

Prof. Dr. OĞUZ OYAN
İzmir Milletvekili
CHP Genel Sekreter Yrd.

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SÖZDE REFORM

1927 yılından beri yürürlükte olan “Muhasebe-i Umumiye Kanunu”nu değiştiren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 11 Aralık Perşembe günü sabaha karşı Meclis genel kurulunda kabul edildi. Eskimişliğine rağmen, iç tutarlılığı ve kamu mali yönetimine bütünsel yaklaşımı nedeniyle 76 yıldır yürürlükte kalabilen eski yasanın yerine geçen yeni yasa aynı uzun ömürlülükte olabilecek mi? Pek öyle görünmüyor. Çünkü IMF takvimine uymak için yangından mal kaçırır gibi çıkarılan bu yasaya yöneltilen eleştiriler bunun eksikli ve kusurlu bir göz boyama yasası olduğunu şimdiden gözler önüne serdi.

Çıkarılan yasa, “IMF alışverişte görsün”den öteye bir ciddiyet taşımamaktadır. Bu tür bir düzenlenenin temel kavramının hesap verme sorumluluğu olması gerekir. Gerçi yeni düzenlemede hesap verme sorumluluğunun, stratejik plan, performans ölçümü, saydamlık, iç ve dış denetim gibi kamu yönetimi ilke ve araçları üzerine inşa edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak, sorun tam da burada başlamaktadır. Her şeyden önce bu kavramlar doğru bir şekilde kullanılmamış, adeta moda uymak için vazgeçilmez süslü aksesuarlar olarak metne iliştilmiştir. Kavramlar hatalı veya altı boş olacak şekilde kullanılınca, ortaya çıkan sistemin tasarımı da hatalı olmuştur.

Yeni yasanın performans denetimi ve performansın raporlanması konularına yaklaşımları da hatalıdır, eksik bilgilere dayalıdır. Aynı şekilde denetimle ilgili düzenlemeler, genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun değildir. Her şeyden önemlisi, bu tasarımı hazırlayanlar nasıl bir sistem değişikliğine gidildiğinden ve ne kadar büyük sorunlarla karşı karşıya kalınacağından habersiz görünüyorlar.

Doğru tanım nedir? Hesap verme sorumluluğu, kendisine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetkileri ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını raporlama, sergileme sorumluluğu olarak tanımlanabilir.

Kamu kaynaklarının iyi kullanılıp kullanılmadığı, yani verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı konusunda bir kanaate ulaşabilmek için ise performans ölçümü yapılması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle hesap verme sorumluluğu en iyi şekilde performansın ölçülmesiyle ve performans ölçümü sonucu ortaya çıkan performans bilgilerinin raporlanmasıyla yerine getirilebilir.

Yeni yasa, bu mekanizmaları görmezden gelmektedir. Yasanın 8 inci maddesinde tanımı yapılan hesap verme sorumluluğu anlayışı ile dünyada uygulanan hesap verme sorumluluğu anlayışı arasında benzerlik yoktur.

Yasanın 10 uncu maddesinde bakanların kaynakların verimli etkin ve tutumlu kullanılmasından dolayı parlamentoya karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir. Bunu, bu biçimiyle anlamlı bir yaklaşım olarak göremeyiz. Hesap verme sorumluluğu böyle soyut ifadeler çerçevesinde yerine getirilemez.. Çünkü bunun mekanizması kurulmamıştır. Raporu yayınlayan bakan değil, üst yöneticidir ve raporlar parlamentoya değil Sayıştay’a ve Maliye

Bakanlığına sunulmaktadır. Yöneticinin hesap verme sorumluluğu, bakanların hesap verme sorumluluğunun bir alternatifi olamaz.

Yöneticilerin sorumluluğu çıktılara (outputs) ulaşmakla ilgilidir; bakanların hesap verme sorumluluğu sonuçlara (outcomes) ilişkindir. Örneğin, bulaşıcı bir hastalığın önlenmesi taahhüdü bakanı parlamentoya karşı bağlar; bu sonuca ulaşmak için yetki ve bütçeyle ödenek almıştır. Bakanlık üst yöneticisi ise. Bu sonuca götürecek çıktıları (aşı vb.) elde etmekle sorumludur. Hesap verme sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediği, üzerinde mutabakata varılmış taahhütlerin, ölçülebilir hedeflerin, sonuçların ne ölçüde gerçekleştiğine göre değerlendirilmelidir.

Kabul edilen yasa, dış denetim, kamu zararı, faaliyet raporları gibi düzenlemelerde de vahim hatalar yapmaktadır. Yasının 68. maddesi dış denetimi, mali denetim ve performans denetimi olarak iki bölümde ele alırken, farklı metodolojileri olan bu denetim süreçlerinin “idareler itibarıyla konsolide edileceğini” söyleyebilmektedir. Oysa, mali denetim her yıl yapılırken, performans denetimi her yıl aynı işlem için yapılmaz. Hatta aynı kurum her yıl performans açısından dış denetim kapsamına alınmaz, alınmaz.

Madde 41’de düzenlenen faaliyet raporlarında da ciddi bir kavram kargaşası vardır. Bu düzenlemeye göre, “Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak Genel Faaliyet Raporunda gösterilir”. Bu son raporda neler yer alacağı da ayrıntılarıyla sayılmaktadır. Daha sonra, “Maliye Bakanlığı genel faaliyet raporunu Sayıştay’a gönderir ve aynı zamanda kamuoyuna açıklar” denilerek ve Sayıştay’ın bunu da dikkate alarak dış denetim raporunu oluşturacağını ima ederek hatalı bir düzenleme önermektedir. Olağan uygulama şöyledir: Her kurum kendi hedeflerine ne ölçüde ulaştığını her yıl kendi hazırladığı performans raporuyla kamuoyuna açıklar. Sayıştay, kendi performans raporunu, kurumun düzenlediği bu rapor üzerinden yapmaz. Dahası, Sayıştay, her yıl her kurumun her işlemini performans denetimine tabi tutmaz, zaten istese de tutamaz. İngiltere Sayıştay’ı gibi, dünyada örnek kabul edilen bir Sayıştay’ın düzenlediği yıllık performans raporu 100’den azdır. Oysa kurumların ve bunların ayrı ayrı taahhütlere bağlanabilecek işlem sayıları binlerle ifade edilebilir!

Bütün bu yetersizliklerin bir de kamu yönetiminde tam bir kaos yaratacak olan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” ile birleştiğini düşünürsek, önümüzde hiç de istikrar vadetmeyen bir süreçle karşı karşıya olduğumuzu kolayca fark edilebilir. Kamu yönetimini parçalayarak altüst edecek olan bu tasarıda, çok sayıda bakanlığın taşra teşkilatının tasfiye edilmesi, buna karşılık İl Özel İdarelerinin merkezi idarenin alternatifi (dikkat, tamamlayıcısı değil) olarak ortaya çıkması nedeniyle, bakanlar ile yöneticiler (burada valiler) arasındaki hesap verme sorumluluğu ilişkisi tamamen kopmuş olacaktır.

Sonuç olarak, mevcut düzenleme, çok kapsamlı denetim yapma görüntüsü altında, gerçek anlamda dış denetim yapmamanın bahanesini hazırlar gibidir.

