

MALİ YÖNETİM REFORM SÜRECİNE İLİŞKİN EKSİKLİKLER VE ZAAFLAR!

ÖZET: Bu makalede, Türkiye’de gerçekleştirilen mali yönetim reform süreci bağlamında yaşanan belirsizlikler ve eksiklikler ile başarılı bir reform sürecinde nelerin yapılması gerektiği; reform ile getirilen yeni yapı ve anlayışın geleneksel bürokratik sistemde oluşturduğu direnç; reformun temelini oluşturan kamu mali yönetim ve kontrol kanununun, genel olarak neleri kapsadığı ve hedefleri; mali reformun içsel ve dışsal dinamiklerinin analizi ve bu dinamiklerin reform sürecine olan etkileri; mevcut bürokrasinin reforma bakışı ve reform sürecinde meydana gelen belirsizlik ve zaafların neler olduğu ile çözüm yolları, gibi hususlara yer verilecektir. Son olarak ise; Türkiye’de gerçekleştirilen mali yönetim reformunun hayata geçirilmesinde iç dinamiklerden daha çok, dış dinamiklerin etkili olduğu; ve bu durumun da bazı komplikasyonları doğurduğu ifade edilerek, sorunlara ilişkin olarak ne yapılması gerektiğine ilişkin hususlara kısaca yer verilecektir.

ANAHTAR KELİMELEER: Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, Mali Yönetim Reform Süreci, Geleneksel Bürokrasi, Yeni Kamu Yönetimi

1- GİRİŞ

Özellikle 1980’li yıllardan itibaren demokrasi söylemi tüm dünyada yaygın bir hal almış ve sivil toplum örgütleri, devlet kurumları karşısında etkin bir pozisyon elde etmiştir. Bununla birlikte, uluslararası sistemin, tarafı olduğu sözleşmeler vasıtasıyla ulus devletlere bir takım yükümlülükler yüklemesi; temel hak ve özgürlüklerin birey hesabına öncelikli bir konu olarak ön plana çıkması; yönetilen ve aynı zamanda edilgen bir konumda bulunan halkın, kendisine ait olan kaynakların devlet erki tarafından yönetilmesi sürecine daha etkin bir şekilde katılmak istemesi gibi unsurlar; devlet mekanizması içinde yer alıp, ihtiyaca cevap verebilecek ve aynı zamanda uluslararası bir niteliği ve boyutu olan, bir kontrol ve denetim mekanizmasını gerekli kılmıştır.

Ziya ALP
İç Denetçi,
Marmara Üniversitesi



Bu ihtiyacın ortaya çıkardığı reform hareketleri, özellikle 1980'lerden bu yana hakim hale gelen yeni kamu yönetimi (new public management) yaklaşımı çerçevesinde gerek dünya genelinde gerekse Türkiye'de büyük bir ivme kazanmıştır. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlara kuramsal temel oluşturan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, verimlilik, etkililik, ekonomiklik gibi temel ilkeler etrafında kamu yönetiminin performans yönetimini esas alan, sonuca ve hedefe odaklanmış, yerel ve yerinden yönetime ağırlık veren bir anlayışla yönetilmesini öngörmektedir. Bu yaklaşım doğrultusunda kamu mali yönetimi alanında da önemli değişimler yaşanmaktadır. Bu değişimin esas unsurları; kamu kaynaklarının öncelikli kamu hizmetlerine ayrılması, tahsis edilen kaynakların tespit edilen amaçlara uygun, etkin, etkili ve verimli bir şekilde kullanılması, ilgili idarelere ve bunların harcama birimlerine, bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında daha fazla yetki verilmesi, faaliyetlerin esnekliğinin artırılması ve kaynakların yönetilmesi sürecinde hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanması, gibi hususlardır.¹

Aynı dönemde, Dünya'da ve Türkiye'de meydana gelen değişim ve dönüşümler kamu yönetimi aygıtını da derinden etkilemiştir. Bu noktada, 1999 yılında Helsinki Zirvesinde AB'ne aday ülke olarak kabul edildikten sonra Türkiye'de, mali yönetim ve kontrol alanını düzenleyen yasal mevzuatın AB mevzuatıyla uyumlaştırılması yönünde çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. 2000'li yılların başından itibaren IMF ve Dünya Bankası ile yürütülen anlaşmalar çerçevesinde kamuda iç denetim ihtiyacının farkına varılmış ve AB müktesebatına uyum sürecinde, üye ülkelerin bütçe uygulamalarında standart bir uygulama olan "Kamu İç Mali Kontrol" sisteminin ülkemizde de uygulanması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda, kamu maliyesinde bir reform olarak nitelenen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir.²

Kanun gerekçesine göre daha etkin, ulusal program ve diğer resmi belgelerde yer alan uluslararası standartlara ve AB normlarına uygun bir mali yönetim ve

kontrol yapısı amaçlanmıştır. 5018 sayılı kanun stratejik planlar, performans esaslı çok yıllık bütçeler, mali saydamlıkla ilgili düzenlemeler, iç ve dış denetimin birbirinden ayrılması gibi, bir dizi mekanizmayı içermektedir. Bu mekanizmalar ile siyasi ve idari sorumluluğun ayrıştırılması, bütçe uygulama sürecine siyasi müdahalelerin engellenmesi amaçlanmıştır.³

Bu makalede, özellikle Türkiye bağlamında ve 5018 sayılı Kanun özelinde gerçekleştirilen reform süreci analiz edilecektir. Bu analiz yapılırken, önce Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanunu genel olarak ele alınacak, daha sonra ise buna ilişkin reform süreci bir bütün olarak değerlendirilecektir. Ayrıca reform sürecine ilişkin eksiklikler ve belirsizlikler ifade edilerek, nelerin yapılması gerektiğine işaret edilecektir. Son olarak ise reform ihtiyacının ve dinamiklerinin iç ve dış faktörler açısından değerlendirilmesi yapılarak, mevcut komplikasyonlara ve bu komplikasyonların doğurduğu sorunların çözümüne yönelik olarak nelerin yapılması gerektiği hususlarına yer verilecektir.

2- MALİ YÖNETİM REFORMUNA ESAS TEŞKİL EDEN 5018 SAYILI KANUNA GENEL BİR BAKIŞ

5018 sayılı kanun devletin ve mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması sürecinde çok temel bir düzenleme niteliğini haizdir. Yasanın diğer önemli bir niteliği ise mali yönetimin temel kanunu olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırması ve onun yerine geçmesidir.⁴ Eski Kanun yasa, yürütme ve yargı organları olarak isimlendirilen kuruluşları kapsamaktaydı. Bunların ortak özelliği genel bütçeli olmaları ve tümünün devlet tüzel kişiliği içinde erimiş olup ayrı tüzel kişiliklerinin bulunmamasıydı. Yeni kanun ise merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemini düzenlemektedir. Görüldüğü üzere yeni kanun, kapsamını uluslararası standartlara uygun olarak çok geniş olarak belirlemiştir.

1 DPT, Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayınları, Ankara 2006, s. 8

2 Yasin Sezer ve Tamer Kavakoğlu, "Denetimin Denetişime Evrilmesi", *Denetişim Dergisi*, Sayı: 6, s. 42

3 DPT, Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayınları, Ankara 2006, s. 66

4 Selime Güzelsarı, *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2008, s. 242

Bu kanunla birlikte bütçe kapsamı genişleyecek ve böylece bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinlik artacak; mali yönetimde şeffaflık sağlanacak; hesap verme mekanizması ile harcama sürecindeki yetki-sorumluluk dengesi daha sağlıklı bir şekilde oluşturulacak ve etkin ve standartları olan bir iç kontrol mekanizması kurulacaktır. Böylece kamu idarelerinin bütçe yapma ve uygulama sürecindeki etkinlikleri artacaktır.⁵ Şunu da unutmamak gerekir ki; iç kontrol mekanizmasının etkinliğinin değerlendirilmesi çok önemli olup, bunun yerine getirilmesi iç denetim müessesesi ile gerçekleştirilecektir. Dolayısıyla bu yasanın özellikle denetim sistemine yaptığı en büyük katkı; iç denetim kurumunun kendisi ve bu kurumun iç kontrol sisteminin etkinliğini değerlendirme işlevidir.

