

KAMU HARCAMA YÖNETİMİNDE REFORM (BÜTÇE REFORMU)

KAMU HARCAMA YÖNETİMİNDE REFORM (BÜTÇE REFORMU) NEDİR – NİÇİN GEREKLİDİR?

Bugün bir çok alanda yapısal reform gerekliliğinden söz edilmektedir. Bu reformların ülkemizdeki iktisadi altyapının güçlendirilmesi ve sürdürülebilir bir kalkınma için gerekli olduğunu sık sık gündeme gelmektedir. Yapısal reform sözcüğü o kadar sık ve genel bir anlamda kullanılmakta ki, bazen bu sözcüğün arkasında nelerin olduğu, neyin amaçlandığı çoğu kez gözden kaçmaktadır. Yapısal reform denildiğinde ilk akla gelen KİT'ler, özelleştirme, finansal sektör, tarım sektörü gibi alanlar olmaktadır. Zaman zaman da bir vergi reformu gerekliliğinden söz edilmektedir. Ancak, ülkemizde kamu harcama sisteminin reforma tabi tululması konusu pek o kadar da kamuoyunun gündeminde yer almamaktadır. Kamuda harcama sistemindeki bozuklukların sorgulanması, zaman zaman bir vergi gündeme geldiğinde bunun nereye harcanacağına kamuoyunda bir kaç günlüğüne irdelenmesiyle, ya da devlet araçlarının – lojmanlarının satılması gibi bir kaç kısıtlı alan ile sınırlı bir biçimde tartışılıyor olmasının pek ötesine geçememektedir. Bunlar da senelerdir gündeme gelip tartışıldığı ve pek bir sonuç çıkmadığı için kanıksanmış konular gibi algılanmaktadır.

Halbuki, kamu harcama sisteminin iyi işlemesi, devletin millettten aldığı kaynakları kamu hizmetlerini görürken doğru – dürüst kullanmasını ve bunun hesabını iyi vermesini, yani devletin etkin olmasını sağlar. Ancak bu, sözle olmaz. Bu, sistematik bir çalışma gerektiren ciddi bir konudur. Belki de ülkemizde uzun zamandır hayata geçirilememesinin nedeni, bu reformun ciddi ve karmaşık bir süreç içermesidir.

Kamu harcama reformu, devletin bütçesinin hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili süreçlerde reform yapılması anlamına gelmektedir. Bütçe, devletin vatandaşlardan topladığı kaynakları kamu faaliyetlerinin sürmesi için nasıl harcayacağına dair devletle millet arasında imzalanmış bir sözleşme olduğu için, harcama yönetimindeki reform aslında bir Devlet Reformu'nun en önemli parçası olarak ele alınmalıdır. O da, bütçe reformunun devletin hizmet kalitesinin iyileştirilmesi için gerekli olduğudur. Bütün bu saydıklarımız aslında bu reformun niçin gerekli olduğunu da kendiliğinden göstermektedir.

DÜNYA'DA DURUM NEDİR?

Kamu harcama yönetimlerinde reform, bugün gelişmiş ve gelişmekte olan bir çok ülkenin gündemine oturmuş bulunmaktadır. Fransa, Avustralya, İngiltere, İsveç ve Yeni Zelanda gibi farklı mali yapılarıdaki ülkeler kamu sektörlerindeki etkinliği artırmak için;

- Makro mali disiplini güçlendirecek kurumsal çerçevelerini oluşturarak,
- Birden fazla yıla yayılan bütçe uygulamasına geçerek,
- Kamu kurumlarının performansını artırmaya yönelik örgüt davranışlarını teşvik ederek,

harcama sistemlerini reforma tabi tutmuşlardır. Bu reformun en önemli ayaklarından birisi, geleneksel merkezi harcama öncesi kontrolleri yerine, harcama sonrası kontrollerin ve hesap verilebilirliğin yerleştirilmesi olmuştur. Ülkemizin mali yönetim sistemine temel teşkil eden Fransız sisteminde dahi bugün kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerinin kalitesini geliştirecek teşvik ve sorumluluk mekanizmaları içinde hareket etmelerine olanak sağlayan “sorumluluk merkezleri” uygulamalarına geçilmiş bulunmaktadır.

