



Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Kısa Hikayesi

Nerede kapsamlı bir mali yönetim reformu gözünüze çarparsa bilin ki öncesinde derin bir mali kriz vardır. Mali Yönetime ilişkin yapılar klasik "bozulmadıysa tamir etme" ilkesine tabidirler. Aslında bu ilkeye sıkı sıkıya sarılanlar siyasetçilerdir. Normal şartlarda siyasetçileri mali alanda reform yapmaya ikna etmek zordur. Tuhaftır ki mali kurumları ve disiplini bozan da (bürokratların da katkılarıyla) siyasilerin kendileridir. Bir kere kriz çıkmaya görsün, en reformcu gene onlar kesiliverir.

Bu söylediklerim sadece dünyanın bu bölgesi için geçerli değil; aşağı-yukarı bütün ülkeler bu zoraki reform döngüsünü yaşamıştır. "KURALLI MALİYE POLİTİKASI" işte bu peşin yargıyı kırmak, maliye ve ekonomi politikalarına itibar kazandırmak için son 20 yılda giderek yaygınlaşmaya başlayan bir uygulama olmuştur. Son olarak 2010 yılında çıkan AB Borç krizi ile birlikte bütün Euro bölgesi ülkelerde artık "Mali Kurullar" ve bunları izleyen "Bağımsız Mali Kurullar" standart uygulama haline gelmiştir.

Aslında Türkiye'nin maliye politikası tarihi de kriz-reform-bozulma döngüsünün izlenmesi açısından çok ilgi çekicidir. Arada kısa süreli bir "MALİ KURAL" macerası biraz heyecan katmış olsa da, hikayenin trajik niteliğini değiştirmeyecek gibi durmaktadır.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/16/Emin+Dedeoglu+>

Aslında başlangıç umut vericiydi. Yaşanan derin mali ve iktisadi krizden dersler çıkartılmış gibi duruyordu. Bir çok reform yasası birbiri ardına çıkartılmaya başladı, önce 2001 yılında Merkez Bankası Kanunu değişti. Merkez Bankası operasyonel bağımsızlığa kavuştu ². Hazineyi doğrudan veya dolaylı olarak (Hazine'den senet satın alarak) finanse etmesi yasaklandı. Daha sonra 2002 yılında Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Yasası geçti. Bu yasa devletin borçlanmasını disipline ediyor ve şeffaflaştırıyordu. Yarı mali işlemleri (KİT'leri ve kamu bankalarını kullanarak mali işlem yapmak) kısıtlıyor, koşullu yükümlülükleri (hazine garantileri) disipline edip sınırlandırıyor, nakit dışı işlemleri (bütçeyle ilişkilendirmeksizin borçlanma operasyonu) kısıtlıyor ve geçmişte halı altına süpürülen ne varsa gün ışığına çıkartıyordu.

Ama mali yönetim açısından en kritik yasa 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu (KMYK) idi. Bu yasa da 2003 yılında TBMM'de kabul edildi. İçindeki bir çok yenilik aşama aşama yürürlüğe girdi. KMYK aslında önceki mali kurumsal yapı düşünüldüğünde tam bir devrimdi.

Türk mali reformu, krize gidişte sorumluluğu bulunan maliye politikasının bilinen bütün yapısal problemlerine kapsamlı bir çözüm olarak düşünülmüştü:

- A)** Bütçenin kapsamı dışında kendine özgü kamusal gelir ve harcama yetkileri olan kurumlar vardı. Bunlar bütçe usullerine tabi değillerdi.
- B)** Bütçe kontrolü ve denetimi tamamen girdiler (para, personel, malzeme vb.) üzerine yoğunlaşmıştı, bu gidilerle ne yapıldığı hiç önemli değildi;
- C)** Yöneticilerin mali ve yönetsel sorumluluğu neredeyse yok denecek kadar azdı. Asıl sorumlu ödemeleri yapan saymanlardı. Ne kurumun performansı soruluyordu ne de yöneticilerin bundaki rolü.
- D)** Bütçe bir yıllık bir perspektifle hazırlanıyordu oysa uygulanan politikaların çoğunun bir yıldan daha uzun etkileri oluyordu ve bunlar göz ardı ediliyordu.
- E)** Kalkınma planları ve diğer politika önceliklerini maliye politikasına yansıtacak bir araç-usul yoktu. Temel öncelikleri- programları izleyecek, değerlendirecek bir mekanizma ancak ayrı kurul veya komisyon kurularak yapılmaya çalışılıyordu ama kaynak tahsis süreci ile bağlantısı yeterince kurulamıyordu.
- F)** Bütçe'nin şeffaflığı yok denecek kadar azdı. Ne bütçenin geneline ilişkin ne de kurumsal bazda yeterli mali bilgiler yayınlanıyordu, yayınlananlar da birkaç uzmanın dışında anlaşılır gibi değildi.

² Madde 4- (25/4/2001 tarihli ve 4651 sayılı Kanun ile değiştirilen şekli) Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamaktır. Banka, fiyat istikrarını sağlamak için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisi belirler.

İşte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu bütün bunları değiştirecek yasal altyapıyı oluşturdu.