Daha önceki düzenlemede harcama yapmaya yetkili görevli ile bu harcamadan sorumlu kişi uygulamada farklı kişilerken, yeni uygulamada söz konusu yetki ve sorumluluk tek kişide birleştirilmiştir. Böyle bir düzenleme ile yetki-sorumluluk dengesi etkin hale getirilerek, harcamaların kontrol altında tutulması amaçlanmıştır.⁶ Eski sistemde harcama yetkisi, kurumun en üst görevlisi olan ita amirlerinde iken; sorumluluk ise, harcama yapma yetkisi olmadığı halde sayman ve tahakkuk memurlarının üzerinde idi. Bu dengesizlik yeni yasayla birlikte düzeltilerek, yetki kime verildiyse sorumluluğunda ona ait olduğu anlayışı getirilmiş ve böylece yetki-sorumluluk dengesi sağlıklı bir biçimde kurulmuştur.

Yeni kanunla birlikte, her bir harcamacı kamu idaresinin görev, yetki ve sorumlulukları "yönetim sorumluluğu" esasını altında artırılmış ve Maliye Bakanlığına sadece merkezi uyumlaştırma fonksiyonunu yerine getirme görevi verilmiştir.⁷ Başka bir ifadeyle, kamu idarelerinde oluşturulan mali hizmetler birimleri va-

sıtasıyla mali yönetim ve kontrol fonksiyonunun idaresinin kendi yönetim sorumluluğu altında yürütülmesi anlayışı esas alınmıştır.

Örneğin, bu doğrultuda kamu kurumları bünyesinde bulunup Maliye Bakanlığına bağlı olan maliye başkanlıkları ve bütçe dairesi başkanlıkları kaldırılmıştır. Bu durum yeni kanunun, mali yönetim ve kontrol sorumluluğunu, idarelerin bizzat kendisine vermesinin somut bir göstergesidir.

Diğer yandan, Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanılmasında ve denetimi de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak şartıyla 5018 sayılı kanun hükümlerine tabi kılınmıştır. Merkezi yönetim kapsamında yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların ise kanunun sadece bazı maddelerine tabi tutularak, özerk yapılarının korunması⁸ amaçlanmıştır.⁹ Ayrıca il özel idaresi ve belediyelerin şirketleri ile köyler ve köylerin kendi aralarında teşkil ettikleri birliklerin kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin kapsamı dışında bırakılmış olduğu görülmektedir.¹⁰

Kanun kapsamı dışında bırakılan kamu idareleri şunlardır: Düzenleyici ve denetleyici kurumlar (mali özerkliklerinin korunması amacıyla Kanunun 3'üncü maddesinde sayılanlar hariç); Kamu İktisadi Teşebbüsleri; Belediye İktisadi Teşebbüsleri; T.C Merkez Bankası; Kamu Bankaları (Ziraat ve Halk Bankası); Kamu görevi veya hizmeti gören dernek ve vakıflar; 5018 sayılı kanunda değişiklik yapan 5436 sayılı kanunla yapılan düzenleme sonucu kapsam dışına çıkartılan kuruluşlar (TRT, TOKİ, TMSF gibi).

Ayrıca bu yasayla birlikte, denetim sisteminde de, büyük değişiklikler yaşanmıştır. Esasen kamusal faaliyetler üç yönden denetime tabi tutulur. Bunlardan birincisi kamuoyunun gözetim ve denetimidir. İkincisi parlamentonun doğrudan denetimi ya da onun adına

5 Ya da en azından kanunun yapılmasındaki görünen maksadın bunları gerçekleştirmek olduğu anlaşılmaktadır.

6 Ancak uygulamada kamu yönetimi kültürümüzü ve yönetim anlayışımızı dikkate aldığımızda bu dengenin gözetilip gözetilmeyeceği tartışmalıdır. Örneğin, Belediyelerde üst yönetici olan Belediye Başkanlarının harcama yetkilileri karşısında üstün konumu ve mutlak otoritesi bu dengenin sağlanması önünde önemli bir engeldir.

7 İlerleyen kısımlarda 5018 sayılı yasa öncesi uygulama ile yeni uygulamanın karşılaştırıldığı bölümde bu konu ayrıntılandırılmıştır.

8 Bu kurumlar, 5018 sayılı 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 tabi tutulmuşlardır. Dolayısıyla bu kurumlarda kanun kapsamında yer alan iç denetim sistemi öngörülmemiştir.

9 M. Sait Arcagök ve Ertan Erüz, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi*, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, Ankara, 2006, s. 30

10 M. Sait Arcagök ve Ertan Erüz, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi*, s. 32



dış denetim organlarınınca yapılan denetim faaliyetidir. Üçüncüsü ise; kamu idaresinin kendi iç dinamiklerinden hareketle kendi kendisini denetime tabi tutmasıdır. Özellikle 20. yüzyılda denetimin iç denetim ayağı büyük önem kazanmış; bu bağlamda birçok reform hareketi gündeme gelmiştir.

"2000'li yıllara geldiğimizde özellikle finans ve denetim alanında yaşanan bir takım yolsuzluklar ve bu yolsuzlukların neden olduğu krizler, devletin özel sektöre müdahalesini zorunlu kılmış; tüm bu yaşananlar ise devlet anlayışının (en azından teorik düzeyde) yeniden tartışılmaya başlanmasına neden olmuştur."

Kara Avrupa sisteminden etkilenen Türkiye'de mali yönetim ve denetim alanında hali hazırda köklü bir teftiş geleneği mevcuttur. Günümüze kadar, idari ve mali denetim, kurumların ilgili denetim birimleri tarafından; harcama sonrası mali denetim ise Maliye Bakanlığı denetim elemanlarınınca mevzuata uygunluk açısından icra edilmiştir. Sürekli ve disiplinli bir denetim mekanizması kurulamamış; ağırlıklı olarak birim, olay, kişi ve işlem odaklı bir denetim anlayışı etkili olmuştur. Özellikle risk yönetimi ile performans denetiminin gerçek anlamda gerçekleştirildiğini söylemek mümkün değildir. Ve sonuç olarak; denetim sistemi, kamu kaynaklarının sağlanması ve değerlendirilmesi çerçevesinde kendisinden beklenen işlevi yerine getirememiş ve bu açıdan da birçok eleştiriye maruz kalmıştır.¹¹

3- REFORM SÜRECİNİN ANALİZİ

3.1- Reform Zemini

Reformlar¹² belirli bir devlet anlayışı temelinde or-

11 Bkz. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık" *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.

12 Bu arada şunu da söylemek gerekir ki; sıklıkla yapılan hatalardan birisi, yeniden yapılandırma ile reform kavramlarına

ganize edilirler. Bir toplumda devletin görev ve rolü, öncelikle o toplumun devlet anlayışı ile şekillenmektedir. Bu durumun sonucu olarak, Batı Avrupa'da yakın zamanlarda birbirine karşıtlık gösteren iki devlet anlayışı kendini göstermektedir: Sosyal devlet düşüncesi ve Yeni Liberal devlet anlayışı. Bu anlayışlar devletin şekli yönünü belli bir çerçeveye oturtmuş; devletin değişik stratejilere yönelmelerine yol açmıştır. Bu nedenle, 60'lı ve 70'li yıllarda devletin genişleyen büyümesi "sosyal devlet" düşüncesi tarafından şekillendirilmiştir. Diğer yandan 80'li yıllardaki özelleştirmenin yükselmesi ise, Neo-Liberal devlet anlayışının bir zorlamasıdır.¹³ Ancak, 2000'li yıllara geldiğimizde özellikle finans ve denetim alanında yaşanan bir takım yolsuzluklar ve bu yolsuzlukların neden olduğu krizler, devletin özel sektöre müdahalesini zorunlu kılmış; tüm bu yaşananlar ise devlet anlayışının (en azından teorik düzeyde) yeniden tartışılmaya başlanmasına neden olmuştur.