ÜLKEMİZDE DURUM NEDİR?

Türkiye'nin kamu mali yönetim sistemi oldukça köklü bir geçmişe ve kurumsal yapıya sahip olmasına rağmen, bugün kendisinden beklenen performansı gösterememektedir. Kamu harcamalarının yapılması, denetlenmesi ve genel olarak kaynakların tahsisi süreci yeterince iyi işlememektedir. Mevcut sistemimizin aksaklıkları bir kaç noktada toplanabilir;

- Türk bütçe sistemi toplam makro mali disiplinini sağlayamamaktadır. Devletin tüm hesaplarının tek bir bütçe sistemi içinde görülmesi anlayışından zaman içinde uzaklaşmıştır. Bütçe dışı fonlar, görev zararları gibi yarı mali işlemler uygulamalarıyla devlet bütçesi dışında harcama yapma alışkanlığı doğmuştur.
- Türk bütçe sistemi karar alıcılara ve topluma doğru bilgi sunacak bir yapıda değildir. Planlarla ve planları uygulamaya koyacak bütçeler arasındaki ilişki bozulmuştur. Böylece kaynaklarla harcamalar arasındaki ilişki ve önceliklendirme de bozulmuştur. Bir başka deyişle, bütçeler, stratejik karar alma aracı olma özelliklerini yitirmişlerdir.

- Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması da bütçe sistemimizce engellenmektedir. Sistemin katı ön kontrol ve vize uygulamalarına tabi tutulması, harcamacı kuruluşları bütçe dışı kaynaklara yöneltmekte ve bütçe disiplini sağlamak için getirilen kontrol mekanizmalarının bizzat kendisi bütçe disiplini bozmaktadır. Böyle bir ortamda kamu hizmetlerinin kalitesini iyileştirecek hiç bir teşvik edici mekanizma geliştirilememektedir.
- Bütçe iyi denetlenememektedir. Burada Sayıştay'a büyük görev düşmesine karşın, Sayıştay'ın denetim alanı zaman içinde daraltılmış bulunmaktadır. Ayrıca, sadece mevzuata uygunluk denetimi yapılması nedeniyle, kamu kaynaklarının düzgün ve verimli yönetilmesi mümkün olmamaktadır.

Halbuki, iyi bir bütçe sistemi, devletin;

- Mali disiplini sağlayan,
- Kaynakları önceliklere göre tahsis eden,
- Bu kaynakları en az maliyetle ve amaca uygun bir biçimde kullanan ve
- Kullandığı kaynağın hesabını en iyi biçimde verebilen bir yapıya dönüşmesini

amaçlamaktadır. Böyle bakılınca, mevcut bütçe sistemimizin bunu sağladığını söylemek mümkün değildir.

ŞİMDİYE KADAR NE YAPILDI – NE YAPILACAK ?

Aslında kamu harcama yönetimindeki bu aksaklıklar çok uzun zamandan bu yana Türk bürokrasisinde ve kamuoyunda tartışılan ve üzerinde çözüm aranan konular olmuşlardır. Bu çözümler de öyle herkesin sandığı gibi dışarıda üretilen ve bize moda deyiş ile “dayatılan” çözümler değildir. Kamu Harcama Yönetimi'ne son yıllarda en kapsamlı bir biçimde el atan ve tespit – öneriler getiren çalışma, 8'inci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi için hazırlanan “Kamu Harcama Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık Özel İhtisas Alt Komisyon Raporu”dur. Bürokrasi, bilim dünyası ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinden oluşan bu komisyonun tespitleri ve çözüm önerileri daha sonra başta Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşların çalışmalarına da temel oluşturmuş çok önemli bir döküman niteliğindedir.

