den geçirilmesi beklenmektedir*" ifadesi yer almaktadır. Böylece 5. Gözden Geçirme sonrası çekilecek 340,2 milyon dolar, 6. Gözden Geçirme sonrası çekilebilecek 340,2 milyon dolar olmak üzere toplam 680,4 milyon dolar tutarındaki IMF kaynaklı kredi kullanılabilir hale gelmiştir.

### ***IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü***

Hemen üstte belirtilen tüzük, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hazırlanması sürecinde "*ülke ekonomisinin daha doğru değerlendirilmesi*" ve "*kamu yönetiminde etkinliğin artırılması*" amaçlarının gerçekleştirilmesini sağlayacak IMF tarafından hazırlanmış olan en önemli belgedir.

Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğüne göre, kamu sektörü ekonominin geri kalanından ayırılmamalı ve kamu içindeki politika ve yönetim rolleri kamuya açık ve anlaşılır olmalı, mali yönetimin yasal ve idari çerçevesi açık olmalı, kamuoyu hükümetin geçmişteki, mevcut ve öngörülen mali faaliyetleri hakkında tam olarak bilgilendirilmeli, mali bilgilerin zamanında yayımlanması konusunda taahhütte bulunulmalı, bütçede maliye politikası hedefleri, makroekonomik çerçeve, bütçenin politika temeli ve tanımlanabilen temel mali riskler belirtilmeli, bütçe ile ilgili bilgiler politika analizini kolaylaştıran ve hesap verebilirliği teşvik eden bir yöntemle sunulmalı, harcamaların gerçekleştirilmesi, denetimi ve gelirlerin toplanmasıyla ilgili yöntemler açıkça belirlenmelidir, yasama organı ve kamuoyuna düzenli mali raporlar verilmeli, mali veriler uluslararası kabul görmüş standartlara uygun olmalı, mali bilgiler bağımsız bir denetime tabi olmalıdır.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü internet sayfası, [www.maliye.gov.tr/ab/turkce/intfinstand/2.pdf](http://www.maliye.gov.tr/ab/turkce/intfinstand/2.pdf), (12.07.2006)

Türkiye'nin IMF tarafından geliştirilmiş olan Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü el kitapçığı (manual) ve değerlendirme anketine (questionnaire) göre sonuçlar yüz üzerinden yapılan iki farklı değerlendirmede % 59,7 ve % 48,9'dur. IMF'ye göre bu sonuçlar düşük değerlerdir ve "kamu mali yönetim sisteminde saydamlık yönünden önemli açıklar mevcut" olduğu anlamını ifade etmektedir. Saydam olmayan kamu mali yönetim sistemi IMF kredilerinin geri ödenmesi konusunda önemli riskler taşımaktadır. Bu riskleri ortadan kaldıran bir mevzuat ve sistem değişikliği yapılmalıdır.

### **Avrupa Birliği'nin Hassasiyeti: AB Mali Çıkarlarının Korunması ve Merkezîyetçi Olmayan Bir Yasal Çerçeve**

Gerek AB Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program ve İlerleme Raporlarında gerekse katılım öncesi ekonomik programlardaki değerlendirmelerle Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu'nun kamu mali yönetim sistemine ilişkin değerlendirmeleri arasında genel bir uyumdan öte neredeyse aynı cümlelerin bulunduğunu görmek mümkündür.

2001 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program Raporunda Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yeniden Yapılanma (PEIR) Raporuna atıfta bulunulduğu gibi 2003 Yılı İlerleme Raporunda "2002 Yılı İlerleme Raporundan bu yana kamu iç mali kontrol sisteminde yasal veya yapısal bir değişiklik olmamıştır" değerlendirmesi yapıldıktan sonra " Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu TBMM'ye sunulmuştur. Türkiye, IMF ile yapılan ve 2002-2004 ekonomik programını kapsayan stand-by düzenlemesi çerçevesinde, söz konusu Kanunun kabul edileceğini taahhüt etmiştir" tespitinde bulunulmaktadır.

### **Harcamacı Kuruluşlara Özerklik ve Sorumluluk Veren Adem-i Merkezîyetçi Yasal Çerçeve**

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programda ülkenin mevcut durumuna ilişkin tespit yapıldıktan sonra, OECD'nin Yönetim ve Yönetişimde İlerlemelerin Desteklenmesi (SIGMA) Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu ile Avrupa Konseyi'nin 1256/1999, 1266/1999, 1681/94, 595/91 sayılı düzenlemeleri doğrultusunda siyasi ve yönetsel sorumluluk ayrımı, merkezi kuruluşlar arası koordinasyon, mali saydamlık, bütçenin kapsamı, uygulanması, denetimi ve

raporlanması, satın alım ve yapım işleri ile mali kontrol sistemine ilişkin tespitler yapıldıktan sonra gerekli mevzuat ve kurumsal değişikliklere ilişkin önerilerden bütçe sistemindeki değişikliğin gerekçesi olarak “*bütçe organizasyonu, AB bütçesinden sağlanacak fon akımlarının etkili yönetimine imkan vermelidir*” tespiti yapılmakta, Maliye Bakanlığı bünyesinde, muhasebe standartlarının Kamu Mali İstatistikleri (GFS) ve Avrupa Muhasebe Sistemi (ESA95) düzeyinde oluşturulmasını da kapsayan bu çalışmaların amacının “*bütçe sistemimizdeki aşırı merkeziyetçi yapının da çözülmesini hızlandıracak ve harcama birimlerinin **özerklik** ve sorumluluklarının yasal çerçeve ile genişletilmesi kolaylaşacak*” değerlendirmesi yapılmaktadır.<sup>44</sup>

### ***Avrupa Birliği Mali Çıkarlarının Uygun Biçimde Korunması***

Avrupa Birliği Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı Avrupa Toplulukları Komisyonu’nun 13.11.2001 tarihli Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Rapor 2001 Raporu’nun mali kontrole ilişkin bölümü:

*“AT mali çıkarlarının uygun biçimde korunmasını sağlamak amacıyla, Türkiye, yetkili AT organlarının yerinde incelemeler yapabilmesi için gerekli mevzuatı oluşturmalı ve, Türk kanun icra ve yargı makamlarını AT malî çıkarlarıyla ilgili olayları ele alma kabiliyeti dahil, müktesebatı uygulamak için yeterli idarî kapasiteyi geliştirmelidir”* hükmü yer alırken, aynı Raporun mali ve bütçe hükümlerine ilişkin 29’ncü bölümünde ise “*kapatılan ya da bütçe içine alınan fonlar ile 2001 itibarıyla sayıları 2600’ü geçen döner sermaye saymanlığı sayısının yıl sonu itibarıyla yarı yarıya azaltılacağı*” belirtilmektedir.

2003 Yılı İlerleme Raporunun mali kontrol ile bütçeye ilişkin 28 ve 29’uncü maddelerindeki değerlendirmede:

*“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısında: Kamu idarelerinin kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini, her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, karar oluşturmak ve izlemek için zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesini, kontrol ve denetim faaliyetlerinin nesnel risk yönetim analizlerine göre belirlenmiş en riskli alanlar üzerinde yoğunlaşmasını sağlayacak bir kamu iç kontrol sistemi oluşturulacaktır. Tasarı kamu mali yönetiminde *saydamlık ve hesap verebilirliği* arttırmayı, denetim sistemlerini AB standartlarına uygun hale getirmeyi amaçlamaktadır.*

*Avrupa Birliği tarafından sağlanacak mali yardımlar, katılım öncesi yardım usulsüzlük ve yolsuzlukların önlenmesine yönelik idari kapasitenin güçlendirilmesi; yardımların kullanımına ilişkin merkezi olmayan yapılanma gerçekleştirilecektir.*

*Avrupa Birliği’nin bütçe mevzuatına uyum sağlamak amacıyla bütçe*

<sup>44</sup> Avrupa Komisyonu internet sayfaları, [www.deltur.cec.eu.int/RRTurkey2001.pdf](http://www.deltur.cec.eu.int/RRTurkey2001.pdf), (12.07.2006)

kapsamının genişletilmesi ve mali saydamlığın artırılması yönünde önemli bir gelişme kaydedilmiştir.

Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısının diğer aday ülkeler tarafından da uygulanan *Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi çerçevesinde mali yardımları kullanmaya yönelik idari yapılanmayı* oluşturması gerekmektedir.”

### **Müdahale Sürecinin Hazırlayıcısı ve Aracısı: Hazine Müsteşarlığı**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hazırlanması sürecinde en dikkat çekici konulardan birisi bu yasanın alt yapısını oluşturan Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal Yapı İncelemesi (PEIR- Public Expenditure and Institutional Reform) projesi ile Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunun hazırlanması sürecinde Hazine Müsteşarlığının üstlenmiş olduğu işlemdir.<sup>45</sup>

Devletin mallarının (her türlü vergi, resim ve harçlar, devlete ait nakit, hisse senetleri, taşınır ve taşınmaz mallar, diğer kıymetler ile irat ve satış bedelleri) yönetim ve muhasebesi işlemlerini düzenleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre kamu mali sisteminin uygulaması ve denetiminden sorumlu genel yetkili kurum Maliye Bakanlığı olmasına rağmen, kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının yurtdışı ve yurtdışında yürütülmesinin aracısı Hazine Müsteşarlığı olmuştur.

4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuş ve temel fonksiyonu devletin nakit ve borç yönetimi olan Hazine Müsteşarlığı'nın fonksiyonu, Türk kamu mali sisteminde Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği ihtiyaçlarına yönelik bir yasa hazırlanmasının alt yapısını oluşturmak olmuştur. Hazine Müsteşarlığı yalnız kamu mali yönetimi alanında değil, kambiyo rejimi düzenlemelerinden yatırım teşviklerine kadar bir çok konuda “dışarı”nın ihtiyaçları ve istekleri doğrultusunda değişimin aracısı olmuştur. Türkiye'nin 1980'li yılların ortalarından itibaren borçlanma politikalarından kambiyo rejimine kadar ekonomik ve mali gelişiminin incelenmesi bunu açıkça ortaya koymaktadır. Bu değişim sürecinde Hazine Müsteşarlığı'nın rolü yalnızca “dışarının

<sup>45</sup> Hazine Müsteşarlığı'nın kuruluş, görev ve yetkilerini düzenleyen 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da esas olarak Devletin nakit ve borç yönetiminden sorumludur. <http://www.treasury.gov.tr>, (22.07.2006)

istekleri doğrultusunda” kamu mali yönetiminin değişimini sağlaması değildir. Hazine Müsteşarlığı’nın sistemde değişikliğin yaratılmasının gerekçelerini oluşturmak işlevi bulunmaktadır.<sup>46</sup>

Hazine Müsteşarlığı Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu) belgesinde ifade edildiği üzere:

*“Bu çözümler de öyle herkesin sandığı gibi dışarıda üretilen ve bize moda deyiş ile “dayatılan” çözümler değildir. Kamu Harcama Yönetimi’ne son yıllarda en kapsamlı bir biçimde el atan ve tespit – öneriler getiren çalışma, 8’inci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi için hazırlanan “Kamu Harcama Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık Özel İhtisas Alt Komisyon Raporu”dur. Bürokrasi, bilim dünyası ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinden oluşan bu komisyonun tespitleri ve çözüm önerileri daha sonra başta Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşların çalışmalarına da temel oluşturmuş çok önemli bir doküman niteliğindedir. Bu komisyonun üyelerinin önemli bir kısmı daha sonra Dünya Bankası tarafından başlatılan “PEIR – Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme” çalışması içinde yer almışlar ve Mart 2000 – Mayıs 2001 zaman zarfında yoğun bir biçimde ‘workshop’lar, tartışmalar ve seminerler ile Kamu Mali Yönetiminin yeniden yapılandırılmasının altyapısı oluşturulmuştur.”<sup>47</sup>*

Hazine Müsteşarlığı bütçe dışında kaynak harcamanın aracı olan fonların<sup>48</sup> oluşturulmasında sorumluluk üstlenmeksizin, hesap vermeksizin harcama yapmak isteyen siyasal iktidarlar kadar bu tür uygulamaları desteklemiş ve bu nedenle de bütün iktidarlar döneminde kamu mali yönetiminde diğer kurumlardan farklı bir konumda olmuştur.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> 2000 yılı itibarıyla 11 fon ve iki hesabın toplam harcama tutarı yaklaşık 2,9 katrilyon lira olduğu, bunun ise o yılın bütçe tahmini olan 28,1 katrilyon liranın yaklaşık yüzde 10’una karşılık gelmektedir. Bütçede faiz dışı harcama tutarlarına oranı esas alındığında bu tutarın yüzde 17 oranına çıktığı görülmektedir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1, Ankara, 2004, s.77.