Günümüzde ise kamu yönetimini değişim yönünde zorlayan üç temel eksen söz konusudur. Bunlardan birincisi; kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yükler ve bütçe açıklarının mali sistem üzerinde yol açtığı gediklerdir. İkincisi; bilgi ve iletişim teknolojilerinin çok hızlı gelişmesidir. Üçüncüsü ise; toplumsal taleplerin artması ve çeşitlenmesi neticesinde kamu yönetiminin performansının yetersiz kalmasıdır. Dolayısıyla kamu yönetimi reformu da, iki temel esas üzerinde şekillenmektedir. Birincisi devletin rolü olarak da bilinen, kamu yönetiminin görev alanının belirlenmesidir. İkincisi ise, bu görevlerin ne şekilde yapılacağıdır. Bu itibarla ne yapmalı ve nasıl yapmalı sorularından hangisine öncelik verileceği reformun temel stratejisini belirlemek adına zorunludur.¹⁴

aynı anlam ve işlevi atfetmek olmaktadır. Halbuki, yeniden yapılandırma kendi başına bir reform olmayıp reforma yönelik bir adımdır sadece. Zira reforma tabi kurumlar salt yapıdan oluşmazlar. Mevcut yapının işlenmesi ve bu işleyişe ilişkin ilkeler, kurallar, gelenekler ve örgütsel kültür de kurumların bir parçasıdır.

13 Mehmet Özel, "Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri", Editör: Mehmet Özel ve Veyssel Eren, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitabevi, 1.Baskı, Ocak 2008, s.151

14 Osman Yılmaz, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat 2001, s. 91, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf> (Erişim: 14 ARALIK 2011)

Elbette ki, köklü kurumsal ve yapısal reformlar için müsait siyasal zemini meydana getirmek çoğunlukla, şu ya da bu türden –ister savaş ya da yabancı ülkelerin baskısı gibi dış kaynaklı, ister devrim ya da ekonomik çöküş gibi içeriden olsun- çeşitli krizlere sebep olur. Her yeni kurumsal düzenleme, kazananlar yarattığı gibi kaybedenler de yaratır.¹⁵ Özel sektör anlayışıyla karşılaştığımızda, kamu kesiminin maruz kaldığı en büyük handikap; özel sektör, merhametsiz Darwinci bir rekabet ve seleksiyon sürecine girerken, kamu idarelerinin böyle bir tecrübeden mahrum kalmasıdır.¹⁶

Kuşkusuz köklü bir değişim sadece resmi kurallar üzerinden sonuca ulaştırılamayacaktır. Modern anayasal hükümetler ve hukuk düzeni, çoğunlukla Aristo'ya atfedilen “insanlar tarafından değil yasalar tarafından idare edilmek” sözünde belirtildiği gibi, devlet erkini kullanılması takdire bağlılığı sınırlandırmak için kasten kurulmuştur.¹⁷ Ancak bu yeterli değildir. Günümüzde kamusal faaliyetlerin meşruluğu, onların hukuki ve politik rasyonelliğinin yanı sıra ekonomik rasyonelliğine ve sorun giderme kapasitesine de bağlanmaktadır.¹⁸ Yani sadece hukuki ve idari yapıyı, rasyonel bir yöntemle düzenlemek yeterli değildir. Bu yapıyı ayrıca mümkün olan en etkin şekilde işletmek ve bunun sonucunda mevcut sorunlara pratik çözümler getirebilmek gerekir. Aksi takdirde meşruluğunu sağlayamayan siyasal iktidar ve reform sürecinde etkin olan devletin diğer kurumları, toplumsal kesimler tarafından gayri meşruluk ve kuralsızlık eleştirisiyle karşılaşacaktır. Böylece devletin meşruiyet zemini sorgulanır hale gelecek ve devlet aygıtının tabii bir işleyişle kendi varlığını devam ettirmesi, ancak geçici bir süre için mümkün olabilecektir.

Sadece anayasaları, kanunları ve diğer mevzuat düzenlemelerini kapsayan bir reform, istenilen neticeyi

vermeyecektir. Önemli olan sistemin işleyişi ve sorun çözme kapasitesi üzerinden köklü ve esaslı bir dönüşümü gerçekleştirebilmektir. Bunu gerçekleştirebilmek için de öncelikle Kamu Yönetiminin faaliyetlerini hangi amaçlara yönelik olarak sürdürdüğü ve bu amaçların günümüzde geçerliliğini koruyup korumadığı; içinde bulunulan koşulların gerekli kıldığı amaç ve hedeflerin neler olduğunun belirlenmesi gerekir.

Diğer yandan yapısal reformlara yönelik talebin yetersiz olması, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki kurumsal gelişmenin önündeki en ciddi engeldir. Bu çeşit bir talep, genellikle krizlerin ya da reformlara kestirme bir yol sunan olağanüstü koşulların bir ürünü olarak ortaya çıkar. Eğer güçlü bir iç talep yoksa kurumsal talep dışarıdan gelebilir.¹⁹ Aslında Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin birçok yapısal reformu dış dinamiklerin etkisiyle gerçekleştirmesinin arkasında yatan sebep, böyle bir gerekliliğin ve mecburiyetin olmasıdır diyebiliriz. Eğer iç dinamikler köklü ve esaslı bir dönüşümü yapmaya yetecek kadar güçlü ve aynı yönde hareket etme kabiliyet ve iradesine sahip değilse, birbirleriyle çatışan ekonomik ve siyasal çıkarlar, uzlaşma gerektiren büyük çaplı yapısal reformların gerçekleştirilebilmesinin önündeki en büyük engel olacaktır.

