



DEVLETİN TEMELLERİ ÇÖKERTİLİYOR!

Hazırlayan
FEYZULLAH BUDAK
ATA PARTİ
Genel Başkan Başyardımcısı

10 Kasım 2023

DEVLET-TOPLUM İLİŞKİSİ

Devlet ile toplum arasındaki ilişkinin en önemli kurallarından birisi “Toplum, devletin hangi uygulamalarını takipte titizlik gösterirse, devletin de o uygulamasına daha yüksek özen göstereceği” şeklinde özetlenebilir.

Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları sanayici ise yatırımlarından, tüccar veya esnaf ise işletme kârından, ücretli ise maaş gelirinden, bunların hiçbiri olmasa bile satın aldığı tüketim mallarından dolayı vergi ile muhatap oldukları için mali yönetimin devlet açısından “gelir” ve yurttaş açısından “vergi” ile ifade edilen yönü toplumda daha büyük bir alakaya konu olur. Ama harcama yönetimi genel olarak geniş toplum kesimlerinin dikkati dışında yürütüldüğü için daha düşük düzeyde bir alaka konusudur. Ülkemizdeki bu durum, devletin harcama politikalarını oluşturup uygulaması sürecinde kendini daha kontrolsüz hissetmesi gibi olumsuz bir sonuç yaratmaktadır.

KAMU HARCAMALARININ ÖNEMİ

Halbuki ülke kapasitesinden dolayı devletin vergi gelirlerini artırma imkanları sınırsız olmadığı halde, harcama yönetiminde gerekli etkinliğin sağlanması suretiyle elde edilecek faydayı artırma imkanları, vergi gelirlerini artırma imkanından daha yüksektir. Ayrıca devlet temel yönetim fonksiyonlarını kamu harcamalarıyla hayata geçirir. Dolayısıyla kamu kaynaklarının etkin, doğru ve verimli kullanılması, yani iyi bir harcama yönetimi ve denetimi ülke kalkınması ve refahı için son derecede önemlidir.

İlk AKP hükümetinin ülke yönetimini ele aldığı dönemde Türkiye’deki Kamu Mali Yönetiminin (özellikle de harcama yönetiminin) temel hukuki dayanağı 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu idi. Türkiye coğrafyası üzerinde bin yıl hüküm sürmüş Selçuklu ve Osmanlı gibi iki büyük Türk Devletinin Kamu harcama sistemine dair fevkalade olumlu deneyimlerin izlerini de içeren bu Kanun 1927 yılında uygulamaya konulmuş ve takip eden yıllarda da asrın gereklerine uygun şekilde yenilenerek güçlendirilmişti.

HARCAMA DENETİMİNİN ÖNEMİ

Söz konusu Kanun, harcama yönetimini temel olarak kamu harcamalarının tek merkezden (Maliye Bakanlığında) yönetilmesi şeklinde düzenliyordu. Kamu harcamalarının denetim sistemi ise harcama konusunda uzman kadro ve kurumların sistem üzerinde (harcamadan önce, harcama esnasında ve harcama sonrasında olmak üzere 3 ayrı aşamada) etkin kontrolü esasına dayanıyordu. Yani birinci aşamada Maliye Bakanlığı, yatırımcı kurumların bütçe taleplerini (gerekçeleriyle birlikte) alıp, her kurumun bütçe ödeneklerini tahsis ederken, kurumların kamu harcamaları üzerindeki

ilk denetimini daha harcama yapılmadan önce gerçekleştiriyordu. İkinci denetim aşaması harcamaların fiilen yapıldığı aşamada kurumlar nezdindeki Maliye Bakanlığına bağlı saymanlıklar kanalıyla ve üçüncü denetim aşaması ise harcama yapıldıktan sonra Maliye Bakanlığının denetim elemanları eliyle gerçekleşiyordu.