- 1) Bütçenin kapsamı genişletildi, kamu kurumları bütçe türlerine göre sınıflandırıldı ve mali disiplin altına alındı.
- 2) Mali yönetime stratejik bir yaklaşım getirildi. Kamu kurumları ulusal hedefleri de dikkate alarak orta vadeli stratejik önceliklerini belirleyecekler, buna uygun çıktıları tanımlayacaklardı. Mali denetim kurumları da bunlara bakıp performansı değerlendirecekti. Kurumlarda strateji başkanlıkları oluşturulacaktı.
- 3) Üst yöneticilere mali ve yönetsel sorumluluk getirildi. Onlara bu süreçte yardımcı olacak şekilde iç kontrol sistemi ve iç denetçilik kurumu oluşturuldu.
- 4) Bütçe'ye orta vadeli bir ufuk getirildi. Bu hem kamuya ayrılacak kaynakları daha geniş makro bir perspektiften değerlendiriyor, hem de bütçe sürecinde dikkate alınması gereken orta vadeli sektörel ve tematik öncelikleri belirtiyor, Kuruluşlara harcama limiti getiriyordu.
- 5) Muhasebe sistemi gözden geçirildi ve fonksiyonel kod oluşturularak harcamaların sağlık, eğitim, tarım vb. sektörel olarak dağılımı da artık izlenir oldu. Kamu kurumlarının mali ve yönetsel faaliyetlerini faaliyet raporu olarak yıllık bazda yayınlamaları zorunlu kılındı.
- 6) Dış Denetçi olarak Sayıştay da hem mali hem mevzuata uyum hem de performans denetiminden sorumlu kılındı.

Yasa bu haliyle hem yerli hem de yabancı uzmanlardan, çağdaş uygulamaları yansıtıyor olması nedeniyle çok olumlu değerlendirmeler aldı.

Elbette bu kadar geçmişten keskin kopuş, dönüşüm getiren düzenleme bir geçiş dönemi gerektirecekti. Nitekim yasanın tam olarak uygulanması 2006 yılını buldu. Bu süre de özellikle kurumların kendi stratejik planlarını hazırlamaları için verildi.

Şimdi elimizde 10 yıllık bir deneyim var. Dolayısıyla geriye dönüp baktığımızda gördüğümüz şeyleri genel olarak ³ değerlendirdiğimizde şunlar ortaya çıkıyor:

- 1) Daha baştan kanunun uygulanmasında yetki ve sorumluluk, koalisyon hükümetlerinde bakanlıkların paylaşılmasına bezer şekilde Maliye ve DPT arasında paylaşıldı. Yetersiz koordinasyon sonucunda kanunun bütünselliği kayboldu. Her kurum filin kendi tuttuğu tarafını fil olarak gördü.

³ Burada genel olarak diyoruz çünkü kurumlar bazında bazı iyi uygulamalar olabilir. Ancak bunlar genel durumu değiştirecek nitelikte değildir.

- 2) Kurumlar strateji başkanlıkları oluşturdular ama bunlar önceki APK'ların tabelalarını değiştirmek suretiyle yaptılar. Yeterli kapasitesi olmayan personel, yetersiz yönlendirme, yetki devretmek veya paylaşmak istemeyen genel müdürlükler, stratejik planların bürokratik bir formalitenin ötesine geçmesine engel oldu. Zaten ilgili merkezi kurumlara gönderilen planlar da ne yapılacağı bilinmez bir halde arşivlere depolandı. Stratejik planlar anlamlı olmadığı için performans programları da fiilen işlevsiz oldu.
- 3) Muhasebe sistemi fonksiyonel harcamaları da izler hale getirildi ama bütçelerin hem kurumsal, hem ekonomik, hem de fonksiyonel bazda üstelik çok ayrıntılı kodlarda yapılması (4 düzey) bütçeyi gereksiz veri deposu haline getirdi ve ironik bir şekilde analitik bütçe düzgün bir şekilde analiz edilemez, yeterince tartışılmaz ve okunamaz oldu. Bütçe dokümanlarının boyutu ½ metreyi buldu. Bu bütçenin yönetilmesini de zorlaştırdı, şeffaflığını iyice azalttı.
- 4) Mevcut makro politika dokümanlarının zaten mebzul miktarda olduğu bir ortama, yetmezmiş gibi bir de DPT'nin hazırladığı Orta Vadeli Program (OVP) ve Maliye'nin hazırladığı Mali Program dahil oldu. Bu programlar kurumların bütçe hazırlarken dikkate almaları gereken öncelikleri ve harcama limitlerini içeriyordu ve önemliydi. Ama politika önceliklerini bütçelere aktaracak mekanizma baştan çok hiyerarşik tasarlandığı ama soyut uzun vadeli hedeflerle faaliyetleri ilişkilendirecek bir programlama sistematiği ve muhasebe sisteminin bu "faaliyetleri" ve "programları" izleyecek kapasitesi olmadığı için OVP'deki öncelikler bütçelere aktarılamadı. Performans bütçe sistemine de geçilemedi. (Yani kamu kaynaklarının performans göre dağıtılması). Makro hedeflerin de art arda tutmaması ve tutmayan hedeflere ilişkin bir sonraki OVP'lerde hiçbir açıklama, tedbir vb. olmaması OVP'lerin makro program olma özelliğini de kaldırdı, tek kullanımlık anlamsız dokümanlara dönüştürdü. Nitekim 2011 yılında yapılan bir değişiklikle OVP yayınlaması tarihi Mayıs ayından Eylül ayına kaydırıldı. Bu haliyle OVP ve Mali Plan 2 yıl sonraki bütçe hazırlığı için anlam ifade eder hale geldiler, yani anlamlarını fiili olarak yitirdiler.
- 5) Üstyönetici kavramı getirildi ama bu kağıt üzerinde kaldı. Üst yönetici Bakana karşı sorumlu kılındı. (zaten fiiliyatta da öyleydi). Asıl sorumlu harcama yetkilileri oldu. İç denetim sistemi getirildi ama iç denetçilik sistemi yaygınlaştırılmadı, etkinleştirilemedi. İç denetimle teftiş kurulları arasındaki işbölümü ve dayanışma birçok kurumda hala gerçekleştirilemedi.
- 6) Sayıştay düzenlilik ve performans denetimi yapması gerekiyordu ama ikisini de yapamadı. Hükümet performans denetimini İdarenin yetkisine tecavüz olarak algılamayı tercih etti ve performans denetimi fiili olarak kurumların performans programlarının denetimine indirgendi. Mali kaynaklarla çıktılarını sonra da amaçların ilişkisini düzgün kuramayan dolayısıyla anlamı olmayan bir şey nasıl ve niye denetlenir? Aynı şekilde mali denetim de tek tek kurumların mali tablo üretememeleri nedeniyle yapılamadı. Sayıştay, hatırlayacaksınız, 2013 yılında TBMM'ye 1-2 sayfalık, kurumlarla ilgili mali denetimin yapılamadığına ilişkin notlar sundu. Geriye sadece geçmişten gelen uygunluk denetimi kaldı; yani işlemlerin mevzuata uyumunun denetimi.

