

DÖNEM : 22 CİLT : 32 YASAMA YILI : 2

T. B. M. M.

TUTANAK DERGİSİ

26 ncı Birleşim

10 Aralık 2003 Çarşamba

5. - Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/692) (S.Sayısı: 302) (X)

BAŞKAN - Komisyon?.. Yerinde.

Hükümet?.. Yerinde.

Komisyon raporu, 302 sıra sayısıyla bastırılıp, dağıtılmıştır.

.....

Tasarının tümü üzerinde, Cumhuriyet Halk Partisi Grubu adına söz isteyen, Trabzon Milletvekili Sayın Mehmet Akif Hamzaçebi; buyurun. (CHP sıralarından alkışlar)

Konuşma süreniz 20 dakikadır.

CHP GRUBU ADINA MEHMET AKİF HAMZAÇEBİ (Trabzon) - Sayın Başkan, değerli milletvekilleri; Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı hakkında, Cumhuriyet Halk Partisi Grubunun görüşlerini açıklamak üzere söz almış bulunuyorum; sözlerime başlamadan önce, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı, 1927 yılında çıkarılmış olan ve o yıldan bu yana, yetmişaltı yıldır kamu malî sistemimizi yönetmekte olan, yönetiminin çerçevesini çizmekte olan 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırmaktadır. Söz konusu kanun, 1927 yılında çıkmış olmakla birlikte, çok az sayıda değişiklikle bugüne kadar gelmiştir. Dönemi için oldukça ileri bir anlayışı yansıtmakla birlikte, bugün gelmiş olduğumuz noktada, bizim kamu malî yönetim sistemimizin ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak kalmıştır. Kamu malî yönetim sistemimizin bugünkü durumuna baktığımızda şu sorunları görüyoruz:

Türkiye Büyük Millet Meclisi, bütçe hakkını çok dar olarak kullanmaktadır. Halen, sadece genel ve katma bütçe kanunu tasarıları ile bu idarelerin, yani, genel ve katma bütçeli idarelerin kesinhesap kanunu tasarıları Türkiye Büyük Millet Meclisine gelmektedir. Oysa, gerek bütçeden yardım alan gerekse yardım almasa bile, görmüş olduğu kamu hizmeti itibariyle veya topladığı gelirler veya kullandığı fonlar itibariyle kamu yanı ağırlıklı olan çok

fazla sayıda kurum vardır. Bunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimi dışında kalmaktadır.

Yine, kamu malî yönetimimiz uyumlu bir bütün halinde değildir. Malî yönetime ilişkin sorumluluklar, çeşitli bakanlıklar ve kurumlar arasında parçalanmıştır, dağılmıştır ve bu nedenle de, bütçenin gerçek sahibi şudur diyebileceğimiz bir birim bulunmamaktadır. Yatırım bütçesini bir başka kurum yönlendirmektedir, cari bütçeyi bir başka kurum yönlendirmektedir. Hatta, bütçenin transfer harcamalarını bile bir başka kurum yönlendirebilmektedir.

Aynı şekilde, saymanlık hizmetleri tek bir bakanlığın yönetimi altında değildir. Bütün saymanlıklar Maliye Bakanlığının yönetimi altındayken, bazı saymanlıklarımız, özellikle Hazine Müsteşarlığındaki saymanlıklarımız Maliye Bakanlığının yönetimi altında değildir.

Harcama öncesi çok katı bir kontrol sistemi vardır. Hakikaten, bıkırtıcı denebilecek ölçüde ve kurumların fon arayışına gitmesine neden olabilecek bir harcama öncesi kontrol anlayışı vardır. Fonlar, bu nedenle doğmuştur ve malî disiplinsizliğin nedeni olan bu fonları da, Türkiye, 2000 yılından itibaren yavaş yavaş kaldırmaya başlamıştır. Maliye Bakanlığı ile Sayıştayın harcama öncesi kontrol görevleri çok zaman çakışmaktadır.

Yine, iç malî kontrol sistemi, hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır; yani "harcamalar, yasalara uygun mudur, değil midir" bunun denetimini yapmaktadır. Bunun ötesinde yapılması gereken, bu harcamalar karşılığında üretilmesi gereken hizmetler üretilmiş mi, vatandaşın hizmetine sunulmuş mu ve bu hizmetler, gerçekten o kurumun kendisine tahsis edilen ödenekler karşılığında üretilmesi gereken miktarda mı üretilmiştir ve vatandaşlar bu hizmetlerden memnun mudur, mutlu mudur, bunu ölçebilecek, yani, performansı ölçebilecek, değerlendirebilecek bir bütçe sistemi yoktur. Yine, idarî sorumluluklar, açık bir şekilde tanımlanmış değildir.