Uzun yıllar boyunca Maliye Bakanlığı Muhasebat Başkontrolörü olarak kamu harcamalarının denetimi görevini yaptım. Bu süreçte uygulamacı ve yatırımcı kurum yetkililerinin, zaman zaman Maliye Bakanlığının bu denetiminden dert yanmalarına ve hiçbir ciddi devlette böyle bir uygulamanın mümkün olmayacağını bile bile “kendileri de bir kamu görevlisi olduklarına göre, yaptıkları harcamalar üzerindeki Maliye denetiminin kaldırılması ve kendilerine verilen ödenekleri harcamada tam yetkili olmaları gerektiği” şeklindeki ulaşılmaz güç hayallerini dile getirmelerine tanık oldum. Yani çok sade ve sıradan bir mantık ile bu kişiler “Maliyede çalışanlar da kamu görevlisi, bizler de kamu görevlisiyiz. Öyleyse bize tahsis edilen ödeneklerin harcanmasını neden maliyeciler denetliyor? Bize tahsis olunan ödenekleri kamu görevlisi sorumluluğumuzla bizler maliye kadrolarının denetimine gerek olmaksızın harcayabilmeliyiz!” Evet, aynen böyle diyorlardı ve doğrusu zaman zaman bunun bir şaka mı yoksa ciddi bir talep mi olduğu bile tam anlayamıyordum.

Daha önceki yıllarda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda yapılacak değişikliklerle ilgili komisyonlarda görev almış bir meslek mensubu olarak yakinen biliyorum ki bu esaslı kanunda bir tek madde değişikliği yaparken bile, sistemdeki genel dengenin ve diğer zaruretlerin bozulmaması için aylarca, hatta bazen yıllarca süren araştırma ve çalışmalar yapılırdı. Bunun böyle olduğunu o çalışmalara bizzat katılmış olmamdan biliyorum. Ama AKP kadroları ülke yönetimini ele aldıktan sonra Avrupa Birliğine uyum gerekçesine sığınarak sadece bir kaç ay içerisinde aceleyle hazırlanıp 2003 yılında yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırıldı ve 5018 sayılı Kanun kamu harcama sisteminin temel düzenlemesi haline getirildi. Bu düzenleme ile Maliye Bakanlığının icracı kurumlar üzerindeki harcama denetimi yetkisi kısıtlanarak, tahsis edilen paraların kullanımındaki takdir yetkisi uygulamacı kurumlara bırakıldı ve icracı kurum yetkililerinin hayalleri gerçek oldu!

BUGÜN GELİNEREK NOKTA

Ancak bin yıllık devlet yönetim geleneğiyle güçlenmiş sorunsuz bir çok yapıyı ortadan kaldıran bu Kanun aradan geçen 20 yıllık süreye rağmen tam olarak uygulamaya geçirilemedi ve bir yandan harcama yönetiminin kimi alanlarında bu kanun ile getirilen yapılara işlerlik kazandırılmaya çalışır gibi yapılıp esasen bu alanda ciddi bir gelişme elde edilemezken, bir yandan da çaresiz kalınan alanlarda eskiye ait bazı yapıların devamına

göz yumuldu. Bu durum ise kamu harcama sisteminde kontrol mekanizmalarını gevşeten, devlet harcamalarında verimliliği düşüren, usulsüzlük ve yolsuzluklara zemin hazırlayan bir yapı oluşturdu.

Bu arada hedeflenen mali kontrolsüzlüğün daha da pekiştirilmesi için Maliye Bakanlığı Merkez Denetim Elemanlarının harcamacı kuruluşlar üzerindeki teftiş yetkileri kaldırıldı. Bakanlık Merkez Teşkilatlarının Teftiş Kurulları lağvedildi ve onların yerine kurulan ancak kendi aralarındaki yetki çekişmeleri ve çelişkileri sebebiyle etkin şekilde görev yapamayan İç Denetim Kurulları ya da Denetim ve Rehberlik Hizmetleri gibi birimlerle kamu harcama sistemi üzerindeki denetim mekanizması en ileri düzeyde sulandırıldı ve zayıflatıldı.

