



Mali Reform Süreci ve 5018 Sayılı Kanunun Genel Deęerlendirmesi

Erhan USTA
MüsteŐar Yardımcısı

Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu

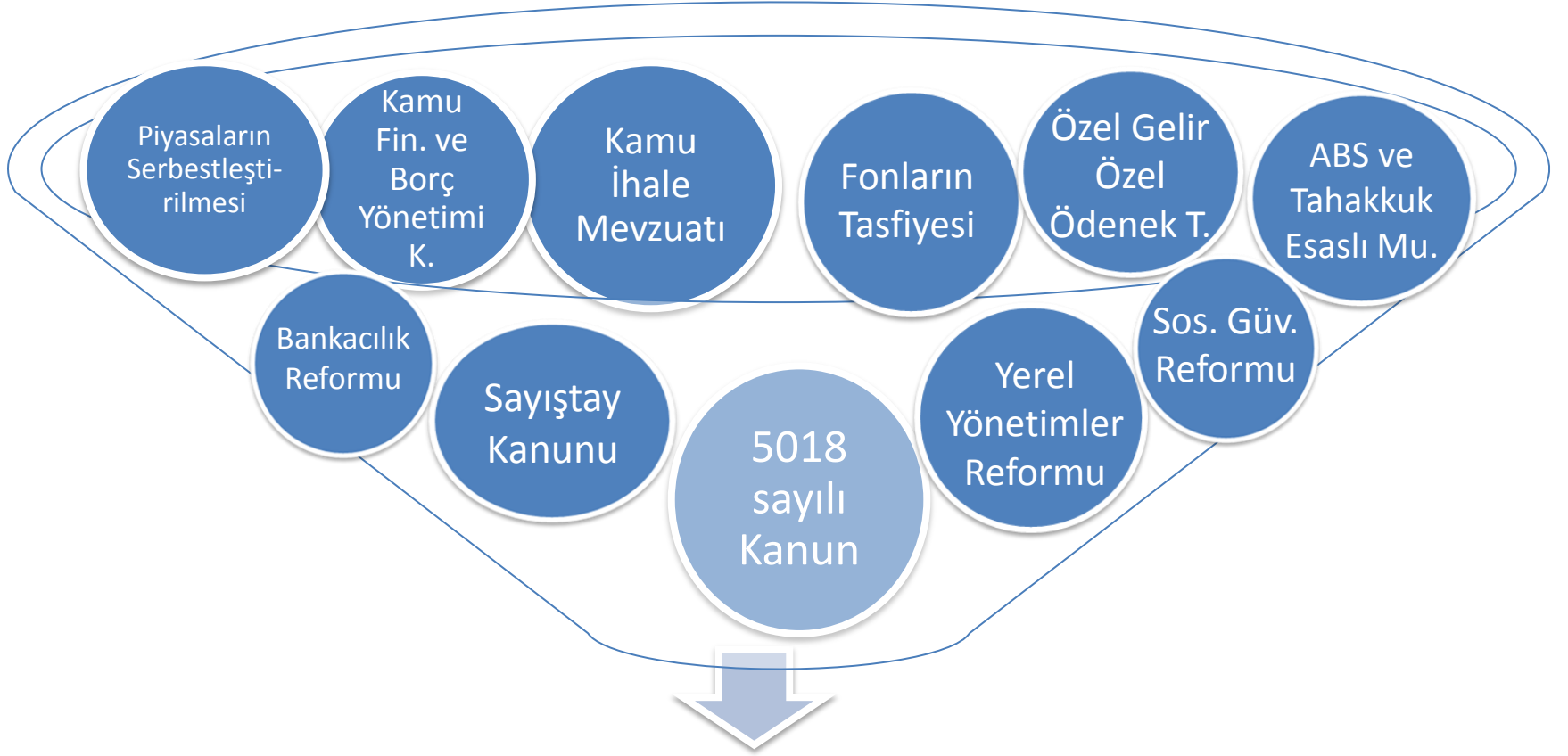
Ege Üniversitesi

25 Mart 2011, İzmır

Mali Reformu Zorunlu Kılan Nedenler

- Yüksek kamu açıkları
- Sosyal güvenlik sistemindeki sorunlar
- Bütçe kapsamının darlığı / Bütçe dışı harcama kanalları
- Bütçeleştirilmeyen mali ve yarı-mali işlemler
- Muhasebe ve istatistik sistemindeki zayıflıklar
- Güçlü bir raporlama sisteminin mevcut olmaması
- Denetim sistemindeki zafiyetler / Yolsuzlukların önlenememesi
- Harcamacı kuruluşların kapasitelerinin geliştirilmesi ihtiyacı
- Piyasaların serbestleştirilmesi/düzenlenmesi ihtiyacı
- Kamu işletmelerinin ticari alandaki ağırlığı

Mali Reform Sürecinin Bileşenleri



Güçlü bir kamu mali yönetim sistemi

Mali Reform Sürecinin Arka Planı

- Dünya Bankası, Kamu Mali Yönetimi Projesi, 1995
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu, 2000
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001
- Dünya Bankası, Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR) Raporu, 2001
- Uluslararası Para Fonu ile gerçekleştirilen 17. ve 18. Stand-By Düzenlemeleri 1999, 2002

5018 Sayılı Kanunun Temel Eksenleri

- Şeffaflığın ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi
- Mali disiplinin ve bütçe uygulamalarında etkinliğin sağlanması
- Hedef-sonuç odaklı bir mali yönetim anlayışı ve kaynak tahsisi sürecinde etkinliğin sağlanması
- Çağdaş bir iç kontrol ortamının tesisi ve sistem odaklı bir denetim anlayışının geliştirilmesi
- Dış denetim sisteminin güçlendirilmesi

5018 Sayılı Kanunun Hazırlanması ve Uygulanması Sürecinde Karşılaşılan Genel Sorunlar

- Geçiş dönemi öngörülmemiştir.
- Pilot uygulamalara gereken önem verilmemiştir.
- Yasalaşma ve uygulama süreci, değişime karşı önemli bir dirençle karşılaşmıştır.
- Sayıştay Kanununun gecikmesi dış denetime ilişkin hükümlerin uygulanmasında aksamalara yol açmıştır.