Kamu malî yönetim sistemimizin daha birçok sorununu saymak mümkün; ancak, temel sorunları ben sizlere bu şekilde özetleyebilirim.

Bu sorunları gidermek amacıyla ve kamu maliyesinde performans dayalı, performansı ölçebilen bir bütçe sistemini oluşturabilmek amacıyla 57 nci hükümet döneminde bir tasarı hazırlanmış, "harcama reformu" adı altında hazırlanan bu tasarı 2002 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmiştir; ancak, genel seçimler nedeniyle, anılan tasarinin yasalaşma olanağı olmamıştır. 59 uncu hükümet, söz konusu tasarımı yeni baştan ele alarak, birtakım düzenlemeler ilave etmek ve anılan eski tasarıdaki bazı hükümleri değiştirmek suretiyle, bugün görüşmekte olduğumuz tasarımı Türkiye Büyük Millet Meclisine getirmiştir.

57 nci hükümetin "harcama reformu" adı altında giriştiği bu proje, bugünkü şekliyle temel bazı konularda çok olumlu düzenlemeler getiriyor olmakla birlikte, gerçekte, reform olma özelliğine maalesef sahip değildir. Biraz önce sözünü ettiğim sorunların bir kısmını çözebiliyor, bir kısmına yeni bir anlayış getirebiliyor; ancak, biraz sonra değineceğim bazı konularda çözüm getirme özelliğinden maalesef yoksun kalmıştır.

Yapılan değişiklikler, daha çok, kamu malî yönetim sistemimizin ihtiyaç duyduğu birtakım düzenlemelerin yapılmasından öte, birtakım kişisel kaygılar veya kurumsal çıkarları gözetme uğruna yapıldığı için, tasarinin bazı önemli noktaları maalesef zayıf kalmış, bunlar, kamu malî yönetiminde ileride sorun yaratabilecek nitelikte olmuştur.

Sonuçta, bu tasarı, çok temel bazı konularda olumlu düzenlemeler taşımakla birlikte, bazı konularda da, yaşadığımız sorunları devam ettirecek bir özelliğe sahip olmuştur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunun üç gün süren altkomisyon çalışmasında, tasarıya, gerçekten, Cumhuriyet Halk Partisi olarak son derece olumlu katkılar yapmaya çalıştık. Yine, Cumhuriyet Halk Partili milletvekilleri olarak, bu tasarinin reform özelliğine yaklaşabilmesi için, aynen altkomisyon çalışmaları sırasında yapmış olduğumuz katkıyı komisyon çalışmaları sırasında da yapmaktan kaçınmadık; bunları maddelerde hepiniz göreceksiniz.

Bu tasarinin olumlu düzenlemeleri nelerdir; birkaç noktasına değinmek istiyorum.

Bir kere, bütçenin kapsamı genişletilmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetim alanına girecek harcamaların büyüklüğü artırılmaktadır, bu büyüklük genişletilmektedir; bu, son derece doğru bir yaklaşımdır.

Stratejik planlama ve performansa dayalı bütçeleme sistemine geçilmektedir; bu da son derece olumludur.

Kamuda muhasebe birliği sağlanmaktadır.

Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun olarak bütçenin kapsamı genişletilince, doğal olarak, Sayıştayın denetim kapsamı da genişletilmektedir.

Yine, kamu malî yönetiminde saydamlığı sağlayacak temel bazı düzenlemeler yapılmaktadır.

Tasarı, bu olumlu yanları yanında, maalesef, biraz önce genel olarak sözünü ettiğim konularda birtakım eksikliklere, olumsuzluklara sahiptir. Bunları, çok kısaca, sizlerin dikkatlerine sunmak istiyorum.

Tasarı, uluslararası ve Avrupa Birliği uygulamalarına aykırı olarak, fiilen yaratılan yatırım cari bütçe ayırımını resmîleştirmekte, bütçenin sahipliği konusunda önemli riskleri beraberinde getirmekte ve şu ana kadar yatırım cari bütçesinin kopuk olmasının yarattığı malî disiplinsizliği sürdürücü düzenlemeler içermektedir.

Bütçe nakit ve borçlanma yönetiminde bütünselliğin sağlanması için herhangi bir düzenleme öngörülmemektedir.

Kamu malî yönetimi konusundaki yetki dağınıklığı giderilmediğinden, tasarinin getirdiği olumlu müesseselerin başarı şansı da düşmektedir.

