

Erkan KARAARSLAN

**Kamu Yönetiminde Yaşanan Son
Gelişmelere Toplu Bir Bakış**

01.07.2004

KAMU YÖNETİMİNDE YAŞANAN SON GELİŞMELERE TOPLU BİR BAKIŞ

Erkan KARAARSLAN
www.erkankaraarslan.org

Kamu kesiminin faaliyet gösterdiği alanlarda iyice ivme kazanan değişiklikler nedeniyle kamu program ve organizasyonlarının amaçlarının bulanıklaşması, geleneksel hesap verme yükümlülüğünün beklentileri karşılayamaması ve değişikliklere ayak uydurma güçlükleri, Devletin hangi kaynakları ne amaçla harcadığının izlenememesi, bütçe sürecinin kaynakların siyasi ve toplumsal önceliklere göre harcanmasını özendirmemesi, kamu yönetimlerini yetersizlik psikozuna sürüklemiştir.¹

Ayrıca, kamu harcamalarında, gerekli disiplini sağlamak için konulan ve performansa da yönelik olmayan aşırı kontrol mekanizmaları, kurulan çok hiyerarşili yönetim yapıları ve kaçınılmaz olarak sahnede yerini alan aşırı kırtasiyecilik yüzünden; kamu yönetimleri, maliyet-etkin ve sonuç-yönelimli yönetim biçimlerinin de etkisiyle reformları ister olmuşlardır.²

Bununla birlikte teknolojiye, özellikle de bilişim teknolojisinde kaydedilen ilerlemeler ile değişen yaşam koşullarının kamu çalışanlarının alışkanlık ve beklentilerinde yarattığı derin etkiler, kamu yönetimlerine içinde buldukları açmazlardan kurtulabilme umudu vermiştir.

Bu genel gerekçelerle kamu yönetiminde bir reform dalgası başlatılmıştır. Bu bağlamda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu yasalaşmıştır. Sırada Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Yerel Yönetim Kanun Tasarıları, Sayıştay Kanunu Tasarı Teklifi, Teşkilat Kanunları Tasarı Taslakları, Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarı Taslağı, Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı yer almaktadır.

Parlamentonun kapanmasına çok az bir süre kalmasına rağmen anılan tasarılarından bir kısmının bu dönemde bir kısmının ise parlamentonun açılmasını müteakip yasalaşacağı çeşitli rapor ve toplantılarda ilgililer tarafından ifade edilmektedir.

Söz konusu değişiklik çalışmalarıyla ilgili genel bir bakış yaparak, kanun tasarıları hazırlanırken gözden kaçırılan bizce önemli bazı tespitler yapmak amacıyla bu çalışma kaleme alınmıştır.

1- KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL KANUNU

01.01.2005 tarihinde tam olarak yürürlüğe girecek olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu sahipsiz bir görünümde. 2005 yılı bütçesi 1050 sayılı Kanun esas alınarak hazırlanmaktadır. 2005 yılında 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girmesine rağmen, çok yıllık bir bütçe, merkezi hükümet bütçesi, stratejik plan, performans bütçe kavramları söz konusu olmayacaktır.

Kanuna göre oluşturulması gereken kurullar henüz oluşturulmamış ikincil mevzuata ilişkin de şu ana kadar herhangi bir düzenleme yayınlanmamıştır. Muhasebat Genel Müdürlüğü dışındaki birimler yaptıkları düzenlemelere ilişkin kamu oyuna herhangi bir bildide vermemektedirler. Bu durum, **5018 sayılı Kanunun yayımı tarihinde yürürlüğe giren** “Mali Saydamlık” başlıklı madde ile de hiçbir şekilde de örtüşmemektedir. Söz konusu maddede “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

.....

¹ Erkan Karaarslan, “Kamu Mali Yönetimi ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi,” *Maliye Dergisi*, no.140 (Ağustos 2002): 58.

² Erkan Karaarslan, “Kamu Muhasebesi Reformu ve Yerel Yönetimler,” *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, (Mart 2002): 33.

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,**

.....

Zorunludur.

Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.” hükümleri yer almaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Mali Kontrol Kanununun, vakit çok geçmeden ve mali sistemimizde onulmaz yaralar açmadan, **AB normlarına ve ülke gerçeklerine uygun** bir şekilde gözden geçirilmesi ve düzeltilmesi gerekmektedir.

Kanunun, Mali Kontrol Yetkilisi ve Faaliyet Raporları maddeleri tamamen yürürlükten kaldırılmalı; Sorumluluk konusu gözden geçirilmeli; Maliye Bakanlığı personelinin kazanılış hakları muhafaza altına alınmalı; merkezi hükümette Muhasebe Yetkilileri Maliye Bakanlığı personeli olmalı; Maliye Bakanlığınca yürütülecek hizmetler yeniden düzenlenmeli; Kanuna ekli cetvellerdeki idareler uluslar arası standartlara göre tekrar tasnif edilmelidir.

2-KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU

27.09.1984 tarihli 3046 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran ve TBMM de geçici maddeleri dışında 49 maddesi kabul edilen “**Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**”u en çok Denetim yönü ile tartışılmaktadır.

“Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”un Genel Gereğesinde, Denetim sistemi ile ilgili olarak, “Yönetimin temel fonksiyonları arasında denetim önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle özelleştirme ve yerinden yönetimin gündeme geldiği bir ortamda denetimin anlamı ve önemi daha da artmaktadır. Devletin düzenleyici ve denetleyici olarak halkın yararını koruyacak bir işlev üstlendiği günümüz dünyasında yönetimin kalitesi denetimin kalitesi ile yakından ilişkili hale gelmektedir.

Ne var ki ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sistemi oluşturulamamıştır. Mevcut denetim sistemine bakıldığında ilk akla gelenler;

-Fazla sayıda ama etkisiz denetim,

-Kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim,

-Hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun bir denetim ve

-Yetersiz kamuoyu denetimidir.” denilmektedir.

Mevcut teftiş ve denetim sistemimiz uzun süredir gerek yapılanması gerek fonksiyonları itibariyle ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır. Yönetim ve denetim sistemi ve anlayışındaki çarpıklık ve yanlışlıklar söz konusu eleştirilerin kaynağını oluşturmaktadır. Ancak, teftiş kurulu ve denetim birimleri (Müfettiş, Kontrolör, Uzman, Denetçi ve Denetmen) mensuplarının, nitelikleri, mesleki kariyerleri, teftiş ve denetimdeki gayret ve azimleri, tarafsız ve adil olmada gösterdikleri titizlikleri göz önüne alındığında **bu eleştirilerin muhatabının öncelikli olarak bu meslek mensuplarının olmadığını** belirtmek gerekmektedir.

Bu noktada, teftişin idari nitelikte ve her yönetim kademesinde, üstlerin astlar üzerindeki kontrol faaliyeti olmasına karşın, denetimin; idareden bağımsız objektif bir değerlendirme fonksiyonu olduğunu vurgulamak ve sistemi buna göre oluşturmak gereklidir.

Her şeyden önce denetim, idareden bağımsız bir fonksiyon olarak örgütlenememiştir. Yönetimlerin hesap verme anlayışı oluşmadığından denetim yeterli önemi kazanamamıştır. Öte yandan, farklı unvan ve statülerde çok sayıda denetim birimi oluşturulması, koordinasyonsuz, işbirliğinden uzak, görev çakışmalı ve çatışmalı bir yapı ortaya çıkarmıştır.³

Türk Teftiş ve Denetim Sistemini çağdaş denetim sisteminden uzaklaştıran bazı özellikler aşağıda sıralanmıştır.⁴

◆ Teftiş ve denetim birimlerinin bir kısmı, en üst amire veya yönetim kademesinin en üstüne, bir kısmı ise alt kademe yöneticilerine bağlıdır (Amire bağlı olma ve emirle iş yapma ve idareye tabi olma esası).

◆ Denetim elemanı onay veya görevlendirme uyarınca iş yapabilmektedir. (Görevler amirden onay alınarak veya amirce görev verilerek yapılabilir).

