

Kesinleşmiş Bir Bütçe Hesaplaşması Örneği: Millî Eğitim Bakanlığı¹

Aziz Konukman, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü,
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0269-3245>
E-posta: azizkonukman@gmail.com

Bizde genellikle bütçe tartışmaları Meclis'e sevk edilmiş bütçe teklifi üzerinden yapılır. Oysa bu belgede yer alan kamu hizmeti üretimine yönelik olarak tahsis edilecek ödenekler bir öngörüden ibarettir, cekli caklı cümlelerle kurulan politika tedbirleri ise vaatten öteye geçemez. Ama neredeyse tüm enerjinin bütçe teklifi üzerine yoğunlaştırıldığı, birlikte görüşülen Kesin hesap (KHES) yasa teklifi görüşmelerinin ise adeta usulen gerçekleştirildiği görülür. Nedense, kaynak tahsisin gerçekleşmiş olduğu geçmiş bütçe uygulaması pek önemsenmez.

Bu tespitimiz 'önceliği ikincisine verelim' anlamına gelmemeli. 'İkisi de aynı ölçüde önemsenmelidir' diyoruz. İlkinin (gelecek yılın bütçesinin) vaatlerinin gerçekçi bir zemine oturup oturmadığı ikincinin (içinde bulunulan yıldan önceki bütçenin) uygulama sonuçlarına bağlıdır. 'Perşembe'nin gelişi Çarşamba'dan belli olur' değişimindeki gibi. Kaldı ki, yasama erkine ait bütçe hakkının bir yönü bütçe yasası ile yürütme erkinin harcama yapmasına ve gelir tahsil etmesine 'izin verme ve sınırlandırma' iken diğer yönü bütçe uygulandıktan sonra uygulama sonuçlarını KHES yasası ile 'denetleme'. Bu açıdan yasaya dönüşen bu iki teklif, Meclis'in bütçe hakkının birbirini tamamlayıcı iki unsuru niteliğindedir. Dolayısıyla, bütçe uygulandıktan sonra, Meclis adına yapılan denetimler de en az bütçenin kanunlaşmasından ve uygulanmasından önce verilen izin ve sınırlandırma kadar önemlidir.

Bu eksikliği bir nebze de olsa gidermek amacıyla, KHES teklifiyle birlikte sunulan kamu idarelerinin faaliyet raporları ve bunların üzerinden hazırlanan Sayıştay denetim raporlarından hareketle Millî Eğitim Bakanlığı özelinde eski defterleri ve hesapları karıştırıp masaya yatırmaya çalışacağım. Ama öncesinde belirtmek isterim, bu raporların ikincisine, yani Sayıştay denetim raporlarına yandaş medyanın dışındaki medyanın ve sosyal medyanın ilgisi Meclis'in gösterdiği ilgiden daha fazladır. Ama ilginin daha çok yolsuzluk, usulsüzlük vb. konularla sınırlı olduğunu da vurgulamamız gerekiyor. Haksızlık etmeyelim, bu konuların dışındaki denetim bulgularına sayıları az da olsa dikkat çekenler de var.

Öncelikli olarak çok önemsememiş olmama rağmen göz ardı edilmiş bir denetim bulgusunu değerlendireceğim. Daha sonra denetim raporlarında her nedense çok önemli olmalarına rağmen yer verilmeyen iki konuya ele almaya çalışacağım.