<sup>47</sup> Hazine Müsteşarlığı internet sayfası, [www.hazine.gov.tr/standby/erl\\_ldp\\_ing.htm](http://www.hazine.gov.tr/standby/erl_ldp_ing.htm) (10.07.2006)

<sup>48</sup> Anayasa Mahkemesi 1984/9, Karar: 1985/4 sayılı kararına göre fon, genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı Devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi amacıyla bütçeden veya bütçe dışı imkanlarla sağlanan para ve kıymetlerdir. Fonlar siyasal iktidarın ekonomiye esnek müdahale araçları olarak gelişmiştir. Fon kurulurken önde gelen amaç, mali mevzuatı ve bütçe sürecini bertaraf ederek uygulamaya esneklik ve çabukluk kazandırmaktır. Fonlar, Devlete kamu harcaması yapma olanağını da verdiği için kısa vadeli maliye politikası tedbirleri fonlar aracılığıyla uygulanabilmektedir. Öte yandan, fonlarla bütçenin ilişkin bulunduğu yıllık sınırlar aşılabilir ve fon harcamaları süreklilik kazanmaktadır. Fon uygulaması, geleneksel bütçe ilkeleriyle de bağdaşmamaktadır. [www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/İPTALİTİRAZ/K1985/K1985-04.htm](http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/İPTALİTİRAZ/K1985/K1985-04.htm)

<sup>49</sup> 1980 ve 1990’lı yıllarda Hazine Müsteşarlığı çalışanları arasında “biz Hazineciyiz, biz farklıyız” şeklinde ifade ettikleri kendilerini kamu yönetimindeki diğer kurumlardan farklı görmelerindeki neden yüksek özlük haklarından mı yoksa siyasal iktidarlara kamu

Hazine Müsteşarlığı kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına neden olacak 5018 sayılı yasa ile ilgili olarak hem Dünya Bankası kaynaklı proje ve siyaset belgelerinin hem de Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarında “asli” kurum Maliye Bakanlığı’ndan daha yüksek bir rol üstlenmektedir. Kamunun mali yönetiminin temel belgesi bütçe sistemi gelir, harcama ve borçlanma olmak üzere üç temel üzerine kuruludur. Bu çalışmaları bütçenin iki temel unsuruna sahip Maliye Bakanlığı yerine, yalnız borçlanmayla ilgili sorumluluk sahibi Hazine Müsteşarlığının yürütmüş olması dikkate değer bir konudur.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu<sup>50</sup> Raporu sunuş yazısında çalışmanın amacının “*VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında kamusal karar alma süreci içinde kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin kullanılmasının temel prensiplerini ve uygulama çerçevesini ortaya koymaya çalışan bu Komisyonun katkıda bulunmayı hedeflediği temel amaçlar dört başlık altında toplamaktadır: üretilen hizmetin etkinliğinin ve veriminin artırılması, bilgilendirilmiş ve hızla kamusal karar alma süreci, mali raporlama, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık, performans denetimi*” olduğu Komisyon Başkanlığı görevini yürüten Hazine Müsteşar Yardımcısı tarafından açıklanmaktadır.

1980’li yılların ikinci yarısından itibaren yaygınlaşan harcamalardaki disiplinsizlik ve siyasal iktidarların “vergi alma borç al” politikaları sonucu ortaya çıkan ve sürdürülemez boyutlara ulaşmış olan kamu borçları ve fon uygulamaları ile döner sermayeli işletmeler, uluslararası finans kuruluşlarının Türkiye’den alacaklarının tahsiline ilişkin belirsizlikler DB, OECD, IMF ve AB gibi kuruluşların Türkiye’de devletin ekonomik ve mali konularda merkezden karar alan, uygulayan ve denetleyen müdahaleci yapısının terk edilerek neoliberal politikalar doğrultusunda yalnızca düzenleyici bir fonksiyon üstlenmesini sağlayacak şekilde yeniden kurulmasını talep etmesinin “gerekçesini” oluşturmaktadır.

Kamu mali yönetimine Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği (AB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma

---

kaynaklarının hesap vermeksizin nasıl harcanacağı konusunda yaptıkları “danışmanlık faaliyeti” görevinin farkında olmalarından mı kaynaklandığı araştırılmalıdır.

<sup>50</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar İşığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, s. 53.

Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar tarafından müdahale edilmesinin önünü açan Hazine Müsteşarlığı, müdahalenin “gerekçeleri” olarak ortaya konulan “borçların sürdürülemez boyutlarda olması” ve “mali disiplinsizliğe neden olan şeffaflıktan yoksun fon uygulamaları”nın da sorumluluğunu 1984 yılından itibaren bizzat üzerinde taşımaktadır. Müsteşarlık kamu mali yönetiminde “merkezi yönetimin gücünün parçalanması” sonuçlarını yaratacak sistem değişikliğinin gerçekleşmesinin önünü açıcı projeler üreterek Türk mali sisteminde 1980’li yılların ortalarından itibaren yapmış olduğu işlevlerini devam ettirmektedir.

### **TEMEL SORUNLAR ve ÇÖZÜMLERİ**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali sistemine getirilen yeni düzenlemenin getirdiği değişiklikler ve bu değişikliğin yaratacağı sonuçlar konusunda tartışmaya başlamadan önce araştırılması gereken nokta “Kamu mali sisteminin temel sorunu ya da sorunları nelerdir?” sorusudur.

Aşağıdaki tablo IMF, Dünya Bankası, OECD ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlara, 5018 sayılı Kanuna ve bize göre kamu mali sisteminin en temel iki sorunu ve bunlara ilişkin çözüm önerilerini göstermektedir. Bize göre temel sorun merkezi mali yönetimin çok parçalılığıdır; çözüm merkezi mali yönetimin tek elden yönetilmesi olmaktadır. Uluslararası kuruluşlar ile 5018 sayılı Kanuna göre ise temel sorun kamu mali yönetiminin aşırı merkeziliği olduğundan çözümü aşırı merkezi yapının harcamacı kuruluşlara özerklik verilerek merkeziyetçiliğin önlenmesi şeklinde olmaktadır. Temel sorunlar arasında farklılık bulunduğundan, çözüm konusunda farklı öneri olması olağandır. Fakat olağan olmayan şey ikinci temel sorun kamu borcunun sürdürülemez boyutta olması ortak sorun tespiti olmasına rağmen çözüm önerisinin farklı olmasıdır. Kamu mali yönetiminin sürdürülemez boyuttaki borç yükünün çözümü, bize göre moratoryum dahil olmak üzere konsolidasyon ve doğrudan vergilerin artırılması iken, DB, OECD, IMF ve AB ile 5018 sayılı Kanun’a göre çözüm bütçede faiz dışı fazla, saydamlık ve dolaylı vergilerin artırılması olmaktadır.

Kamu Mali Sisteminde Öncelikli İki Temel Sorun ve Çözüm Önerileri			
	5018 Sayılı Yasaya Göre	DB, IMF, OECD ve AB’ne Göre	Öneri
Sorun 1	Kamu mali yönetimi	Kamu mali yönetimi	Merkezi kamu mali

	aşırı merkezidir.	aşırı merkezidir.	yönetimi çok parçalıdır.
Önerilen Çözüm 1	Merkezi kamu mali yönetimin yetkileri dağıtılmalı.	Merkezi kamu mali yönetimin yetkileri dağıtılmalı.	Merkezi kamu mali yönetimi tek elden yönetilmeli.
Sorun 2	Kamu borç yükü sürdürülemez büyüklüktedir.	Kamu borç yükü sürdürülemez büyüklüktedir.	Kamu borç yükü sürdürülemez büyüklüktedir.
Önerilen Çözüm 2	Bütçede faiz dışı fazla ve saydamlık olmalı; dolaylı vergiler artırılmalı.	Bütçede faiz dışı fazla ve saydamlık olmalı; dolaylı vergiler artırılmalı.	Doğrudan vergiler artırılmalı, borçlarda konsolidasyon ve moratoryuma gidilmeli.

Türk mali sisteminin temel sorunları ve buna ilişkin çözüm önerilerinde önem taşıyan unsur, “bakış açısıdır”. Uluslararası kuruluşların üyelerinin çıkarlarını esas alan bakış açısıyla sorun tespiti ve çözüm önerisi belki doğaldır. Ancak doğal olmayan şey, 5018 sayılı Yasanın hazırlayıcılarının bakış açısı ile IMF, DB, OECD ve AB’nin bakış açılarının aynı olmasıdır. Tartışılması gereken öncelikli sorun budur.

#### ***Değişim, Reform, Yeniden Düzenleme: Koşulsuz Destek***

Türk kamu yönetim sisteminde “merkezi yönetimin gücünün dağıtılması”nı amaçlayan yeniden yapılandırmanın “planlayıcısı DB, IMF ve AB yetkilileri”, Türkiye gibi yönetim sistemi yapısının uzun tarihsel köklerinin mevcut olduğu bir ülkede, değişimin ancak “kriz yaratılarak ya da kriz dönemleri fırsat bilinerek” ve “yoğun ve yaygın baskılar” ile gerçekleştirilebileceğinin bilincindedirler. 1999 yılında hafif, 2001 yılında ise ağır bir biçimde yaşanan krizler sonrasında Türkiye’ye bütün yabancı kurum ve kuruluşlar tarafından ortak bir dille söylenen tek şey “değişim, reform, yeniden yapılanma zorunlu” olmuştur. Bu sözcüklere farklı değerler atfedilip, “nasıl olursa olsun mutlaka değişim” anlayışı farklı kesimler tarafından koşulsuz desteklenmiş, ancak nasıl bir değişim konusu yeterince tartışılmamıştır. Reformun ne şekilde ve kimin için yapılacağı konusu, gündemin ve tartışmaların dışında kalmıştır.