- Bütçe uygulamasına ilişkin hükümlere bütçe kanunları ve diğer düzenlemelerle istisnalar getirilmiştir.
- Kanunda çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Şeffaflığın ve Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesi (Amaçlar)

- Bütçe kapsamının genişletilmesi ve bütçe hakkının güçlendirilmesi
- Muhasebe ve hesap sisteminin geliştirilmesi
- Raporlama sisteminin geliştirilmesi
- Kamuoyunun gerektiği şekilde ve zamanında bilgilendirilmesi
- Yetki, rol ve sorumlulukların netleştirilmesi

Şeffaflığın ve Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesi (İlerlemeler)

- Fonların tasfiyesi ve döner sermayelerin sayısının azaltılması sağlanmıştır. (5018 öncesi)
- Tahakkuk esaslı muhasebe sistemine ve analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir.
- Özel gelir-özel ödenek uygulamaları sınırlandırılmıştır.
- Bütçe kapsamı genişletilmiştir.
- Yıllık programlarla öteden beri TBMM'nin bilgisine sunulan mahalli idare, fon, döner sermaye ve sosyal güvenlik hesapları bütçe gerekçesine eklenmiştir.
- Standart raporlama formatları geliştirilmiştir. (Faaliyet raporları, mali durum ve beklentiler raporu vb.)
- Mali istatistiklerin düzenli ve zamanında yayımlanması konusunda ilerleme kaydedilmiştir.

Şeffaflığın ve Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesi (Sorunlar)

- Yapılan muhtelif düzenlemeler saydamlığın zedelenmesine yol açmıştır.
 - 5335 sayılı Kanunla düzenlenen terkin ve mahsup işlemleri
 - 5454 sayılı Kanunla vergi iadesi avanslarının bütçeleştirilmeksizin terkini
 - 2006 yılı MYB Kanunuyla tedavi giderlerinin bütçeleştirilmeksizin terkini
- Kesin hesap sistematığının geliştirilmesi gerekmektedir.
- Vergi harcamalarının raporlanmasında sorunlar mevcuttur.
- Faaliyet raporları hesap verebilirliğin güçlendirilmesine gerektiği şekilde katkı verememektedir.
- Mali istatistiklerin uluslararası standartlar çerçevesinde güçlendirilmesi ve zamanında yayımının sağlanması gerekmektedir.