İlk konu, son eski defter ve hesap olan Millî Eğitim Bakanlığı (MEB) 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu'nda yer alıyor. Konumuz, "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde yer alan 13 adet bulgudan sonuncusu. "Ödenek Üstü Harcama Yapılması" başlıklı bu bulguda Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Giderleri ile Mal ve Hizmet Alımlarına ilişkin Bakanlıkça ilgili yasal düzenlemelere aykırı olarak 2019 yılında toplam 33.717.663.952,05 (33,7 milyar) TL ödenek üstü harcama yapıldığı tespiti yapılıyor. Sayıştay incelikli bir üslupla bunu ifade etmiş ama aslında yapılan resmen yasa dışı bir harcama. Çünkü 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Bütçe Uygulama Esaslarını düzenleyen 3. bölümünün "Ödeneklerin kullanılması" başlıklı 20. maddesinde; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, ayrıntılı harcama programlarını hazırlayarak vize edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderecekleri; bütçe ödeneklerinin ise Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılacağı belirtildikten sonra 'Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz' hükmüne yer verilmiş. Durum bu kadar net. Bunun mazereti de yok. Daha da vahim olan nokta, bu tutarın merkezi yönetim bütçesinde kaydedilen ödenek üstü harcamanın (42,7 milyar TL) yüzde 78,9'u düzeyinde olmasıdır. Yani Bakanlık neredeyse tek başına bu tutarı belirliyor. Bu bilgiyi Sayıştay 2019 Yılı Genel Uygunluk Bildiriminden (GUB) öğreniyoruz. Bu önemli bilginin bu raporda paylaşılarak öne çıkarılmaması oldukça manidardır. Bir başka manidar durum, bu hayati önemdeki bulguya "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde yer verilmiş olmasıdır. Daha ne olsun ki? Bir bakanlık Meclis'in izin verdiği ödeneğin üstünde harcama yapıyor, yani ortada bütçe mütçe diye bir şey kalmıyor ve Sayıştay kalkıyor bu durumu ilgili bakanlık hakkındaki denetim görüşünü etkileyecek bir gelişme olarak görmediğini söylüyor. Gerçekten bu sözün bittiği bir yerdir. Bu durum sadece 2019 yılına özgü değil. 2017 yılına ait raporda da benzer bir tutum sergilenmiş. 2017'de Bakanlık tek başına merkezi yönetim bütçesinde kaydedilen ödenek üstü harcama tutarını belirlemesine rağmen (Bakanlık payı yüzde 72,2), 2 no.lu "Ödenek Üstü Harcama Yapılması" bulgusu denetim görüşünü etkileyecek bir gelişme olarak görülmemiş. Bir başka manidar durum, ilk kez 2017'de rapor edilen bu bulgunun gereğinin yapılmamış olmasıdır. Bir bulgu, "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde yer aldığı gibi Sayıştay'ın "Düzenlilik Denetimi Temel Kavramları" kitapçığında belirtildiği üzere iki işlem yapılır. Önce bulguya yönelik kamu idaresinin cevabı özetlenir, varsa denetim ekibinin önerisine de yer verilir. Ardından müteakip yıllarda yapılan denetimlerde denetim ekiplerince, önceki yıl denetim bulgularına ilişkin olarak yapılan işlemlerin

takibi yapılır. Ancak görülüyor ki, 2017'deki ilk tespitin ardından bu iki işlem de başlatılmamış. Daha da vahim olan bir başka manidar durum, Ödenek Üstü Harcama Yapılması 2012 yılından (Sayıştay'ın ağ sayfasında raporların verilmesi bu yılda başladığı için daha önceki yılların eski defterlerine ulaşamamıştır) bu yana her yıl tekrarlanmasına rağmen bu olgunun 2017 ve 2019 yılı hariç bir denetim bulgusuna dönüştürülmemiş olmasıdır. Adeta bu olgu görmezden gelinmiştir. Örneğin 2012 ve 2013 raporlarında merkezi yönetim bütçesinde kaydedilen ödenek üstü harcamanın sırasıyla yüzde 98 ve 98,9'u oranında bir tutara ulaşılmasına rağmen bu yılların raporlarında bu bilgiye yer verilmemiş. Bu bilgiyi yine ne yazı ki, o yılların GUB'larından öğreniyoruz. 2014,2015 ve 2016 yılı raporlarında ise tablolarda gösteriliyor ancak üzerine bir tek söz söylenmiyor ve geçiştiriliyor. Oysa bu üç yılda da Bakanlık tek başına merkezi yönetim bütçesinde kaydedilen ödenek üstü harcama tutarını yine belirlemiş (söz konusu oran sırasıyla yüzde 98,6; 62,8 ve 80,3 olmuş).

Bakanlık açısından da manidar bir durum var. Sözü ettiğimiz 5018 sayılı yasada ödenek üstü harcamanın önüne geçebilmek amacıyla iki hükme yer verilmiş. İlkinde 'Yedek ödenek' başlıklı 23'üncü maddesinde "İdarelerin bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir" deniliyor. İkincisinde ise "Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının görüşülmesi" başlıklı 19'uncu maddesi son fıkrasında yer alan, "Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeleyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir" hükmü ile ödenek yetersizlikleri halinde ek bütçe yapılabilmesi şartları belirlenmiş. Bunlar yetmiyormuş gibi, ayrıca her yıl bütçe kanununda yer alan "Gerektiğinde kullanılacak ödenekler" başlıklı maddenin birinci fıkrasında yer verilen bir hükümlerle personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ile ilgili olarak muhtemel ödenek üstü gider oluşumlarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Bakanlığın bu yolları denemeden ısrarcı bir şekilde yasadışı bir şekilde kendine izin verilen ödeneğin üstünde harcamaya devam etmesi düşündürücüdür. Üstelik Bakanlığın Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumu Prim Giderleri için gerektiğinde kullanabileceği ödeneği bulabilme olanağına sahip olmasına rağmen ağırlıklı olarak bu kalem kaynaklı bir ödenek üstü harcamaya başvurması izahı güç bir durum yaratıyor. Bu süreçte Bakanlığın kusuru kadar, tamamlayıcı ödenek maddesinin uygulamada KHES yasa tekliflerinin vazgeçilmez bir maddesi olmasının da önemli bir katkısı vardır. Böyle bir maddenin varlığı, yasadışı bir harcamanın yıl içinde oluşabileceğini peşinen kabul etme anlamına geliyor. Bu sorun gerçekten çözülmek isteniyorsa ya bu maddeye teklifte yer verilmeyecek ya da Meclis ödenek üstü harcama tutarı için tamamlayıcı ödeneği vermeyecektir. Çünkü, Sayıştay'ın her yıl için hazırladığı GUB'larda da belirttiği üzere, bu husus Meclis'in takdirindedir. Meclis bu takdir yetkisini kullanarak tamamlayıcı ödeneği vermemelidir. Aksi