Türkiye hakkında IMF, Dünya Bankası, OECD ve Avrupa Birliği tarafından düzenlenen raporlarda yapılan değerlendirmelerde kamu mali yönetiminin aşırı merkezi olduğu, bütçe sisteminin katı olduğu, denetim sisteminin yetersiz olduğu, modern olmadığı, bazı alanlarda mükerrer denetim yapılırken bazı alanların ise hiç denetlenmediği ve denetim sisteminin



yetersizlikleri ülkemizdeki ekonomik krizlere neden olduğu şeklinde değerlendirmelerde bulunmaktadır. Başta krizlerin nedenlerine ilişkin tespitler olmak üzere bu değerlendirmeler objektif bir temele dayanmayan ifadeler olup, eksik, yanlış, çarpıtılmış ve yönlendirilmiş bilgilere dayanan değerlendirmelerdir.<sup>51</sup> 5018 sayılı yasa ile getirilmekte olan sistem merkezi yönetime ait yetkilerin harcamacı kuruluşlara “DB ve AB yetkililerinin önerdiği üzere” devrini sağlayan “özerklik” vermek suretiyle, merkezin denetim yetkisini ortadan kaldırarak Türk kamu mali yönetimini mali disiplinsizliğe, krizlere ve yolsuzluklara karşı savunmasız hale getirmektedir.<sup>52</sup>

Kamu yönetimde değişimin sürükleyicilerine göre değişim zorunludur çünkü sistem tıkanmıştır. Sistemdeki tıkanıklığın çözülebilmesi için önerilen reformlar süratle gerçekleştirilmelidir. Fakat her sistem değişikliği sürecinde bu değişiklikten olumsuz etkilenecek kesimler olması kaçınılmazdır. Bu nedenle değişikliğe karşı “statükonun” savunusunu yapacak olanlar çıkacaktır. Bu durumda yapılması gereken şey, eleştiriler dikkate alınmaksızın reformlara devam edilmesidir. Bu süreç neoliberal rüzgârların esmeye başladığı 1980’li yıllardan itibaren devam etmektedir. Günümüzdeki Türk mali sistemindeki krizin 1980’li yılların ortalarından itibaren uygulanmaya başlayan ve eleştirilen “*vergi alma borç al*” politikalarının sonucu olduğu açıktır. Dolayısıyla değişim karşıtlığı veya statükoculuğa ilişkin açıklamaların gerçeği yansıtmadığı ortadadır. Çünkü vergiler yerine borçla finanse edilen bütçeler konusunda yapılan uyarılar ve öngörüler gerçekleşmiş, mali sistem krize girmiştir.

Türkiye’de kamu mali yönetiminin 1980’li yıllarla birlikte başlayan en temel sorunu “çok parçalı ve dağınık mali yönetim” ve

<sup>51</sup> Avrupa Komisyonu yetkililerine göre Türkiye’de birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesindeki gibi “*polis gücüne sahip teftiş ve denetim birimleri sistem denetimi yapmayı yalnız işlem bazında hataları tespit*” eden özelliklere sahiptir. Bu değerlendirme gerek KYTK gerekse KMYKK ile teftiş ve denetim kurullarının kaldırılmasına ilişkin desteğin nereden alındığının bir göstergesidir. Bu nedenle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK)’nda ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)’nun 5346 sayılı Yasa ile değişmeden önceki halinde, denetim yalnızca bir “*danışmanlık*” faaliyetine indirgenmekteydi. Ancak yapılan son değişiklik ile KMYKK’nda yalnızca bir “*danışmanlık*” faaliyeti olarak düzenlenmiş olan denetimin bu işlevine “*bağımsız nesnel güvence sağlama*” fonksiyonu da eklenerek bir anlamda denetimin itibarı iade edilmiş ve en azından hukuki olarak gerçek niteliğine kavuşmuştur.

<sup>52</sup> 5018 sayılı Kanun’un *Maliye Bakanlığınca yürütülecek hizmetler* başlığını taşıyan 75’nci maddesi: “*Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir.*”

“sağlam gelir kaynaklarına dayanmayan bütçe kaynak” sorunudur. Mali yönetimin temel aracı bütçenin unsurları olan gider ve gelir bütçesi Maliye Bakanlığı tarafından, nakit ve transfer bütçesi Hazine Müsteşarlığı, yatırım bütçesi ise Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılmaktadır. Bu dağılıma 5.5.2005 tarihinden itibaren oluşturulan Gelir İdaresinin Maliye Bakanlığında yarı bağımsız bir idare olarak örgütlenmesine yönelik düzenleme ile personel mevzuatı uygulamalarının Devlet Personel Başkanlığı tarafından yürütülüyor olması eklendiğinde, kamu mali yönetim sistemiyle ilgili sorun açıkça ortaya çıkmaktadır. Türk mali sisteminde sağlam gelir (vergi) kaynaklarına dayanmayan bütçe politikaları uygulamaları sonucunda iç ve dış borç faiz ödemeleri<sup>53</sup> mali sistemin en temel sorunu haline gelerek, sistemin krize girmesine neden olmuştur.

Mali sistemin temel sorunuyla ilgili çözüm günü kurtarmak üzerine kuruludur ve kaynağı dışarıdadır.<sup>54</sup> Krizden nasıl çıkılacağına ilişkin öneriler geçmişte dikkate alınmamıştır ve hala alınmamakta olup mali politikadaki yanlışlıklara devam edilmektedir. Kısa vadeli yabancı sermaye diğer bir ifadeyle sıcak paraya dayalı sistem yüksek faiz ve düşük kur temeli üzerine kuruludur ve vade kısa da olsa fon akımı devam etmektedir. İkinci bir krize kadar da devam edeceği değerlendirilmektedir. Çünkü karlar oldukça yüksektir.

1980’li yıllardan bu yana kendi geleceklerinin Cumhuriyetin geleceğine bağlı olduğunun bilincinde olanlar tarafından temel bir sorun olarak değerlendirilen bu dağılık yapı ve borçlanmaya dayalı finansman yöntemi, günümüzde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının düzenleyicileri DB, AB, ve IMF açısından sorun olarak algılanmamakta olup “aşırı merkezîyetçi yapı”nın sorununun çözülmesinin de bir yoludur.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu değişikliği ile kamu

<sup>53</sup> Konsolide bütçeden faiz ödemelerine ödenen paylar 1999 yılından itibaren GSMH’nin % 10’un altına düşmemiş, bu oran kriz yılı 2001’de % 21 oranında gerçekleşmiştir. Aynı dönemlerde personel harcamaları ortalama GSMH’nin % 8’i oranında gerçekleşmiştir. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, s. 82, www.bumko.gov.tr,(27.07.2006)

<sup>54</sup> Dünya Bankası Raporu 2003 yılı Türkiye Ülke Destek Strateji (CAS- Country Assistance Strategy) Raporuna göre, Türkiye OECD ülkeleri arasında yakın büyüklüğe sahip İspanya ve Portekiz ile kıyaslandığında “kamu sektörü kaynakların büyük bir bölümünü kullanmakta” olup, kamu sektörü sahip olduğu kaynakların daha fazlasını tüketmektedir. Bu nedenle Devletin alan tanımlanması yapılarak “ekonomik alanda büyüklüğünü sınırlandırarak reformlar” yapılmalıdır. Dünya Bankası’nın 26756-TU no.lu Rapor, s. 1-4, Dünya Bankası internet sayfası, sitesources.worldbank.org/INTTURKEY/cas/20206812/CAS2003.en.pdf (10.07.2006)

mali yönetiminde sorun olarak değerlendirdiğimiz “dağınıklık” sorunu çözümlenmediği gibi kamu mali yönetiminde daha dağınık bir yapı getirmektedir. “Dağınıklık” “çok parçalılık” sorunu 5018 sayılı yasanın hazırlayıcı ve hazırlatıcısı Dünya Bankası yetkilileri, IMF ve Avrupa Birliği uzmanları tarafından bir sorun olarak algılanmasının aksine “istenilen sonuç” olarak değerlendirilmektedir. Çünkü bu yasanın “aşırı merkezîyetçi Osmanlı ve Fransız sistemi” üzerine kurulu olan merkezi kamu mali yönetimin gücünü “harcamacı kuruluşlara özerklik” verecek şekilde devrederek “aşırı merkezi yapı sorunu”nu çözeceği değerlendirilmektedir.

5018 sayılı yasayla çok yıllık, kalkınma planı ve yıllık programlarla daha sıkı ilişkili, performans esaslı, mali saydamlık, hesap verebilirlik, stratejik planlama gibi ne olduğu bilinmediği için cazibe taşıyan soyut sözcüklere dayalı yeni bütçe anlayışının ülkenin mevcut sorunlarına ve kamu mali sistemine nasıl bir etkide bulunacağını zaman içindeki uygulamalar gösterecektir. Ancak yasanın hazırlanması sürecinde etkili olan Dünya Bankası, OECD, Uluslararası Para Fonu ve Avrupa Birliği’nin beklentilerinin gerçekleşmesi durumunda ortaya çıkacak sonucun daha fazla dış kaynağa bağımlı, merkezi bir yönetim ve denetim sistemine tabi olmayan “bağımsız, özerk harcamacı kuruluşların” etkili olduğu bir mali yönetim sistemi olacağı açıktır. Böyle bir yapının ise ülkenin en önemli sorunlarından birisi olan “mali disiplinsizlik” sorununu artıracığı açıktır.

### ***“Aşırı Merkezilik” Sorununun 159 Özerk Harcamacı Kuruluşu Devir Yoluyla Çözülmesi***

Merkezi kamu mali yönetiminin Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Devlet Bakanı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Devlet Bakanı ve Devlet Personel Başkanlığı’nın bağlı olduğu Devlet Bakanı olmak üzere dört ayrı Bakandan oluşan yönetim yapısına 159 harcamacı birim dahil edilerek daha da parçalı bir yapı yaratılmaktadır. Dört bakandan oluşan siyasi aktörlere yeni yapı ile oluşturulan 159 harcamacı idare ve kurum eklendiğinde 5018 sayılı yasa ile kamu mali yönetim sistemi “163 aktörlü bir mali yönetim sistemi” haline gelmektedir. Bu sayıya T.C. Merkez Bankası A.Ş. dahil edildiğinde Türk kamu mali yönetim sisteminin çok parçalı yapısı açıkça ortaya çıkmaktadır. 164 aktörlü bir kamu mali yönetim sistemi. Böylece Dünya Bankası ve Avrupa Birliği yetkililerince

“aşırı merkeziyetçi Osmanlı ve Fransız” sisteminin özelliklerini taşıyan kamu mali yönetiminde “merkezilik” sorunu çözülmektedir.

“Kamu mali yönetimin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlandırılmasını ve mali kontrolü kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak” gerekçeleriyle hazırlandığı ifade edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, “kamu mali politikalarını hazırlama, yürütme ve denetleme” gücünü elinde tutan merkezi yönetim yetkilerini 159 adet “harcamacı kamu idare ve kurumu”<sup>55</sup> “devretmek/dağıtılmak”<sup>56</sup> suretiyle “aşırı merkeziyetçi” olarak nitelendirilen kamu mali yönetim sistemini desantralize-ademi merkezi bir yapıyı esas alarak kurmayı amaçlamaktadır.