◆ Denetim, idarelerin tüm karar ve işlemleri üzerinde değil, tekil işlemler bazında yürütülmekte, faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilmemektedir.

◆ Finansmanı Dünya Bankasından sağlanan projelere ilişkin kamu harcamaları hem parlamento adına yapılan denetim dışında tutulmakta hem de iç denetim birimlerince yeterinde denetlenmemektedir.

◆ Ülkemizde gerek yasal düzenlemelerle gerekse fiili uygulamalarla denetimsiz alanlar yaratılmış, “Denetimden kaçış” olarak nitelendirilebilecek bu uygulamalar Türk denetim sisteminin en önemli sorunlarından birisidir. Örneğin fon uygulamaları ve bağımsız idari birimler (üst kurullar) hem Sayıştay’ın hem de Maliye Bakanlığının mutlak denetimi dışında bulunmaktadır.

◆ Denetimlerde kamu kurum ve kuruluşlarının taşra birimleri kapsama alınmasına karşın üst yönetime yakın merkez birimleri denetim dışında bırakılmaktadır.

◆ Denetim, sistematik ve sürekli değil, kısmi ve belirsiz zamanlıdır.

◆ Denetim çıktılar yerine girdiler üzerine odaklanmaktadır (Yönetimlerin amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele alır).

◆ Denetimler risk analizleri esas alınarak belirlenmiş konular üzerinde değil, tesadüfi veya verilen görev üzerinde yoğunlaşmaktadır.

◆ Teftiş esas itibariyle hata bulmak üzerine yoğunlaştığından cezalandırıcı özellik taşır. Bazen hatalı veya subjektif yaklaşımlar sonucu telafisi güç sonuçlar meydana gelebilmektedir. Bu nedenlerle teftiş, kaçınılan ve istenmeyen bir durum olarak ortaya çıkmaktadır.

◆ Denetim raporlarının düzenlenmesi ve işleme tabi tutulması zaman alıcı ve çok aşamalı prosedüre tabidir. Teftiş, denetim ve soruşturma raporları denetim elamanının birden çok iş üstlenmesi, yazımda ve belgelendirmedeki zorluklar nedeniyle çok uzun bir zamanda (6 ay, bir yıl, iki yıl gibi) hazırlanabilmektedir. Raporların işleme konulmasının hukuki düzenlemelerle açık ve kesin biçimde belirlenmemiş olması ve idarenin yaklaşımından kaynaklanan diğer nedenlerle çoğu zaman raporlar doğrultusunda işlem tesisi mümkün olmamaktadır.

◆ Mali denetim, bağımsız ve uzmanlığa dayalı olarak yürütülmemektedir. Maliye Bakanlığının mali denetimdeki rolü açık olarak tanımlanmamıştır. Kimlerin mali denetim yapacağı kanunlarda açık olarak belirtilmemiştir.

◆ Teftiş kurulları ve denetim birimlerinin kendi aralarında ve bunlarla dış denetim organı arasında herhangi bir koordinasyon yoktur. Hatta aynı Bakanlık içerisindeki denetim birimleri arasında dahi koordinasyon, işbirliği ve iletişim yoktur.

³ Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri, “Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması,” *Mali Kılavuz Dergisi*, no.22 (Ekim 2003): 2.

⁴ Maliye Bakanlığı Kontrolörleri Dernekleri, “Kamu Denetiminin Yeniden Yapılandırılması,” *Mali Kılavuz Dergisi*, no.24 (Nisan 2004)

◆ Denetim birimleri arasında yetki ve görev çakışması nedeniyle mükerrer denetim yapılmaktadır.

◆ Müfettiş, Kontrolör ve diğer denetim elemanlarının statüleri, görev tanımları ve bağımsızlıkları açık olarak belirlenmemiştir.

◆ Denetim elemanlarının idari göreve geçişi belli esaslara bağlanmamış olduğundan teftiş kurulları ve denetim birimleri idareye geçiş aracı olarak görülmektedir. Diğer taraftan pasif görev adına ve cezalandırıcı mahiyette idareden bu kurullara atama yapılabilmektedir. Bu nedenlerle meslek ve mesleki bağımsızlık zarar görmektedir.