Güler'e göre; Türkiye, kamu yönetimi reform politikasını oluşturma bakımından büyük oranda bağımsız ve kurucu bir aktör olmamıştır. Yani yerli toplumsal güçler ve kurumlar, bu politikanın yapıcısı değil, uzantısı ve ikincil bir dinamiği konumundadır. Dolayısıyla birincil dinamik konumundakileri yönlendirme ya da politika oluşturma sürecine katılma noktasında, herhangi bir insiyatif sahibi değildir. Bu itibarla, reform politikası sürecinde yer alan birincil ve ikincil unsurların doğru ve açık bir şekilde tespit edilmesi, kamu reformlarının bilimsel açıklaması ve analizi bakımından çok önemlidir.²⁰

Her şeye rağmen 5018 sayılı kanun, geçmiş düzenlemeler ve uygulamalar dikkate alındığında Muhasebe-i Umumiye Kanununa ait birçok eksikliği

15 Francis Fukuyama, “Devletin İnşası: 21.Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim”, Çev. Devrim Çetinkasap, Remzi Kitabevi, 4.Basım, Nisan 2008, s.46-47

16 Francis Fukuyama, A.g.e s.102

17 Fukuyama Francis, *Devletin İnşası : 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*, Çev.Devrim Çetinkasap, Remzi Kitabevi, 4.Basım, Nisan 2008, s.90

18 Veysel Eren, “Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim – Yönetimsel ve Siyasal Liberalizasyon”, Editör: Mehmet Özel ve Veysel Eren, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitabevi, 1.Baskı,Ocak 2008, s.79

19 Francis Fukuyama, A.g.e., s.50

20 Birgül A. Güler, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Hukuk ve Adalet- Eleştirel Hukuk Dergisi*, Sayı: 2, Nisan-Haziran 2004, s. 30



ve sorunları giderme kapasitesine sahiptir. Bununla birlikte bu durum yeni yasanın da bir takım eksiklikleri ve problemleri olmadığı anlamına gelmemektedir. Fakat mevcut sistemde yer alan bazı sorunlu alanlarda, değişiklik veya revizyon yapılabilmesi, kurumsal taassuplar, şahsi çıkar yaklaşımları, grup menfaatlerini muhafaza etme güdüsü gibi sebepler nedeniyle mümkün olamamaktadır. Bu engeller aşıldığı takdirde tam anlamıyla arızasız bir mali yönetim ve kontrol sistemini kurmak mümkün olabilecektir. Türk bürokrasisinin yapısı, kurumlar arası güç dengeleri, çıkar çevrelerinin kanun yapma sürecine müdahil olması gibi hususlar, yapılması gereken bazı düzenlemelerin gerçekleştirilebilmesini engellemektedirler.²¹

Elbette ki, küreselleşen ve küçük bir mahalleyi andıran dünyamızda, tüm dünyayı ilgilendiren genel, yapısal ve konjonktürel dönüşümlerden etkilenmemek mümkün değildir. Ya bu dönüşümü kendi hesabımıza en az zararla ve en fazla faydayla değerlendireceğiz; ya da yaşadığı çevrede meydana gelen her türlü değişime karşı kendi kabuğuna çekilen bir kaplumbağa misali, kendimizi dış dünyaya kapatarak bu şekilde hayatta kalmaya çalışacağız. Tarihi geçmişimiz ve yaşadığımız coğrafya dikkate alındığında ikinci şık mümkün olmadığına göre yapılması gereken; mevcut çıkarlarımızı ve kırmızı çizgilerimizi²² esaslı bir unsur olarak dikkate almak suretiyle değişim ve dönüşüme ayak uydurmak ve hatta bu değişimi kendi lehimize dönüştürmeye çalışmak; değişimden etkilenmekle beraber aynı zamanda, onu etkileme ve yönlendirme gayreti içinde olmaktır.

3.2- Reform İhtiyacının Gerçekliği

Geçmişten günümüze, devletin üniter yapısının tehlikeye düşmesi ihtimaline karşı, kamu yönetiminde merkezîyetçi bir anlayış benimsenmiştir. Dolayısıyla tüm kamusal faaliyetlerin tek bir elden idare edilmek istenmesi, şişkin, ağır, etkisiz ve verimsiz bir bürokrasinin oluşmasına yol açmıştır. Dolayısıyla, toplum nezdinde kamu yönetiminin büyük sorunları olduğu ve bu sorunların çözülmesi için acilen bir şeylerin yapılması gerektiği yönünde bir ihtiyaç/inanç oluşmuş-

tur.²³ Zira, 2009 yılında Uluslar arası Şeffaflık Örgütü tarafından açıklanan 2008 Yılı Yolsuzluk Algılama Endeksine göre; Türkiye'nin 4.6 oranıyla 180 ülke arasında Polonya ve Ukrayna ile birlikte 58'inci sırada yer alması denetim sisteminin de kendisini kritiğe tabi tutmasının gerekliliğini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.²⁴

Ancak, bir kesim görüş sahipleri, meseleyi sadece hukuki ve mali faktörlere indirger iken, diğerleri ise siyasi argümanları tek belirleyici faktör olarak kabul etmektedirler. Bu bağlamda yapılan subjektif değerlendirmeler esasen politik görüşlerdir. Her iki tarafta, meseleyi kendi pencerelerinden değerlendirirken politik (*bir anlamda; gerçeği olduğu gibi değil de, bir takım hesaplar doğrultusunda olmasını istedikleri şekilde göstermek; var olan gerçeğin sadece bilinmesini istedikleri bölümü kadarını ifade etmek; mevcudun koordinatlarını, bulunulan konumdan/taraftan/açıdan yola çıkarak belirlemek; var olanı, bilinçli bir stratejinin gerektirdiği şekilde manipüle etmek...v.s*) hareket etmektedirler. Yapılması gereken şey ise, reformun ardında yatan bütün sebepleri ve argümanları bir arada değerlendirmek ve reel olanı spekülatif değerlendirmelerle gözden kaçırmamaktır.

Başka bir görüşe göre ise; iç denetim açısından ele alınan mali reform, sadece reel bir ihtiyacın hissedilmesi ya da buna gereksinim duyulması nedenleriyle salt içsel dinamiklerin harekete geçirmesiyle değil, bununla birlikte AB ile müzakereler çerçevesinde ve başat siyasi politikaların öyle gerektirmesi nedeniyle hayata geçirilmiştir. Zira, genel idari reform koşulunun AB tarafından ilk kez 2001 raporunda açıkça dile getirilmesinin ardından, Türkiye'nin aynı yıl Dünya Bankası'ndan mali sektör ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reform programları gerçekleştirmek amacıyla 'program amaçlı mali sektör' ve 'kamu sektörü uyum' kredilerini alması, genel idari reformun manivelasının, ya da itici gücünün, bir bakıma alınan bu finansal teşviklerin olduğunu düşündürmektedir.²⁵ Örneğin; IMF'den alına-

21 Ekrem Candan, "Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun İle Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler (II)" *Vergi Dünyası*, Sayı:296, Nisan 2006, s.178

22 Ulusal ekonomik çıkarların gözetilmesi anlamında.

23 Mehmet Özel, "Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma", Editör: Mehmet Özel ve Veysel Eren, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitabevi, 1.Baskı,Ocak 2008, s. 242

24 Yasin Sezer ve Tamer Kavakoğlu, "Denetimin Denetişime Evrilmesi", *Denetişim Dergisi*, Sayı: 6, s. 48

25 A. Argun Akdoğan, *Türk Kamu Yönetimi ve AB (Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme)*, TODAEİ, No:342, Ocak 2008, Ankara, s. 177

cak 340 milyon dolarlık kredinin serbest bırakılmasının ön koşulu, 5018 sayılı kanunun çıkarılması olarak belirlenmiştir. Ayrıca ortaya çıkan bir gerçek de şudur ki; Maliye Bakanlığı 1050 sayılı kanun ile mali yönetimin merkezi koordinasyon kurumu iken 5018 sayılı kanun ile yalnızca muhasebe kayıtlarını tutan, bütçe sürecini kendisine bildirilen bilgi ve belgeler üzerinden izleyen, sisteme hiçbir müdahale yetkisi bulunmayan bir muhasebe ve istatistik birimi haline getirilmiştir.²⁶ En azından resmi belgeler üzerinden çekilen resim, sınırlı bir fonksiyonun varlığını göstermektedir.

Öyle anlaşılıyor ki; her ne kadar bu sisteme duyulan ihtiyaç reel olsa bile bu reforma ilişkin uygulama sürecine geçişin manivelası ve belirleyicisi, idari ve mali faktörler kadar belki de onlardan daha fazla siyasi ve politik faktörler olmuştur; ya da en azında öyle bir görüntü olduğu muhakkaktır.