Bu komisyonun üyelerinin önemli bir kısmı daha sonra Dünya Bankası tarafından başlatılan “PEIR – Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme” çalışması içinde yer almışlar ve Mart 2000 – Mayıs 2001 tarihleri arasında ülkemizin Kamu Harcama Yönetiminin önümüzdeki 3 yıl içerisinde alacağı şekil konusunda bir stratejik planın hazırlanması böylece mümkün olmuştur.

Bu zaman zarfında yoğun bir biçimde work - shop' lar, tartışmalar ve seminerler ile Kamu Mali Yönetiminin yeniden yapılandırılmasının altyapısı oluşturulmuştur. Nihayet Haziran 2001'de de Maliye Bakanlığı Müsteşarı'nın başkanlığında Hazine, DPT ve Sayıştay üst düzey yöneticilerinden oluşan bir yönlendirme komitesi kurularak çalışmalara resmen başlanmıştır. Yönlendirme komitesi, harcamacı kuruluş yöneticilerinin de katılımı ile genişletilecektir.

Çok kapsamlı ve birden çok kurum ve kuruluşu ilgilendiren bu çalışmaların 3 aşaması bulunmaktadır. Her bir aşamada atılması gereken bazı somut adımlar örnek olarak aşağıda verilmiştir;

1. Aşama: Makro Mali Disiplin ve Devlet Hesaplarında Şeffaflığı Sağlamak

- Bütçe dışı fonların kapatılması,
- Konsolide Bütçe, Döner Sermayeler, Mahalli İdareler, Özerk Bütçeli Kuruluşlar, KİT'ler ile ilgili kapsamlı bir Genel Devlet tanımı yapılması ve tek bir hesap planına tabi tutulması,
- Nakit esaslı muhasebeden tahakkuk esaslı muhasebeye geçilmesi suretiyle harcamaların ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya tabi tutulması ve yeni bir bütçe kod sisteminin oluşturulması,
- Bütçe kod sisteminin pilot kuruluşlardan başlayarak yaygınlaştırılması ve böylece hangi kuruluşun, neye, ne kadar harcama yaptığının kolayca görülmesi,
- 2002 yılında bütçe harcama prosedürlerini belirleyen İç Kontrol ve Denetim Kanunu'nun TBMM'ye sevk edilmesi,
- Devletin tüm kuruluşlarının hesaplarının TBMM'ye sunulması ve TBMM'nin bilgilendirilmesinin sağlanması,
- Sayıştay'ın aşamalı biçimde ön denetimden ayrılarak harcama sonrası denetime geçmesi,
- Devlet Muhasebe Kanunu'nun tüm bu hususlara imkan verecek şekilde değiştirilmesi,
- Daha önce bütçede gösterilmeyen görev zararları ve garantili borç ödemelerinin bütçeye alınması,
- Sayıştay'ın bir üst denetim organı olarak yeniden güçlendirilmesi ve istisnasız tüm devlet kuruluşlarının (Cumhurbaşkanlığı ve TBMM dahil) Sayıştay'ca denetlenmesi
- Yeni bir borç yönetimi kanununun çıkarılması ve devlet borçları ile garantilerinin 3 ayda bir TBMM'ye raporlanması.

2. Aşama: Bütçe Politikaları ve Öncelikli Konulardaki Karar Sürecini Güçlendirmek

- DPT, Maliye ve Hazine arasında cari ve yatırım bütçelerinin hazırlanmasında daha iyi koordinasyon sağlanması,
- Kamu yatırım projelerinin rasyonalizasyonu,
- 2002 yılında ileriye yıllara matuf olmak üzere 3 yıllık bütçe sistemine geçişin başlatılması. Böylece, 1 yıl içinde alınan kararların ilerideki maliyetinin şimdiden karar alıcılara ve TBMM'ye sunulması. 2003 yılından itibaren daha uzun vadeli bütçeler yapılması,
- DPT tarafından harcamacı kuruluşlara stratejik planlama rehberi verilmesi, harcamacı kuruluş Araştırma Planlama Koordinasyon (APK) birimlerinin güçlendirilmesi,
- Yüksek Planlama Kurulu'nun politika önceliklerinin belirlenmesine yardımcı olmak üzere DPT'nin rolünün geliştirilmesi,
- 2002 yılında Bütçe Kanunu ile birlikte TBMM'ye devletin mali politikalar ve politika önceliklerini belirten "Bütçe Politikaları Bildirgesi" sunulması ve böylece alınan kararların kalitesinin artırılması,