◆ Teftiş ve denetim standartlara ve önceden hazırlanan rehberlere uygun olarak yürütülmemektedir. Her teftiş ve denetim birimi kendi mesleki eğitim ve teamüllerine göre hareket etmektedir.

◆ Denetim elemanları, yetki, statü, unvan ve özlük hakları yönünden birbirinden farklılaştırılmıştır. Bu nedenle çakışma ve çatışmalar mesleğe ve ülkeye zarar verecek boyutlarda olumsuz bir rekabete yol açmaktadır.

Gelişmiş Ülkelerde Denetim Sistemi

Avrupa Birliği ülkelerinde ve ABD’de genel kabul görmüş denetim standartları dikkate alınarak denetçi bağımsızlığının sağlanmasına öncülük eden, etkinlik ve verimliliğe dayanan çağdaş bir denetim sistemi mevcuttur. Denetim işlevi bağımsız olarak çalışan ve görevini kariyer olarak yürüten meslek elamanlarınca yerine getirilmektedir. Denetim birimleri çoğunlukla özerk bir yapıda, denetçi bağımsızlığı korunarak görev yapmakta, denetim birimleri arasında koordinasyon, saptanmış olan merkezi denetim birimi tarafından sağlanmaktadır.⁵

Gelişmiş ülkelere baktığımızda mali denetim, Maliye Bakanlığı veya Ekonomi ve Maliye Bakanlığı içinde hiyerarşik örgütlenme dışındaki teftiş kurulları veya kamu kurumlararası yönetim birimlerince Maliye Müfettişi, Genel Maliye Müfettişi unvanlı personelce yerine getirilmektedir. İç denetim, teftiş ve soruşturma görevleri bu müfettişlerce gerçekleştirilmektedir.

Yeniden Yapılandırmada Denetim Esasları

Yukarıda anılan bu genel tespitlerde göstermektedir ki mevcut denetim sisteminin eksikleri vardır. Denetim sisteminin bu eksiklikler itibariyle gözden geçirilmesi gerekmektedir. Ancak, çeşitli eksiklikler bahane edilerek denetim sisteminin tamamen kaldırılması ve ülkemizdeki yetişmiş elemanlar içerisinde en önlere gelen denetim elemanlarının tasfiyesi hiçbir şekilde kabul edilemez. Kıt insan kaynağı bulunan ülkemizin böyle bir lüksü yoktur.

Denetimin yeniden yapılandırılmasında göz önüne alınması gereken esasları aşağıda belirtildiği şekilde sıralayabiliriz.

1-Denetimin vazgeçilmez koşulu bağımsızlıktır. Bu nedenle, denetimin bağımsızlığını garanti edecek düzenlemelere yer verilmesi gerekmektedir.

2-Denetim elemanının özel bir statüsünün olması, belirli süreyle atanması ve bu süreden önce görevden alınmaması, üzerinde hiyerarşik üst veya amir bulunmaması gibi bağımsızlığı sağlayan şartlar yerine getirilmelidir.

3-Denetim birim ve organlarının idarenin hiyerarşik yapısı içerisinde yer almaması ve denetlenen idari personel ile aynı özlük ve personel rejimine tabi olmaması gerekir.

4-Denetim sonuçlarını gösteren raporların kurumların en üst yönetim kademesine, doğrudan TBMM veya dış denetim yapan Sayıştaya verilebilmesi gerekmektedir.

5-Mesleki bağımsızlığın korunması ve etkinleştirilmesi bakımından denetim birimlerinin ihtiyaçlarının kendi bütçe ödeneklerinden karşılanabilmesi gerekmektedir.

⁵ Editörün Seçimi, “Uluslar arası Denetim Standartları ve Ülke Uygulamaları,” *Mali Kılavuz Dergisi*, no.25 (Temmuz 2004)

6-Denetim elemanlarının idarenin yönetim kademelerinde görev yapmaları veya özel sektörde kamudaki göreviyle ilgili iş yapmalarının sınırlandırılması ve geçişin özel olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

7-Merkezi Denetim Elemanlığının kariyer bir meslek olması dolayısı ile bu mesleğe kabulün giriş ve yeterlilik sınavları ile belirlenmesi, bunun dışında idari görevlilerden doğrudan atama yapılmasının engellenmesi.