Her şeye rağmen, mali reformun reel bir ihtiyaç olduğu muhakkaktır; ancak bu ihtiyacı karşılayacak olan reform, daha önceki paragraflarda da ifade edildiği üzere sonuç olarak belli bir küresel politik görüşün ve anlayışın etkisi ve yönlendirmesiyle gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla yapılması gereken; politik sürecin bu reforma olan olumsuz etkilerini, yeniden yapılanmanın eksikliklerini, handikaplarını ve çelişkilerini tespit ederek, sistemin işleyişini kendi rayına oturtmaktır.

3.3- Geleneksel Bürokratik Yapının Reforma Bakışı

Reform, kamu mali yönetiminin genelinde yapı ve süreçleri etkileyerek yönetim kültürünün değişim ve dönüşümünü de zorunlu kılmıştır. Kişisel ve kurumsal açıdan reformdan olumsuz etkilenme endişesiyle reforma karşı bir direncin oluşacağı, ve bu direncin reformu temel ekseninden sapılabileceği riski, özellikle reform yapıcılar tarafından daha işin başında dikkate alınmalı; risk yönetim süreci içerisinde minimize edilmelidir.²⁷

İşte bunun için de, reformun kurumsallaştırılması zorunludur. Esasen bu noktadaki en önemli zorluk, kök-

lü değişimlerin yaşanacağı uzun süre boyunca, reformun olmazsa olmaz koşulu olan siyasi ve bürokratik sahiplenme ve desteğin sağlanabilmesidir. Kamu yönetimi sistemi durağan olmadığına göre sistemi işleten kamu çalışanlarının da sürece olumlu katkısının sağlanması ve değişime set olan örgütsel kültürün revize edilmesi büyük önem arz etmektedir.²⁸ Tam da bunun için; reform sürecinin her aşamasında reforma konu kurumlara ilişkin tüm aktörleri bilgilendirmek ve hatta sürecin içine dahil etmek gerekir. Böylelikle, reformun kapsamı dahilindeki tüm aktörler reform sürecini içselleştirmek suretiyle sahiplenecekler; yapılan değişim ve dönüşüm hamlelerine karşı çok fazla bir direnç göstermeyeceklerdir.

Bununla birlikte 5018 sayılı kanun kapsamının geniş olması ve bu kapsamda çok sayıda kamu idaresinin bulunduğu dikkate alınırsa merkezi uyumlaştırma birimlerinin²⁹ idari yapıları ve kurumsal kapasitelerinin yeterli olduğunu söylemek çok zordur. Zaten bu tespit, AB ilerleme raporlarında da yer almaktadır. Bu nedenle söz konusu merkezi uyumlaştırma birimleri organizasyonel ve fonksiyonel olarak daha güçlü ve etkin bir yapıya kavuşturulmalıdır.

3.4- Mali Yönetim Reformu ve Yapısal Sorunlar

Mali yönetim reform süreci kritik edildiğinde, esasen adem-i merkezîyetçi bir anlayışın etkili olduğu görülecektir. Kamu idarelerine mali yönetim ve kontrol alanında insiyatif tanınması, bu anlayışın bir göstergesidir. Ancak, genel olarak kamu yönetimi sistemi merkezi bir özellik taşımakta olup; bu durum uyumsuzluklara sebep olmaktadır. Örneğin; özel bütçeli idarelerden olan Üniversitelere aktarılan bütçelerin kullanılması sürecinde, merkezi vesayetın sıkı bir şekilde devam ettiğini görmekteyiz. Öyle ki zikredilen özel bütçeli kurumlar kendilerine aktarılan bütçe üzerinde tam bir tasarruf hakkına sahip olmayıp; merke-

26 Kamil Karatepe, *Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin "Anglo-Saksonlaştırılması" Üzerine Bir İnceleme*, Ankara Üniv. Yay. No: 242, Ed. Barış Övgün, Ankara 2009, s.212

27 DPT-Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2006, s.92

28 Osman Yılmaz, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı*, Şubat 2001, s. 93, 94, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf> (Erişim: 14 ARALIK 2011)

29 İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Birimi: İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULU-İDKK; Mali Yönetim ve Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Birimi: MALİ YÖNETİM VE KONTROL DAİRESİ-Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde 22 adet daireden birisi.



zi yönetimin bu yöndeki direktiflerini dikkate almak suretiyle işlem yapmak durumundadırlar.

Bu nedenle, mali yönetim reformuna esas olan 5018 sayılı Kanun'un adem-i merkezi mantığıyla, kamu yönetimine hakim olan merkezi yönetim anlayışının, optimum denge seviyesinde uyumlaştırılması zorunludur. Bu uyumun sağlanabilmesi ise, ilgili mevzuat değişikliklerinin belli bir eşgüdüm içinden gerçekleştirilebilmesiyle mümkün olacaktır.

Elbette ki reformun sadece mali alanda ve özelde de denetim alanında yapılması yeterli değildir. "Reform yapmaya, yönetimden başlamak gerekir. Yönetimin kodlarında bir değişime gitmeksizin, yeni bir denetim modelini sisteme monte etmeye çalışmanın sağlıksız olduğu açıktır. Yönetimde kapalılığın esas, şeffaflığın istisna olduğu ve hesap verebilirliğin çok uzaklarda bir ütopyaya dönüştüğü atmosferde, iç denetimin misyonu, yel değirmenleriyle savaşmaktan ibaret olacaktır."³⁰

Örneğin; iç denetim müessesesinin temeli, yapısal ve kurumsal nitelikli bir kısım problemlerin üzerine kurulmuştur, denebilir. Zira, kamu yönetimi reformu temel kanununda düzenlenmesi gereken denetim sistemi, bu kanun yasalaşmadığı için revize edilememiş ve iç denetim sistemi, eski yapı üzerine adeta iliştilmiştir. Eski ve yeni hali hazırda bir arada bulunmakta; denetim sistemi bir bütün olarak ele alınıp reforma tabi tutulamamaktadır. Bu sebeple iç denetimin sağlıklı bir işleyişe sahip olması zor gözükmektedir.³¹ Bunun çözümü için, kamu yönetiminde gerçekleştirilen reform süreçlerinin yönetiminde ve farklı alanlarda yürütülen reformlar arasında aynı yönde ve güçlü bir uyumun sağlanması gerekmektedir. Yani reform sürecinde koordinasyonu sağlayacak uzman bir birimin görev alması çok önemlidir.

Diğer yandan, yasal metinlerin oluşturulması sürecinde, mevcut kurumsal kültürün dikkate alınmaması;

kamu yönetiminin tümüne yönelik reformun gerçekleştirilemeden onun sadece bir unsuru olan denetim alanında reform yapılması; bürokratik aygıtın gelecekteki yönetim kültürünün etkisi altında çağdaş yönetim kültüründen yeterince yararlanamaması, gibi sebepler dolayısıyla mali reform sürecinin etkin ve doğru bir şekilde yürütüldüğünü iddia etmek güçtür. Elbette ki model alınan ülkelerdeki kaynaklardan yararlanılmalı, çeviriler yapılmalı ancak, edinilen bilgi ve tecrübeler Türkiye gerçeğine uygun bir şekilde değerlendirilmelidir. Denetim sistemi kamu yönetiminin bir parçası olarak ele alınmalı ve yapılacak reform bu anlayış içerisinde yürütülmelidir. Aksi takdirde kamu yönetimi daha karmaşık bir yapıya bürünecek ve sorun çözmekten ziyade sorun üreten bir mekanizmaya dönüşecektir.