---

<sup>55</sup> 5018 sayılı yasanın eki cetvellerden I sayılı cetvelde genel bütçe kapsamında kamu idareleri olarak 50 adet, II sayılı cetvelde yüksek öğretim kurulu, üniversiteler, yüksek teknoloji enstitüleri ve diğer idareler olmak üzere özel bütçeli idareler olarak 99 adet, III sayılı cetvelde düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak 8 adet ve IV sayılı cetvelde sosyal güvenlik kurumları olarak sayılan 2 adet kurum olmak üzere toplam 159 adet idare ve kurum bulunmaktadır.

<sup>56</sup> İngilizce “delegation of financial powers” merkezi mali gücün bölgeler ve daha küçük idari birimlere dağıtılmasını ifade etmektedir.

### ***DB, IMF, ve AB Fonlarının Tahsili Garantisi Olan Faiz Dışı Fazlayı Sağlayacak Dolaylı Vergilere Dayalı Şeffaf Bir Bütçe Sistemi***

Kamu mali yönetim sisteminin değişikliğine gerekçe olarak sunulan 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren kamu harcamalarının sağlam gelir kaynakları olan vergiler yerine borçlanma yoluyla karşılanması politikalarıyla başlamış olan ve günümüzde bir yıllık GSMH'yi aşan bir büyüklüğe ulaşmış kamu kesimi borç sorununun çözümü, Dünya Bankası, OECD, IMF ve Avrupa Birliği'ne göre, öncelikle dışarıdan kaynak ithali yoluyla çözümlenmelidir. Bunun yolu da yabancı sermayenin önündeki engellerin azaltılmasından geçmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti yetkilileri yabancı yatırımcıların ülkeye gelmesinin koşullarını yaratmak için yatırım ortamını iyileştirmelidir. Bunun için bütçe sisteminin şeffaf ve herkesin ulaşabileceği bir yapıya kavuşturulması gerekir. Önerilen modele göre bütçe sermayenin işleyişini bozan doğrudan vergiler yoluyla değil, bu kararları etkilemeyen tüketim üzerinden alınan dolaylı vergilerle desteklenmelidir. Bu nedenle bütçede vergi gelirleri içindeki payı %30 oranına düşmüş olan kişilerin gelir ve servetleri üzerinden artan oranlı olarak alınan doğrudan vergilerin artırılmasını sağlayacak bir değişiklik değil, % 70 oranına çıkmış olan ve kişilerin ödeme güçlerini dikkate almaksızın yaptıkları harcamalar üzerinden vergilendirme anlamına gelen dolaylı vergilerin artırılması suretiyle gerçekleştirilmelidir.<sup>57</sup>

#### **YENİ SİSTEM: Mali Federalizm**

Mali sisteme ilişkin temel ilkeler, amaç, kapsam, tanımlar ve genel esasların yer aldığı genel hükümler, kamu bütçe idareleri, iç kontrol, iç denetim, taşınır ve taşınmazlar, yaptırımlar ve yetkili merciler olmak üzere dokuz kısımdan oluşan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'un çalışmaya esas olarak alınan

<sup>57</sup> 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu Stand-by Düzenlemesi'ne göre, "Piyasanın İşleyişini Bozan Vergiler" olarak nitelendirilen "sermaye gelirleri üzerinden alınan vergilerin azaltılması, nominal faiz gelirleri üzerinden alınan vergilerin bozucu etkilerinin azaltılması, finansal hizmetler üzerinden alınan vergiler(Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi) kaldırılması şirket kazançları ve kar payları üzerinden "mükerrer alınan" vergiler kaldırılması, bankaların ve iştiraklerinin birleşmesinin vergi doğurmayacak şekilde gerçekleştirilebilmesi için vergi kanunlarının yeniden gözden geçirilmelidir". Bu vergilerin azaltılmasından dolayı vergi geliri hedeflerinde meydana gelebilecek sapma ise "ilave vergi reformları" (dolaylı vergilerin artırılması) yapılması suretiyle telafi edilecektir. 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu Stand-by Düzenlemesi, Hazine Müsteşarlığı, internet sayfaları, www.hazine.gov.tr, (15.07.2006)

kısımları genel hükümler, merkezi yönetim bütçe kanunu ve harcama sistemi olmak üzere kamu mali yönetim sistemini düzenleyen kamu idare bütçeleri ile denetim sistemini düzenleyen iç kontrol ve iç denetimdir.

5018 sayılı yasa, kapsamına giren kamu idare ve kurum sayısını artırmakla birlikte bir yandan sisteme getirmiş olduğu istisnalar (Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ile AB fonları ve yurt içi ve yurtdışından sağlanacak kaynaklar) dolayısıyla, diğer yandan harcamacı kuruluşlara devredilen merkezi yetkilerin kullanım konusunda oluşturulan denetim sistemindeki eksiklikler dolayısıyla, Türk kamu mali sisteminin içinde bulunduğu dağınıklık, disiplinsizlik, usulsüzlük ve yolsuzlukları azaltmadığı gibi artıran, çok parçalı merkezi mali yapının yetkilerinin harcamacı kuruluşlara “özerklik” derecesinde yetki devri yoluyla, devletin üniter ve merkezi yapısının güçsüzleşmesi, parçalanması, mali iflas ve dağılmasını yaratacak bir yapı getirmektedir.

Genel gerekçesinde 5018 sayılı yasanın Türk bütçe sisteminin “*makro mali disiplin*”i sağlayamamış olması, “*tek bütçe*” sisteminden uzaklaşılması, karar alıcılar ve topluma “*doğru ve detaylı bilgi*” sunamaması, bütçenin etkinliğinin denetimini ifade eden “*performans denetimi*”nin olmaması, “*bütçe kapsamı*”nın sınırlı sayıda kamu kurumunu içermesi dolayısıyla kapsamının dar olması, “*kalkınma planları ve yıllık programlar*” ile bütçe bağının gevşekliği, harcama süreçlerinde “*yetki ve sorumluluk dengesizliği*” ve bütçeyi hazırlama, uygulama ve kontrol süreçlerinde “*idarelere yeterince inisiyatif tanınmamış olması*” dolayısıyla, çağdaş mali yönetim sisteminde hakim olan “*stratejik planlama*”, “*çok yıllık bütçeleme*”, “*performans esaslı bütçeleme*,” “*hesap verilebilirlik*” ve “*mali saydamlık*” ilkeleri sisteme dahil ederek hazırlanmış bir düzenleme olduğu ifade edilmektedir.<sup>58</sup>

Ancak 5018 sayılı Yasa ile getirilmek istenen sistem, Dünya Bankası yetkililerinin ifadesiyle, “*aşırı merkezi*” Osmanlı ve Fransız sisteminin karma özelliklerini taşıyan ve Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren uygulanan ancak günümüz ihtiyaçlarını karşılamadığı için, merkezi mali yönetimin yetkilerinin harcamacı kuruluşlara devredilmesi suretiyle “*merkezi yapıdaki aşırılık*” sorununu ortadan kaldıracak bir düzenlemedir.

5018 sayılı yasa Türk mali yönetim sisteminde 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz fırsat olarak görülerek uluslararası

<sup>58</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi internet sayfası, [www.tbmm.gov.tr/sirasayı/dönem22/yil01/ss302m.htm](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayı/dönem22/yil01/ss302m.htm)

kuruluşların dayatması<sup>59</sup> ile olağanüstü koşullarda çıkarılmış, ülkenin merkezi yönetim sistem yapısına aykırı, ulus devlet yerine federal bir yapılanmanın önünü açacak ademi merkezi-yerelleşmeci bir mali yönetim yapısını getiren, mali iflasın önünü açan ve ülke yerine uluslararası kuruluşların çıkarlarını gözeten bir düzenlemedir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurucu ilkelerine ve yönetim yapısına uymayan, uygulanması iki yıl ertelenmiş olan bu yasanın ülkenin yönetim yapısına göre en kısa sürede değiştirilmesi gerekmektedir.

### **Maliye Bakanlığı Temeli Üzerine Kurulu Sistemden Harcamacı İdarelere Devredilmiş Mali Yönetim Sistemi**

Türk kamu mali sistemine ilişkin temel düzenlemeler T.C. Anayasası, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, ilgili yılların bütçe kanunları, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (eski 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu) ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanun bu düzenlemelerden 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerini almıştır.

1050 sayılı yasaya göre kamu mali yönetim ve denetim sistemi Maliye Bakanlığı üzerine kuruludur. Bütçenin hazırlanması sürecinde başta genel ve katma bütçeli idareler olmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı'nın, uygulanması ve denetimi aşamasında ise Sayıştay'ın rolleri olsa da sistemin işleyişinde Maliye Bakanlığı egemendir. Maliye Bakanlığı sistem üzerindeki egemenliğini, her genel ve katma bütçeli kuruluşta bütçe daireleri ve on bir harcama biriminde bulunan Maliye Başkanlıkları aracılığıyla gerçekleştirmekteydi. 5018 sayılı yasa ile Maliye Bakanlığı'na bağlı personelden oluşan bu daireler ilgili idarelere bağlanarak Maliye Bakanlığı ile ilişkileri kesilmiş bulunmaktadır. Yeni sistemde bu birimlerde görev yapan personel bütün görev, yetki, sorumlulukları ve özlük hakları itibarıyla ilgili kurumlarına bağlı hale getirilmiştir.

Yeni sistemde harcamanın gerçekleştirileceği birimlerde görev yapan personelin ilgili kuruma bağlı çalışmasının anlamı şu şekilde açıklanabilir: Maliye Bakanlığı açısından sistemin yürütülmesinde rol sahibi olmaktan çıkmak iken, bütçe dairesi personeli iken harcama birimi görevlisi olarak çalışacak kamu görevlileri için

<sup>59</sup> Hazine Müsteşarlığı Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu) belgesinde bu değerlendirmeye ilişkin açıklama "Bu çözümler de öyle herkesin sandığı gibi dışarıda üretilen ve bize moda değiş ile "dayatılan" çözümler değildir" şeklinde ifade edilmektedir. Hazine Müsteşarlığı internet sayfası, [www.hazine.gov.tr/standby/erl\\_ldp\\_ing.htm](http://www.hazine.gov.tr/standby/erl_ldp_ing.htm) (10.07.2006)

bütün özlük (sicil, disiplin dahil) haklarıyla bağlı bulunduğu harcama birimi yetkilileriyle ortaya çıkacak yetki ve sorumluluk üstlenmeyi gerektirecek bir durumda hukukun gereğini ne kadar ve hangi koşullarda yerine getireceğidir. Diğer bir ifadeyle, sicil ve/veya disiplin yönünden bağlı olduğu kişiler tarafından verilecek hukuka aykırı ya da uygunluğu tartışmalı bir konuda görevli memurun hukukun mu yoksa amirin mi emrettiklerini yerine getireceği konusudur. “Yeni yasada görev, yetki ve sorumluluklar çok açık tanımlanmıştır, böyle bir çatışma olmayacaktır” şeklindeki açıklamanın geçerli olmadığı yaşanan sorunlar dolayısıyla ortadadır. 1050 sayılı yasanın geçerli olduğu dönemde bütçe dairesi başkanlığı ya da saymanlık müdürlükleri personeli Maliye Bakanlığı’na bağlı olmanın güvencesiyle bu tür durumlarda en üst amir konumundaki görevlilerle çatışmayı gerektirse de hukukun gereğini yerine getirme yönünde davranabilmekteydiler. 5018 sayılı yasa ile getirilen yeni sistemde, sorumluluk sahiplerinin hukukun emri ile amirin emrinden hangisini yerine getireceği konusu tartışmalıdır.