8-Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının tek bir denetim sistemine (İç denetim-Dış Denetim) tabi olması gerekmektedir. Bu bağlamda, bakanlıkların merkezinde tek bugünkünden daha güçlendirilmiş iç denetçiler olmalıdır. İç denetim teftişsiz ve denetimsiz herhangi bir alan bırakılmayacak şekilde yeniden tasarlanmalıdır.

Mevcut teftiş ve denetim birimlerinde, müfettiş, kontrolör, uzman, murakıp, denetçi, denetmen unvanlarında görev yapanların yapılacak bir düzenlemeyle iç ve dış denetim organlarına **koşulsuz bir biçimde** atanması zorunluluktur.

3- SAYIŞTAY KANUN TASARI TEKLİFİ

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarıyla Sayıştay Başkanlığı ve dış denetim, olması gerektiği gibi güçlenmektedir. Bu uluslar arası gelişmelere de uygundur. Anayasanın 160 ıncı maddesinde Sayıştay ile ilgili olarak, “Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, **denetleme** ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz.” denilmektedir.

Sayıştay Kanun Tasarı Teklifinin “Denetimlerde bağımsız dış denetçilerden yararlanma” Başlıklı 47. maddesinde; “Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri, Sayıştayca hazırlanacak raporlarda değerlendirilmek üzere bağımsız dış denetçi, yeminli mali müşavirler veya en az on yıl süreyle kamuda denetim elemanı olarak görev yapmış kişilere **denettirilebilir**. Bu denetimler Sayıştay denetçilerinin gözetimi altında Sayıştay denetim esas ve usullerine uygun olarak yürütülür.” denilmektedir.

“Uzman çalıştırılması” Başlıklı 49. maddede ise “Sayıştay Başkanı, denetimler sırasında gerekli görmesi halinde, meslek mensuplarıyla birlikte **Sayıştay dışından uzman çalıştırmaya yetkilidir**. Sayıştay dışından uzman görevlendirilme esas ve usulleri yönetmelikle düzenlenir.

Kamu idareleri, Sayıştay Başkanı tarafından gerekli görülen uzman personeli Sayıştay Başkanlığı emrine geçici olarak göndermek ve gereken her türlü yardımı sağlamakla yükümlüdürler. Bu şekilde görevlendirilenler, görevli oldukları sürece kurumlarından izinli sayılır ve aylık, tazminat, yan ödeme ile diğer özlük ve sosyal haklarından yararlanmaya devam eder. Bu personele görevleri süresince (20.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak tutarda aylık ek ödemede bulunulur. Bir aydan kısa süreli görevlendirmeler için kıst hesaplama yapılır. Bu ödemeler damga vergisi hariç herhangi bir kesintiye tabi tutulmaz. 6245 sayılı Harcırah Kanununa göre ödeme yapılması gereken hallerde, aynı kanunun 33 üncü maddesinin (b) bendinde sayılanlar için öngörülen harcırah ödenir.

Kamu idareleri görevlileri haricinde uzman çalıştırılması hizmet alımı şeklinde gerçekleştirilir.

Bu madde ve bu Kanunun 47 nci madde hükümlerine göre yapılacak hizmet alımları 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesinin (b) bendi kapsamında kabul edilir.” denilmiştir.

Bu hükümlerle ülkemizde yaşanan son gelişmelere paralel olarak taşeron bir denetim anlayışının benimsendiği anlaşılmaktadır. Bu Anayasaya aykırılık içermektedir ve böyle bir düzenleme kesinlikle mantıklı değildir. Yaşanılan yeni süreçte Sayıştayın etkinliğinin ve yetkilerinin artacağı ve mevcut yapının bu yetkileri kaldırmakta ve iş süreçlerine yetişmekte zorlanacağı muhakkaktır. Ancak bu zorluğun, yukarıda anılan maddelerde formüle edilmeye çalışıldığı gibi, taşeron bir denetim anlayışıyla aşılacak istenmesi kesinlikle doğru değildir. Yapılması gereken,