durumda geçmiş yıllarda olduğu gibi bu sorun varlığını sürdürmeye devam edecektir.

İkinci konu, önemine rağmen denetim bulguları arasında yer almıyor. İdare faaliyet raporlarında “Mali Bilgiler” başlığı altında yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere yer verilmesi gerekiyor. Ancak MEB 2019 Yılı İdare Faaliyet Raporu’nda verilen bilgilerdeki yardım tutarı Bakanlığın bütçesinde yer alan “Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transfer” başlığını taşıyan bütçe kodunda verilen tutarla (bu bilgi raporla birlikte hazırlanmış olan mali tablolar kısmında yer alıyor) örtüşmüyor. İlkine göre aktarılan tutar 570,5 milyon TL iken, ikincisinde bu tutar 441,5 milyon olarak verilmiş. Anlaşıyor ki, Hoca Ahmet Yesevi Üniversitesi ve Kırgızistan Türkiye Manas Üniversitesi’ne yapılan 148 milyonluk yardım cari transferlerin bir başka kaleminde gösterilmiş. Öte yandan, Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transfer kalemin alt kalemi olan Dernek Vakıf ve Diğer Kuruluşlara Yapılan Cari Transfer tutarı ise konuyla ilgili bir başka raporda (Strateji ve Bütçe Başkanlığı-SBB- 2019 Yılı Genel Faaliyet Raporu) 428,6 milyon TL olarak verilmiş. Bu tutarın 422,5 milyonunun tek başına Türkiye Maarif Vakfına (TMV) aktarıldığı anlaşıyor. Bu durumda Dernek, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık vb. Kuruluşlara transfer başlığı altında 6 milyon TL yardım yapıldığı ortaya çıkıyor. Ancak bunların hangi kuruluşlar olduğu bilinmiyor. Ayrıca isimlerinin bilinmesi de yetmiyor, bu yardımlarla ilgili değerlendirmenin de yapılması gerekiyor. Çünkü, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 15.maddesinin g bendi SBB Genel Faaliyet Raporu’nda bu tür bir değerlendirme yapılmasını zorunlu kılıyor. Ancak görülüyor ki, söz konusu raporda bu tür bir değerlendirme yapılmıyor ve dolayısıyla hangi derneğe, vakfa ve kuruluşa hangi kriterlerle yardım yapıldığı bilinmiyor. Bu sadece bu yıla özgü bir durum değil. 2012 yılından itibaren yayınlanan söz konusu raporlar incelendiğinde hemen her yıl istisnasız bu uygulamanın sürdürüldüğü görülüyor.

Yardım tutarı verisinin örtüşmediği bir diğer kalem, TMV’ye yapılan transfer tutarında görülüyor. Bakanlık raporunda bu tutar 422,5 milyon iken, Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın Kamu Hesapları Bülteni’nde sıfır olarak veriliyor. Yani bu vakfa bir kaynak transferi yapılmadığı ifade edilmiş oluyor. Bülten’de bu bilginin niye gizlendiğinin bir açıklamasının yapılması gerekiyor. Öte yandan dikkat çeken bir diğer nokta, TMV’ye yapılan transfer kaleminde öngörülen tutarın gerçekleşen aşmış olmasıdır. Bu kalemde gerçekleşen tutar sözünü ettiğimiz gibi 422,5 milyon iken, 2020 Yılı Bütçe Gerekçesi kitabının Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa Eklenecik Belgeler bölümünde yer alan Merkezi Yönetim Bütçesinden Yardım Alan İdare, Kurum ve Kuruluşlar başlıklı 5 no.lu tabloda; Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler kalemi kapsamında bu vakıf için 2019 yılında başlangıç ödeneği olarak 279,0 milyon lira öngörülmüş. Yani, gerçekleşen tutarın öngörülen tutarı aşması sonucu bu kalemde ödenek üstü bir harcama gerçekleşmiş. 143,5 milyonluk bu sapmanın açıklanması gerekiyor.