3. Aşama: Bütçe Uygulamasında Performansın Artırılması

- Harcamacı kuruluşların harcamalarında esneklik sağlanması ve bunun karşılığında performans denetimine geçilmesi. Bu amaçla, 2001 yılında 3 – 6 arasında pilot harcamacı kuruluş seçilerek 2002 yılı için bu amaçların test edilmesi.
- İleriki yıllarda pilot uygulama sonuçlarına bağlı olarak iç kontrol sistemlerini tamamlayan kuruluşlarda torba bütçe uygulamasına geçilmesi,
- Devlet İhale Yasası'nın uluslararası standartlara uygun olarak değiştirilmesi ve kapsamının genişletilmesi, uygulamaya ilişkin teknik kapasitenin oluşturulması,
- Yapılan harcamanın maliyetini ve sonucunu görmeyi – değerlendirmeyi sağlayacak kapasitenin geliştirilmesi.

Bu saydıklarımızdan şu ana kadar;

- Fonların kapatılması sağlanmış,
- Hazine garantileri ile ilgili ödemeler şeffaf biçimde açıklanmaya başlanmış,
- Genel bütçeye dahil pilot 6 kuruluşa uluslararası standartta bütçe kodlaması için eğitimler verilerek, 2002 yılında bu kuruluşlarda uygulamaya geçilmesi adımları atılmış,
- Yeni bir Borç Yönetim Kanunu Taslağı TBMM'ye sevk edilmiş,
- Yüksek Planlama Kurulu ilk kez 2002 yılı bütçe hedefleri ve yatırımların rasyonalizasyonu ile ilgili kapsamlı bir direktif hazırlayarak kuruluşlara buna göre bütçe yapmaları talimatı verilmiş,
- Başbakanlığın bütçe çağrısı yine ilk kez bu paralelde çıkarılmış,
- Kamuda Denetim Reformu konusunda bir çalışma grubu teşkil edilmiş,
- Devlet muhasebesinin standart bir baza oturtulması ve merkez ile taşra arasındaki hesap ve nakit hareketlerinin on – line takibine imkan verecek SAY 2000 projesinin altyapısı ülke çapında önemli ölçüde tesis edilmiş ve 2001 yılı sonuna kadar konsolide bütçe kuruluşlarında tam otomasyona geçilmesi amaçlanmıştır.

Ayrıca, Kasım 2001'de "PEIR – Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme" çalışmasının bulgularını açıklamak ve tartışmak amacıyla; Eylül 2001'de de Türkiye'de İyi Yönetimin ve Yolsuzlukla Mücadele'nin Teşvik Edilmesi konusunda uluslararası konferanslar düzenlenecektir.

SONUÇ OLARAK;

Kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi için 2001 yılında mütevazî de olsa adımlar atılmaya ve devlette şeffaflığa, hesap verilebilirliğe imkan sağlayacak unsurların oluşturulmasına başlanmıştır. Bu çabaların aynı zamanda yolsuzlukla mücadele için çok önemli olduğu göz ardı edilmemelidir. Yolsuzluk sadece polisiye tedbirlerle önlenemez bir hastalık değildir. Önemli olan yolsuzluğa yol açan nedenlerin tespiti, bir başka deyişle daha açık, kurallara dayalı bir devlet idaresi ve kaynak tahsisi süreci ile yolsuzluğun önüne geçilmesidir. Kamu Harcama Yönetimi'nde reform bu anlamda yolsuzlukla mücadelede önemli bir kilometre taşıdır. Bu reformun desteklenmesi vatandaşlık bilinci ile hareket eden herkes için öncelikli bir görev olmalıdır.