AKP yönetimi ise sonuç olarak bizzat kurduğu bu yapıyı, kamu harcama prosedürlerine partinin hakimiyeti ve büyük boyutlardaki harcamaların istenilen kanallardan gerçekleştirilerek, istenilen hedeflere yönlendirilmesi için uygun bir zemin olarak görme ve değerlendirme noktasına gelmiş bulunmaktadır. Türkiye’de son yıllardaki kamu harcamalarına dayalı yolsuzluk ve usulsüzlük olaylarının yaygınlaşması bundandır. Ayrıca yaşanmakta olan denetim zafiyeti sebebiyle kamuoyunca bilinen yolsuzluk ve usulsüzlükler buzdağının sadece görünen kısmıdır.

AKP iktidarından sonra Devletin mali yapısını alt üst eden yasal değişikliklerle bu ülkede kamu harcamalarının denetlenme imkanı kalmadı. Son yıllarda yapılan mali mevzuat değişikliklerinden dolayı harcamacı kurumlar neredeyse tamamen Maliye Bakanlığı kontrolünün dışına çıktı. Maliye Bakanlığı, harcamaları denetleme ve harcamaların yasalara uygun yürütülmesini sağlama imkanını kaybetti. Bu yapılan işin en sade ve en doğru tanımı “DEVLETİN TEMELLERİNİ ÇÖKERTMEK” şeklinde ifade edilebilir.

KAMU İHALE KANUNU

Kamu harcama sisteminde yapılan bu yıkıma paralel olarak Kamu İhale Kanunu’na o kadar çok istisna konuları eklendi ki adeta istisnalar esas haline geldi ve Kamu İhale Kanunu anlamını kaybetti. Kanunun istisnaları belirleyen maddesine her istisna bir harf başlığı altında eklenirken alfabe harf kalmadı, hatta bu karmaşa içerisinde “k” harfi arka arkaya iki ayrı istisna için iki ayrı bendin iki defa madde başlığı olarak kullanıldı ve bu durum aynıyla resmi gazetede yayınlandı ama bundan hiç kimsenin haberi olmadı! Sadece bu olay bile mali yapımızın ve kamu harcama sistemimizin ne halde olduğunu anlatmaya yeter.

VİZYON, MİSYON, STRATEJİK YÖNETİM!

Bu arada ha bire “vizyon, misyon, stratejik yönetim” lafları edilerek “yüksek kalite” imajı yaratılmak istenen bir dönemde Çorum Belediyesi’nin 2006-2011 Stratejik Planında (15. maddenin “j” bendinde) “Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları” belirlenirken, sanki Çorum’da deniz-derya varmış gibi, *“İlgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek”* hususu da sayıldı. (Hani bir gün olur da Çorum’a deniz gelirse, yat limanı ve iskele kuracak, kurduracak, işletecek ve işlettirecek yandaşlar mağdur olmasınlar, bu imkandan mahrum kalmasınlar diye!)

SAYIŞTAY

Tüm bu olumsuz gelişmeler arasında Sayıştay Kanununda yapılan değişikliklerle Sayıştay’ın denetim alanı genişletilmiş, yaygınlaştırılmış ve böylelikle Maliye Bakanlığı denetiminden çıkan kurumların Sayıştay denetimine tabi tutulduğu izlenimi verilmeye çalışılmıştır. Ancak işin esasında Sayıştay TBMM adına yapılan yasama denetimini ve Maliye Bakanlığı ise Kamu yönetimi adına yapılan idari denetimi yerine getirmektedir. Yani bunlar birbirinden tamamen ayrı ve her ikisi de gereklidir. Dolayısıyla da bu düzenlemelerle yapılan işin somut sonucu kamu harcamaları üzerindeki Maliye Bakanlığının idari denetimini kaldırmak olmuştur. Ayrıca tüm talep ve ısrarlara (TBMM Özel İhtisas Komisyonlarının raporlarında bile bu yönde tavsiyeler bulunmasına) rağmen, kamuda harcama denetimi yapan (Muhasebat Kontrolörleri gibi) grupların Sayıştay’a nakledilerek Sayıştay denetiminin güçlendirilmesine imkan verilmemiş, böylelikle bir yandan kamuda büyük bir denetim gücü atıl bırakılırken öte yandan Sayıştay’ın aniden artan iş yükü karşısında gereken fonksiyonlarını göremez hale gelmesine sebep olunmuştur.