Ne yazı ki, bu tür bir değerlendirme Bakanlık raporunda yapılmıyor. Sayıştay ise, böylesine önemli bir konuya her nedense kayıtsız kalıyor.

Üçüncü ve son konu da ikincisinde olduğu gibi, önemine rağmen denetim bulguları arasında yer almıyor. MEB'in yandaş dernek ve vakıflarla imzaladığı protokoller ilgili bir değerlendirmeye yer verilmemesi oldukça manidardır. Üyesi bulunduğum Eğitim Sen'in tüm uyarı ve açıp kazandığı davalar sonucunda netleşen Danıştay kararlarına rağmen bu protokollerin sessiz sedasız sürdürülmeye çalışılması düşündürücüdür. Netleşen bu kararlarda, MEB'in asli görevlerinin, bir hizmetin taşeronla devredilmesini öngören bu protokollerde, örgün eğitimdeki öğrencilere yönelik bir kısım etkinliklerinin doğrudan diğer kurum, kuruluş ve bireyler tarafından yürütüleceğinin kabul edilmesiyle örgün eğitim kurumlarının kanuni idare ilkesine ve genel idare ilkesine aykırı olarak diğer kurum, kuruluş ve bireylerin faaliyet alanına dönüştürüldüğü yönünde eleştiri yapılarak bir kamu hizmeti olan eğitim-öğretim hizmetinin devletin hizmet alanı içerisinde ancak genel idare esaslarına göre memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereğine dikkat çekiliyor. Manidar olan bir başka tutum, MEB'in, yargı kararlarıyla iptal edilen protokollerin bazılarını başka bir isim altında devam ettirmiş olmasıdır. Bir diğer manidar durum protokol imzalanan kuruluşlara TOBB'un eklenmiş olmasıdır. Eğitim Sen'in dava konusu yaptığı iş birliği ile MEB'in ilgili mevzuat hükümleri uyarınca mesleki ve teknik eğitiminde parçası olduğu eğitim ve öğretim hizmetinin devlet adına yürütmesindeki gözetim ve denetim sorumluluğu resmen ortadan kaldırılıyor. Anayasa'nın bu konudaki amir hükmü çok açıktır: Kamusal eğitim devletin temel sorumluluğudur. Eğitimci niteliği taşımayan kişi ve kurumlara devredilemez. Devrediliyorsa Anayasal bir suç işleniyor demektir. Eğitim Sen'in MEB'in asli görevlerini protokoller aracılığıyla farklı kurumlara devretme girişimlerine karşı duruşu bu açıdan önemsenmeli ve desteklenmelidir. Bu olumsuzluklara rağmen Bakanlık raporunda Mesleki ve teknik eğitim kurumları ile sektör arasında iş birliği protokolleri artırılacaktır (s.45) denilerek bu politikada ısrarcı olunması düşündürücüdür. Ayrıca bu tutum Raporda yer alan "22 Kasım 2019 tarihinde Bakan Yardımcısı Reha DENEMEÇ'in başkanlığında Talim ve Terbiye Kurulu Başkanı, Genel Müdürler ve İl Millî Eğitim Müdürlerinin katılımıyla yapılan toplantıda Millî Eğitim Bakanlığı aleyhine açılan davalar hakkında açıklamalar yapılarak dava sayılarının azaltılmasına yönelik çözüm önerileri üzerinde durulmuştur"(s.102) şeklindeki tespitle çelişiyor. Bakanlık bu tespitinde gerçekten samimi ise, Danıştay kararlarıyla da kanıtlandığı üzere bu uygulamadan vazgeçmek durumundadır.

Eski defterlerin ve hesapların karıştırılması sonucu yapılan tüm bu tespitler, söz konusu sorunların giderilmesi yönünde bir adım atılmaması durumunda 'Perşembe'nin gelişi Çarşamba'dan belli olur' değişi bir kez daha geçerli

olacaktır.2021 yılı bütçe teklifi Meclis'e sunulup görüldüğü, sözünü ettiğimiz sorunları bu kez daha ağırlaşmış boyutlarıyla yayınlanacak 2020 yılı raporları üzerinden ne yazık ki, yeniden tartışır konumda olacağız...

Sonnotlar

¹ Bu yazı ilk olarak Mektepli Bülten Sayı:8 (Aralık 2020)'de yayımlanmıştır.