Taslakla, muhasebe sistemi konusunda ikili yapının devamına izin verilmektedir. Genel bütçeye dahil bütün saymanlıklar Maliye Bakanlığı tarafından yönetilirken, Hazine Müsteşarlığına bağlı 3 saymanlık, yine anılan Müsteşarlığa bağlı kalmaya devam etmektedir. Bu tür bir uygulama hiçbir ülkede bulunmadığı gibi, devlet muhasebe sisteminin yönetiminde bugüne kadar yaşanan uyumsuzluğun sürmesine meydan verilmektedir.

Oluşturulan bütçe ve denetim sistemi, herhangi bir güvence mekanizmasına sahip değildir. Tasarıda, Maliye Bakanına, oluşturulan malî yönetim ve iç kontrol sistemlerini gözetleme sorumluluğu verilirken, bu sorumluluğun yerine getirilmesini sağlayacak gerçekçi araçlara sahip olması önlenmektedir.

Tasarıyı Anayasa yönünden değerlendirdiğimizde, şöyle bir durum ortaya çıkmaktadır: Hepinizin bildiği gibi, bütçe gibi çok temel bir yasanın temel kuralları Anayasada düzenlenmiştir. Yine, Anayasamıza göre, genel ve katma bütçeli idarelerin bütçe kanun tasarıları, Türkiye Büyük Millet Meclisine, malî yılın başlamasından belli bir süre önce gönderilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisinde bunlar görüşülmeye başlanır. Anayasa, genel ve katma bütçeli idarelerin bütçelerinden söz etmektedir; oysa, bu tasarıyla, katma bütçe uygulamasına son verilmektedir, genel bütçenin yanında "özel bütçe" adı altında yeni bir bütçe türü oluşturulmaktadır. Yine, Anayasada sözü edilen "merkezî idare" kavramıyla bağlantılı olmaksızın, uluslararası sınıflamalardan hareketle, genel ve özel bütçe kapsamındaki idarelerle, düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerinden oluşan bir merkezî yönetim bütçesi oluşturulmaktadır. Anılan bütçe tanımları, bütçe tasnifleri uygundur. Bunlarda, malî yönetim açısından herhangi bir sorun yoktur; ancak, doğru olan, bütçe gibi temel bir yasaya ilişkin düzenlemelerin, bu düzenlemelerdeki değişikliklerin Anayasada yapılmasıdır. Bu temel hükümlerin Anayasada da ifadesini bulması, son derece uygun olacaktır.

Yine, tasarının 5 inci maddesinin (e) bendiyle, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, bütçe hakkına uygun olarak, kamu yatırım programının proje bazında dağılımını gösteren bir taslağın bütçeyle birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmesi söz konusuydu; ancak, altkomisyon çalışmaları sırasında benimsenen bu hüküm, daha sonra, komisyon çalışmaları sırasında tasarı metninden çıkarıldı. Biz, bu düzenlemeyi de, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkının sapması olarak, bütçe hakkından vazgeçmesi olarak değerlendiriyoruz. Böylesi önemli bir belgenin, kamu yatırım projelerinden oluşan programın, ödenek bazındaki dağılımını gösteren bu programın Türkiye Büyük Millet Meclisine bütçeyle beraber sunulması son derece uygun olacaktır.

Yine, kamu malî yönetim ve kontrol sisteminde, tasarı, üst yöneticilere odaklı bir sorumluluk sistemi geliştirmiştir. Halen, 1050 sayılı Kanuna göre, muhasebe sistemine dayalı bugünkü çerçevede sorumluluk tamamen bakanlara ait bulunmaktadır ve Anayasamızın 112 nci maddesine göre de bakanlar, kendi bakanlıklarındaki bütün işlemlerden dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı siyasî olarak sorumludurlar. Anayasamız böylesi bir sorumluluk anlayışını çizmiştir; ancak, bu tasarı bu anlayıştan bir miktar uzaklaşmıştır. Plan ve Bütçe Komisyonu çalışmaları sırasında üst yöneticilerin sorumluluğu ile siyasîlerin, bakanların sorumluluğunu paralel kılmaya yönelik, daha doğrusu üst yönetici sorumlu olduğu halde bakanın sorumlu olmadığı bazı konuları da tasarıya yansıtmak suretiyle Anayasayla önemli ölçüde paralellik sağlanmaya çalışılmışsa da tam bir paralelliğin olduğunu söylemek mümkün değildir.