Mali Disiplinin ve Bütçe Uygulamalarında Etkinliğin Sağlanması (Amaç ve İlerlemeler)

- Çok yıllık bütçeleme sistemiyle bütçe politikalarının öngörülebilirliği artırılmıştır.
- Bütçenin hazırlanması, sunulması, görüşülmesi ve yasalaşması belirli bir sistematığe bağlanmıştır.
- Yedek ödenek, örtülü ödenek, ödenek aktarma ve ertesi yıla geçen yüklenme uygulamaları belirli bir sistematığe bağlanmıştır.
- Fayda-maliyet, maliyet-etkinlik ve yapılabirlik etüdü analizlerinin yapılması öngörülmüştür.

Mali Disiplinin ve Bütçe Uygulamalarında Etkinliğin Sağlanması (Sorunlar)

- Bütçe uygulamasına ilişkin bazı hükümler yılı bütçe kanunlarına konulan istisnalarla işlevsiz hale getirilmektedir.
- Bütçe yönetimine ilişkin istisna hükümleri bütçe hakkını zayıflatmaktadır.
- Maliyet ve yapılabirlik analizleri öngörülen amacı karşılayacak kalitede değildir.
- Çok yıllık bütçeleme sistemi ilk yıla odaklı olarak yürütülmektedir.
- Yedek ödeneğin kullanımında şeffaflığın artırılması gerekmektedir.

Hedef-Sonuç Odaklı Mali Yönetim Anlayışı ve Kaynak Tahsisinde Etkinlik (Amaçlar)

- Kaynak tahsislerinin girdiler ile birlikte çıktılar ve performansa odaklı hale getirilmesi
- Plan-program ve bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi
- Kamu idarelerinde politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesi
- Ulusal ve kurumsal önceliklerin bağdaştırılması
- Kamu kaynaklarının stratejik öncelikler çerçevesinde kullanılması ve etki analizlerinin yapılması

Hedef-Sonuç Odaklı Mali Yönetim Anlayışı ve Kaynak Tahsisinde Etkinlik (İlerlemeler)

- Harcamacı kuruluşlar modern karar alma ve politika tasarlama süreçleri konusunda bilinçlendirilmiştir.
- Kurumların kaynak tahsisi sürecinde daha fazla inisiyatif alması sağlanmıştır.
- 5018 kapsamına dahil olan kurumlar büyük oranda stratejik plan ve performans programlarını hazırlamıştır.
- Merkezi yönetim ve yerel idarelerde Strateji Geliştirme Birimleri (SGB) kurulmuştur.
- Mali hizmetler konusunda insan kaynakları güçlendirilmiştir.

Hedef-Sonuç Odaklı Mali Yönetim Anlayışı ve Kaynak Tahsisinde Etkinlik (Sorunlar)

- Kaynak tahsislerinin yapılması ve programların izlenebilmesi sürecinde faydalanılabilecek bir program bazlı sınıflandırma mevcut değildir.
- Plan-program ve bütçe ilişkisi gerektiği şekilde güçlendirilememiştir.
- 5018 sayılı Kanunda öngörülen etki analizi yükümlülüğü işler hale getirilememiştir.
- Performans esaslı bütçeleme anlayışı yerleştirilememiştir.
- SP, PP ve FR uygulamaları bütçe sürecine entegre edilememiştir.
- Kuruluşun stratejik planındaki hedeflerinin gerçekleştirilememesi durumunda uygulanacak yaptırımlar belirli değildir.
- SGB'ler ait oldukları kurumları temsilde zayıf kalmaktadır.