Yapısal sorunların yol açtığı bir diğer problem de aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik olarak ifade edilmektedir. Bu itibarla, kamusal faaliyetlerde şeffaflık artırılırken kırtasiyecilik azaltılmalı; kamu hizmetlerinde hesap verebilirlik ilkesi hayata geçirilerek her türlü yolsuzlukla mücadele edilmelidir. Ayrıca kamu personelinin hizmete alınma ve hizmet içi eğitim koşulları çağdaş insan kaynakları yönetimi ilkeleri doğrultusunda yeniden düzenlenmeli; yönetime katılma gibi demokratik yönetim yolları gerçek anlamları ile sisteme dahil edilmeli; e-devlet uygulamaları ile sistemin iletişim ve enformasyon eksiklikleri giderilmelidir. Kamu hizmetlerinde etkinlik ve kalitenin artırılması temel bir kamu hizmeti felsefesi olarak benimsenmelidir."³²

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki; yapılan reforma yöneltilen en önemli eleştirilerden birisi de bu konuyla ilgilidir. Bu görüşe göre; yapılan reformlar, ekonomi, etkinlik ve verimlilik kriterleri üzerinde gereğinden fazlaca durmakta olup, kamu yönetiminde en az bunlar kadar önemli olan hakkaniyet (equity), kanun önünde eşitlik, katılım ve temsil gibi değerleri yeterince dikkate almamaktadır.³³

30 Şener Gönülaçar, Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim Fonksiyonları Teorik ve Pratik Olarak Nasıl Ayrıştırılabilir?, *Denetişim Dergisi*, Sayı: 6, s. 17

31 Denetim sistemi, Kamu Yönetimi Reformu Temel Kanunu çerçevesinde yapılandırılmadığı için, eski denetim bürokrasisinin hali hazırdaki mevcudiyeti, iç denetimin varlığını çelişkiye sokmaktadır. Bu nedenle kurumlarda, görev alanları ve fonksiyonları açısından eski ve yeni denetim bürokrasisi arasında yer yer çatışmalar yaşanması muhtemel bir gelişmedir.

32 Uğur Ömürganülşen ve M. Kemal Öktem, "Türkiye'nin AB'ne Yöneltilen Uyum: Yöneltilen Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları", Editör: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, *Çağdaş Kamu Yönetimi II (Konular, Kuramlar, Kavramlar)*, Noel Yay., Ankara, Ekim 2003, s. 61

33 Selim Coşkun, "Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik", Editör: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, *Çağdaş Kamu Yönetimi II (Konular, Kuramlar, Kavramlar)*, Noel Yay., Ankara, Ekim 2003, s. 131

Kaldı ki, bireylerin kamu yönetiminden talepleri siyasal süreçler sonucunda toplumsal bir nitelik kazanmakta ve kamu hizmeti tercihi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin ve dolayısıyla kamu yönetimi reformunun, siyasal boyuttan arındırılabilmesinin ne kadar mümkün olduğu tartışılır. Zira, piyasacı yaklaşım, ekonomik ve ticari yönü ağır basan hizmetlerde başarılı sonuçlar verse bile, bu anlayışın temel kamu hizmetlerinde uygulanması, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik açısından mümkün olmayabilir.³⁴

Bu bağlamda, salt ekonomik gerekliliklerin önemsendiği, toplumsal değerlerin ve ihtiyaçların ikincil düzeyde ele alındığı bir reformun temel sacayaklarından birisi eksik demektir. Yapılan reform toplumsal, ekonomik ve idari sorunlara çözüm olduğu sürece anlamlıdır. Aksi takdirde, sadece bir unsuru öne çıkarıp diğer unsurlara ilişkin sorunların artışına göz yumuyor ise yapılan düzenlemeler adil, etkin ve başarılı kabul edilemez. Bu itibarla reform süreci değerlendirilirken, gerçekleştirilen yapılandırmanın, toplumsal, iktisadi ve idari açıdan sorunların çözümüne ne düzeyde katkı yaptığı ayrıntılı olarak analiz edilmelidir.

3.5- Mali Reform ve İlgili Yasal Düzenlemelere İlişkin Belirsizlik ve Eksiklikler

Devlet Planlama Teşkilatının, mali reform sürecini analiz etmek için hazırlamış olduğu "Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi" başlıklı özel ihtisas komisyonu raporunda, sürece ilişkin belirsizlik ve eksikliklerin neler olduğu ayrıntılı olarak tespit edilmiş olup; bunlara ilişkin bazı hususlar ile reformun başarıya ulaştırılabilmesi ve bu eksikliklerin giderilmesine ilişkin olarak ne yapılması gerektiğiyle ilgili tarafımızca yapılan değerlendirmeler, aşağıda yer almaktadır.³⁵

Başarılı bir reform yapabilmek için evvela bu reform sürecinde yer alacak aktörlerin görev, yetki ve sorumluluklarının çok açık ve net bir şekilde belirlenmesi gerekir. Bu belirleme yapılırken ayrıca, reformun nasıl

uygulanacağına ilişkin sürecin de, ayrıntılı olarak bir eylem planı dahilinde kabul edilmesi yararlı olacaktır. Elbette ki, bir reformun başarıya ulaşabilmesi için reforma konu olan kesimlerin reforma destek vermesi zorunludur. Tam da bunun için, reformun bu reformu gerçekleştirenler tarafından sahiplenildiğini ve bu reformun arkasında durduklarını göstermek için bahse konu eylem planının en üst düzeyde bir metin, belge ve reform stratejisi olarak kabul edilmesi gerekir. Ancak, fiili duruma baktığımızda üzümler ifade etmem gerekir ki; mali reformun amaç ve hedeflerini, süreçte yer alanların görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen ve uygulama aşamalarına ilişkin eylem planını kapsayan, üst düzeyde yürürlüğe konulmuş bir metin ve reform stratejisi mevcut değildir.

"Başarılı bir reform yapabilmek için evvela bu reform sürecinde yer alacak aktörlerin görev, yetki ve sorumluluklarının çok açık ve net bir şekilde belirlenmesi gerekir. Bu belirleme yapılırken ayrıca, reformun nasıl uygulanacağına ilişkin sürecin de, ayrıntılı olarak bir eylem planı dahilinde kabul edilmesi yararlı olacaktır."

Halbuki, geçiş sürecine ilişkin olarak bu süreçte izlenecek yöntemleri ifade eden bir reform stratejisi hazırlamak ve kamu oyuna duyurmak; bu sürecin sahiplenilmesini ve rayından çıkmasını engelleyecek bir oto-kontrol sağlayacaktır. Bu itibarla; en üst düzeyde yürürlüğe konmuş (*örneğin yasama meclisinin kabul ettiği bir metin, belge, strateji*) bir belge ya da reform stratejisinin kamuoyuna açıklanması, sürece ilişkin kesimlerin görüşlerinin alınması suretiyle periyodik olarak güncellemelerin yapılması ve elde edilen neticelerin performans değerlendirme sürecine tabi tutularak analiz edilmesi yerinde olacaktır.

Uygulamaya baktığımızda ise kanunların hazırlık aşamalarında oluşturulan taslak metinlerin kamuoyunda yeterince tartışılmadığı için kamuoyu tarafından sahiplenilmediğini ve buna yönelik bir direncin oluştuğunu görmekteyiz.