Yine tasarıda, biraz önce geneli üzerinde konuşurken sözünü ettiğim bir konu vardı, Maliye Bakanlığına tüm harcama sisteminin genel gözetim sorumluluğu verilirken, Maliye Bakanının veya Maliye Bakanlığının bu sorumluluğu yerine getirecek gerekli araçlara sahip olmadığını söylemiştim.

Tasarının ilgili maddelerinde bu tip düzenlemeler var, bu amaca yönelik bazı düzenlemeler var; ancak, bunların da yeterli olmadığı görülecektir.

Avrupa Birliği, özellikle bu konuda her aday ÷lkede veya her üye ÷lkede birtakım şartlar aramaktadır ve artık, yolsuzlukla m¼cadele veya yolsuzluğun önlenmesi de, kamu malı yönetiminin bir unsuru olarak tanımlanmaktadır. Sadece harcama öncesi kontrol, gerek harcama öncesinde gerek harcama sonrasında performans denetimi, bütün bunlar tamam; ama, bunun yanında, yolsuzluğun önlenmesi de bu malı yönetimin sağlayacağı bir sonuç olmalıdır. Bu malı yönetim sistemi, yolsuzluğu önleyecek bir yapıya sahip olmalıdır. Eğer bu yapıya sahip değilse, bu sistem eksik demektir.

Avrupa Birliği, her aday ve üye ÷lkede, kendi komisyonu bünyesinde yer alan, Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Birimi olan OLAF'a benzer bir birimin muhatabı olacak bir organın belirlenmesini istemektedir. Bu gereklilik, Avrupa Komisyonunca bu yıl kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesi ile ÷lkemizin kabul ettiği Ulusal Programın malı kontrol kısmında açıkça yer almıştır.

Kurulan malı kontrol sistemi, tümüyle yeni bir sistemdir, uygulamaya girmiş değildir, 1.1.2005 tarihinde bu sistem uygulamaya intikal edecektir. Bu nedenle de, henüz test edilmiş değildir, nasıl bir sonuç göstereceğini bilemiyoruz. Tabii ki, bekleniyor ki, bekliyoruz ki, bu sistem olumlu sonuçlar verecektir; ancak, olumlu sonucu nasıl göreceğiz, ne zaman göreceğiz, bu henüz ortada yok. Sonucu gördüğümüz zaman, bunun yaratacağı eksiklikleri de görmüş olacağız.

Bu nedenle de, henüz daha uygulamaya girmemiş, intikal etmemiş, başarı şansı test edilmemiş bir sistemin uygulanması sırasında, Maliye Bakanına, bir genel kontrol yetkisinin bu tasarıyla verilmesi gerekirdi; ancak, bu tasarıda o yaklaşımı, maalesef göremiyoruz. Maliye Bakanına, sistemin gözetleyicisi olarak, malı kontrol sisteminde oluşacak zaafaların giderilmesi ve yolsuzlukla mücadele amacıyla yetki ve görev verilmesi gereklidir. Bunun kullanımının da herhangi bir sınırlandırmaya tabi tutulmaması gerekir. Nitekim, Avrupa Birliği de, Maliye Bakanlığına bu tür bir yetkinin verilmesinden yanadır.

Maddenin hükümet tasarısından önceki şekillerinde, 57 nci hükümet tasarısında ve diğer versiyonlarında Maliye Bakanlığına yönelik herhangi bir sınırlama yer almamışken, bu durum, Avrupa Birliği tarafından da kabul edilmişken, bugün görüşmekte olduğumuz bu tasarıda bu anlayıştan uzaklaşmış ve Maliye Bakanlığının bu konudaki yetkisi çeşitli sınırlamalara tabi tutulmuştur.

Değerli arkadaşlar, Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısının bir harcama reformu olmasını arzu ederdik. Harcama reformunun ilk adımı, 57 nci hükümet döneminde çıkarılmış olan Kamu İhale Kanunudur. Bu yasa, kamu ihalelerini yeni bir esasa, objektif bir esasa, saydam bir yapıya kavuşturan bir yasadır. Bu tasarı, onun ikinci adımıdır; ancak, belirttiğim noktadaki eksiklikler, belirttiğim noktadaki hükümet yaklaşımının zaafaları ve zayıflıkları, bu tasarıyı bir harcama reformu niteliğinden uzaklaştırmıştır. Yine de, yapmış olduğu temel bazı konulardaki olumlu düzenlemelerin olumlu sonuç vermesini umar, bu vesileyle, hepinizi, saygıyla selamlarım. (Alkışlar)

BAŞKAN - Teşekkür ediyorum Sayın Hamzaçebi.