Sayıştayın mevcut insan kaynaklarının oluşacak yeni süreçte işgücü açısından etkinliği sağlayıp sağlayamayacağına Sayıştay tarafından karar verilmesidir. Bunun sonucunda, ya aynen devam edilmesi ya da takviye kararı verilecektir. Eğer insan kaynağı açısından takviye kararı verilirse, mali denetim yapan mevcut denetim elemanlarından (müfettiş, kontrolör, denetçi, murakıp) isteyenlerin Sayıştaya katılması ile takviye işlemi yapılmalıdır.

4-TEŞKİLAT KANUN TASARI TASLAKLARI

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı çerçevesinde, Başbakanlık genelgesi ile kurulan “Yeniden Yapılandırma Takımları” son günlerde yoğun bir çalışma içerisinde Teşkilat Kanun Taslaklarını hazırlamaktadırlar.

Hazırlanan bu taslaklarla ilgili olarak belirtilmesi gereken ilk husus saydamlıkla ilgilidir. Son yıllarda ülkemizde yaşanan gelişmelere paralel saydamlık, hesap verilebilirlik, katılımcılık gibi kavramlar moda olmuş ve her türlü hamasi nutukta bir şekilde kullanılmıştır. Bununla da kalınmamış bu kavramlar çeşitli kanunların metninde yer alarak mevzuat sistemimiz içerisine de girmiştir. Bütün bunlara rağmen, uygulamada bu kavramların içi siyasi ve bürokratik elitlerimiz tarafından bir türlü doldurulamamıştır.

Bunun bir örneğine de teşkilat kanun tasarılarının hazırlanması sırasında şahit oluyoruz. Kanun tasarıları küçük bir grup tarafından gizli bir şekilde hazırlanıyor. Saydamlık ve katılımcılığın ise esamesi bile okunmuyor. Oysa, doğrusu bu düzenlemelerin kapalı kapılar ardında değil taslakları internete koyarak isteyen herkesin interaktif katılımı ile hazırlanmasıdır. Unutulmaması gerekir ki “akıl akıldan üstündür.”

Bir diğer önemli hususta hazırlanan tasarı taslakları Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun çerçevesi içerisinde ve son yıllardaki yaşananların aksine kurumsal taassuplar ile özlük hakkı kaygılarından uzak olarak hazırlanmalıdır.

Teşkilatlar, teşkilat kanunu ile hazırlanır. Bunun için teşkilat kanunlarında yönetmelik ve tüzük gibi düzenlemelerle teşkilat yapılacağı hükümlerine yer verilmemelidir.

5- GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN TASARISI TASLAĞI

Son yıllarda sürekli bir şekilde, gelir idaresinin yeniden yapılandırılması, Gelirler Genel Müdürlüğü’nün Maliye Bakanlığı bünyesinde ayrılması kavramları tartışılmış ve bunun için sık sık yeni girişimlerde bulunulmuştur. Bizim Muhasebat Kontrolörleri olarak bu konudaki görüşümüz, henüz 20 yıl önce yaşanmış olan Hazinesinin Maliye Bakanlığı bünyesinden ayrılması tecrübesini de görerek, olumsuz olmuştur.

Biz tarihimiz boyunca, güçlü bir Maliye Bakanlığını savunduk. Bugün bile ekonomik aktörlerin sevk ve idaresinde önemli sorunlar vardır. Parçalanmış yapı nedeniyle bu aktörler arasında uyum sağlamak çok önemli zorluklar çıkmaktadır. Bu uyum sorunu IMF’ye ihale edilmiştir. Ekonomi aktörleri arasındaki uyumu şimdilik IMF sağlamaktadır. Bunların sağlanabilmesi için ekonomi yönetimi tek bir bakana bağlı olmalı ve mümkün olduğunca parçalanmaktan uzaklaşılmalıdır. Bugün **devlet bilançosunda** görünen 23 katrilyon kısa vadeli 282 katrilyonda uzun vadeli borcun oluşmasında ve bunların faizi için bütçeye 66 katrilyon ödenek konulmasında, 80’li yılların ilk yarısında hazinenin Maliye Bakanlığı bünyesinden ayrılmasının hiç mi payı yoktur?