Yazının başında niye “trajik” değerlendirmesi yaptık? Acaba gözardı ettiğimiz birşeyler mi var? Borç stokunun GSYİH'nin %100'ünden %30'lara düşürülmesi mali politikanın başarısının kanıtı değil midir? Doğru maliye politikasında mali disiplin sağlanmış, borç stoku düşürülmüştür. Bu birçok ülkeyi kıskandıracak azımsanmayacak bir başarıdır. Ama mali disiplin maliye politikasının temel hedeflerinden sadece bir tanesidir. Bir maliye politikasının kalıcı başarısı aynı zamanda a) Mali uyumun kalitesine b) Stratejik önceliklere ne ölçüde kaynak aktarabildiğine c)Harcamaların ne ölçüde verimli (mümkün olan en az girdiyle mümkün olan en fazla çıktıyı elde etmek) olduğuna bağlıdır. Eğer bunlarda kalıcı bir iyileşme olmazsa mali disiplin ciddi risk altında demektir. İşte bu riskler, herşey yolundaymış gibi gözükürken hikayenin trajik bir sona doğru gitmesine neden olabilir. Bu yazıda mali uyumun kalitesi meselesine girmedik. Ama bu alanda da ciddi sorunlar olduğunu biliyoruz. Temelde dolaylı vergiler üzerine oturan bir mali uyum sözkonusu.

Aslında bürokratların 5018 kapsamında eksik kalanların ve yapılması gereken ek reformların büyük ölçüde bilincinde olduklarına inanıyoruz. Onuncu Kalkınma Planı ilk defa program bazlı bir yaklaşım benimsedi; yukarıda sayılan eksiklikleri giderecek hem Maliye Bakanlığında hem de Kalkınma Bakanlığı bünyesinde projeler yürütüldü, yenileri tasarlanıyor; ciddi bir deneyim birikti. Ama netice olarak bunlara ilişkin nihai kararı verip düğmeye basacak olanlar yine siyasilerdir. İş siyasilere gelince de tekrar başa dönüyoruz. Siyasiler, eğer siyasi olarak geçerli bir neden yoksa, işler bozulmadan reform yapma yanlısı değillerdir. 2010 yılındaki, kısa vadeli “faiz dışı açık” kuralı yerine ekonominin devrevi (cycle) hareketlerini dikkate alan yapısal açık üzerine konması planlanan mali kural deneyimi de siyasilerin isteksizliği nedeniyle hüsrarla sonuçlanmış ve bu ilkeyi bir kere daha kanıtlamıştır⁴. Oysa marifet saksıyı kırmadan çiçeği sulamaktır.

Bizce mali yönetim alanında son 5 yılda AB'de yapılan reformlarla uyumlu, 5018 sayılı yasanın 10 yıllık uygulamasından çıkan dersleri yansıtan bir yenilenmeye ihtiyaç var. Bir sonraki notumuzu AB mali reformları kapsamında yapılanlara ayıracağız.

⁴ Bu konuyla ilgili TEPAV'ın Mayıs 2010 tarihli politika notuna bakılabilir. <http://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/295>