SONUÇ ve ÖNERİ

Sonuç; devlet harcama sisteminde yaratılmış olan bir büyük başıboşluk, kontrolsüzlük ve kaostur. Yapılan iş ancak “DEVLETİN TEMELLERİNİ ÇÖKERTMEK” ifadesiyle en doğru tanımını bulmuş olur. Bir zamandan beri işler eski alışkanlıkların sağladığı geleneksel yaklaşımlar ve eski mali yapıya hakim olan bürokratik kadrolar üzerinden yürütülmektedir. Ancak geleneksel yapıya hakim olan bürokrasi yenilendikçe giderek bu imkan ortadan kalkacak ve giderek bu kaos bir çöküşe dönüşecek ama o zaman bu tahribatı onarmak kolay olmayacaktır.

Devlet yönetimi açısından son derecede tehlikeli görülen bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması için, ülkeyi AKP zihniyetinin elinden kurtararak yönetim sorumluluğunu üstlenecek ilk siyasi kadroların iktidarında; Mali yönetimde Maliye Bakanlığının

denetim yetkileri yeniden etkin hale getirilmeli, kamuda zayıflatılmış olan denetim mekanizmaları yeniden canlandırılarak kamu harcamaları ile bunların denetimi alanında devlet ciddiyetine yaraşır bir yapı mutlaka oluşturulmalıdır. Çünkü makul bir süre zarfında bunun başarılammaması, tek kelimeyle devletin çöküşü anlamına gelir.

Bu raporda, konunun aciliyeti ve durumun ciddiyeti sebebiyle, yaşanmakta olan sorun sadece uzmanlık alanına giren “Kamu Harcamaları” üzerinden örneklendirilerek kaleme alınmıştır. Esasen sadece mali yapıda yaratılan sorunlar bile yukarıda ortaya konuların birkaç katıdır. Çünkü konunun kamu harcamalarından ayrıca gelir-vergi, milli emlak, bütçeleme ve mali suçlar gibi yönleri de vardır. Ayrıca yine mali yapıda yaratılan sorunların çok benzerleri eğitim, sağlık, yargı, güvenlik, tarım vb. alanlarda orta yerde durmaktadır. Dolayısıyla bir kısmı yukarıda zikredilen eğitim, sağlık, yargı, güvenlik, tarım vb. alanların her birinde ayrı ayrı olmak üzere AKP iktidarı tarafından yaratılmış olan sorunlar ayrıntılarıyla belirlenmelidir.

Esas sorun şu ki; yapılacak ilk seçimlerden sonra devletin yönetimi ele alındığında, “mevcut yasal zemini veya mevcut uygulamaları iyileştirmeye çalışmak, ya da eski yasal düzenlemeler ve uygulamaların da aradan geçen zaman sebebiyle iyileştirilmek için revize edilmesi gerektiği zannına kapılmak, (yeni ve gereksiz bir karmaşayla birlikte ciddi bir zaman kaybı yaratacağı için) büyük yanılgı olacak ve hiçbir işe yaramayacaktır.

Doğru olan; yönetimin ele alınmasıyla birlikte hızlı bir şekilde ülkenin AKP’den önceki fabrika ayarlarına döndürülmesi ve yeni dönemde yeni şahlanışın bu sağlam zemin üzerinden başlatılmasıdır. Çünkü burada “fabrika ayarları” kavramıyla tanımlanan AKP öncesi zemin, bin yıllık devlet yönetim deneyimiyle birlikte bu birikim üzerine inşa edilmiş çağdaş cumhuriyet kazanımlarını ifade eden çok sağlam bir zemindir.

ÇÖZÜM:

DERHAL VE ÖNCELİKLE

FABRİKA AYARLARINA DÖNÜŞTEDİR.

Feyzullah BUDAK

ATA PARTİ

Genel Başkan Başyardımcısı