Ülkelerde gelir idaresinin performansı doğrudan vergilerden ve özellikle gelir ve kurumlar vergisinden yola çıkılarak hesaplanmaktadır. Ülkemizde 2003 yılı sonu itibarıyla 100,2 katrilyon gelir toplanmıştır. Bunun 84,3 katrilyonu vergi geliridir. Beyana dayanan gelir vergisi 1,088 katrilyon beyana dayanan kurumlar vergisi 1,663 katrilyon ve KVK’na göre alınan geçici vergi ise 6,895 katrilyon olarak gerçekleşmiştir. Son yıllarda kamu finansmanı ağırlıklı olarak, borçlanma ve dolaylı vergilerle sağlanmaktadır. Kamu finansmanının karşılanmasında en sağlıklı kaynak olan doğrudan vergilerin payı her geçen gün biraz daha azalmaktadır. Bu noktadan bakıldığında, gelir idaresinde bir yeniden yapılandırma ihtiyacı olduğu da düşünülebilir. Ancak bu bugün tartışıldığı biçimde olmamalıdır. Burada teknik ayrıntısına girmemekle birlikte, gerçek bir reformun Gelirler Genel Müdürlüğü’nün merkezinde değil taşrasında yapılacak bir reform olduğunu belirtmek gerekir.

Gelir idaresinin yeniden yapılandırılması söz konusu olduğunda, geliri toplayan birimler açısından da konuyu incelemek gerekir. 2004 yılı Mayıs ayı sonu verilerine göre⁶ tahsil edilen 41,6 katrilyon gelirin %32,5'i olan 13,5 katrilyonluk kısmı Muhasebat Genel Müdürlüğüne bağlı birimlerce toplanmıştır. Bu nedenle gelir idaresi kavramına sadece Gelirler Genel Müdürlüğü penceresinden bakmak doğru değildir. Ayrıca hazırlanan tasarıdaki, yapılanmanın özel bütçeli idare şeklinde olması (genel bütçe gelirini özel bütçeli bir dairenin toplaması mümkün ve anlamlı değildir.), bugünkü bütçe büyüklüğünün üzerinde bütçeler yapılması ("Başkanlığın giderleri, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinin %2'sinden az olmamak üzere Bakanlıkça belirlenen Başkanlık bütçesinden karşılanır." hükmüyle getirilmek istenen), belirli görevlere belirli kişilerin atanmasını sağlayan kast sistemi kurulması, hususlarının düzeltilmesi gerekir.

Sonuç yerine şu söylenebilir; Ülkemizde güçlü bir Maliye Bakanlığı olmalıdır. Ekonomik aktörlerin tamamı arasındaki uyum Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmelidir. Maliye Bakanlığının kendi içerisinde bir yeniden yapılanma ihtiyacı hasıl olmuşsa, buna sadece gelir idaresi olarak değil, topyekün bakılmalı, gider idaresi, gelir idaresi, kamu malları idaresi ve borç idaresi şeklinde konu bütünlüğüne ele alınmalıdır.

6-PERSONEL KANUNU TASARI TASLAĞI

Uzun yıllardır personel rejiminde köklü bir değişiklik yapılacağı konuşulmaktadır. Aslında bu ülkemiz açısından vazgeçilemez bir gereklilik haline de gelmiştir.

Bu konulardaki önerilerimizi içeren hususlar Muhasebat Başkontrolörü Hüseyin ARICI tarafından Mali Kılavuz Dergisinin 19 ve 20. sayılarında kaleme alındığından burada bir tekrar yapmak istemiyorum.

Ancak bu düzenlemelerinde katılımcı bir şekilde saydam ve kurumsal taassuflardan uzak hazırlanması gerekir. Bu düzenlemelerin sonucunda mutlak bir suretle aşamalı olarak performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi gerekmektedir.

⁶ Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Aylık Bülteni (Ankara: 2004), 28.