### **Kapsam Olarak Geniş Fakat İstisnalarıyla Disiplinsizliğe Açık Sistemi**

5018 sayılı yasanın kamu mali sistemine getirdiği temel esaslar incelendiğinde, getirilen sistemin 1050 sayılı yasaya göre daha kapsayıcı, harcamacı kuruluşlara harcama yetkisi tanıyan fakat bu harcamaların denetimi konusunda merkezin denetimini olağanüstü koşulların gerçekleşmesine bağlayarak gevşek bir denetim<sup>60</sup> mekanizması kuran bir düzenleme olduğu görülmektedir.

KMYKK kapsam olarak *merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri* (I, II ve III sayılı cetveller: Genel Bütçe, Özel Bütçe, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar) *sosyal güvenlik kurumları* (IV sayılı cetvel) ve *mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolü* olmak üzere 1050 sayılı yasadaki daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Ancak yeni sistem de getirmiş olduğu istisnalar ile eski sistemin “*genel bütçe kapsamı dışına çıkma*” sorunu ile karşı karşıya

<sup>60</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 75’nci maddesi “malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir.”  
mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkdo=1.5.5018&sourceXmlSearch, (17.07.2006)



bulunmaktadır. 24.12.2005 tarihli 5436 sayılı yasa ile yapılan değişikle Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TOKİ), Türk Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT ) ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)'nun kapsam dışına çıkartılmış olması bunun açık bir göstergesidir.

5018 sayılı yasanın kapsamının dışında tutulan *Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir.* Kanun düzenleyici ve denetleyici kurumlar açısından bu kurumların tabi olduğu maddeleri belirterek, sorumluluk değil sorumsuzluklarının esas olduğunu ortaya koymaktadır. Yasanın 2'nci maddesi: *Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78 inci maddelerine tâbidir.*<sup>61</sup>

Düzenleyici ve denetleyici kurumların belirli maddeler dışında KMYKK'nın dışında tutulması 1980'li yıllardan itibaren neoliberal anlayış çerçevesinde oluşturulan bu kurumların zaman içinde sayılarının artma eğilimi düşünöldüğünde, hem merkezi yönetim hem de genel yönetim bütçe kapsamından daha çok kopmaların olması kaçınılmazdır. Kısaca, 5018 sayılı yasanın düzenlenmesine gerekçe olan eski sistemin tek bütçe ilkesinden sapma sorunu 5018 sayılı yasa için bugün ortaya çıkmış bulunmaktadır.

### **Kavramlarda Değişmeler: “Devlet”ten Yönetim ve Kamu Kavramına Geçiş**

5018 sayılı yasada 1050 sayılı yasada kullanılmış olan “Devlet” kavramı yerine “Kamu” ve “Yönetim” kavramlarının kullanıldığı görölmektedir.

1050 sayılı yasada *“Devlet gideri, bütçe içinde, Devlet adına*

<sup>61</sup> Düzenleyici ve denetleyici kurumlar (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu)'ın tabi olduğu maddelerin başlıkları: 3 (tanımlar), 7 (mali saydamlık), 8 (hesap verme sorumluluğu), 12 (bütçe türleri ve kapsamı), 15 (merkezi yönetim bütçe kanunu kapsamı), 17 (merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması), 18 (merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının sunulması), 19 (merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının görüşülmesi), 25 (kamu yatırım projeleri), 42 (*kesin hesap kanunu*), 43 (genel uygunluk bildirimi), 44 (*taşınır ve taşınmaz mal işlemleri*), 47 (taşınmaz tahsisi), 48 (mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk), 49 (muhasebe sistemi), 50 (kayıt zamanı), 51 (kamu gelir ve giderlerinin yılı ve mahsup dönemi), 52 (malî istatistikler kapsam, temel ilkeler ve kurumsal çevre), 53 (malî istatistiklerin hazırlanması ve açıklanması), 54 (malî istatistiklerin değerlendirilmesi), 68 (dış denetim), 76 (kamu idarelerinin sorumluluğu), 78 (*kurumlardan alınacak hisse payları*).

*yapılan veya özel bir kanunla yapılması öngörülen bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere Devletin zimmetinde gerçekleşen borçtur"* tanımlaması yapılırken, 5018 sayılı yasada "kamu gideri, kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri" olarak ifade edilmektedir.

1050 sayılı yasanın kapsamı "*Devletin bütün mallarının yönetim ve muhasebesi*" iken, 5018 sayılı yasada "bu Kanun, *merkezi yönetim* kapsamındaki *kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim* kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar" şeklinde düzenlenmektedir. *Merkezi yönetim* ise "bu Kanun'un I (genel bütçe), II (özel bütçe) ve III (düzenleyici ve denetleyici kurumlar) yer alan kamu idareleri" olarak tanımlanırken, "*genel yönetim* kapsamındaki kamu idareleri için "uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, *merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareleri*" olarak ifade edilmektedir. Genel yönetimin bir parçası olarak tanımlanan "*mahalli idare*": "Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren *belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri*" ifade eder.

### **Denetim Yetkisini Ortadan Kaldıran Bir Sistem**

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre kamu mali yönetim ve denetim sistemi Maliye Bakanlığı üzerine kurulmuştur. Bütçenin hazırlanmasından harcamaların yapılıp kesin hesap kanunu ile bütçe hesabının kesilmesine kadar olan süreç Maliye Bakanlığının müdahale edebildiği ve kontrolü altında bulundurduğu bir süreçti. Bakanlıklarda harcama ve ödemelere izin verme sorumluluğu Bakan'a aitti ancak bu yetki merkezde genel müdürlere yada diğer görevlilere, illerde ise valilere devredilmekle birlikte sorumluluk devredene aitti.

Bütçenin uygulanmasında tahakkuk daireleri (harcamacı birimler), bütçe dairesi başkanlıkları ve maliye başkanlıkları ile saymanlıklar aracılığıyla bütçenin uygulanma sürecini yakından izleme olanağına sahipti. Tahakkuk daireleri merkez ve taşrada örgütlenmiş olup, görev alanlarında ödenek talebinde bulunma,

aktarılan ödeneklerden harcama isteminde bulunabilmek için gerekli belgelerin düzenlenmesiyle talepte bulunmakta, bütçe dairesi başkanlıkları ile maliye başkanlıkları, bakanlık ve kamu idarelerinin merkezinde bulunup tahakkuk dairelerinden gelen harcama taleplerine göre ödeme emri ile fon tahsis etmek ve Maliye Bakanlığı ile koordinasyonun sağlanmakla görevliyidiler. Saymanlıklar ise merkez ve taşrada harcamacı dairelerin idari merkezlerinde ödeme ve tahsilâtta sorumlu bulunmaktaydılar.

KMYKK ile kurulan sistemde bütçenin uygulanması süreci ile Maliye Bakanlığı'nın ilişkisi kopartılmıştır. Yeni sistemde görevleri yürüten sorumlular tamamen harcamacı daire ile ilişkili hale getirilmiştir. Maliye Bakanlığı'nın bütçenin uygulanması sürecindeki rolü, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin harcama programları (genel bütçe) vize edilmesi ve bütçe ödeneklerinin belirlenen esaslara göre serbest bırakılmasıyla sınırlı kalmıştır. Özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumları finansman programlarını kendileri hazırlayıp, bu programa göre harcamalarını yapmaktadırlar.

### **Bakan Yerine Üst Yönetici Sorumluluğuna Dayalı Mali Yönetim**

KMYKK'nun getirmiş olduğu yeni sistem, 1050 sayılı Kanun'un tersine Bakanın değil üst yöneticinin sorumluluğunu esas alan bir mali yönetim sistemi getirmektedir. Yeni sistemde bakanların görevi, bakanlıkları ile ilgili ve ilişkili kuruluşlar arasında "koordinasyon" görevini yürütmektir.

Üst Yöneticiler: Bakanlıklarda müsteşar (Millî Savunma Bakanlığında Bakan), diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımın önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.

Bakanlar: Hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla

*koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar. Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler.*

### **Yeni Kavramlar: Mali Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu, Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme**

KMYKK'nda 1050 sayılı Kanunda yer almayan kavramlar kullanılmıştır. 5018 sayılı Kanun'un 7, 8, ve 9'ncü maddelerinde tanımlanmış olan bu kavramlar:

Mali Saydamlık: “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla; a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur”.

Hesap Verme Sorumluluğu: “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”

Stratejik Planlama: “Kamu idareleri; 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 ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.”

Performans Esaslı Bütçeleme: “Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.

Neoliberal düşünce sisteminin yeniden yapılandırma

düzenlemelerinde sürekli vurgulanan ve hiçbir kişinin karşı duramayacağı yukarıdaki kavramlarla ilgili sorulması gereken temel soru: “Kimin için mali saydamlık, hesap verebilirlik, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme?” sorusuna alınacak cevap, söz konusu kavramlara farklı anlamlar yükleyecektir. “*Türk Hazinesinin Ekim ayında yüksek düzeyde borçlanmak zorunda olduğu ancak Eylül ayı için yüksek borçlanma ihtiyacı olmadığı*” bilgisi IMF ve uluslararası finans kesimince bilindiğinde Türk bütçesi daha yüksek faizler ile borçlanıp daha yüksek maliyetler üzerinden borç ödemesi yapacak ise kamu hesaplarının ya da Devletin nakit ihtiyacına ilişkin bilginin kimin yararına olduğu açıktır. Bu kavramlara yüksek derecede değerler atfedip, bu kavramların sıkça kullanıldığı bütün düzenlemelerin toplumda herkes için fayda sağlamayacağı, herkesin çıkarına olmayacağı açıktır.

#### **İta Amiri-Tahakkuk Memuru-Sayman Yerine Harcama Yetkilisi-Gerçekleştirme Görevlisi-Muhasebe Yetkilisi**

Eski ve yeni yasalarda yer alan harcamanın yapılması konusunda yetkili kişiler ve yetkilileri konusunda tanımlar öz itibarıyla aynıdır. Bu anlamda yeni yapılan düzenleme yabancı ülke görevlilerinin unvanlarının çevirisi niteliğinde olup, mali literatürde yerleşmiş olan ita amiri, tahakkuk memuru ve sayman kavramlarının kaldırılmış olması mali terim zenginliğimizin yok edilmesini ifade etmektedir. 1050 sayılı Kanun’da *ita amiri* “*Devlet hizmetlerine ilişkin giderlerin geçici yada kesin olarak ödenmesi hakkında saymanlara yazılı emir ve izin verenlere*”; *tahakkuk memuru* “*Kanun ve tüzüklere uygun olarak Devlet gelirlerini gerçekleştirip, tahsil edilebilir duruma getirenlere gelir tahakkuk memuru ve Devlet giderlerini mevzuata uygun biçimde gerçekleştirenlere de gider tahakkuk memuru*”; *sayman* ise “*Gelirleri toplama, nakit ve malları saklama, giderleri hak sahiplerine ödeme ve teslim ve bu işlerle ilgili her türlü göndermeler ile bunlara bağlı bütün nakit ve mal işlemlerini yapan ve Sayıştay’a yönetim dönemi hesabı verenler*” olarak tanımlanmakta idi.

5018 sayılı KMYKK’na göre, harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, kaynakların etkili,

ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden üst yöneticileri adına sorumludurlar.

Harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisi görevi aynı kişide birleşemez. Malî hizmetler biriminde ön malî kontrol görevini yürütenler malî işlem sürecinde görev alamazlar.

Harcama yetkilisi: “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Ancak, teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir. Harcama yetkilileri harcama talimatlarının; bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumludur.”

Gerçekleştirme görevlisi: “Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayılır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığınca belirlenir.”

Muhasebe yetkilisi: “Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler *muhasebe yetkilisidir*. Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde; a) Yetkililerin imzasını, b) Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, c) Maddi hata bulunup bulunmadığını, d) Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri, kontrol etmekle yükümlüdür. Muhasebe yetkilisi bu işlemlerin yapılması ile defter kayıt ve belgelerin tutulması ve muhafazasından, ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüğünden sorumludur.”

### **Harcama Yetkilisi, Muhasebe Yetkilisi, Mali Hizmetler Birimi**

KMYKK’nu iç kontrol sistemini “idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak varlıkların korunması, kayıt altında tutulması ve raporlanması ile ilgili organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” olarak tanımlanmaktadır. Kontrolün yapısı ve işleyişinin, “kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden” oluştuğu ifade edilmektedir.

İç kontrol: İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun 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 bütünüdür. Malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler görev ve yetkileri çerçevesinde Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir.

İç kontrolün amacı, 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, sağlamaktır.

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 ve 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 önlemler alınır.

Ön mali kontrol: 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yapılan düzenlemeye göre kamu idarelerinde ön malî kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülmekte olup:

“Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar. Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur. Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontroller, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirlenir. Kamu idareleri, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabilir.

Mali Hizmetler Birimi: İç kontrol sisteminin en önemli unsuru olan mali hizmetler birimi ile ilgili düzenleme de 5436 sayılı Kanunla yapılmıştır. Mali hizmetler birimi “*stratejik planlama, bütçe ve performans programı, muhasebe-kesin hesap ve*

*raporlama ile iç kontrol fonksiyonlarının ayrı alt birimler”* tarafından yürütecek şekilde, yönetmelikle belirlenir. Bu birim:

“İdarenin stratejik plan ve performans programının idare bütçesinin hazırlanması, bütçe ilke ve esaslara göre ayrıntılı harcama programının hazırlanması, ödeneklerin ilgili birimlere gönderilmesi, bütçe kayıtlarının, uygulama sonuçlarının, kesin hesabın ve mali istatistiklerin hazırlanması, idare gelirlerinin tahakkuk, takip ve tahsili, *genel bütçe kapsamı dışında kalan idarelerde muhasebe hizmetlerinin yürütülmesi*, harcama birimleri faaliyet raporlarından idare faaliyet raporunun hazırlanması, taşınır ve taşınmaz mal cetvellerinin tutulması, idare yatırım programının hazırlanması, mali kanunlar ve diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yönetici ve harcamacı birimlere danışmanlık yapmak, ön mali kontrol faaliyetlerini yapmak, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi çalışmalarını yapmak, mali konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak” ile sorumludur.

Mali kontrol faaliyeti yasalara uygunluk, bütçe kanunu ve ilgili düzenlemelerine uygunluk ve mali uygunluk olmak üzere yapılan bir faaliyettir. Maliye Bakanlığı'nın 1050 sayılı yasada yapmış olduğu kontrol faaliyeti, harcama yapan idareler nezdinde bulundurduğu Maliye Bakanlığı personeli üzerine kuruludur. Bu denetim sistemi Kıta Avrupası ülkelerinde uygulanan, ülkemiz tarafından Fransız sisteminden alınarak uyarlanmış bir kontrol sistemidir. Üçüncü kişi tarafından denetim (Third Party Ex-Ante) modeli olarak da adlandırılan bu modelde kontrol faaliyetinde etkinlik maliye bakanlığında diğer bir ifadeyle, merkezde bulunmaktadır.

5018 sayılı yasa ile getirilmeye çalışılan kontrol sistemi ise merkezi geri plana çeken ve kontrol faaliyetini tamamen harcamacı birimlere yükleyen yeni bir sistem getirmektedir. Anglo-Sakson kontrol sistemi olarak nitelendirilen bu değişiklik, yalnızca Türkiye’de uygulanan kontrol sistemine uymaması nedeniyle değil, uygulandığı ülkelerde yarattığı sorunlar dolayısıyla uygun bir sistem değildir. Söz konusu sistemin öncüsü durumundaki ülke ABD dahi bu sorunları çözmek için 1978 yılından itibaren harcamacı kuruluşların kontrol ve iç denetim faaliyetlerini denetlemek için Bakanlık ve Federal kuruluşlar nezdinde yeni denetim birimleri oluşturmuştur.

Kısaca, getirilen yeni kontrol sistemi hem yetersizdir, hem de Türkiye'nin yapısına uymamaktadır. Ancak sistemin Türkiye'ye taşıyıcıları kararlı görünmektedirler. Çünkü “her reform sürecinde değişiklikten zarar görenler ve değişime karşı çıkanlar olacaktır. Reform sürecinde başarıyı yakalamak için kararlı olmak gerek.”

Üst Yöneticiye Bağımlı Bir İç Denetim Modeli: 1050 sayılı



Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre Türk mali yönetim ve denetim sürecinde Maliye Bakanlığı sorumlu temel kuruluştur. Bakanlık bu sorumluluğu bütçenin hazırlanması sürecinde, kalkınma planları ve yıllık programlarla uyum dolayısıyla Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'yla, uygulama aşamasında ise Hazine Müsteşarlığı'yla, denetim aşamasında ise Sayıştay Başkanlığı ile birlikte sorumlu bulunmaktadır.

1050 sayılı yasaya göre Maliye Bakanlığı, bütçenin uygulama sürecinde harcamalara yönelik gider ve mal bütçesiyle ilgili olarak merkezde Bakan'a bağlı olarak Maliye Teftiş Kurulu<sup>62</sup>, genel müdürlere bağlı olarak Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Kontrolörleri, Muhasebat Kontrolörleri ve Milli Emlak Kontrolörleri, taşrada ise Defterdara bağlı olarak Muhasebe Denetmenleri ve Milli Emlak Denetmenleri şeklinde örgütlenmiştir. Gelir bütçesiyle ilgili olarak merkezde Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu, Gelirler Genel Müdürlüğü'ne bağlı Gelirler Kontrolörleri (Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kuruluşuyla Başkanlığa bağlı), taşrada ise Defterdara bağlı Vergi Denetmenleri (Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kuruluşuyla Vergi Dairesi Başkanlığı'na) tarafından gerçekleştirilmektedir. Gümrük Müsteşarlığı Teftiş Kurulu ve Hazine Kontrolörleri Kurulu ise sırasıyla Müsteşarlıklarının görev alanları olan gümrüklerden elde edilen gelirler ve hazine işlemleri üzerinde denetim yapmaktadırlar. Kısaca, yukarıda sayılan denetim birimleri bütçenin gelir gider ve harcamaları üzerinde “*sistem temelli mali denetim*” yapmaktadırlar. Harcamacı kuruluşların denetim birimlerinde görev yapanlar ise teşkilat kanunlarının verdiği yetkiye dayanarak görevleri yanında ancak “*olay temelli mali denetim*” yapma yetkisine sahiptirler.

1050 sayılı yasada kamu kurum ve kuruluşlarında bütçe dairesi, maliye başkanlığı ve saymanlık müdürlüklerinin kontrolünde gerçekleşen bir bütçe harcamalarının öncesinde “*mali kontrol*”ünü sağlayan bir denetim sistemi bulunmaktadır. Harcama sonrasında ise “*sistem temeline dayalı mali denetim*” yapan Maliye Bakanlığı ve Sayıştay denetimidir. Harcamaların denetimi konusunda genel yetkili bu iki kurum bulunmaktadır. Dolayısıyla

<sup>62</sup> Maliye Teftiş Kurulu, mali denetim alanında Maliye Bakanlığı'nın diğer bakanlıklar üzerinde bütçenin uygulama sürecindeki vesayetinin uygulayıcısı olması dolayısıyla, mali alanda Bakanlık Teftiş Kurulu olarak değil, Maliye Teftiş Kurulu olarak nitelendirilmektedir. 178 sayılı KHK'nin 20'nci maddesi “Maliye Teftiş Kurulu, bir Başkan ile Maliye Başmüfettişi bakan adına aşağıdaki görevleri yapar” hükmü taşımaktadır. Aynı şekilde Mülkiye Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'ne göre benzeri fonksiyon üstlendiğinden aynı şekilde adlandırılmaktadır.

gerek Dünya Bankası ve IMF tarafından, gerekse Avrupa Birliği tarafından Türk kamu mali sisteminin denetiminde çok sayıda denetim birimi olduğu iddiası objektif bir temele dayanmayan bir iddiadır. Çünkü her kamu idaresinin kendi faaliyetlerinin amacına ya da yasal düzenlemelere uygun yapılabildiğinin denetimi görevi ile bu birimde yapılmış olan mali nitelikte bir usulsüzlük olayın incelenmesi ile “sisteme temelli mali denetim” arasında hiçbir ilişki bulunmamaktadır. Maliye Bakanlığı ve Sayıştay dışındaki kurumların bütçeden yapılan harcamalarla ilgili yaptıkları “olay temelli mali denetim” olup, incelenen “olaya ilişkin yapılan bir usulsüzlük denetimi” olup, “sisteme dayalı bir mali denetim” değildir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre;

İç denetim: “Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için; kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan, *bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir*. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

İç denetçi: “İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır. İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir. İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz. İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile mali hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.”

İç denetçinin görevleri: “Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, idarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek, mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak, denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak, denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.”

5018 sayılı yasa ise harcama sonrası denetimde Maliye

Bakanlığının bütün harcamacı kuruluşlar üzerindeki rolünü ortadan kaldırmakta ve harcama denetimi görevini her idarenin üst yöneticisine bağlı olarak çalışan iç denetçilere vermektedir. İç denetimin tanımı her ne kadar 5436 sayılı yasa ile değiştirilerek, yalnızca rehberlik olan niteliği değiştirilerek “*bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti*” olarak yapılmış olsa da öncelikle iç denetim faaliyetine yüklenen anlamın “kontrol” faaliyetinden çok “rehberlik” olarak değerlendirildiği açıktır. Denetimde başvurulacak etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri soyut ve genel nitelik taşımaktadır. İç denetçinin hem programı üst yönetici tarafından belirlenmekte, hem de raporu üst yönetici tarafından değerlendirilmekte olduğundan, iç denetçinin bağımsızlığı yalnız yasa metninde yazılı olup, hiçbir uygulama alanı bulunmamaktadır. İç denetçinin gerek sicil gerekse özlük hakları yönünden üst yöneticiye bağlı olduğu değerlendirildiğinde, iç denetçinin objektif, bağımsız denetim faaliyeti yapmasının mümkün olmadığı açıktır. Bütün bunlara ülkemizde yönetimin denetime bakış açısı eklendiğinde, 5018 sayılı Kanun ile getirilen iç denetimin görev alanında harcama sonrasında yapmış olduğu denetimin değil verimlilik, ekonomiklik ve verimlilik konusunda, en temel yasal düzenlemelere uygunluk denetimini sağlaması olanağı bulunmamaktadır. Ayrıca iç denetçilerin *İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*'le belirlenen sayıları dikkate alındığında,<sup>63</sup> 5018 sayılı yasa ile getirilen denetimin, 1050 sayılı eski yasaya göre yapılan denetimin etkinliğini sağlamayacağı açıktır.

Bu nedenlerle 5018 sayılı yasa ile getirilmiş olan iç denetim modeli, ülkede denetim açığına yol açarak, büyük ölçekli ve yaygın usulsüzlük ve yolsuzluklar neden olacak nitelikler taşımaktadır. Maliye Bakanlığı'nın yasanın 75'inci maddesine göre “*malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı,*

<sup>63</sup> İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 12.07.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdi. Genel bütçeli idarelerden Savunma Bakanlığı 25, Maliye Bakanlığı 25, Milli Eğitim Bakanlığı 25, Sağlık Bakanlığı 25, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 15, Tarım Bakanlığı 10, Çevre ve Orman Bakanlığı 10, Gelir İdaresi Başkanlığı 25, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 15; Özel Bütçeli İdarelerden Ankara Üniversitesi 10, İstanbul Üniversitesi 10, Savunma Sanayi Müsteşarlığı 5, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 8, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu 5, Sosyal Güvenlik Kurumu 30, Adana İl Özel İdaresi 3, İstanbul İl Özel İdaresi 5, Ankara İl Özel İdaresi 5, Ankara Büyükşehir Belediyesi 15, Antalya Büyükşehir Belediyesi 5, İstanbul Büyükşehir Belediyesi 20, Samsun Büyükşehir Belediyesi 5, Tekirdağ Belediyesi 3, Sinop Belediyesi 3, Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Müdürlüğü 5, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 5'er denetçi olmak üzere kamu idareleri itibarıyla iç denetçi sayısı toplamı 1382 kişidir.

*belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir”* hükmüne dayanarak yapacağı müdahale sistemde ortaya çıkacak denetim açığını kapatmayacağı açıktır. Halbuki iç denetim sisteminin yerleşmesi sürecinde sistem üzerinde Maliye Bakanlığı'nın sistemli denetiminin olması gerekirdi.

Aslında ile ilgili tartışmaların yapıldığı süreçte Maliye Bakanlığı'nın sistemde denetim üzerinde bir kontrol, denetim işlevinin olacağı değerlendirmeleri yapılmış ve genel kabul görmüştür. Ancak yasa'nın son düzenleyicileri tarafından bu düzenleme metinden çıkartılmıştır. 5018 sayılı yasa hazırlık aşaması Maliye Bakanlığı tarafından yapılmış bir düzenlemedir. Fakat ilginç olan husus, mali denetim sistemini kurmak ve sağlıklı işlemlerini sağlamaktan sorumlu olan Maliye Bakanlığı'nın bu görevini üstlenmekten “ısrarla” kaçınmış olmasıdır. Bu davranışta Maliye Müsteşarlığı görevinde bulunan kişinin ne kadar mesleki tutuculuk, ne kadar Hükümetin Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile yapmayı düşündüğü teftiş kurullarını ortadan kaldırma planının olduğunu bilmek olanağı bulunmamaktadır.

Kamu Kurumlarının Denetimini Özel Şirketlere Açılması Hazırlığı ya da “Türkiye’de 129 Harcama Sonrası Mali Denetim Birimi, Onüçbin (13.000) Denetçi Var” Propagandası: Türkiye’de kamu mali yönetim ve denetim sistemiyle ilgili Dünya Bankası, Avrupa Birliği, OECD ve IMF tarafından yapılan birçok raporda yapılan ortak bir değerlendirme bulunmaktadır: “*Türk kamu mali sisteminin denetiminde çok sayıda denetim birimi ve denetim elemanı bulunmaktadır (harcama sonrası denetim yapan 129 ayrı denetim biriminde, onüçbin denetim elemanı), bu birimler arasında koordinasyon bulunmamaktadır. Denetim birimleri arasındaki koordinasyonsuzluk dolayısıyla, bazı alanlarda mükerrer denetim yapılırken, bazı alanlar denetim dışında kalmaktadır.*” Bu tespitin devamında düzenlenen raporlar neredeyse aynı cümlelerle “*denetim alanında mevcut koordinasyonsuzluk sorunu ülkede yolsuzluklara, büyük ölçekli yolsuzluklar ise sürdürülemez nitelikteki kamu mali yapısı dolayısıyla krizlere neden olmaktadır.*” Raporların sonuç bölümleri ise “*Türk kamu mali sisteminin yolsuzluk ve krizler yaratmayan*

*sağlıklı bir yapıya kavuşabilmesi için kamu mali denetim sisteminde reform yapılmalıdır”* demektedir. Türkiye’nin denetim sistemiyle ilgili olarak yapılan bu değerlendirmeler objektiflikten yoksun iddialardır.<sup>64</sup>

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programda,<sup>65</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, OECD’nin Yönetim ve Yönetişimde İlerlemelerin Desteklenmesi (SIGMA) Raporu ve Avrupa Konseyi’nin 1256/1999, 1266/1999, 1681/94, 595/91 sayılı düzenlemelerine dayanılarak Türk mali denetim sistemine ilişkin *“harcama sonrası denetim yapan yaklaşık 129 birimde, 13.000’in üzerinde eleman görev yapmaktadır”* değerlendirmesi yapılmaktadır. Aynı tespit 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un teftiş kurullarının kaldırılması gereğine ilişkin gerekçede de yer almaktaydı.

Kamu mali denetim sisteminde reform yapmayı öngören bu raporların gerçekleştirmek istediği temel bir hedef bulunmaktadır: Kamu idarelerinin denetimlerinin özel denetim şirketlerince yapılmasını sağlamaktır.<sup>66</sup> Dünya Bankası ve TÜRMOB (Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği)’un 12–14 Ocak 1994 tarihli ortak düzenledikleri

<sup>64</sup> Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği raporlarında 1990’lı yıllardan itibaren yapılan eleştiri bütçe dışında (fonlar, döner sermayeler, vakıflar gibi) gerçekleşen harcamalar ve bunların denetimsizliği olmuştur. Türkiye’de bütçe dışı fonların oluşturulmasında sorumluluğu olan Hazine Müsteşarlığı, bütçe dışında yer alan fonların yaratılmasındaki bu sorumluluğunu dikkatlerden kaçırıp, bütçe dışında kalan harcamaların denetlenmemesini, denetim birimlerinin çokluğuna bağlayarak açıklamışlardır. Türkiye’de 129 birimde görev yapan ve sayıları onüçbin (13.000)’i aşan harcama sonrası denetim yapan denetim elemanı bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, Bankacılık Kanunu’na göre gereken şartları taşımayan bankalar hakkında denetim görevini yapmayan/yapamayan Murakıp ile TCDD’nda denetim görevi yapan bir Müfettişin mali konularda yaptıkları denetimin nitelikleri farklıdır. Murakıp bankacılık sisteminde yaptığı mali denetim bir sistem denetimi iken TCDD Müfettişinin bir bilet usulsüzlüğü ile ilgili yaptığı denetim ya da soruşturma/inceleme olay temelli bir denetimdir. Bu nedenle Türkiye’de harcama sonrası yüzyirmidokuz denetim birimi ve onüçbin denetim elemanının yaptıkları görevler nitelik itibarıyla farklıdır.

<sup>65</sup> Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1, Ankara, 2004, s.176.

<sup>66</sup> Bu hedef, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nun denetim sisteminin etkinliği ve sorunlar bölümünde ortaya konmaktadır, Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1, Ankara, 2004, s.122.

denetim sempozyumunda ele alınan konulardan birisi Türkiye’de kamu idarelerinin denetimine ilişkindir. Dünya Bankası Uzmanı Mourice Mould’un hazırladığı, “Türkiye’de Muhasebe, Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Gelişimi” başlığı taşıyan raporu sempozyumda sunulmuş olup, yapılan tartışmalar sonucunda yapılan değerlendirme: “*Kamunun denetimine ilişkin faaliyetlerin özel sektör firmalarına devredilerek, kamu denetim birimlerinin görev tanımını özel sektör tarafından gerçekleştirilen denetim ve mali sistemin kontrolü şekline dönüştürülmesi*” dir.

DB, IMF, AB ve OECD raporlarında yapılan Türk kamu mali denetiminin ilişkin değerlendirmelerin amacı gayet açıktır. Kamu idarelerinin denetimlerin özel sektör şirketleri tarafından yapılmasıdır. Aslında burada kast edilenin Türk özel sektör firmalarının olmadığı da açıktır. Sempozyum TÜRMOB ile ortaklaşa yapılmış olsa da özel sektör olarak kastedilen “yabancı denetim şirketleri”dir. Bu şirketler başta “büyük beşler<sup>67</sup>” (the big five) PriceaterhouseCoopers, KPMG, Erns&Young, Deloitte&Touche ve büyük bir yolsuzluk skandalındaki sorumluluklarından dolayı iflas ettirilmiş Arthur Andersen’den oluşan uluslararası denetim şirketleridir. Kamu mali denetim sistemine getirilmek istenen model sistemin öncüsü olan ABD’de dahi uygulanmayan 1978 yılı öncesi eski versiyonu ile taşınmaktadır.

Denetim sisteminde Anglo-Sakson modeli uygulamakta olan ABD, 1978 yılına kadar uygulamış olduğu kurumların kendilerine bağlı iç denetçiler, Sayıştay ve özel denetim şirketlerinden oluşan modelin usulsüzlük ve yolsuzluklarını önleyemediği için ilk deneme niteliğinde 1974 yılında olma üzere, sistemlerine Bakanlıklar dahil olmak üzere 59 federal kuruluşa teftiş kurullarını oluşturmuş olup, bu kuruluşlarda yaklaşık 11.500 müfettiş görev yapmaktadır. Yalnız Sağlık Bakanlığında görevli müfettiş sayısı 1.500 kişidir.