Çağdaş İç Kontrol Ortamının ve Sistem Odaklı Denetim Anlayışının Geliştirilmesi (Amaçlar)

- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi
- Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesi
- Yönetmel sorumluluğun güçlendirilmesi
- Yönetimin bir parçası olarak denetim anlayışının ve alternatif denetim yaklaşımlarının benimsenmesi
- Kamu kurumları arasında ortak uygulama ve standart birliğinin sağlanması

Çağdaş İç Kontrol Ortamının ve Sistem Odaklı Denetim Anlayışının Geliştirilmesi (İlerlemeler)

- Çağdaş bir iç kontrol ortamının kurulması ve süreç bazlı bir kontrol yaklaşımı konusunda bilinçlilik artırılmıştır.
- Kurumsal roller ve sorumlulukların belirlenmesinde ve yetki-görev paylaşımında ilerlemeler sağlanmıştır.
- Klasik girdi bazlı ve şüphe odaklı denetim anlayışından, yönetimin bir unsuru olan denetim anlayışına geçiş konusunda ilerleme kaydedilmiştir.
- Uygunluk ve mali denetimler dışında alternatif modern denetim yaklaşımları benimsenmiştir. (Risk bazlı performans denetimi, sistem denetimi, bilgi teknolojileri denetimi)
- Merkezi uyumlaştırma birimleri yardımıyla uygulama ve standart birliği güçlendirilmiştir.

Çağdaş İç Kontrol Ortamının ve Sistem Odaklı Denetim Anlayışının Geliştirilmesi (Sorunlar)

- İç denetim ve teftiş kurulları arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların dağılımı net bir şekilde ortaya konulmamıştır.
- İç denetimin fonksiyonel bağımsızlığının güçlendirilmesi gerekmektedir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarında klasik denetim anlayışının çizdiği çerçeve hakimdir.
- Mevcut iç denetim atamaları iç denetimin etkin bir şekilde çalışması açısından yeterli değildir.

Dış Denetim Sisteminin Güçlendirilmesi (Amaçlar)

- TBMM'nin kaynak kullanımında etkinlik konusunda inisiyatifinin güçlendirilmesi
- Dış denetim sisteminin iç kontrol ortamını destekler nitelikte olması
- Performans denetimlerinin hayata geçirilmesi
- Uluslararası denetim standartlarının benimsenmesi
- Bağımsız dış denetim faaliyeti sonucunda kamu kurum ve kuruluşlarının ürettikleri çıktılara ve mali bilgilere makul güvence sağlanması

Dış Denetim Sisteminin Güçlendirilmesi (İlerlemeler)

- Performans denetimleri konusunda bilinç düzeyi artırılmıştır.
- Dış denetimin kapsamı genişletilmiştir.
- Uluslararası denetim standartları benimsenmiştir.
- Sayıştay Kanun Teklifi kabul edilerek yasalaştırılmıştır.

Dış Denetim Sisteminin Güçlendirilmesi (Sorunlar-Geliştirilmesi Beklenen Alanlar)

- Yasal düzenlemelerdeki gecikmeler dış denetim sisteminin 5018 sayılı Kanunda öngörüldüğü gibi işlemlerini geciktirmiştir.
- Dış denetim sistemi ile iç denetim arasındaki bağın güçlendirilmesi gerekmektedir.
- Dış denetim sistemi ile TBMM arasındaki organik bağın sistematik temeller üzerine kurulması gerekmektedir.
- Performans denetimi uygulaması istenilen düzeyde değildir.

Geliştirilecek Alanlar

- Program bazlı izleme ve karar alma sisteminin geliştirilmesi
- OVP'nin kamu kurum ve kuruluşları nezdinde bağlayıcılığının artırılması
- Karar alma sistemlerinin iyileştirilmesi (Etki analizleri, maliyet-fayda analizleri vb.)
- Bütçe hakkının etkin bir şekilde kullanılması için TBMM sürecinin yeniden düzenlenmesi
- Kesin hesap uygulamasının gözden geçirilmesi
- Stratejik plan, performans programı ve bütçe arasındaki bağın kuvvetlendirilmesi
- Standart raporların hizmet etmesi beklenen amaca göre gözden geçirilmesi
- İç denetim ve teftiş sistemi arasındaki ayrımın net olarak ortaya konulması
- İç denetçilerin fonksiyonel bağımsızlığının güçlendirilmesi
- Performans denetimi perspektifinin geliştirilmesi

Teşekkürler...