34 Osman Yılmaz, Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat 2001, s. 91, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf> (Erişim: 14 ARALIK 2011)

35 DPT-Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, DPT-Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara 2006, s. 58-72



Sürece ilişkin ikinci handikap; reformun hayata geçirilmesine yönelik olarak esaslı bir geçiş sürecinin planlanmamış olmasıdır, diyebiliriz. Geçiş sürecinde gerekli mevzuat düzenlemelerinin zamanında yapılmaması, öngörülen sistemin bütünüyle uygulanmasını zorlaştırmış ve beklenen neticenin ortaya çıkmasına mani olmuştur. Böylece sistem, diğer mevzuatla tam olarak uyumlaştırılmadan, ikincil düzenlemeler tamamlanmadan ve kamu idarelerince gereken hazırlıklar yapılmadan uygulamaya geçirilmek mecburiyetinde kalmıştır.

Uluslararası örneklere baktığımızda ise aşamalı geçiş yönteminin uygulandığını ve bu geçiş sürecinin bir eylem planına göre yürütüldüğünü görüyoruz. Böylece yapılarak yeni uygulamanın mevcut yapı üzerinde meydana getirebileceği komplikasyonların önüne geçilmekte ve bahse konu değişimlere ve yeniliklere gösterilen direnç azalmaktadır.

Üçüncü olarak; mali reformun yapılmasından önce mali yönetim sistemine zemin oluşturacak kamu yönetimi reformunun yapılması gerekirken, kamu yönetimi reform çalışmalarına mali reformdan önce başlanmamıştır. Bu sebeptir ki; yeni sistemde mali yönetim ve kontrol yapısı, merkezîyetçi olmayan ve yetki devri esasına dayanan bir model olmasına karşın, genel kamu yönetimi sistemi ve anlayışı merkezîyetçi olup, bu noktada herhangi bir dönüşüm söz konusu olmamıştır. Bu durum, kamu yönetimi ile kamu mali yönetimi arasında uyumsuzluğa sebep olmaktadır.

Bu nedenle, mali yönetim reformuna esas olan 5018 sayılı Kanun'un adem-i merkezi mantığıyla, kamu yönetimine hakim olan merkezi yönetim anlayışının, optimum denge seviyesinde uyumlaştırılması zorunludur. Bu uyumun sağlanabilmesi ise, ilgili mevzuat değişikliklerinin belli bir eşgüdüm içinden gerçekleştirilebilmesiyle mümkün olacaktır. Bunun için, kamu harcama ve kontrol sisteminde yapılan değişiklikler ile birlikte ilgili mevzuatlarda da paralel değişikliklerin yapılması gerekir. Kamu yönetimi, kamu mali yönetimi ve personel yönetimi mevzuatları arasındaki uygunluk kadar kurumların teşkilat yasalarında ve dış denetim birimlerinin mevzuatında da gerekli düzenlemelerin yapılması zorunludur.

Dördüncü olarak; performans esaslı bütçelemeyle ilgili düzenlemelerde önemli belirsizliklerin olduğu göze çarpmaktadır. Şöyle ki; stratejik planlarda yer alan amaç ve politikaların farklı kurumlar arasında ol-

ması gereken uyumunun nasıl mümkün olacağı; stratejik planlar ile alt düzeyde hazırlanan (ulusal-bölgesel, hükümetler-idareler) stratejik planlar arasındaki ilişkinin nasıl kurulacağı ve stratejik plan-bütçe arasındaki koordinasyonun nasıl sağlanacağı; bunlarda yer alan önceliklerin OVP ve OVMP'ye nasıl yansıtılacağı ve çok yıllık bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde politikalara yukarıdan aşağıya kaynak tahsisinin nasıl yapılacağı hususları belirsizlik taşımaktadır. PEB'in uygulamasında da bazı belirsizlikler mevcuttur. Mesela performans bilgi sisteminin nasıl ve hangi ölçütlerle kurulacağı; faaliyet raporları ve performans denetimi arasındaki ilişkinin nasıl sağlanacağı; hizmet üretme ve kaynak kullanım sürecinde etkinlik sağlanmadığı takdirde yönetimin hangi tedbirleri alacağı; ya da hedeflere ulaşılması durumunda ödüllendirmenin nasıl yapılacağı; personel yönetimi ile bütçe ilişkisinin nasıl kurulacağı; ödüllendirme ve cezalandırmanın nasıl bir usule bağlı olacağı; yaptırımların uygulanması aşamasında iç ve dış denetimin rolünün ne olacağı konularında belirsizlikler söz konusudur.

Bu itibarla, sistemde yer alan kalkınma planı ve yıllık programlar ile diğer belgeler arasında uyumun ve ilişkinin nasıl kurulacağına açık ve net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

Diğer yandan denetim konusuyla ilgili olarak da bazı eksikliklerin ve belirsizliklerin olduğunu görmekteyiz. Örneğin; dış denetim ve teftiş kurumlarının yapılandırılmasına ilişkin net olmayan bir görüntü söz konusudur. Yeni sistemde iç denetim sistemi oluşturulmuş, ancak mevcut denetim birimleriyle ilişkileri, yeri ve geleceği ile ilgili olarak herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Böylece denetimin çok başlı ve koordinasyondan uzak bir şekilde yapıldığı yönünde eleştiriler artmış; denetime ilişkin bu yeni düzenlemeler, ulusal programla çözülmesi taahhüt edilmiş bulunan denetim sistemi problemlerinin çözümüne katkı sağlamada yetersiz kalmış ve problemi daha da karmaşık hale getirmiştir.

Bunun için, 5018 sayılı yasada bütün mevcut denetim birimlerinin varlığı, rolü ve işlevi konusunda net bir düzenleme yapılmalı; iç denetçiler ile mevcut denetim birimlerinin görev alanları uluslararası standartlara göre açık ve net olarak tespit edilmeli ve böylece muhtemel yetki ve görev çatışmalarının önüne geçilmelidir.

Ayrıca parlamento denetimine de gereken önemin verilmemesi açıktır. Zira plan ve bütçe komisyonunun

iş yükü çok fazla olup, ayrıca yeterli sayıda uzman ve teknik desteğe de sahip değildir. Bu nedenle, yeni sistemin uygulanmasında parlamento denetiminin ayrı bir komisyon tarafından gerçekleştirilmesi daha doğru olacaktır. Bununla birlikte; TBMM’nde Plan ve Bütçe Komisyonu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu ile kurulması önerilen kamu hesaplarıyla ilgili komisyonunun görev, yetki ve işlevlerinin birbirini tamamlayan yapıda düzenlenmesi ve uzman personelle desteklenmesi gerekir. Parlamento denetiminin ayrı bir Komisyon eliyle yürütülmesi yoluyla, etkin bir performans değerlendirme ve yönetim ve hesap verme mekanizmasının oluşturulması, sistemin etkin ve verimli bir şekilde işlemesi için çok önemlidir.

4- SONUÇ

Önceki bölümlerde ifade edilen hususları ve özellikle de 3.5 bölümünde yer alan eksiklik ve belirsizlikleri analiz ettiğimizde görüyoruz ki; gerçekleştirilen reformların daha ziyade içsel dinamiklerden kaynaklanarak gerçekleştirilmemesi; bilakis, reform isteğinin ağırlık noktasını, dış dinamiklerin oluşturması, çeşitli komplikasyonlara sebebiyet verebilmektedir.

Aslında yukarıda ifade edilen eksiklikler ve belirsizlikler, mali yönetim reform sürecinde en azından bundan sonra yapılabilecekler konusunda esaslı bir fikir vermektedir. Bu itibarla, bahse konu eksiklik ve belirsizliklerin giderilmesi, şu anda yaşanan birçok sorunun kendiliğinden çözülmesini sağlayacaktır. Dolayısıyla yapılması gereken; tespit edilen eksiklik ve belirsizlikleri giderici bir eylem planı hazırlamak ve bu planı eksiksiz bir biçimde hayata geçirmekten ibarettir.