Türkiye’de Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile bütün teftiş kurullarının kaldırılmasını amaçlayan bir denetim modeli getirilmek istenmiş ancak yasa veto edildiğinden uygulamaya geçememiştir. Ancak 5018 sayılı yasa ile mali denetim konusunda

<sup>67</sup> “Büyük Beşler” (the Big Five) Arthur Andersen şirketinin iflası sonrasında “Büyük Dörtler” (the Big Four) olarak adlandırılmaktadır. Arthur Andersen firması ABD’de bağımsız denetim ve danışmanlık faaliyeti yapan bir şirket olup dünya sıralamasında 7’nci büyük firma Enrol Şirketi’nin (21 bin kişinin çalıştığı, varlıkları toplamı 70 milyar dolar) denetim standartlarına aykırı hareket ederek şirketin mali durumuna ilişkin sahte raporlar düzenlediği için 2.12.2001 tarihinde iflas etmesinde sorumlu tutulmuş ve şirket yetkilileri para ve hapis cezalarına çarptırılmış ve denetim firması iflas etmiştir.

Maliye Bakanlığı'nın harcama sonrasında yaptığı denetim yalnızca 75'nci maddede belirtilen "*malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı*" şeklinde ağır şartlara bağlanarak ortadan kaldırılmıştır. Kamu mali sistemine getirilmek istenen mali denetim modeli, denetim sisteminde boşluklar yaratarak özel denetim şirketlerinin kamu idarelerinde denetim yapmalarını sağlama amacına yönelik bir sistem getirmektedir.

Kamu idarelerinin denetimini Anglo-Sakson denetim sistemine göre iç denetim ve dış denetim olarak ayırma tabi tutmanın amacı, dış denetim olarak nitelendirilen özel şirket denetiminin kamu denetim sistemine sokulmak istenmesidir. Büyük yolsuzluk olaylarının sorumlusu olan yabancı denetim şirketlerine Türk kamu idarelerinin denetiminin verilmesi, ülkede yolsuzlukların azaltılması değil, artırılmasına neden olacaktır.

### **5018'in Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu**

Denetimin iç ve dış denetim olarak ayırma tabi tutulup, dış denetimi "Sayıştay'ın yapacağı ya da yaptıracağı" şeklinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nu ile getirilmeye çalışılan sistem, kamu idarelerinin denetiminin özel şirketler tarafından yapılması sonucunu yaratacağından, Anayasa'da kamu hizmeti olan denetim hizmetinin memurlar dışında kimselerce yapılamayacağı gerekçesiyle Anayasaya aykırı görülerek Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş bulunmaktadır. Ancak Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile veto edilen dış denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun faaliyet raporlarına ilişkin 41'nci, genel uygunluk bildirimini düzenleyen 43'ncü, düzenleyici ve denetleyici kurumların denetlenmesiyle ilgili geçici 10'ncü madde ve dış denetimi düzenleyen 68'nci madde olmak üzere Anayasaya aykırılığı devam ettirmektedir. 5018 sayılı yasanın 68'nci maddesine göre dış denetim:

"Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak; a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının

belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir. Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.

Sayıştay tarafından yapılan denetim TBMM adına yapılmakta olup yasama denetimidir. Denetimin kapsamının ve içeriğinin farklı olması bir yana denetim yapılan güç yasama gücüdür. İç denetçiler tarafından yapılan denetim sorumluluğu 5108 sayılı yasanın üst yöneticilere yüklediği sorumlulukların yerine getirilmesi amacını taşımaktadır. Ancak yürütmenin siyasi sorumlusu bakanların bu yasaya göre sorumluluklarının nasıl yerine getirileceği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.

KMYKK'nun 68'nci maddesine göre kamu mali yönetiminde denetim sistemi iç ve dış denetim olarak iki kategoriye ayrılmakta, iç denetimin üst yöneticilere bağlı çalışan iç denetçiler, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacağı hüküm altına alınmış bulunmaktadır. 5018 sayılı yasa ile getirilen sistem Maliye Bakanlığı tarafından yapılan denetimi 75'nci maddede: "*Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir*" şeklinde düzenlenmiş olup, Maliye Bakanlığının harcamaların yapılması sonrasında denetim yapmasını imkânsız hale getirmektedir. Bu düzenleme Maliye Bakanlığının kamu mali yönetim ve denetimi konusunda Bakanlığın kamu idareleri üzerinde olması gereken mali denetim yetkisini ortadan kaldırmaktadır. Bu maddeyle getirilen düzenleme merkezi yönetim (Maliye Bakanlığı)'in mali vesayet yetkisini harcamacı kuruluşlara devrederek ortadan kaldırmaktadır.



Yasa ile getirilen yeni düzenlemede kamu yararı olmadığı gibi yürütmenin harcama sonrasında merkezi denetimini ortadan kaldırdığından Anayasa'nın görev ve sorumluluk başlığını taşıyan 112'nci maddesi "*Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür*" hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü 5018 sayılı yasa ile yapılan düzenleme ile Maliye Bakanının bütçe harcamalarının yapılması sonrasındaki sorumluluk alanına ilişkin görev ve yetkisi ortadan kaldırılmaktadır.

Maliye Bakanı ve diğer bakanlar 5018 sayılı yasanın 10'ncu maddesi: "*Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar*" diyerek üst yöneticilere bütçe kanunu ile verilen harcama yetkisinin "*stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde*" kullanılıp kullanılmadığı sorumluluğunu nasıl yerine getireceklerdir herhangi bir açıklık bulunmamaktadır. Bu nedenle Anayasa'nın 112'nci maddesine aykırılık taşımaktadır.

Üst yöneticiler bu sorumluluğu 5018 sayılı yasanın 11'nci maddesinde açıkça ifade edildiği üzere: "*Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili,*

*ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler”* şeklindeki düzenleme ile yerine getirmektedirler.

5018 sayılı yasanın 11’nci maddesinde yer alan üst yöneticinin bütçe kanunlarıyla kullanımlarına verilmiş olan kaynaklardan dolayı sorumluluğunun Bakana karşı nasıl yerine getirileceği düzenlenmemiştir. Üst yöneticiler “*harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla*” yerine getirmektedirler ancak sorumlulukların yerine getirilip getirilmediği hususuna ilişkin yasanın 11’nci maddesinde ve diğer maddelerinde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Kısaca bütçeden kamu idarelerine ayrılan kaynakların harcamalarının yapılması sonrasında siyasi sorumlu olan bakanların ve özellikle maliye politikalarının uygulanmasından hükümete karşı sorumlu Maliye Bakanı adına bu sorumluluğun nasıl yerine getirileceğine ilişkin 5018 sayılı yasada herhangi bir düzenleme bulunmaması Anayasa’nın 112’nci maddesine aykırılık taşımaktadır.

## **SONUÇ**

Türk kamu mali yönetim ve sistemine köklü değişiklikler getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1990’lı yılların ortalarından itibaren Dünya Bankası (DB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Avrupa Birliği (AB)’nin baskı ve dayatmaları ile çıkarılmış, Türk mali yönetim sistemini parçalamayı amaçlayan bir düzenlemedir.

Bu yasa ile getirilmek istenen, merkezi mali gücün yetkilerinin harcamacı idarelere özerklik verilecek ölçüde dağıtılması suretiyle ademi merkezi-yerelleşmeci bir mali yapılanma yaratmaktır. Merkezi mali yönetim ve denetim yetkilerinin dağıtılmasıyla elde edilmek istenen amaç, kamu idarelerinin denetiminin özel şirketlere açılmasını sağlamaktır.

Türk kamu mali sisteminin 1980’li yıllardan itibaren neoliberal politikalar doğrultusunda değiştirilmesi sürecinin günümüzde

yaratığı sonuçlar ortadadır. Bir yıllık GSMH tutarına yakın, sürdürülemez boyutta iç ve dış borç, sürekli artan dış ticaret ve cari işlemler açığı ile ülkenin tamamen kısa vadeli dış kaynak (sıcak para) ile finansmanının sağlandığı, bıçaksırtı dengeler üzerinde sürdürülen kırılgan bir kamu maliyesi ve ekonomik yapıdır. Bu yapı içinde bütçe harcamaları içinde en yüksek pay faiz ödemelerine ayrılmakta ve uluslararası finans kuruluşları bütçede faiz dışı fazla yaratılması şartlı krediler yoluyla, ülkenin her alanında egemenlik haklarını ortadan kaldıracak ölçüde ve onur kırıcı şekilde devletin her alanına müdahale etmektedirler.

Türk kamu mali sisteminin iflas noktasına getirilmiş olmasının nedeni devletin merkezi yapısının uluslararası şirketlerin çıkarlarını esas alan neoliberal politikalar doğrultusunda çok parçalı hale getirilmiş olmasıdır. Devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesinin sorumlusu Maliye Bakanlığı, 1984 yılında nakit ve borç yönetim bütçesinin uygulayıcı biriminin Hazine Müsteşarlığı şeklinde örgütlenmesiyle başlatılmış olan görev ve yetkilerinin dağıtılması süreci, 5018 sayılı KMYKK ile harcamaların yapılması sırasında ve sonrasında kullandığı yetkilerin harcamacı idarelere devredilmesi suretiyle ivme kazanmış, 2005 yılında Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasıyla en son noktaya ulaşmıştır. Maliye Bakanlığı bütçenin ne harcama, ne gelir, ne de borç yönetimiyle doğrudan yetkili, yalnızca Devletin muhasebe kayıtlarını tutmaktan sorumlu bir kuruluş haline gelmiştir. Dünya Bankası tarafından başlatılan merkezi mali gücün dağıtılması, İngilizce ifadesiyle "delegation of financial power" sürecinde sona yaklaşmıştır. Nihai hedef, merkezi gücün tamamen devrini içeren, federal bir yapılanmanın gerçekleştirilmesidir.

5018 sayılı yasanın 11'nci maddesinin, bakanların, özellikle Maliye Bakanı'nın mali konulardaki siyasi sorumluluklarının gereğini nasıl yerine getirecekleri, Anayasa'nın 112'nci maddesiyle uygunluğu tartışmalıdır.

Uluslararası kuruluşların talepleri ve neoliberal politikalar doğrultusunda hazırlanmış olan 5018 sayılı yasa, sadece mali alanda yaygın usulsüzlük ve yolsuzluklara neden olarak, mali disiplinin tamamen ortadan kaldırılması ve mali iflase neden olmayacak, aynı zamanda merkezi yönetim yetkilerinin harcamacı idarelere özerklik sağlayacak derecede devredilmesini sağlayarak, ademi merkezi-yerelleşmeci bir sistemin kurulmasının da temelini oluşturmaktadır. Bu nedenle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve

Kontrol Kanunu sadece bütçe harcamalarının yönetim ve denetimini düzenleyen mali nitelikte, teknik bir yasa olmayıp, merkezi devletin en temel çekirdeği olan mali gücünün dağıtılarak, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile başlatılan fakat başarılı olamayan merkezi ulus devlet sisteminden ademi merkezi-yerelleşmeci federal yapıda bir örgütlenmeye geçişin alt yapısını oluşturacak niteliklere sahip bir düzenlemedir.

Kısaca, 5018 sayılı yasa, Dünya Bankası Türkiye temsilcisinin ifadesiyle “merkezi mali gücün dağıtılması”, İngilizce ifadesiyle “delegation of financial power”, işlevini tam anlamıyla yerine getirecek nitelikte bir düzenlemedir.