Bundan sonra yapılacak olan yeniden yapılandırma ve reform hareketlerine ilişkin olarak geçmişte yapılan hataların tekrarlanmaması için yapılması gereken temel işler tavizsiz bir biçimde gerçekleştirilmelidir. Bu itibarla; reform sürecinde yer alacak aktörlerin kimlerden oluştuğunu; bu aktörlerin görev, yetki ve sorumluluklarının neler olduğunu; ve reformun nasıl uygulanacağına ilişkin sürecin ayrıntılarını gösteren bir eylem planı daha işin başında hazırlanmalıdır.

Reformun başarıyla ulaşabilmesi reforma olan desteğin sağlanabilmesiyle mümkündür. Özellikle kamuoyunun bu reformu yapanların yaptıkları işin ar-

kasında olduğunu algılamaları gerekir. Bu sebeple, reform yapımcılar tarafından hazırlanan eylem planı ya da strateji belgesinin, en üst düzeyde bir belge olarak kabulü yararlı olacaktır. Örneğin TBMM’nin kabul edeceği bir strateji belgesi tüm kesimlerin bu sürece olan inancını pekiştirecektir.

"Mali yönetim ve kontrol reform sürecinin varoluşsal amacı ile kamu yönetiminin bütününe hakim olan anlayışın bir arada bulunmasından kaynaklanan çelişkinin varlığı dikkatlerden kaçmamaktadır. Şöyle ki; 5018 sayılı yasa ile gerçekleştirilen mali reformun ekseni, adem-i merkezi bir anlayışı esas alırken; kamu yönetiminin bütününe baktığımızda merkezi bir anlayışın hakim olduğunu görüyoruz."

Reform hayata geçirilirken, aşamalı geçiş yönteminin uygulanması, reformun başarıya ulaşması açısından daha uygun olacaktır. Bu nedenle geçiş sürecine ilişkin bir yol haritasının ve yasalara ilişkin taslak metinlerin kamuoyuna duyurulması, ilgili kesimlerin bu değişiklikleri tartışmasına fırsat verilmesi ve böylece geçişin daha yumuşak bir şekilde gerçekleştirilmesi, reforma karşı oluşabilecek muhtemel direnci de zayıflatacaktır. Reformun kapsamı çok iyi belirlenerek, öncelikle tüm yapı ve süreçleri kapsayan genel ve köklü reformların yapılmasına öncelik verilmelidir. Daha sonra ise bu yeni zemin üzerinde daha özel nitelikli yeniden yapılanma çalışmalarının yapılması daha isabetli olacaktır. Aksi takdirde, kamu yönetiminin ya da biraz daha özele indirgersek, kamu denetim yapısının bütününe kapsayan genel ve köklü bir reform yapmadan; eski yapı üzerine, yeni mali yönetim ve kontrol anlayışını getiren bir reform yapmak birçok soruna yol açabilecektir.

Bu itibarla, mali yönetim ve kontrol reform sürecinin varoluşsal amacı ile kamu yönetiminin bütününe hakim olan anlayışın bir arada bulunmasından kaynaklanan çelişkinin varlığı dikkatlerden kaçmamaktadır. Şöyle ki; 5018 sayılı yasa ile gerçekleştirilen mali



reformun eksenini, adem-i merkezi bir anlayışı esas alırken; kamu yönetiminin bütününe baktığımızda merkezi bir anlayışın hakim olduğunu görüyoruz. İşte bu yapısal sorun sebebiyledir ki, önceki bölümlerde ifade edildiği üzere birçok uyumsuzluklar ve etkinsizlikler ortaya çıkmaktadır.

Dolayısıyla, görevli devlet organlarının denetim alanındaki reform çalışmalarını sahiplenerek, kararlı bir şekilde sürdürmesi ve genel kamu yönetimi ile kamu mali yönetimi arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi için gerekli değişim ve dönüşümleri sağlayacak kamu yönetiminin bütününe kapsayan yasal düzenlemeleri yapması halinde, karşılaşılan sorunların çözülmesine yönelik olarak önemli gelişmeler sağlanabilecektir.

Elbette ki; kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi yapısında ve anlayışında esaslı bir değişim ve dönüşümün gerçekleştirilebilmesi için mevzuat değişikliklerinin çok ötesinde yönetim kültürü ve zihniyetinin de değiştirilmesi gerekmektedir. Bu ise yasaların değiştirilmesinden çok daha zorlu ve uzun bir sürecin hayata geçirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu bağlamda öne çıkan “iyi yönetim” ilkesinin kamu yönetimlerine hâkim olmaya başladığını görmekteyiz. Dolayısıyla reform süreçlerinde hedeflenen yönetim yapısı; katılımcı, demokratik, insan haklarına saygılı, saydam, yolsuzluklardan arınmış, yüksek ahlâk standartlarını tutturmuş, etkili-verimli çalışan, yurttaş gereksinmelerine duyarlı ve denetlenebilir bir kamu yönetimi olmalıdır. Bunu yapabilmek içinse özetle; bütün kamu yönetimini içine alan, gerek yapısal gerek felsefi düzlemde gerekli değişim ve dönüşümleri gerçekleştirmeyi hedefleyen, köklü bir kamu yönetimi reformunun hayata geçirilmesi zorunludur.

Kaynaklar:

- Akdoğan A. Argun, Türk Kamu Yönetimi ve AB (Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme), TODAEİ, No:342, Ocak 2008, Ankara
- Arcagök M.Sait ve Erüz Ertan, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi*, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, Ankara, 2006,
- Candan Ekrem, “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun İle Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler (II)” Vergi Dünyası, Sayı:296, Nisan 2006,
- DPT, Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2006

DPT-8. Beş Yıllık Kalkınma Planı “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık” *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.

Fukuyama Francis, “Devletin İnşası: 21.Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim”, Çev. Devrim Çetinkasap, Remzi Kitabevi, 4.Basım, Nisan 2008

Güler Birgül Ayman, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi, Sayı: 2, Nisan-Haziran 2004,

Karatepe Kamil, Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin “Anglo-Saksonlaştırılması” Üzerine Bir İnceleme, Ankara Üniv. Yay. No: 242, Ed. Barış Övgün, Ankara 2009

Özel Mehmet, “Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, Editör: Mehmet Özel ve Veysel Eren, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitabevi, 1.Baskı,Ocak 2008

Özel Mehmet, “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma”, Editör: Mehmet Özel ve Veysel Eren, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitabevi, 1.Baskı,Ocak 2008

Yılmaz Osman, Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>

Gönülaçar Şener, Türkiye’de Teftiş ve İç Denetim Fonksiyonları Teorik ve Pratik Olarak Nasıl Ayırıştırılabilir ?, *Denetişim Dergisi*, Sayı: 6

Coşkun Selim, “Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”, Editör: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (Konular, Kuramlar, Kavramlar), Noel Yay., Ankara, Ekim 2003

Güzelsarı Selime, *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye’de Mali İdarede Yeniden Yapılanma*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2008

Ömürgönülşen Uğur ve Öktem M. Kemal, “Türkiye’nin AB’ne Yöneltilen Uyum: Yöneltilen Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları”, Editör: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (Konular, Kuramlar, Kavramlar), Noel Yay., Ankara, Ekim 2003

Eren Veysel, “Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim – Yöneltilen ve Siyasal Liberalizasyon”, Editör: Mehmet Özel ve Veysel Eren, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitabevi, 1.Baskı,Ocak 2008

Sezer Yasin ve Kavakoğlu Tamer, “Denetimin Denetişime Evrilmesi”, *Denetişim Dergisi*, Sayı: 6

03.11.2011 tarih ve 666 sayılı KHK.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu