



EKONOMİ GRUBU ÇALIŞMA RAPORU

-1-

KASIM 2022

Bu raporun her türlü telif hakkı AVAZ Araştırma ve Strateji Merkezine aittir. İzin alınmadan, kaynak gösterilmeden iktibas edilemez, değiştirilemez, kopyalanamaz, çoğaltılamaz.

Avaz Araştırma ve Strateji Merkezi nezdinde oluşturulan Ekonomi Grubunun Türkiye ekonomisinin durumu, sorunları, çözüm nerileri ile alınması gereken tedbirlerin yer aldığı çalışma raporudur.

EKONOMİ GRUBU ALIşMA RAPORU

BİRİNCİ KISIM

şEFFAFLIK ve HESAP VEREBİLİRLİK

2022

AVAZ Araştırma ve Strateji Merkezinin “Ekonomi Grubu alışma Raporu-1” isimli bu alışması Türkiye’nin Dünyadaki seçilmiş ülke örnekleriyle birlikte karşılaştırmalı olarak veriye dayalı olarak mevcut durumunu ortaya koymak, iyileştirici ve düzeltici faaliyetler kapsamında neler yapılması gerekir? Türkiye’nin dünyadaki gelişmiş ülkeler arasında Ekonomi alanında st sıralarda yer almasına yönelik karar verici mekanizmalara hedefe yönelik adımlar atılması noktasında katkıda bulunmak amacıyla hazırlanmıştır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında genel koordinasyon ve hazırlama görevini üstlenen Merkezimizin Ekonomi Komisyonuna ve görev alan akademisyenlere, Sivil Toplum Kuruluşlarına ve tüm sektör temsilcilerine teşekkür ederiz.

AVAZ YÖNETİM KURULU

ÖNSÖZ

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması suretiyle toplum refahını artırmak, toplum taleplerini zamanında karşılayabilmek, kamu yönetimine olan güveni sağlamak, halkın yönetimde söz sahibi olduğunu hissettirmek amacıyla günümüzde demokratik ülkeler hesap verebilirlik ve şeffaflık kavramlarını temel alan yönetim mekanizmaları oluşturmaktadır.

Modern demokrasilerin temel özelliklerinden hesap verebilir hükümet ilkesi, hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı ilkesi devleti oluşturan erklerin “Denge ve Denetleme” sistemi içinde sorumluluklarının paylaşılmasına ve sağlıklı bir yönetim modeli oluşturmaya dayanak teşkil etmektedir.

Ülkemizde hesap verebilirlik ve şeffaflığı sağlamak amacıyla bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, ihale ve mali yönetimde şeffaflığın sağlanması amacıyla kamu mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapılmış, halkın bilgi edinmesi ve katılımcı olması amacıyla yasal düzenlemeler getirilmiştir. Ancak gerek uygulamada istisnaların hayata geçirilmesi gerekse yasal hükümlerin tatbikinde çıkan sorunlar hesap verebilirlik ve şeffaflığın istenilen düzeye ulaşamamasına neden olmuştur.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte yasama ve yürütme erklerinin fonksiyonlarının kaynaşması, siyasal kararların etkinliğini artırırken, erkler arasındaki sınırların belirsizliği hesap verebilirliği güçleştirmiştir. Bunun yanında, merkezi ve yerel kamu idarelerinde görülen beşeri, teknik eksiklikler ve finansal yetersizlikler ile yürütme erkinin denge ve denetleme mekanizmaları üzerindeki etkisi sürecin etkin olarak işleminde engel olarak çıkmaktadır.

Avaz Strateji Derneği olarak hesap verebilirlik ve şeffaflık ile ilgili ülkemizde kamu mali yönetimden tespit edilen sorunlar ve bu sorunların çözümü için alınması gereken tedbirler önemli ve öncelikli olduğu için ekonomi grubu altında yapılan çalışmada birinci kısım olarak düzenlenmiştir. Ülkemizin istenilen düzeyde yönetim mekanizmasına sahip olması ve toplumun yönetime olan güveninin artırılması için belirtilen önerilerimiz bu çalışma ile kamuoyunun takdirine sunulmaktadır. Katkı sağlayacağı temennisiyle, saygılarımı sunarım.

AVAZ YÖNETİM KURULU

İÇİNDEKİLER

ŞEFFAFLIK ve HESAP VEREBİLİRLİK	0
A. Mevcut Durum ve Sorunlar.....	1
1. Bütçe Hazırlama ve Uygulama Süreci	2
2. Kesin Hesap Kanunu Uygulamaları	3
3. Bütçe Dışı İşlemler	4
4. Kamu Özel İşbirliği Projeleri	5
5. Türkiye Varlık Fonu.....	6
6. Özelleştirme Politikalarındaki Sorunlar	7
7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapıları	9
8. Kamu İhale Mevzuatı ve İşlerliği	10
9. Ekonomi Yönetiminin Teşkilatlanma Sorunu	10
10. T.C Merkez Bankası Bağımsızlığının Zedelenmesi	12
11. Türkiye İstatistik Kurumu Güvenilirliğini Kaybetmesi.....	14
12. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Zayıflayan Özerkliği.....	14
13. Kamu Bankalarının Sorunlu Kredi Tahsisleri	16
14. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetişim Sorunları	16
B. Hesap Verebilirliği ve Şeffaflığı Artırmaya Yönelik Tedbirler.....	17
1. Mali Konsey kurulması ve mali politikaların izlenmesi.....	17
2. Kesin Hesap Kanunları ve Tamamlayıcı Ödenek ile ilgili düzenleme yapılması	18
3. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi reformu	18
4. Sayıştay'ın Etkinliğinin Artırılması	20
5. Denetim Teşkilatlarının Güçlendirilmesi	21
6. Meclisin Bütçe Hakkının korunması	21
7. Türkiye Varlık Fonu.....	22
8. Özelleştirme Uygulama Süreçlerinin Etkinleştirilmesi	22
9. Kamu İhale Sürecinin İyileştirilmesi.....	23
10. Ekonomi Yönetiminin Yeniden Organize Edilmesi	25
11. Merkez Bankasının Bağımsızlığının Sağlanması	26
12. Türkiye İstatistik Kurumunun Güçlendirilmesi.....	26
13. Düzenleyici-Denetleyici Kurumların Etkinleştirilmesi	27
14. Kamu Bankalarının Baskı ve Müdahaleden Arındırılması.....	28
15. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapılandırılması	28
16. Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Düzenleme	29

ŞEFFAFLIK ve HESAP VEREBİLİRLİK

Hesap verebilirlik kavramı genel olarak şeffaflık ile beraber anılmakla birlikte sorumluluk, kaynakların etkin ve verimli kullanılması, kamu yararı, farkındalık ve denetim gibi birçok kavramla da ilişkisi bulunmaktadır. Kamuda hesap verebilirliğin önemi kamu hizmetlerinin niteliği ve toplumlarda farkındalığın artması nedeniyle her geçen gün artmaktadır. Hesap soran vatandaşların hesap veren devlet üzerinde hakları mevcuttur. Bu haklardan hesap sorma hakkının temeli asıl-vekil (principal-agent) teorisi ile ilişkilendirilir. Vekillerin asıllar adına hareket ettiği demokrasilerde, asıllar vekillerden açıklama talep etme hakkına sahiptir.

Demokratik rejimlerde hesap verme yükümlülüğünün sadece seçimden seçime olmadığı, halkın aktif katılımları ile katılımcı bütçe uygulamalarının gerçekleştiği, hesap verilebilirliğin “gün ışığında yönetim” anlayışı ile ilişkilendirildiği ve karar alma süreçlerinin önceden belirlendiği, bilgi edinme hakkının var olduğu ve katılıma açık bir idarenin bulunduğu bir yönetimi işaret ettiği görülmektedir.

Devlet ile vatandaş arasında karşılıklı güven kurumların karar ve hizmet süreçlerinin önceden bilinebilir ve açık olması, üretilen karar, belge ve bilgilere ulaşılmasına fırsat verilmesi, faaliyet ve denetim raporlarının yayımlanması ve katılımcılık imkânlarının çoğaltılması ile sağlanabilir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, kendilerine yetki, sorumluluk, kaynak ve görev verilen kamu hizmeti veren kişilerin, kendilerinden beklenildiği gibi hareket edip etmediklerini değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Şeffaflık kavramı ise süreçlere ve süreçlerde ortaya çıkan bilgi ve belgelere erişimi ifade ederken niyet edilen politikaların açıklanmasını, raporlamayı, denetimi ve hesap sorabilmeyi de içermektedir.

Hesap verebilirlik ve şeffaflık kavramlarının kamu hizmeti ile olan ilişkisi de açık olarak belirlenmelidir. Kamu hizmetinin nerede başladığı ile nerede bittiği iyi bir şekilde ortaya konulmalı muğlak bir alan bırakılmamalıdır. En geniş tanımı ile kamu hizmeti ise, kamu yararına yönelik olarak ya doğrudan kamu kurumları tarafından ya da kamu kurumlarının denetimi ve gözetimi altında özel kişilerce yürütülen mal ve hizmetlerden meydana gelmektedir.

A. Mevcut Durum ve Sorunlar

Türk kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamak amacıyla son yıllarda çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeleri kronolojik olarak belirtecek olursak;

- 2003 tarihli 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 2003 tarihli 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2004 tarihli 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması
- 2010 yılında yürürlüğe giren 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu
- 29.06.2012 tarihli 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Yapılan söz konusu düzenlemeler hesap verebilirlik ve şeffaflığa katkılar sunsa da istenilen düzeye ulaşmasında yeterli olmamıştır. Bunu ülkemizin 2021 yılı Açık Bütçe Anketi

sonucundan¹ da anlayabilmekteyiz. Anketin amacı, ülkelerdeki bütçe sürecine ilişkin bilgileri derleyerek söz konusu ülkelerin bütçe şeffaflığını ölçmektir. Bütçe uygulamalarını kamuya açıklığı konusunda kapsamlı veri sunan ülkelerin 80-100 arası puan ile değerlendirildiği ankette, 0-20 arası puan alan ülkeler yetersiz, 20-40 arası puan alan ülkeler minimal, 40-60 arası puan alan ülkeler sınırlı, 60-80 arası puan alan ülkeler önemli düzeyde bilgi sunduğu kabul edilmektedir.

Türkiye'nin 2021 yılı bütçe şeffaflığı skoru ankette 55 olarak sınırlı ülkeler kategorisinde yer almıştır. 2017 yılında 58 olan skorunun düşmesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte kurumsal yapıdaki köklü değişikliklerin etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Türkiye 55 puanlık skor ile vatandaşlarına bütçe konusunda sınırlı düzeyde bilgi sağlamaktadır. Bu skorla Türkiye, 120 ülke arasından 46ncı sırada yer almaktadır. Bunun yanında Merkezi Yönetim Bütçesi esas alındığı ve bütçeleme sürecine halkın katılımı söz konusu olmadığı için Türkiye'nin buna ilişkin skoru 0'dır. Bu kategoride küresel ortalama ise 14 olup ülkemizde, halkın bütçeleme sürecine katılımı olmaması nedeniyle son sırada yer almaktadır.

Ülkemizde 16 Nisan 2017 anayasa değişikliği referandumunda kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu şeklindeki yürütme organının mevcut ikili yapısı, yürütme erkinin tüm yetkisinin Cumhurbaşkanında toplandığı bir yönetim sistemine dönüştürülmüştür. Anayasa değişikliği ile bütçe hakkının kullanımına yönelik olmak üzere bütçe teklifinin sunulma şekli, parlamentoda bütçe komisyonunun üye yapısı ve geçici bütçeye uygulaması başlıklarında yapısal nitelikli değişiklikler yapılmıştır. Yapılan bu değişiklikler ve hesap verebilirlik ile şeffaflığın artırılmasına gerek olan konuları başlıklar halinde aşağıda ele alınmıştır.

1. Bütçe Hazırlama ve Uygulama Süreci

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte kurumsal yapıdaki köklü değişiklik yaşanmış, Maliye Bakanlığına bağlı olan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü kapatılmış, yerine Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur.

Eski sistemde Bütçe Kanunu "Tasarısı", Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanırken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Bütçe Kanunu "Teklifi" şeklinde Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanıp mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ne sunulmaktadır. Bütçe teklifinin Komisyonda görüşülme süresinde herhangi bir değişiklik olmamakla birlikte komisyonun üye yapısında değişiklikler meydana gelmiştir. 6771 Sayılı Kanun ile Anayasadan komisyonun üye sayısına ilişkin madde çıkarılmıştır. Yeni sistem hükümetin parlamento çoğunluğuna dayalı olarak kurulmadığından, iktidar partisi ya da partilerinin çoğunluğunu sağlamaya yönelik sayısal bir istisna Anayasadan çıkarılmıştır. Yapılan değişiklik ile komisyonun üye dağılımının, TBMM'deki diğer komisyonların üye dağılımlarını belirleyen İçtüzük hükümleri kapsamında partilerin TBMM'deki üye sayısına göre belirlenmesi öngörülmüştür.

¹ <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/turkey>

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile geçici bütçeyle ilgili düzenlemeler de yapılmıştır. Eski sistemde TBMM, geçici bütçe ödeneklerini bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranını esas alarak belirlemektedirken yeni sistemde ise TBMM'nin geçici bütçe çıkaramaması durumunda, bir önceki yıla ait bütçesinin, Cumhurbaşkanı tarafından yeniden değerlendirilmesine göre artırılması anayasanın hükmü altına alınmıştır. Yeniden değerlendirilmesinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlendiği dikkate alındığında TBMM'nin en eski yetkisi olan bütçe hakkının yürütmeye devredildiğini söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Meclisin bütçe hakkının zedelenmesi, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bütçe için yetkilendirilen başkanlıklar, kurullar, ofislerin yasal dayanağının olmaması, görevleri ve diğer kurumlarla ilişkilerinin belirsizliği sistemin sorunları olarak sayılabilir.

Bütçe görüşmelerinin, tek bir komisyonda, Plan ve Bütçe Komisyonunda, kesin hesap süreci ile birlikte yürütülmesinden dolayı etkili bir şekilde gerçekleştirilmemesi ve TBMM'nin yeterli ve bağımsız bir mali analiz kapasitesine sahip olmaması da bütçe üzerindeki etkin denetimin yapılmamasına yol açabilmektedir.

5018 sayılı Kanun'la TBMM'ye sunulan belge sayısında artış olmakla beraber fiiliyatta yaklaşık 4000-5000 sayfayı bulan bütçe dokümanlarının fazlalığı bu belgelerin analiz edilebilir ve kolay anlaşılabilir, okuyucu dostu olmamalarına neden olmakta ve TBMM Plan Bütçe Komisyonu üyelerinin sınırlı sürede ve uzmanlık gerektiren dokümanlara vakıf olmalarında sorunlara yol açmaktadır.

2. Kesin Hesap Kanunu Uygulamaları

TBMM'nin bütçe hakkını kullanması noktasında mali yıl öncesinde izin verme yetkisi kadar, mali yıl sonunda denetleme hakkı da önem arz etmektedir. Denetleme, kesin hesap kanunu aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Kesin hesap kanunu Türkiye'de yürütme organı tarafından Meclis'e sunulmakta ve ilgili mali yılın uygulama sonuçlarını göstermektedir. Kesin hesap kanunu önce plan ve bütçe komisyonunda sonra genel kurulda bütçe kanunu ile birlikte görüşülmektedir.

Ancak çalışmaların mali yıl başlamadan önce bitirilmesi gerekliliği, komisyonun gündeminin oldukça yoğun olması, kesin hesap kanununa gereken değerin verilmeden vaktin çoğunun bütçe kanununa harcanması, 2011 ve sonrasında kesin hesap kanununda yer alan madde sayısı yediye düşürülmesi, önceki yıllarda her biri ayrı ayrı maddeler halinde gösterilen tamamlayıcı ödenek, devredilen ödenek ve iptal edilen ödenek tek maddede birleştirilmesi, madde sayısının azalması nedeniyle kesin hesap üzerinde alınan söz sayısı da azalmıştır. Bu durum, Meclis'in kesin hesap kanunu üzerindeki söz hakkının kısıtlanmasına, daraltılmasına sebep olmaktadır. Türkiye'de son 10 yılda birçok kez kesin hesap kanunu üzerinde hiçbir görüşme yapılmadığı, görüşmelerin yapıldığı dönemlerde de çeşitli güncel siyasi konular sebebiyle toplantılarda odağın dağıldığı, ilgili olmayan konularda tartışmaların yaşandığı bilinmektedir. Meclisin merkezi yönetim bütçesine (MYB) odaklanması, MYB oylaması sonrasında KHES oylamasına daha az vekilin katılması² da, bütçe hakkının "denetim" şeklindeki

2 <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1005370>

tamamlayıcı unsurunun tam olarak yerine getirilmediği, yasama erkinin mali denetim yetkisini KHES’in hak ettiği düzeyde kullanmadığının göstergesidir. Böylece, kesin hesap kanun (KHES) tasarıları ile gerçekleştirilen bütçe uygulama sonuçları üzerindeki meclis denetimi zayıflatılmıştır.

Diğer taraftan, ülkemizde son 5 yıla baktığımızda, tamamlayıcı ödenek uygulamalarının toplam bütçe giderine oranının %5 civarında olduğu bazı yıllarda bu oranın üzerine dahi çıktığı görülmektedir³. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun ödenek üstü harcama (gider) yapılmasını yasaklamasına ve cezai hükümler koymuş olmasına rağmen, uygulamada Kesin Hesap Kanunu ile tamamlayıcı ödeneğe izin verilmesi Meclisin bütçe hakkını zedelemektedir. Tamamlayıcı ödenek uygulamaları ile yürütmeye, bütçe uygulaması esnasında ihtiyaç duyabileceği esnekliği sağlayabilmekte ve kaynak tahsisinden kaynaklanan çeşitli kısıtlamaları aşabilme olanağı tanımaktadır. Tamamlayıcı ödenek uygulaması neticesinde birimlerin harcama kalemlerindeki meydana gelen sapmalar mali yılsonunda performanslarının tam ve doğru bir şekilde değerlendirmesini zorlaştırmakta ve maliye politikasının etkinliğini azaltmaktadır. Mali yıl içerisinde sıklıkla tamamlayıcı ödenek uygulamasına başvurulması bütçenin tahmin edilen bütçeden daha fazla olmasına yol açmakta ve bütçenin önceden izin alma ilkesine ters düşmektedir.

3. Bütçe Dışı İşlemler

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun bütçe ilkelerini düzenleyen 13 üncü maddesinin (g) bendinde “Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.” denilmek suretiyle “bütçenin genelliği” ve “adem-i tahsis” ilkelerinin esas olduğu vurgulanmakla beraber son dönemde fon benzeri uygulamaların çeşitli yasal düzenlemelerle yeniden gündeme gelmeye başladığı görülmektedir. Ayrıca, bütçe içi fon uygulaması mahiyetinde değerlendirilebilecek olan “Özel Gelir - Özel Ödenek” uygulamalarında da artış gözlenmektedir.

Ülkemizde bütçe dışında döner sermayeler, fonlar, dernekler ve vakıflar aracılığıyla birçok bütçe dışı kamusal faaliyet gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, kamusal kaynakların bir bölümü TBMM denetiminden geçmektedir. Ülkemizde merkezi yönetim kapsamında olmayan ilgili kurumlar ve bakanlıkların 2 bin 300 civarında döner sermaye işletmesi bulunmaktadır. Bunların bütçesi de 100 milyar liranın üzerinde olduğu ifade edilmektedir. Bunların gelirleri bütçe kapsamındaki idareler tarafından toplanmakta ve harcanmaktadır. Bu harcamalar ile ilgili hesap verebilirlik açısından idareler tarafından ne bir rapor hazırlanmakta ne de Meclis’ten izin yetki alınmaktadır.

Ayrıca, yine kamu idarelerine ait “Özel Hesap Uygulamaları” hazine nakit yönetimi faaliyetlerinin yürütülmesini olumsuz etkilemektedir. Özel Hesap Uygulamalarında hesaba aktarılan ödeneklerin nasıl harcanacağı ve muhasebeleştirileceği ilgili idarelere bırakılmakta ve Kamu İhale mevzuatı, denetim süreçleri ile harcama yönünden 5018 sayılı Kanun dışında hareket edilmektedir. Halihazırda E-cetveli ile Bakanlıklara ve Cumhurbaşkanlığına özel hesap” açma olanağı getirilmektedir. Böylece Kalkınma Ajansları tarafından yürütülen destek programları ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz

³ <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1803786>

Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi tarafından sağlanan destekler bu uygulama sonucunda bütçe dışında bırakılmaktadır.

4. Kamu Özel İşbirliği Projeleri

Kamu hizmeti niteliği taşımasına karşın bütçeleme sürecine dâhil edilmeyen ve kamu borcunu arttırıcı bir unsur olarak ortaya çıkan koşullu mali yükümlülükler bulunmaktadır. Son yıllarda boyutları gittikçe yüksek düzeylere ulaşan kamu-özel iş (KÖİ) birliği projeleri ve bazı hazine garantili borçlar, koşullu mali yükümlülüklerle örnektir. Söz konusu koşullu mali yükümlülüklerin ve diğer bütçe dışı faaliyetlerin bütçeleme sürecine dâhil edilmemesi denetim mekanizmasının etkinliğini azaltmakta ve bütçe şeffaflığını olumsuz etkilemektedir.

KÖİ uygulamaları ile yapılan yatırımlar, bütçe hakkına aykırı olarak bütçe dışına çıkarılmaktadır ve bu yatırımlar kapsamında yapılan borçlanmaların hazine garantisi kapsamına alınmasıyla geleceğe yönelik bir koşullu yükümlülük yaratılmış olmaktadır. Türkiye’de KÖİ projelerinde Hazine garantileri, doğrudan veya koşullu yükümlülüklerle yüklenici firmaları risklere karşı korur ve karlarını yükseltirken, devletin Hazine garantilerinin doğurabileceği risklerine karşı alınmış herhangi bir önlemi veya net bir politikası bulunmamaktadır.

Sayıştay raporlarında projelere ilişkin idari ve teknik şartnameler, sözleşmeler ve risk paylaşımı alanlarıyla ilgili çok sayıda bulgu yer almaktadır. KÖİ kapsamında yürütülen işlerde ilgili mevzuat hükümlerinde aranan usul ve esaslara uyulmadan YİD sözleşmeleri imzalandığı ve KÖİ kapsamında yürütülen işlerde yükümlülüklerini yerine getirmeyen yüklenicilere sözleşmede öngörülen yaptırımların uygulanmadığı şeklinde genel bir tespiti yer verilmiştir. Ayrıca, özel sektör yükümlülüğünde olan işlerin sözleşmeye uygun olarak yürütülmediği veya zamanında tamamlanmadığı halde işletme izni verildiği, özel sektör yükümlülüğünde olan bazı işlerin kamu idaresi tarafından üstlenildiği, faaliyete geçen bazı şehir hastanelerinde ticari alanların inşaatının bitirilemediği, sözleşme ve eklerinde belirlenen tıbbi cihazların bir kısmının sağlık tesisinde bulunmadığı, proje kapsamında yer almayan birim için garanti bedeli ödendiği tespit edilmiştir. Sayıştay raporlarında özel şirketin çeşitli nedenlerle kamuya yapması gereken ödemeleri eksik yaptığı ya da hiç yapmadığı, miktara bağlı hizmet ödemeleri için şirketle yapılması gereken yılsonu mahsuplaşmalarının yapılmadığı hususlarına ilişkin bulgular da yer almaktadır.

Kamu-özel iş birliği uygulamaları ülkemizde 11 farklı mevzuat⁴ ile düzenlenmekte olup, dağınık bir mevzuatın olması gerek yatırımcılar için gerekse de uygulayan idareler için karışıklıklara yol açmaktadır. KÖİ modeli ile yapılan projeler genellikle çok büyük yatırım

⁴ Türk Kanunlarında KÖİ modeline ait mevcut yasal düzenlemeler: 4 Aralık 1984 tarihli 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (YİD), 28 Mayıs 1988 tarihli 3465 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (YİD), 8 Haziran 1994 tarihli 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun, 24 Kasım 1994 tarihli 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 19 Temmuz 1997 tarihli 4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 28 Mart 2002 tarihli 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 10 Temmuz 2004 tarihli 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (İS, Yİ, YİD), 22 Şubat 2005 tarihli 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (Yİ, YİD), 3 Temmuz 2005 tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanunu (İS, Yİ, YİD), 3 Temmuz 2005 tarihli 5396 Sayılı Sağlık Sektöründe YKD Kanunu

maliyeti içeren, uzun sürelerle yayılı projeler oldukları için, başlangıçta planlanan başarıya ulaşılabilmesi için öncelikli olarak hukuksal çerçevesinin net bir şekilde çizilmesi gerekmektedir. KÖİ uygulamalarında hazırlanan sözleşmelerle kamunun ne kadar risk ve yükümlülük altına girdiği, bunları karşılayıp karşılayamayacağı, kamuya getirisinin ve götürüsünün ne olduğu ve projelerin sözleşme kurallarına uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine yönelik hazırlık ve sözleşmeye uygunluk kısmını bütüncül ve etkin denetleyen bir mekanizma bulunmamaktadır. Bu durum KÖİ uygulamalarının etkinliğini ve verimliliğini ölçmeyi güçleştirirken, makroekonomi ve kamu maliyesi üzerinde beklenen pozitif etkilerin ortaya çıkmasının ve kamusal çıkarların korunmasının önündeki önemli bir engeldir.

KÖİ uygulamaları önceleri Yüksek Planlama Kurulu'nun izin ve onayı ile gerçekleştiriyorken, yapılan düzenleme ile artık ilgili bakanlık ve kuruluş inisiyatiflerine bırakılmıştır. Dolayısıyla Türkiye'de KÖİ projelerini yürütecek merkezi bir kurum bulunmadığından; KÖİ projelerinin özelliklerine, uygulandığı bölgelere göre Hazine ve Maliye Bakanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi, Bakanlıklar, Belediyeler olmak üzere KÖİ uygulamalarında birden fazla kurum yer almaktadır. Bu durum ise Türkiye'de KÖİ uygulamalarında tam bir koordinasyonsuzluk problemini gündeme taşımaktadır.

Proje aşamasında yeterli değerlendirme ve hesaplamaların yapılmadığı ve sonrasında da sözleşmede yer alan yükümlülükler uygun hareket edilip edilmediği konusunda kamu idareleri tarafından etkin bir şekilde takip edilmediği uygulama sonuçlarından anlaşılmaktadır.

5. Türkiye Varlık Fonu

2016'da kurulan Türkiye Varlık Fonu bütçe dışında olması nedeniyle Sayıştay denetimi dışında bırakılmıştır. Hal böyleyken, Fon tarafından kurulan şirketler de bütçe dışında kalarak, Sayıştay denetimine tabi bulunmamaktadır.

Kanunda devlet sahipliğinde olan ve kamusal kaynakları kullanan TVF'nin Sayıştay Kanunun yanında, kamu kesimini düzenleyen birçok kanuna da tâbi olmayacağı öngörülmüştür. Özellikle Devlet Memurları Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun gibi kamu kesimiyle ilgili çok sayıda kanunun ve personel yönetimi ile ilgili mevzuat hükümlerinin, Şirket, TVF ve alt fonlar için uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır. Bu durum, en temelde, Şirketin Genel Müdürünün ve Yönetim Kurulu üyelerinin statüsünün ve ücretlerinin nasıl belirleneceği, kamusal kaynakların elde edilmesinde ve yapılacak işlemlerde Özelleştirme, Kamu İhale, Rekabetin Korunması gibi kanunlara tabi olmadan nasıl işlem yapılacağına dair çok ciddi soruları gündeme getirmektedir. Ayrıca, fonun kendisine devredilen mülkleri ve tahsis edilen şirketleri istediği gibi tasarruf etme yetkisine sahip olması da diğer hesap verebilirliği azaltan unsur olarak görülmektedir.

Kamu kurumlarının mevcut fonları TVF'ye aktarılacağı için bütçe gelirlerinde bir azalma ortaya çıkması, yüksek maliyetli ve yüksek borçlanmayla borç yükünün artması, faaliyetlerine hiçbir kısıtlama getirilmemesi, denetlenmeyen bir kurum olarak bu kaynakları istediği gibi yönetmesi, istediği gibi borçlanması Fonla birlikte gelen riskler olarak nitelendirilebilir.

Türkiye Varlık Fonu, buna bağlı alt fonlar, şirket ve alt şirketler; kurulma, yönetilme, kaynak tahsisi-finance, yatırım ve borçlanmaları bütçe dışında olması nedeniyle meclisin

gözetim ve denetimini zayıflatmaktadır. Türkiye Varlık Fonu'nun (TVF) hesap verebilirliği ve şeffaflığı sınırlıdır. Bu çerçevede, TVF'nin 2021 yılı denetim raporu kamuoyu ile paylaşılmamış, 2021 yılı faaliyet raporu sitesinde yayımlanmamıştır.

Fona devredilen kaynakların, planlanan varlıkların bir kısmını oluşturduğu Türkiye Varlık Fonu Kanununun finansman kaynaklarının sayıldığı 4. Maddesinden anlaşılabilmektedir. Yasada belirtilen kaynaklardan birincisi, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun, nakit fazlası olduğuna karar verdiği miktarların devredilmesinden oluşmaktadır. Bu kapsamda Hazine bünyesinde bulunan Ziraat Bankası, BOTAŞ, TPAO, PTT, Borsa İstanbul Anonim Şirketi, Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme Anonim Şirketi, Eti Maden, Çaykur gibi kamu sermayeli şirketler ile THY ve Halkbank'ın özelleştirme kapsamındaki hisseleri de TVF'ye devredilmiştir.

İkinci olarak, Bakanlar Kurulu'nun, ihtiyaç fazlası olduğuna karar vereceği kamu kesimi kaynak, varlık ve gelirlerinin fona devredilmesidir. Hangi fonların TVF'ye devredileceği konusunda Bakanlar Kurulu yetkiliyken 2018 yılında bu yetki Cumhurbaşkanına geçmiştir. Tamamlanmış projeler ve finansmanında sıkıntı çekilen yeni projeler için TVF ile “projeye dayalı finansman” ve “menkul kıymetleştirme” adı altında kamu kesimine ait gayrimenkul ve taşınmazların gelirleri pazarlanmaktadır. Buna ilaveten, Hazine'ye ve Orman Genel Müdürlüğüne ait olan turizm sektörüne tahsis edilmiş kamu arazileri⁵ yatırımcılara tahsis edilmesi sonucunda arazilerden elde edilen gelirler de TVF'ye devredilmiştir. Amaç, Fonun bu gelirlere dayalı menkul kıymetler çıkarması ve bunları pazarlamasıdır.

TVF'nin finansmanı için yasada üçüncü olarak “Türkiye Varlık Fonu tarafından yurtiçi ve yurtdışı sermaye ve para piyasalarından ilgili mevzuat kapsamında yer alan izin ve onaylar aranmaksızın sağlanan finansman ve kaynaklar” yer alıyor. Türkiye Varlık Fonu ve bağlı kuruluşlara, Hazine'nin izni olmadan sınırsız borçlanabilme imkânı verilmektedir.

Yukarıda belirtilen iki maddedeki yetki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Özelleştirme Yüksek Kurulunun ve Bakanlar Kurulunun kaldırılması ile Cumhurbaşkanına geçmiştir. Böylece Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yapılandırılan TVF, Yönetim Kurulu Başkanının Cumhurbaşkanı olması sonucunda önemli yetkileri kendinde toplamış ve bünyesine aldığı varlıklar ve borçlanma yetkisi ile Sayıştay denetimi dışında paralel bir Hazine haline gelmiştir.

6. Özelleştirme Politikalarındaki Sorunlar

1986 yılında başlayan Türkiye'nin özelleştirme uygulamaları 2002 sonrasında yoğunluk kazanmış ve bugüne kadar yapılan özelleştirmelerin yaklaşık yüzde 90'lık kısmı bu tarihten itibaren yapılmıştır.

Özellikle söz konusu dönemde limanlar, elektrik santralleri, maden sahaları, Türk Telekom, araç muayene hizmetleri, Milli Piyango, Seydişehir alüminyum, şeker fabrikaları,

⁵ Antalya'nın Aksu, Kemeragzı, Kemer, Çamyuva, Kiriş, Beldibi, Manavgat, Çolaklı, Ilıca, Sorgun, Bahçelievler, Kemeragzı ile Aydın'da ise Didim, Gevrek, Kuşadası, Hacıfeyzullah, Türkmen mahallesindeki Hazine taşınmazları Varlık Fonu'na geçti. İstanbul Bakırköy'deki 22 dönümlük bir arazi, İzmir'in Menderes, Gümüldür, Özdere, Selçuk mahallelerindeki araziler ile Bodrum'da 8 dönümlük alan ile Isparta ve Kayseri'de 39 dönüm alan Varlık Fonu'na geçmiştir.

doğalgaz dağıtım şirketleri, SEKA, TÜPRAŞ, PETKİM ve TEKEL'in özelleştirilmesi ilk akla gelenler olarak söylenebilir. Bunun yanında değerli Hazine arazileri, kamu kurumlarına ait tesisler de plan veya imar değişiklikleri yapılarak özelleştirme kapsamında satılmıştır.

Özelleştirmelerde kamu sermayeli şirketlerin önemli rol aldığı KİT Komisyonunun yıllık denetimlerinden de anlayabilmekteyiz. Payının yarısından fazlası kamuya ait iştirakler ile kamu işletmeleri ile ilgili hesapları görüşen KİT komisyonu 2002'de 150 kuruluşu denetlemişken, özelleştirme sonrasında kamu payı yüzde 50'nin altına düşmesi veya tamamen işletmenin satılması sonucunda komisyon tarafından 2021 yılında denetlenen kuruluş sayısı 92'ye inmiştir.

Diğer yandan, 2018 yılında yapılan anayasa değişikliklerine uyum için 703 sayılı KHK'nın 85 inci maddesi ile "Özelleştirme Yüksek Kurulu Başkan ve Üyeleri" unvanı kaldırılmış ve Özelleştirme Yüksek Kurulunca görülmekte olan işler Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makam tarafından sonuçlandırılacağı düzenlenmiştir. Böylece, Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği dört bakandan oluşan Özelleştirme Yüksek Kurulu kaldırılmış, kuruluşların özelleştirme programına alınması ile ihalelerde verilen kararları onaylama yetkisi Cumhurbaşkanına geçmiştir.

Cumhurbaşkanlığı'nın 2023 Yılı Programı'nda özelleştirmelerin devam edeceği, özelleştirme potansiyeli olanların da listeye ekleneceği vurgusu yapılmıştır. Bu kapsamda, 2022 yılı eylül ayı itibarıyla özelleştirme portföyünde bulunan toplam 369 taşınmazın satış yoluyla özelleştirilmesi için ihaleye çıkıldığı, 294 taşınmazın satış sözleşmeleri imzalandığı, 11 taşınmazın da kamu kurumlarına bedelli devri yapıldığı, önümüzdeki dönemde TEİAŞ'ın özelleştirme hazırlığının tamamlanacağı, Tekirdağ ve Fenerbahçe-Kalamış Yat Limanları ile 1 adet HES ve dinlenme tesisinin özelleştirileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere son yeni hükümet sistemi ile hızlanan özelleştirme uygulamaları ülkemizin önemli sektörleri olan enerji, maden, haberleşme, kağıt, liman gibi alanlarda ve değerli Hazine arazilerinde gerçekleştirilmekte ve ülke ekonomisinde stratejik öneme sahip sektörlerde kamunun söz sahibi konumunu yitirmesine neden olmaktadır. Bazı özelleştirmelerin ise yıllar sonra tekrardan kamu tarafından daha yüksek meblağlara alınması da uygulanan özelleştirme politikalarının sorgulanmasına neden olmaktadır.

Mevcut Özelleştirme Kanunda ve diğer mevzuatta yargısal denetim dışında özelleştirme işlemlerinin denetimi bulunmaması ve düzeltici sonuç doğurabilen tek yol yargısal denetim olması ve yargı kararlarının gecikmeli çıkması da özelleştirme süreci ve sonrası işlemlerde hesap verebilirliği ve şeffaflığı zayıflatmaktadır.

Özelleştirme öncesinde kıymetlerin doğru hesaplanması, envanterin sağlıklı bir şekilde çıkarılması, özelleştirmenin rekabetçi ortamda şeffaf olarak yapılması önem arz etmektedir. Bununla ilgili olarak, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın (ÖİB) özelleştirme uygulamalarına yönelik 2020 yılı denetimi sonucunda düzenlenen Sayıştay raporunda "Özelleştirme İşlemlerine Ait Değer Tespit Sonuçlarının Kamuoyuna Duyurulmaması" tespitine ilişkin 7 yıldır ÖİB tarafından herhangi bir aksiyon alınmaması şeffaflığı zedelemektedir. Ayrıca, "Kamu Yararına Kullanılması Şartıyla Kamu İdarelerine Devredilen Taşınmazların Amacı Dışında Kullanılması" tespiti ÖİB'in devri sonrasında yaptığı işlemler ile ilgili bir denetim mekanizmasının olmadığını göstermektedir. Özelleştirme kapsam ve programında bulunan taşınmazların satışı amacıyla

yapılan vadeli satış esasına dayalı ihalelerde uygulanacak faiz, gecikme faizi ve cezai şart oranlarının belirlenmesinde genel bir düzenlemenin bulunmadığı ve standart bir uygulamanın olmadığı, bunun sonucunda ihalelerde farklı faiz oranlarının uygulandığı mezkur raporda belirtilmiştir.

7. Yerel Yönetimlerin Mali Yapıları

Ülkemizde yerel yönetimlerin içinde bulunduğu mali sorunların başında gelirlerinin yetersizliği gelmekte, gider kısmında ise hizmet tesisi, yol yapımı gibi müteahhitlik giderleri, sınır dışı göç nedeniyle yerleşim alanlarında yoğunlaşmanın getirdiği acil alt yapı ihtiyacı kaynaklı yüksek harcamalar artışları ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimlerin gelir ve gider kalemlerinde yıllar itibariyle ortaya çıkan artış, kendisini finansman ihtiyacında da göstermekte ve borçlanma gereğinde artış görülmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin borçlanması ile mali yapılarının bozulmasına ve sürdürülebilirlik açısından ciddi sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Geçmiş yıllarda belediyelerin borçlarının silinmesi veya yapılandırması, belediyelerin bu beklentiyle hareket edip kaynakları etkin kullanmamalarına yol açmaktadır. Son 15 yılda yerel yönetimlere ait dönemin rakamları ile 10 milyar TL'nin üzerinde borç merkezi hükümet tarafından ya silinmiş ya da yeniden yapılandırılmıştır.

Buna ilaveten, yerel yönetimlerin bütçesinden büyük yatırımlara girişmesi ve sonrasında bu yatırımları finanse edememesi üzerine hazine geri ödemeli koşullu yükümlülük doğuran borçların artmasına neden olmaktadır. Son dönemde Belediyelerin borç üstlenim talepleri kolaylaştırılmış ve Belediyelerin ödeme kabiliyetlerine bakılmaksızın talepleri olumlu şekilde karşılanmıştır. Bu durum ülke hazinesine yeni bir koşullu yükümlülük olarak yansımaktadır⁶.

Diğer taraftan, yerel yönetimlerin harcama ve faaliyetlerine yönelik kapsamlı bilgilere ulaşmadaki zorluklar da yerel yönetimlerin bütçe şeffaflığını azaltmaktadır. Merkezi yönetim bütçesine ilişkin belgeler belli ölçüde erişilebilir olmasına karşın yerel yönetim bütçelerine ilişkin belgelere ya hiç erişilememekte ya da söz konusu belgeler kısıtlı düzeyde bilgiyi sağlamaktadır.

Yerel yönetimlerde mali verilerin sağlıklı tutulmaması, belediyelerin yayınlamakla yükümlü olduğu mali bilgi ve belgelerin kurumsal web sayfalarında bulunmaması, yayınlanan mali belge ve bilginin güvenilir, tutarlı ve karşılaştırılabilir olmasına olanak sağlayan önceki yıl verilerinin⁷ belediyenin web sitesinde olmaması, Belediyelerin mali yıla ilişkin raporları zamanında yayımlamaması ülkemizdeki yerel yönetimlerin hesap verebilir ve şeffaf olmalarını zayıflatmaktadır.

Ayrıca, Sayıştay tarafından denetlenen mahalli idareler hakkında düzenlenen mali raporlar ilgili mahalli idare meclisine gönderilmekte ve bu meclislerde görüşülüp değerlendirilmektedir. Ancak, bu raporlar mahalli idare üst yöneticileri tarafından ya meclis gündemine getirilmemekte ya da meclislerde gereği gibi görüşülüp değerlendirilmemektedir. Bu

⁶ Belediyeler tarafından dış finansman ile karşılanan projelere ait Dış Borç Ödeme Hesaplarına ilgili belediyeler tarafından yeterli aktarımların yapılmaması garantili kredilere ait ödeme yükümlülüklerinin Hazine'ye devredilmesine yol açmaktadır.

⁷ Belediyelerin web sitesinde stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu, bütçe, bütçe kesin hesabı, mali durum ve beklentiler raporu, yanı sıra bir önceki döneme ait bütçe gider gerçekleşme rakamı, bütçe gelir gerçekleşme rakamı, faaliyet sonuçları tablosu ve bilanço gibi bilgiler yeterli düzeyde sunulmamaktadır.

durum ise mahalli idarelerdeki mali yönetimin mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri bağlamında yürütülmesine ve kaynak kullanımının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına olumsuz etki yapmaktadır.

8. Kamu İhale Mevzuatı ve İşlerliği

Kamu İhale Kanunun ilk halinde öngörülen istisnalar ancak zorunlu ve gerekli hallerde münhasır olarak düzenlenmiş olduğu halde, istisna sayısı geçen zaman içerisinde üç katına çıkmıştır. Bu durum, kamu idarelerinin istisna kapsamına alınarak Kamu ihale mevzuatı kapsamı dışına çıkmalarını ve satın alım süreçlerindeki şeffaflığı azaltmaktadır. 2022 yılı 1'nci 6 aylık Kamu İzleme Raporuna göre 4734 Sayılı Kanun kapsamında yapılan ihalelerin toplam tutarı 182.054.534.000 TL iken, İstisna kapsamında yapılan ihalelerin toplam tutarı 34.381.605.000 TL'ye ulaşmıştır. Kapsam dışına alınan ihaleler kanun kapsamında yapılan ihalelerin yaklaşık 5'te 1'ine isabet etmektedir.

Kamu ihale mevzuatında yapılan 200'e yakında değişiklikle şeffaflık, hesap verebilirlik, rekabet unsurunu azalmaktadır. Yapılan bu değişiklikler, kamu alımlarının önemli bir bölümünün kapsam dışına alınması⁸, istisnaları düzenleyen üçüncü maddenin kapsamının genişletilmesiyle açık ihalelerin ihale sistemi içindeki kamu alımlarına oranının azalmasına yol açmıştır.

Ayrıca, idarelerin ihale usulleri arasında yer almayan ve kolay satın alma yöntemi olarak tercih ettikleri doğrudan temin yöntemi son yıllarda giderek artmıştır. İdareler kanunda belirtilen hallerin bulunması durumunda ihtiyaçlarını, genel ihale usulleri yerine ilan yapma ve teminat alma zorunluluğu bulunmayan doğrudan temin yöntemiyle karşılamaktadır. İstisnalarda olduğu gibi doğrudan temin yöntemine başvurulabilecek hallerin zaman içerisinde artırılmış olması idarelerin ihtiyaçlarını daha fazla doğrudan temin yöntemiyle karşılamasına yol açmıştır. Kamu İzleme Raporuna göre 2022 yılı ilk altı ayda doğrudan temin tutarı 13.881.752.000 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bunlara ilaveten belli istekliler arasında ihale yönteminin kapsamının genişletilmesi, pazarlık usulünün kullanımının kolaylaştırılması, Kamu İhale Kurumu'nun yetkilerinin azaltılması (iddia inceleme yetkisi), şikayet başvuru ücretlerinin caydırıcı olacak şekilde artırılması, sözleşme sonrasında (öngörülmeyen!!) iş artışı/değişikliği yoluna başvurulması, iş artışlarının zorunluluktan ziyade rutin halini alması, eşik değerlerin altında kalmak için parçalara bölerek alım yapılması, ihaleye katılma yeterlilik kriterlerinin ısmarlama şekilde belirlenmesi ihale sürecindeki diğer önemli sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer başka bir sorun da 2886 sayılı Devlet İhale Kanun'un 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile bir kısım maddelerinin ilga olması sonucunda uygulanabilirliğinin azalması ve uygulamalarda karışıklıklara ve hatalara yol açmasıdır.

9. Ekonomi Yönetiminin Teşkilatlanma Sorunu

⁸ Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Kamu Özel Ortaklıkları ve Özelleştirme ihaleleri, TOKİ ihaleleri, Devlet Malzeme Ofisi üzerinden yapılan alımlar gibi

Türkiye’de ekonomi politikalarının oluşturulması ve uygulanması temelde Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığı gibi kurumların koordinasyonunda gerçekleştiriliyordu.

Hazine Müsteşarlığı eski sistemde ekonomiden sorumlu başbakan yardımcılığına bağlı iken Maliye, Kalkınma ve Ekonomi bakanlıkları müstakil bakanlık olarak görev icra ediyordu. Söz konusu Bakanlıkların teşkilat kanunları 703 sayılı KHK ile mülga edilerek Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yolu açılmıştır.

Bakanlıkların teşkilatlanmasında çerçeve kanun olarak bilinen 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun neredeyse tüm maddeleri, yine 703 sayılı KHK’nın 41’nci maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Kaldırılan 3046 sayılı Kanunun yerini 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin almıştır. Böylece tüm Bakanlıkların teşkilatlanması Meclisin dışında bir irade ile Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılmaktadır. Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde bugüne kadar 42 adet değişiklik yapılması Kurumların yapıları ile ne denli oynandığının da açık göstergesidir.

Bu çerçevede, Kalkınma Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığı görev ve sorumlulukları başka kurumlara devredilerek ya da diğer bakanlıklarla birleştirilerek tamamen tasfiye edilirken Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı aynı çatı altında toplanarak Hazine ve Maliye Bakanlığı adını aldı. Eski Hazine Müsteşarlığının önemli birimi olan Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü içinden borçlanma fonksiyonları alınarak Borçlanma Genel Müdürlüğü adında yeni bir birim kuruldu ve genel müdürlük personeli İstanbul’a gönderildi. Borçlanma ile ilgili genel müdürlüğün kurulması ve bakanlığın birleşmesi ile Muhasebat Genel Müdürlüğünün borçlanma sürecinde rol almaya başlaması neticesinde Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğünün borçlanma ile nakit yönetimi sürecindeki etkinliği azalmış, parçalı ve hantal bir yapıya dönüşmüştür.

Eski sistemde kalkınma planları ve orta vadeli program Kalkınma Bakanlığı’na hazırlanıyor ve Bakanlar Kurulu’na kabul ediliyordu. Orta vadeli mali plan ise Maliye Bakanlığınca hazırlanıyor ve Yüksek Planlama Kurulu karara bağlıyordu. Yeni sistemde yüksek planlama kurulu da kaldırıldı. Kalkınma Bakanlığı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına dahil edildi. Yine Maliye Bakanlığı’na bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü de bütçe hazırlama yetkisinin Cumhurbaşkanlığına geçmesiyle birlikte Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na geçti. Böylece Maliye Bakanlığı bütçe uygulamalarındaki yetkisini ve bu konuda sınırlı tecrübesi olan Strateji Bütçe Başkanlığına devretmiş oldu.

Ayrıca, eski sistemde ekonomiden sorumlu başbakan yardımcısına bağlı ve ilgili durumda olan SPK, BDDK, TCMB, Ziraat Bankası, Halkbank, Vakıflar Bankası gibi kurumlar aynı şekilde Hazine ve Maliye Bakanı’nın sorumluluğuna, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ise Cumhurbaşkanlığına geçti.

Bununla birlikte, halihazırda çok önemli görevleri bulunan iki kurumun gücünü bünyesinde birleştiren Hazine ve Maliye Bakanlığına 13 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile kalkınma planı, orta vadeli program ve orta vadeli mali planı Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile birlikte hazırlama görevi verildi. Söz konusu Kararname ile Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji Bütçe Başkanlığının bütçe ile ilgili konularda birlikte

hareket edecekleri düzenlenmiş ancak net ve açık hükümler olmadığı için iki kurum arasında yetki karmaşası ortaya çıkmıştır.

Cumhurbaşkanlığına bağlı ve ekonomi politikalarına yön verecek olan Ekonomi Politikaları Kurulu ile bütçe hazırlanması gibi konularda önemli görevler üstlenecek Strateji ve Bütçe başkanlığı kuruldu. Strateji ve Bütçe Başkanlığı aslında eski Devlet Planlama Teşkilatının yani Kalkınma Bakanlığının bütçe faaliyetleri ile desteklenmiş hali diyebiliriz.

Bu dönüşümle birlikte sancılı süreçler ortaya çıkmaya başlamıştır. Eski Devlet Planlama Teşkilatı kökenli Kalkınma Bakanlığı personelinin bir kısmı bu süreçte tasfiye edildi ve başka kurumlara dağıtıldı. Birçok personel de özel sektör veya uluslararası kuruluşlarda iş bularak Strateji Bütçe Başkanlığından ayrıldı. Benzer durumlar eski Hazine Müsteşarlığında da gerçekleşmiş ve birleşme sonrasında personelin bir kısmı görevlerinden ayrılarak başka kurum veya özel sektör firmalarına geçmiştir. Böylece kurumsal hafıza, nitelikli insan kaynağı olan ve iyi yetişmiş bürokratlar liyakatin ve kurumsal yapının bozulması ile görevlerinden ayrılmış veya tasfiye edilerek ekonomi yönetimi önemli bir kıymetini kaybetmiştir.

Ayrıca, Bakanlıklarda Müsteşar kadroları kaldırılmış yerine Bakan Yardımcılığı kadrosu ihdas edilmiştir. Aynı yetki, görev ve sorumluluk içinde olduğu savunulsa da Bakanlıklarda birden fazla Bakan Yardımcısı atanması ve atanmış kişilerin yetkinliğinin sorgulanır hale gelmesi nedeniyle Bakanlıklarda kurumsal hafıza niteliğindeki Müsteşarlık makamının eksikliğini hissettirmiştir. Bakanlıklarda Müsteşarlık makamı, altındaki Müsteşar Yardımcılıkları ve Genel Müdürlüklerin eş güdüm ve koordinasyonun sağlanmasında önemli iken, mevcut durumda sayıca 3 veya 4'ü bulan Bakan Yardımcılığı makamıyla eş güdüm zayıflamakta, kuruma hakimiyet azalmaktadır. Bakanın siyasi görevleri nedeniyle de kurumun işleyişine vakıf olamadığı düşünüldüğünde, kurumun görev ve sorumluluklarına hakim olan Müsteşarlık makamının ne kadar önemli olduğu daha iyi anlaşılabilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kurulan Ekonomi Politikaları Kurulu'nun⁹ ekonomik istikrarla ilgili gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, gelir azaltıcı veya harcama artırıcı önerileri izlemek ve değerlendirmek gibi görevleri bulunmakla birlikte kurulun Borsa İstanbul ve Finans Ofisi¹⁰ ile birlikte gölge bir ekonomi yönetimi şeklinde hareket etmesi ve ekonomi ile ilgili kararlarda etkili olması nedeniyle ekonomi yönetiminin içinde çekişmelere ve çok başlılığa yol açmıştır. Cumhurbaşkanlığına yakın olan gölge yönetimin, Merkez Bankası ve Hazine'nin politikalarına müdahalesi, ekonomi yönetiminde rahatsızlıklara, sağlıklı karar verememelerine ve sonuçta istifalara veya görevden almalara yol açmıştır.

10. T.C Merkez Bankası Bağımsızlığının Zedelenmesi

T.C Merkez Bankası (TCMB) eski sistemde ekonomiden sorumlu başbakan yardımcılığının ile ilgili kurumuyken Hazine ve Maliye Bakanlığının kurulması ile birlikte bakanlığın ilgili kurum vasfını devam ettirmektedir.

⁹ Kurul'a Cumhurbaşkanı tarafından atanan Cemil Ragıp Ertem, Yiğit Bulut, Korkmaz Karaca üyeler görev yapmaktayken bazı usulsüzlük iddiaları nedeniyle Korkmaz Karaca 30 Ağustos 2022'de görevden istifa etmiştir.

¹⁰ 1 nolu Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile kurulan Finans Ofisi, ekonomi ve finans ile ilgili politikalarda rol oynamaktadır.

Ancak, yayımlanan 703 sayılı KHK'nın 151'nci maddesi ile TCMB kanununda yer alan başkanının görev süresi 5 yıldır hükmü yürürlükten kaldırılırken, Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre de bu süre 4 yıla düşürülmüştür. Yine aynı madde ile Merkez Bankası başkan yardımcılarının seçiminde "ve meslekleri ile ilgili olarak en az on yıl çalışmış" ibaresi ile "Başkanın (Guvernör) önerisi üzerine müşterek kararla beş yıl süre ile" ibaresi metinden çıkarıldı. Bununla birlikte, daha önce TCMB başkanının önerisiyle atanan Para Politikası üyeleri de artık başkanın önerisi dikkate alınmadan belirlenebilmektedir. TCMB Başkanının görev süresinin 4 yıla düşmesi ile birlikte söz konusu sürenin 375 sayılı KHK'nın ek 35'nci maddesi ile getirilen "kurumsal hedeflere ulaşamaması" hükmüne istinaden henüz 4 yıl olarak uygulanamamış¹¹ olması, Bankanın Başkan ve üst yönetiminde sağlıklı karar alma ve bağımsız hareket etme imkanını da ortadan kaldırmıştır.

Merkez bankasının başkanının ve üyelerinin değişmesi sıklığı ile görev süreleri hususu, uluslararası alanda TCMB bağımsızlığı açısından kritik sayılan kriterlerden biri olarak kabul edilmektedir. Görev süreleri uzun olması siyasi iklimden etkilenmemeye ve görevden alınmanın zorlaştırılması da baskı altında olmadan çalışmaya ve bağımsız hareket etmeye önemli katkılar sunmaktadır.

Diğer bir bağımsızlık kriteri ise Merkez bankasının "amaç bağımsızlığı" yani kurumun kendi politikalarını siyasi etkiden bağımsız olarak belirlemesi ve uygulaması olarak belirtilmektedir. Para politikası araçlarını siyasi müdahale olmadan serbestçe kullanabilmesi de "araç bağımsızlığı" olarak nitelendirilmektedir. Paranın değerinin korunması için söz konusu iki kriterin önemli olduğu, merkez bankalarının siyasi iktidarın baskı ve müdahalesinden arınmış, tamamen bağımsız olması gerektiğini ve ancak bu şekilde fiyat istikrarının sağlanabileceği ekonomi çevrelerinde kabul edilen bir kıstastır. Bu amaçla, 25 Nisan 2001 tarihinde Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan önemli değişikliklerle, kurumun bağımsızlığının artırılması yönünde kurumun uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği hükme bağlandı. Özellikle, son yıllarda ülkemizde Merkez Bankası tarafından üzerindeki reel faiz oranlarının oldukça düşük düzeyde tutulmasına yönelik siyasi baskı, enflasyon hedefinden sapma pahasına şeffaflıktan uzak "liralaşma" hedefine daha fazla odaklanması bankanın kurumsal ve operasyonel bağımsızlığı ve güvenilirliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemiştir.

Diğer taraftan, kamu harcamalarının artması nedeniyle hükümet Merkez Bankası'nın birikmiş yedek akçelerini kullanabilmek amacıyla TCMB Kanunu'nun 60'ıncı maddesinde değişiklik yapmış ve bankanın son yıl kârından ayrılan yedek akçe (ihtiyat akçesi) dışında, o yıla kadar birikmiş olan yedek akçelerin her yıl kâra katılarak dağıtılabilmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca bankanın her yıl ayırdığı kanuni yedek akçe oranı da yüzde 6'ya düşürülerek dağıtılabilir kâr miktarı, dolayısıyla kârdan Hazineye verilecek miktar artırılmıştır. Merkez Bankasının swapla oluşan döviz yükümlülüğünün değer değişimlerinden kaynaklı kaydi hareket ile finansal tablolarda yüksek kar gösterilmesi¹² neticesinde Bankaya para basma imkanı tanımaktadır. Bu

¹¹ Merkez Bankası eski Başkanları Murat ÇETİNKAYA, Murat UYSAL ve Naci AĞBAL görev süreleri dolmadan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 35'inci maddesi kapsamında görevlerinden alınmıştır.

¹² <https://www.dunya.com/kose-yazisi/para-basmanin-binbir-yolu/653967>

kaydi tutarı Hazineye aktarması ise enflasyonu artıran bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Gerek TCMB'nin fiyat istikrarını sağlamaya gerekse mali yeterliliğini korumaya yönelik olumsuz bir görünüm vermektedir.

11. Türkiye İstatistik Kurumu Güvenilirliğini Kaybetmesi

Kasım 2005 tarihinde yeniden teşkilatlanan Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçmesinin ardından eskiden Başbakanlık'a bağlı iken, Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlanmıştır. Ancak bu yeni yapılanma tartışmalara neden olunca, 2021 Haziran ayında mevzuat değişikliğiyle TÜİK, "özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili kurum" haline getirilmiş ve "Kurum, Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlıdır" ve "Başkan, bakana karşı sorumludur" ifadeleri kaldırılmıştır.

5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanun ile kurulan TÜİK, 703 sayılı KHK'nın 99'ncu maddesi ile kurumun görev ve yetkileri ile teşkilatlanması ile ilgili maddeleri mülga edilmiş ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur. Söz konusu kararnamede Başkan ve Başkan Yardımcılarının atanma kriterleri ile görev süreleri ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

TÜİK'in herhangi bir baskıdan etkilenmemesi ve bağımsız hareket edebilmesi yine kurumun üst yönetiminin görev süresi ve görevden hangi şartlarda alınabileceği ile bir durumdur. TÜİK'in geçmiş dönemdeki yapısı da göz önünde bulundurulduğunda 1926-2002 yıllık dönemde 18 başkan görev yapmış, 2002- 2022 yıllık dönemde ise 9 başkan değişmiştir. Son 6 yılda ise 6 başkan değişikliğine gidilmiştir. TÜİK bünyesindeki atama ve görevden alma sürecinin çok sık olması ve şeffaf olmaması nedeniyle kurumun güvenilirliğini önemli ölçüde zedelenmiştir.

Diğer taraftan, TÜİK nezdinde TÜİK Başkanının başkanlığında yılda en az 1 kez toplanan "İstatistik Konseyi" ise devletin kurumlarında¹³ çalışan bürokratlardan ve bazı STK'lardan teşkil edilmiştir. Konseyin tam zamanlı olmaması, konseye TÜİK Başkanının başkanlık etmesi, genel olarak bürokratlardan oluşması ve kararlarının tavsiye niteliğinde olması Konseyin işlevsiz hale getirmektedir.

TÜİK son dönemlerde enflasyon verilerinde güvenilirlik tartışması akademisyenlerin kurduğu ve TÜİK sepeti üzerinden günlük fiyatların ortalaması ile oluşan ENAG verileri ile daha da arttı. Ücret, kira, faiz politikası gibi hususlarda önemli bir referans olan enflasyon verisinin olduğundan düşük hesaplanması bilhassa ücretli kesim için gelir erozyonuna neden olmaktadır. Özellikle 2019, 2020 ve 2021 aralık aylarında çalışanlar için ücret artışlarının belirleneceği süreçte TÜİK'in verilerinin tartışma yaratması, 2021 Aralık ayında asgari ücret tespitinde esas alınacak "asgari geçim tutarı"nı ise artık açıklamayacağını açıklaması eleştirilerin artmasına neden olmuştur.

12. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Zayıflayan Özerkliği

¹³ Konsey, Yükseköğretim Kurulu, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Kişisel Verileri Koruma Kurumunu temsilen en az başkan yardımcısı veya genel müdür düzeyindeki birer üye ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği, Vergi Konseyi, Türkiye Gazeteciler Cemiyetinden gelen temsilcilerden oluşmaktadır.

Ülkemizde genel olarak 2000 sonrası dönemde kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar günümüzde 11 ayrı kurum olarak teşkilatlanmaktadır. Bu kurumlardan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ve Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (SEDDK) finansal sektörle, Kamu İhale Kurumu (KİK) mali alanla, Rekabet Kurumu (RK) ise ekonomik yapı ile ilgili kurumlardır. Bu kurumların teşkilatlanması ile görev ve sorumlulukları, geleneksel devlet yapısı dışında, bağımsız ve özerk hareket eden, görevli kılındıkları sektörlerde düzenleme ve denetleme yetkisi verilen, siyasi baskıdan uzak ve tarafsız politikalar yürüten esaslar ölçüsünde kurgulanmıştır. Ancak, en büyük özellikleri bağımsızlık olan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların bağımsızlığı yıllar içerisinde ciddi bir şekilde zayıflamıştır. Bağımsız ve tarafsızlığın erozyona uğramasındaki nedenler aşağıda genel hatları ile değinilmektedir. Başlıca nedenler;

- a) Başkanın ve kurul üyelerinin atanma şartlarının basitleştirilmesi¹⁴,
 - b) Sektör ve diğer kurumlardan kontenjan ile üye atanması uygulamasının kaldırılması,
 - c) Başkan ile üyelerin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması,
 - d) Kurul Başkan ve üyelerinin görev sürelerinin belirsizliği,
 - e) Liyakatin yerine itaatin atamalarda göz önünde bulundurulması,
 - f) Başkan ve üyelerin görevden alınmalarının kolaylaştırılması¹⁵,
 - g) Partiye yakın kimselerin yönetimde veya kayyım atamalarında görev alması,
- gibi nedenleri sıralamak mümkündür.

Özellikle görevden alınmalarda 375 sayılı KHK'nın ek 35'nci maddesi getirilen "kurumsal hedeflere ulaşılamaması" hükmünün muğlaklığı ve bu hükmün her an Demokles'in kılıcı gibi bürokratların üzerinde baskı unsuru olması ile görev sürelerinin 703 sayılı KHK ile kaldırılması Kurul üyelerinin ile Başkanın bağımsız ve tarafsız hareket etmesine, dolayısıyla da Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların bağımsızlığına olumsuz etkisi olmuştur.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların sektörlerinde ruhsat ve izin verme, fondaki şirketlere kayyım atama, faaliyet izni iptali, soruşturma yapma, idari yaptırım kararı alma, halka açılma, sermaye artırma gibi işlemleri gerçekleştirmesi nedeniyle bu kurumların yöneticilerinin usulsüzlük iddiaları ile gündeme gelmektedir. Özellikle son 3-4 yıldır TMSF'nin bünyesindeki şirketlere kayyım atanması ve kayyımların atandığı şirketlerde usulsüzlük iddiaları, borsaya açılması mümkün olmayan zayıf sermayeli şirketlerin halka arzına izin verilmesi, halka açılan şirketlerin aile şirketlerine yönlendirilmesi gibi haberler kurumların itibarını zedelemektedir. Bir başka tartışılan konu ise SPK'de başkan, yönetim kurulu üyesi ve uzmanların kurumdan ayrıldıktan sonra borsada işlem gören, gerçekte batık şirketlerde görev alarak yatırımcıların yanıltılmalarında pay sahibi olmalarıdır.

¹⁴ BDDK ve SPK mevzuatlarında yapılan değişiklik ile Kurul Başkan ve üyelerinin atanmasında aranan Hukuk, İktisat, Maliye, İşletme, Bankacılık, Kamu Yönetimi ve dengi dallarda en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş olmak koşulu kaldırılmıştır.

¹⁵ 375 sayılı KHK'nın ek 35'nci maddesinde "Cumhurbaşkanınca süreli atanan üst kademe kamu yöneticileri, ilgili kanunlarda öngörülen görevden alma gerekçeleri yanında kurumsal hedeflere ulaşılamaması nedeniyle de süreleri tamamlamadan görevlerinden alınabilir" hükmü uyarınca üst kademe görevlileri görevden kolayca alınabilmektedir.

Ayrıca, TMSF'nin kayyım olarak yönettiği şirketlerin üst yönetiminin nasıl atandığı, nitelikleri, şirketlerin devri, yönetimi ve varlıkların paraya çevrilmesi şeffaf değildir. Halihazırda TMSF'nin kayyımlığı altında yönetilen şirket sayısı Haziran 2022 sonu itibarıyla Türkiye genelinde 36 ilde toplam 97,2 milyar Türk lirası aktif değerine sahip 677 şirketin yönetimi TMSF'nin elindedir.

13. Kamu Bankalarının Sorunlu Kredi Tahsisleri

Kamu bankalarının faaliyet konuları dışında siyasi baskılar sonucunda büyük medya alımlarına, zarar eden veya batık şirketlerin kurtulmasına fon sağlamak, AVM veya büyük inşaat projelerini desteklemek amacıyla kredi tahsisi yapması sonucunda kredilerin geri dönüşünün olmaması veya sınırlı olması nedeniyle kamu kaynakları zarara uğratılmaktadır. Konuyla ilgili olarak Sayıştay raporlarında “bankanın takipli alacaklar portföyünde ağırlıklı bir yer işgal eden yüksek tutarlı kredi alacaklarının, toplam alacak tutarı içerisinde önemli bir pay teşkil ettiği dikkate alınarak bir an önce tahsil ve tasfiyesine azami çabanın gösterilmesi önerilir” denilmektedir. Kamu bankalarından kredi öncesinde gösterilen düşük teminatların, gayrimenkullerin değerlerinde yapılan müdahaleler ile yükseltilmesi kredi alan şirketlerin kayırıldığı düşüncesini kuvvetlendirmektedir.

Enflasyonun düşürülmesi amacıyla Kamu Bankalarına yapılan düşük faiz baskısı sonucunda uzun vadeli kredilerde yüksek talep oluşmuş ve gayrimenkul fiyatlarında eşi benzeri görülmemiş bir fiyat artışı yaşanmıştır.

Kamu Bankalarının döviz kurunun baskılanması amacıyla da rol aldığı bir diğer önemli tartışma konusudur. Merkez Bankası'nın döviz rezervleri “arka kapı” yöntemleriyle kamu bankalarına aktarılacak, oradan da piyasaya örtülü biçimde satılarak eritildiği konuşulurken kur korumalı mevduat ürünün ortaya çıktığı dönemde Kamu Bankalarının kendi döviz varlıklarının da azaldığı dile getirilmektedir. Böylece kura müdahale yapılmakta ve kamu sermayeli mevduat bankalarının 818 milyar liralık yabancı para net varlıklarına karşılık 875 milyar liralık yükümlülüğü nedeniyle 57 milyar TL döviz pozisyonu açığı¹⁶ oluşmaktadır.

14. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetişim Sorunları

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) nezdinde oluşturulan yönetim kurulları özerk bir tarzda faaliyet gösterecek şekilde tasarlanmış olmalarına rağmen, altı tane yönetim kurulu üyesinin beşinin ilgili Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi nedeniyle yönetim kurulları bağımsız bir şekilde hareket edememektedir. KİT'leri ilgilendiren kararlarda Bakanlığın etkili olması, KİT'lerde hesap verebilirliği, şeffaflığı, karar alma süreçlerinde esnekliği düşüktür. KİT genel müdürünün, yönetim kurulu başkanı ve genel müdür yardımcılarının ise yönetim kurulu üyesi olması, bağımsız yönetim kurulu üyesinin bulunmaması, Yönetim kurulu üyelerinin atanma şartlarının 703 sayılı KHK'nın 133'ncü maddesi ile kaldırılması ve Yönetim Kurulu üyesi atanması için sadece alanında “en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak”¹⁷ hükmü dışında herhangi bir kriterin belirlenmemiş olması,

¹⁶ <https://www.dunya.com/kose-yazisi/kamu-bankalari-15-milyar-dolar-daha-satti-doviz-aciginda-limiti-5-puan-asti/474820>

¹⁷ 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3'ncü maddesinin ikinci fıkrasının ç bendinde belirtilmektedir.

hangi şartlarda görevden alınabileceğine ilişkin hükmün olmaması yine KİT’lerde bağımsızlığı ve hesap verebilirliği zedelemektedir.

Piyasa odaklı bir yönetim anlayışı yerine ilgili bakanlığın politikaları ve siyasi kaygılar ile hareket edilmesi neticesinde kamu kaynaklarının etkin kullanılamamasına ve piyasa başarısızlıklarına yol açabilmektedir. Devletin sermaye transferi yoluyla teşebbüslere yardım edilmesi, görevlendirme (görev zararı) bedelleri ile piyasaya yapılan müdahaleler verimlilik ve etkinliği düşüren başlıca faktörler olarak sıralanabilmektedir. Diğer nedenler olarak ise, yöneticilerin yetkinliğinin düşük olması, hedeflerin net belirlenememesi, iç denetim faaliyetlerinin olmaması veya sınırlı şekilde yapılması ile bağımsız denetim faaliyetlerinin düşük kalitede gerçekleştirilmesi, raporlama ve hesap verebilirliğin yetersizliği şeklinde sayılabilir.

B. Hesap Verebilirliği ve Şeffaflığı Artırmaya Yönelik Tedbirler

1. Mali Konsey kurulması ve mali politikaların izlenmesi

Mali Konsey, diğer kurumlardan tamamen bağımsız, hiçbir bakanlığa bağlı olmadan sadece meclis adına çalışacak bir yapı içinde örgütlenecek ve çalışacaktır. Mali Konsey (Mali Politikalar İzleme Kurulu) üyeleri ekonomi, maliye ve finans alanda ihtisas sağlamış yetkinlik sahibi kişiler arasından meclis tarafından 5 yıllığına atanacaktır.

Konsey tarafsız bir şekilde faaliyette bulunması amacıyla kanun ile kurulacak ve siyasi baskılardan korunması için Kurul üyelerinin yetki ve sorumlulukları belirlenerek görevde kalma süreleri içinde kendilerine müdahale edilmemesi amacıyla bağımsız bir idare olarak teşkilatlanması sağlanacaktır.

Konsey bütçe projeksiyonları üzerinde bağımsız makroekonomik tahminler ve varsayımlar yaparak bütçeleme sürecini daha şeffaf hale getirecek, bütçe planlarının ve mali kuralların¹⁸ uygulanmasını izleyerek, bütçe hedeflerine uygunluk/sapmaların raporlayarak mali politikalarda hesap verebilirliği artırılmasını sağlayacaktır.

Kısaca Konseyin görevleri,

- 5018 sayılı Kanuna göre Meclise sunulan rapor ve dokümanları analiz ederek bütçe bilgilerinin okunur ve anlaşılır olmasını sağlamak
- Maliye politikası ve kurallarının izlemek
- Makroekonomik gelişmeleri ve politikaları sürekli izlemek,
- Bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını, gelir-gider rakamları ile kamu harcamaları ve vergi politikalarını değerlendirmek,
- Kamu finansmanı ve kamu borçlanmasındaki gelişmeleri takip etmek,
- Politikaların maliyetlendirilmesi için çalışmalar yapmak,
- Makro-ekonomik ve bütçe tahminlerini yapmak,
- Mali şeffaflığın sağlanması amacıyla tedbirler almak

¹⁸ Mali kural, maliye politikası araçları üzerinde yasal bir temele dayandırılmış sınırlamalardır.

olarak bahsedilebilir.

Böylece kamu gelir ve giderler ile ilgili varsayım ve tahminlerdeki sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler nedeniyle ortaya çıkabilecek mali riskler de Kurul tarafından raporlanacaktır.

Ayrıca, maliye yönetimi tarafından her 3 ayda bir bütçe ve **bütçe dışı** faaliyetleri de içeren kamu maliyesi gerçekleştirmelerinin kamuoyuna raporlanması planlanmaktadır. Böylece, bütçe dışı kalan ve bütçeyle ilişkisinin kurulması gereken birçok kamusal harcama alanı (fonlar, özel hesap uygulamaları, döner sermayeler, koşullu yükümlülükler, vergi harcamaları gibi) raporlanarak kamuoyu bilgilendirilecektir. Ayrıca, Konsey'in çeyrek dönemler ile ilgili rapor hakkındaki analiz ve değerlendirmeleri de kamuoyu tarafından takip edilecektir.

2. Kesin Hesap Kanunları ve Tamamlayıcı Ödenek ile ilgili düzenleme yapılması

Bütçe hakkının yetersiz denetimi ile ilgili olarak gerek kesin hesap kanunu gerekse de tamamlayıcı ödenek ile ilgili incelemelerin ve görüşmelerin hem komisyonda hem de Meclis'te yapılmasına önem verilecektir. Bu kapsamda, tamamlayıcı ödenek kavramının 5018 sayılı Kanun'da tanımlanarak, uygulamaya yalnızca ihtiyaç duyulduğu anlarda başvurulması ve suiistimal edilmesini engelleyecek ayrıntılı düzenlemelere yer verilecektir. Ayrıca, kesin hesap kanununda ödenek üstü harcamaların hangi hizmetlere ve hangi gerekçelerle yapıldığı bilgisi yer alacaktır. Böylece tamamlayıcı ödenek ile ilgili keyfi uygulamaların azalmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca, TBMM bütçe komisyon yapısının yeniden tasarlanarak tek bir komisyon yapısı altında plan ve bütçe komisyonu ile kesin hesap bütçe komisyonunun ayrı ayrı, daimi alt-komisyonlar şeklinde organize edilmesi planlanmaktadır. Hesap verebilirliğin güçlendirilmesi açısından bütçe komisyonunun çalışmasından önce sunulan bilgi ve belgeler Mali Konsey'in uzmanları tarafından analiz edilecek, yapılan çalışmalar/raporlar komisyon üyelerine verilecek ve üyelerin ihtiyaç duyması halinde Konsey'in uzmanlarından destek alması sağlanacaktır.

3. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi reformu

Yerel yönetimlerin daha etkin, verimli, kendi kendine yeterli, mali açıdan sürdürülebilir ve üretken bir hizmet birimi olması için öncelikle, harcama ve gelirleri dengeli bir mali duruma erişmesi önemlidir. Yerel yönetimler bünyesinde popülist ve partizanca uygulamalara fırsat verilmemesi, halkın öncelik ve tercihlerine uygun biçimde hizmet sunumu gerçekleştirilmesi ve neticede vatandaş memnuniyetinin artması amacıyla "Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi ve Gözetimi Kanunu" çıkarılması planlanmaktadır. Kanunla yerel yönetimlerin mali anlamda gözetim ve denetim altında tutulması, gelir ve gider dengesizliklerini ortadan kaldıracı önlemler alınması, yerel yönetimlerin finansman ihtiyacı, harcama ve gelirlerinin kanun kapsamında kurulacak "Yerel Yönetimler Gözetim ve Denetim Kurulu"na veya Meclis iç tüzüğü ile oluşturulacak "Yerel Yönetimler Komisyonu" ile belirlenen politikalara göre yapılması amaçlanmaktadır.

Söz konusu Kurul veya Komisyon¹⁹ tarafından yerel yönetimlerdeki mali gerçekleştirmeler izlenecek, yerel yönetimlerin bütçe uygulama verileri ile mali tablolarının sağlıklı bir şekilde hazırlanması için tedbirler alınacak, Bakanlıkça belirlenen mali kurallar²⁰ takip edilecek, Kurul tarafından belirlenen hedef ve politikalara uygun olarak yerel yönetimlerin gelir, harcama ve borçlanma işlemlerinin yerine getirilip getirilmediği kontrol edilecektir.

Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) ile ilgili olarak belediyelerin hangi hizmet alanlarında şirket kurabilecekleri, BİT'lerin hukuki ve mali yapısı, sayı sınırlaması, sermaye payları, saymanlık ve denetim biçimleri ile mal ve hizmet alım yöntemleri de “Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi ve Gözetimi Kanunu”nda belirlenecektir. Kurul veya Komisyon, BİT kurulması ile kamunun dışına çıkma arayışı içinde olup olmadıkları ile ilgili Kurul-Komisyonun uzmanlarından BİT'ler tarafından yapılan işlerin, doğrudan belediye örgütü içinde, belediye personeli tarafından yerine getirilip getirilemeyeceği hakkında rapor isteyebilir ve rapora istinaden BİT'lerin kuruluşu hakkında değerlendirme yapabilir.

Kurul veya komisyon, yerel yönetim bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamasında hesap verebilirlik ve şeffaflığın artırılması amacıyla mali raporların kapsamının genişletilmesi, bütçenin hazırlanma aşamasındaki gelir-gider tahminleri ile uygulanma aşamasındaki istatistiklerin tutarlılığının artırılması için tedbirler alacaktır. Belediyeler arası iyi uygulama örnekleri ise diğer belediyeler arasında yaygınlaştırılacak, gelir elde etme ve tahsil kabiliyetini artırıcı ile gider azaltıcı politikalar belirleyebilir.

Ayrıca, maliyetin altında mahalli idareyi mali açıdan zora sokabilecek kararlar (içme suyu, ulaşım gibi hizmetler), projeler, yükümlülüklerle ilişkin gerek Belediye Başkanı, gerekse Belediye Meclisi tarafından Kurul'a iletilen bir itiraz varsa Kurul bu itirazı inceleyerek kararın/projenin/yükümlülüğün tekrar gözden geçirilmesini ve tarafların mutabakatını (Başkanın veya meclisin) sağlayacak tedbirler alacaktır²¹.

Bununla birlikte yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından aldıkları payların dağıtımını yeniden düzenlemek amacıyla 5779 sayılı kanunda değişiklik yapılacak bu kapsamda pay dağıtımında dönemsel nüfus değişimi, vergi gelirleri ile vergi iadeleri ve ilgili yerel yönetimin belirlenen politikalara uyumu dikkate alınacaktır. Yerel yönetimlerin harcamalarını kendi kaynaklarıyla²², özellikle vergilerle finanse etmesi için yerel yönetimleri özendirici politikalar geliştirilecektir.

Diğer taraftan söz konusu Kanun ile belediye başkanlarına döneminde yaratılan yükümlülükler nedeniyle idari yaptırımlar yolu açılacaktır. Böylelikle belediye başkanı tarafından yönetim döneminde gerçekleştirilen verimsiz ve israfa yol açan harcamaların önüne geçilmiş olacaktır.

¹⁹ Meclis tarafından siyasi mekanizmalardan uzak bir şekilde organize olması amaçlanmaktadır. Kurul yerine Meclis bünyesinde oluşturulacak, iktidar ve muhalefetin eşit temsil edileceği “Yerel Yönetimler Komisyonu” da bu görevi üstlenebilecektir.

²⁰ Hazine Bakanlığı, Maliye Bakanlığı (şuan ki Strateji Bütçe Başkanlığı) ile Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığı'nın da görüşünü alarak yerel yönetimlere yönelik mali kural seti belirleyecektir.

²¹ Belediye kaynaklarının etkin olmayan şekilde yüksek harcamalara/projelere/hizmetlere aktarılmasının, mali açıdan zor durumda bırakacak ve siyasi amaçlarla alınan kararların önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

²² Günümüz koşullarına uygun ve tüm belediye gelirlerini kapsayan detaylı bir çalışma yapılacaktır.

Ayrıca, 4749 sayılı Kanun ve alt mevzuatta yapılacak düzenlemeler ile Belediyeler tarafından dış finansman ile karşılanan ve Hazine tarafından garanti verilen projelerde²³ hazine garanti kredili temini ve üstlenim şartlarının sıkılaştırılması²⁴, borç üstlenim talebi gelmesi halinde ise öncelikle yerel idarenin ödeme kabiliyetinin olup olmadığının Hazine Bakanlığı²⁵ tarafından değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Söz konusu değerlendirme sonucuna göre üstlenimin kısmen/tamamen yapılması veya reddedilmesine karar verilecektir.

4. Sayıştay'ın Etkinliğinin Artırılması

Sayıştay Başkanının görev süresi boyunca tarafsızlığını koruyacak, yerel yönetimler başta olmak üzere kamu idarelerine eşit şekilde davranacak, siyasi etkilerden uzak bir şekilde görevini ifa edecek tedbirler alınacaktır.²⁶

Sayıştay denetim raporlarının TBMM'de detaylı incelenebilmesi ve bütçe denetiminde etkili hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için kesin hesap komisyonu kurulacak ve komisyon meclisteki partilerin üye sayısına göre değil iktidar ve muhalefetin eşit temsiline göre çalışacaktır.

Sayıştay tarafından denetlenen mahalli idarelerde mali saydamlık ve hesap verebilirlik artırılması amacıyla rapor bulgularının giderilmesine yönelik eylemlerin etkin takip edilmesi, bulguları yerine getirmeyen üst yönetim hakkında idari müeyyidelerin işletilmesi planlanmaktadır.

Denetim raporları halkın erişimine tam olarak ve hiçbir bölümü saklanmaksızın açık olacaktır.

Sayıştay'ın denetim verileri²⁷ üzerinden analiz yapması, her yıl denetim programını bu analizlere göre belirleme ve riskli alanlara yoğunlaşması, uzun süredir veya hiç denetlenmemiş idareler nezdinde (özellikle Bakanlıkların taşra teşkilatının) denetim sıklığını artıracak önlemler alınacaktır. Böylece, hali hazırda denetim alanına giren kamu idarelerinin yaklaşık yüzde 10'una tekabül eden denetim performansı; denetim yazılımları, etkin denetim stratejileri ve denetçi sayısının artırılması ile yıllık denetim kapsamı ve kontrol edilen idare sayısı artırılabilecektir.

²³ Garanti verilmeden önce projelerin hedefleri, maliyeti ve sosyal – ekonomik çıktıları değerlendirilecektir.

²⁴ 4749 sayılı Kanun ve ikincil mevzuat değişikliği ile idarelerin yükümlülükleri artırılarak, borç üstlenim şartları zorlaştırılacaktır.

²⁵ Hazine ve Maliye Bakanlığının ayrılarak iki ayrı Bakanlık altında teşkilatlanması planlanmaktadır.

²⁶ Bu kapsamda, görev süresi içinde tarafsızlığını ihlal ettiğine dair somut delillerin sunulması halinde Kesin Hesap Komisyonu görevi ile ilgili soruşturma başlatılabilir. Soruşturma sonucuna göre Mecliste görevin devam edip etmemesi görülebilebilir.

²⁷ Sayıştay'ın 5 yılda bir olmak üzere tüm idareleri kapsayacak (mahalli idareler, KİT'ler, Üniversiteler, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı gibi) denetim programı oluşturulması ve denetlenmemiş kamu idaresinin bulunmaması hedeflenmektedir.

Türkiye Varlık Fonu²⁸ Sayıştay denetimine alınacaktır. Ayrıca, TVF'nin bünyesindeki kamu sermayeli işletmelerin fona devrinden sonraki işlemlerinin denetlenmemesi nedeniyle fonun kaldırılmasının ardından önceki yıl işlemleri de Sayıştay tarafından denetlenecektir.

KÖİ projelerine yönelik olarak Sayıştay denetiminin bütüncül şekilde²⁹ etkinleştirilmesine dikkat edilecektir.

5. Denetim Teşkilatlarının Güçlendirilmesi

Denetim birimleri tarafından ex-post denetim anlayışı ile birlikte ex-ante (önleyici) denetim anlayışına geçerek zararın oluşmasında rol oynayan faktörlerin tespit edilmesi, idarede çalışan personelin yolsuzlukla mücadele kapsamındaki farkındalığının ölçülmesi, denetim yazılım ve programları üzerinden etkin ve kapsayıcı denetim yapmalarının sağlanması, personel kalite ve sayısının artırılması hedeflenmektedir.

Denetim birimlerince yolsuzluk riski çok olan alanlar tespit edilecek, denetimler bu alanlar üzerinde yoğunlaştırılacaktır. Yolsuzluk ve usulsüzlüklerin raporlandığı ve bununla ilgili tüm verilerin saklandığı denetim bilgi sistemi oluşturulacaktır. Gelir ve giderleri yüksek kamu idarelerinin etkin ve kapsayıcı bir şekilde denetlenmesine ağırlık verilecektir.

Denetim elemanlarının işe alınma, atanma, görev yetki ve sorumluluklarını, güvencelerini, denetlenenlerin yükümlülüklerini, teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını, teftiş ve denetim ilkelerini belirleyen; inceleme, soruşturma ve teftiş faaliyetlerinde yeknesaklığı sağlayan temel/yasal bir düzenlemesi yapılacaktır. Böylece, denetim kurullarının denetlediği iş ve işlemlerde standartlaşma sağlanacak, denetim mesleklerinin mesleki standartlarını, etik ilkelerini tespit edilecek, denetim kurulları arasındaki koordinasyon, iş birliği, elektronik bilgi sistemleri ile güçlendirilecektir. Denetim görevinde bulunan denetçilerin yetiştirilmesi ve denetçilerin bilgilerinin taze tutulması amacıyla denetim yazılımları eğitimi, istatistiki data analizleri, büyük veri incelemeleri, mali tablo denetimi, güncel mevzuat ve denetim standartlarını takibi, saha denetimi, vaka çalışmaları gibi alanlarda eğitim verilmesi ve sertifika alınması amacıyla Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Denetim Akademisi kurulacaktır. Böylece etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir, yönetimin gelişmesine daha çok katkı yapabilen bir teftiş ve denetim sistemini oluşturulacaktır.

6. Meclisin Bütçe Hakkının korunması

Cumhurbaşkanlığı sistemi yerine parlamenter sisteme geçişle birlikte geçici bütçe uygulamasında yeniden değerlendirme oranı düzenlemesi devre dışı kalacaktır. Onun yerine Meclis tarafından başlangıç ödenekleri üzerinden belirlenecek oran üzerinden geçici bütçe yapılacaktır. Meclis en az 3 ay olmak üzere geçici bütçenin süresini belirleyebilecektir. Tekrar geçici bütçe ihtiyacı olması halinde hükümetin seçime gitmesinin yolu açılacaktır.

Bütçe şeffaflığının artırılması için kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetlerin bütçeleme sürecine dâhil edilmeleri ve sağlıklı bir şekilde denetlenmeleri amacıyla Özel Hesap

²⁸ TVF'nin kaldırılması planlanmakla birlikte tasfiye sürecine kadar ki dönem itibarıyla gerçekleşen iş ve işlemlerin denetimi kastedilmektedir.

²⁹ Projenin hazırlık aşamasından sözleşmenin taraflarının yükümlülüklerine ve ödemelerine kadarki tüm sürecin Bakanlık denetim elemanlarının raporlarını da dikkate alarak Sayıştay tarafından etkin bir şekilde denetlenmesi öngörülmektedir.

Uygulamaları ile Döner Sermayeler, 5018 sayılı Kanun kapsamında düzenlenecek ve hizmetin niteliği gereği zorunlu olanlarla sınırlandırılarak, bu kriterleri karşılamayan ve verimli olmayan uygulamalar kaldırılacaktır. Ayrıca, bütçe dışında kalan uygulamalar ile ilgili gerçekleştirmeler ise yine bütçe dışı raporlama ile kamuoyunun bilgisine sunulacaktır.

Kamu idarelerinde yer alan nakit varlıkların etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesi ve Hazinesin borçlanma ihtiyacının azaltılmasını teminen tek hazine kurumlar hesabı kapsamında yer almayan spor toto, Türkak gibi idareler ile tüm özel hesap ve döner sermayelerin tek hazine kurumlar hesabı kapsamına alınacaktır. Bununla birlikte kamu haznedarlığı sistemi daha etkin hale getirilerek haznedarlık kapsamında tutulan mevduatlara kamu bankaları tarafından verilen nemanın belli bir tavan konulmaksızın piyasa koşullarına göre tespit edilmesine yönelik düzenlemeler yapılacaktır.

7. Türkiye Varlık Fonu

Türkiye Varlık Fonunu kuran 6741 sayılı Kanun kaldırılarak, fon tasfiye edilecektir. Fona devredilen kaynaklar, projeye dayalı finansman ve turizm sektörüne tahsis edilmiş kamu arazileri ile bu arazilere dayalı çıkarılan menkul kıymetler incelenecek ve bu dönemde yapılan işlemlerde kamu zararı tespit edilmesi halinde yetkililerden rücu edilecektir.

TVF bünyesinde ki kamu şirketleri tekrar Hazine Bakanlığına devredilerek, kamu şirketlerinin sahipliğindeki çift başlılık kaldırılacaktır. Ayrıca, devletimiz adına hukuki sorumluluk doğurması amacıyla yatırımcılar ile yapılan işlemler mevcut mevzuata aykırılık teşkil etmemesi halinde sözleşme süresine kadar Hazine Bakanlığınca takip edilecektir.

Tasfiye süresince yapılan işlemler ve denetim sonuçları kamuoyu ile paylaşılacaktır. Bununla birlikte, TVF'nin tasfiye sürecine kadar ki işlemlerin Sayıştay tarafından denetlenmesi planlanmaktadır.

8. Özelleştirme Uygulama Süreçlerinin Etkinleştirilmesi

4046 sayılı Özelleştirme Kanunda öngörülen ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle Cumhurbaşkanına verilen Özelleştirme Yüksek Kurulu tekrardan oluşturulacak ve Hazine Bakanı, Maliye Bakanı ile ilgili Bakanın katılımıyla 3'ü hükümet temsilcisi, 1'si yargı çevresinden 1'i de Meclis tarafından atanacak üye olmak üzere 5 kişiden oluşacaktır. Özelleştirme Yüksek Kurulu yetkileri ÖİB'e devredilemeyecek³⁰ şekilde düzenlenecektir.

Özelleştirme hazırlıklarında ekonomik etkinin yanında çevresel ve toplumsal etkinin de ölçülmesi amacıyla alanında uzman kişilerden oluşacak özelleştirme değerlendirme kurulu raporları da özelleştirme sürecinin belirlenmesinde önemli rol oynayacaktır. Bu raporlar detaylı bir şekilde hazırlanacak, varlıklara ait değer tespitleri kamuoyu ile paylaşılacaktır.

4046 sayılı Kanunun 18'nci maddesinin C bendinin c alt bendinden düzenlenen "Sermayesindeki kamu payı yüzde onbeşin altında olan iştirak hisselerinin özelleştirilmesinde

³⁰ Uygulamada ÖİB nezdinde oluşturulan ihale komisyonunun onayı yetki devri nedeniyle yine ÖİB tarafından yapılmak ve denetim mekanizması çalışmamaktadır.

birden fazla teklif alınması şartı aranmaz” hükmü kaldırılarak herhangi bir oran kriteri olmaksızın birden fazla teklif alınması sağlanacaktır.

Özelleştirme Başkanı ve üst yöneticileri ile değer tespit komisyonu başkan ve üyelerinin atanma şartları ve yetkinlikleri ile ilgili objektif kriterler ve etik ilkeler belirlenecek ve bu kişilerin³¹ görevden ayrılmasından sonra özelleştirilen kuruluşlarda görev alma yasağı 5 yıl olarak hüküm altına alınacaktır.

Özelleştirme sonrasında ise yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediği Maliye Bakanlığı tarafından denetlenecek aykırılık tespiti halinde işlemin iptali veya zararın karşılanması yoluna gidilecektir. Ayrıca, ÖİB tarafından yükümlülüklerin izlenmesinde etkili bir sistem kurması ve varlıkların istenilen şekilde kullanımına yönelik tapu kayıtlarına şerh koyularak etkili bir kontrol sağlaması planlanmaktadır. Özelleştirme işlemlerinde yargısal işlemlerin hızlanması, standart ve zamanında kararların verilmesi amacıyla yasal altyapının sağlanması ve ihtisas mahkemelerinin kurulması amaçlanmaktadır.

9. Kamu İhale Sürecinin İyileştirilmesi

Kamu İhale Kanununda yapılacak düzenlemeler şeffaflık, hesap verebilirlik ile rekabeti artırmak amacıyla ile istisnaları düzenleyen 3’ncü madde uygulamaları ve kapsam³² daraltmanın önüne geçilecektir.

Kamu alımlarında yerli ve toplu tedarik için gerekli tedbirler alınacak, kamu tarafından sağlanan mal ve hizmetlerde³³ kamu kaynaklarından tedarik edilmesine öncelik verilecektir. Rekabeti ve şeffaflığı artırmak amacıyla kamu tarafından açık ihalelerin ihale sistemi içindeki oranının artırılması, doğrudan temin yönteminin kullanılabilmesi alanların sınırlandırılması, belli istekliler arasında ihale yönteminin de kapsamının daraltılması, pazarlık usulünde ise (özellikle 21/b ve 21/e maddelerinin) kullanımının daha sınırlı hale getirilmesi hedeflenmektedir.

Bu amaçla, kamu idareleri tarafından gerçekleştirilecek ihale süreçlerinin acil ve stratejik faaliyetler³⁴ dışında ihale süreçleri dijital ortamda herkes tarafından izlenebilir olacaktır.

Kamu İhale Kurumu yeniden yapılandırılarak;

³¹ Söz konusu görevler hassas görev olarak belirlenecek ve ileriki çalışmalarda bu ve benzeri görevler için ilave tedbirler alınacaktır.

³² Kapsam daraltılarak, Kamu ihale mevzuatına dışına çıkan idareler ve işlemleri sıralayacak olursak; KİT’ler, BİT’ler, Kamu Özel Ortaklıkları ve Özelleştirme ihaleleri, TOKİ ihaleleri, Kamu vakıflarının faaliyetleri, Kamu kurumlarının çalışanları ile hak sahiplerine sağlanacak teşhis, tedavi ve ilaç ve tıbbi malzeme alımları, Uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetleri.

³³ Kamu idareleri tarafından kendi imkanları ile verilen mal ve hizmetlere öncelik verilerek, dış kaynaklardan (Doğalgaz dönüşüm-iletim, kömür tedarik edilmesi gibi) mal ve hizmet alımları sınırlandırılacaktır.

³⁴ Acil ve stratejik faaliyetler mevzuatta belirlenecek olup bu kriterleri sağlamayan idarelere bu kriteri belirli bir süre tekrar kullanma yasağı getirilecektir.

- Dijital altyapısı (E-KAP ve ŞİBİS) yapay zeka uygulamaları ile güçlendirilerek riskli alanlar ile ihbar ve şikayetin yoğun olduğu alanların tespiti ve bu alanlara ilişkin ilave kontroller konulması³⁵,
- İhale süreci ile ilgili gelen ihbar ve şikayetlerin etkin ve zamanında incelenmesi³⁶ için personel yapısının güçlendirilmesi ve yapay zeka uygulamaları ile süreçlerin hızlandırılması,
- Kamu idareleri tarafından ihale yetkinliklerinin artırılması ve mevzuata ilişkin süreçlerdeki karşılaşılan sorunların çözülebilmesi amacıyla canlı destek uygulamalarının hayata geçirilmesi,
- Kamu İhale Kurumuna sözleşme imzalanmasından sonra sözleşme yükümlülüklerine uygunluk denetim ve gözetim yetkisi verilmesi, sözleşmelerin uygulamasının kontrolü amacıyla sürecin dijital ortama aktarılması, fiyat farkı ve iş değişiklikleri gibi sözleşmede artış/azalış yapılan riskli alanların belirlenmesi ve kontrol edilmesi amacıyla Kamu İhale Kurumunun³⁷ yetkilendirilmesi (MFİB benzeri),

Konularında etkin bir kontrol ve gözetimin kurulması hedeflenmektedir. Şirketlere uygulama aşamasında fiyat farkı verilebilmesine ilişkin esas ve usullerin tespiti mevzuatta açık ve net olarak düzenlenecek ve idarenin takdir yetkisi en aza indirilecektir.

Kurumlar, acil ve zorunlu durumlar hariç olmak üzere (bu durumlar mevzuatta belirlenecek) Kamu idareleri mali yılı izleyen 3ncü aya kadar en geç satınalma planlarını oluşturacak, en üst idari amire sunacak ve onaylanan bu planlar doğrultusunda alımlarını gerçekleştirecektir. Bunun amacı,

- Kurumların ihale kültürlerinin oluşması ve son anda ihaleye çıkılmasının önlenmesi,
- Rekabeti artıran doğru ihale yöntemlerinin kullanılması, eşik miktar uygulamasına uygun olması için parça parça bölünmesi yoluyla rekabeti azaltan ihale yöntemlerinden kaçınılması,

olarak ifade edilebilir.

Kamu idarelerinin istediği kişiler ve firmalara ihale vermesinin önüne geçilmesi için kriterlerin bir malı, hizmeti, firmayı işaret edecek şekilde hazırlanmaması amacıyla ihaleye katılma yeterlilik kriterlerinin düzenlenmesinde ve teknik özelliklerin yer aldığı ihalelerde standart³⁸ uygulamalar hayata geçirilecek, firmaların yetkinlik ve yeterlilikleri belgelendirilecek,

³⁵ İhale sürecinde ihale değerlendirme komisyonu, ihale onay makamı ile teklif veren firma ortakları ve anahtar personelin yakınlık/akrabalık kontrolünün etkin olarak yapılması, suistimale açık ihalelerde ilave sorgulamaların yapılması ve tedbirlerin alınması, (tek firma ise ihaleye giriş engeli var mı diğer firmaların, ihale dokümanı spesifik mi yazılmış, herhangi bir çıkar çatışması var mı gibi)

³⁶ Şikayet konusu inceleme ne kadar sürede tamamlandığı, şikayet süresi ile birlikte ölçülerek etkinlik kontrolü yapılacaktır.

³⁷ Buradaki sözleşme kontrolünden kasıt tüm sözleşmelere değil ihbar ve şikayetlerin olduğu ve riskli olarak görünen durumlar için geçerlidir. Ayrıca, ihale süreçleri ve sözleşmelerin uygulaması ile ilgili ihtisas mahkemeleri kurulacaktır.

³⁸ İhale veri tabanında iyi örnekler gözden geçirilerek başarılı uygulamalardan süreçlerin analizi yapılarak yeterlilik ve teknik şartların belirlenmesine yönelik standart bir çerçevenin oluşturulması ve bunun paydaşlara yayılması sağlanacaktır.

ihaleye başvurma sürecinde firmaların belgelerinin sistem üzerinden herkese/katılan firmalara açık olması sağlanacak, kriterlerin itiraz konusu yapılması halinde ise KİK tarafından hızlı ve etkin bir incelemenin yapılması temin edilecektir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, AB kamu ihale direktifleriyle uyumlu olacak biçimde yeniden düzenlenecektir. Bu çerçevede, kamu ihale mevzuatı AB mevzuatı ile uyumlu bir şekilde su, enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinde faaliyet gösteren kamu idarelerinin ihtiyaçlarına göre farklı ihale rejimi içeren düzenlemeler yapılacaktır. Ayrıca, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunun 4734 sayılı Kanun hükümlerinde yer alan düzenlemelerle de uyumlu hâle getirilmesi amacıyla, yeniden düzenlenecektir.

10. Ekonomi Yönetiminin Yeniden Organize Edilmesi

Hazine ve Maliye Bakanlığı ayrı bakanlıklar olarak teşkilatlanacaklardır. Hazine Bakanlığı borçlanma, nakit yönetimi, finansal piyasalar ve pay sahipliği fonksiyonlarını yürütürken Maliye Bakanlığı bütçe, gelir politikaları, tasarruf tedbirleri ve kamu varlıklarının muhasebeleştirilmesi ile ilgili fonksiyonları yürütecektir. Bu kapsamda;

Borçlanmanın tek elden yürütülmesi amacıyla Borçlanma Genel Müdürlüğü kapatılarak (uluslararası sermaye piyasaları hariç) fonksiyonları Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğüne devredilecektir. Bununla birlikte Kamunun finansman ihtiyacının karşılanması, Hazine pay sahipliğinin etkin bir şekilde yürütülmesi, devlet tarafından verilen desteklerin çerçevesinin belirlenmesi ve koordinasyonunun sağlanması, finansal teknolojiler, dijital paralar ve sanal varlıklar ile ilgili politikaların belirlenmesi, kambiyo rejiminin günün ihtiyaçlarına göre düzenlenmesi ve sağlıklı bir şekilde kontrol edilebilmesi, kamu özel işbirliği çerçevesinin kurulması ve gözetiminin sağlanması, ekonomi politikalarının belirlenmesi, analizler ve uygulamaların gözden geçirilmesi, uluslararası ekonomik ilişkilerin sağlıklı kurulması amacıyla bu sayılan fonksiyonlar Hazine Bakanlığı altında örgütlenecektir. Böylece Hazine Bakanlığı bünyesinde teşkil edilen fonksiyonlar etkin ve hızlı bir şekilde yürütülecektir. TMSF Cumhurbaşkanlığı bünyesinden alınarak Hazine Bakanlığının ilişkili kuruluşu olacaktır.

Maliye Bakanlığı'na bütçe fonksiyonları tekrar devredilecek, bütçe ile ilgili yetki karmaşası son bulacaktır. Vergi politika ve uygulamalarındaki dağınık yapının giderilmesi, tek elden, etkin ve verimli sağlanması amacıyla Risk Analizi Genel Müdürlüğü ve Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı ile birleşecektir. Birleşme ile fiziki ve teknik altyapı güçlenecek, mükellefler nezdinde gerçekleştirilen risk analizi çalışmaları ve analiz sonunda alınacak eylemler, denetim ve denetim sonrası işlemler hızlı bir şekilde sonuçlandırılacaktır. Ayrıca, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın ülke çapında kamu alacaklarını takip ve tahsil etmesi için yetkilendirilmesi ve kamu idareleri tarafından yapılan tahsilat işlemleri ileriki süreçte tek elde toplanması, bu şekilde personel, bina, yazılım gibi giderler ile zamandan tasarruf, kamu borcunun takibinde ise kolaylık sağlanacağı değerlendirilmektedir.

Maliye Bakanlığı kamu idareler nezdinde tasarruf tedbirlerinin etkin uygulanması ve bütçe içi ve bütçe dışı uygulamalara ilişkin hesap verebilirliği ve şeffaflığı artıracak tedbirler olacaktır.

Ekonomi yönetiminde çok başlılığa ve baskıya neden olan, bağımsız karar almayı engelleyen Ekonomi Politikaları Kurulu, Yatırım Ofisi, Finans Ofisi, Türkiye Varlık Fonu lağvedilecektir. Ayrıca, Bakan Yardımcısı kadrosu kaldırılacak yerine Müsteşar kadrosu tekrar ihdas edilecektir.

Personel istihdamında kaliteli insan kaynağının artırılması hedeflenecek, kariyer ve liyakatın sağlanacağı öngörülebilir kariyer patikası sistemi kurulacaktır. Böylece, kişiler kariyerinde ulaşmak istediği hedefler için objektif kriterler konulacak, zayıf güçlü yanları da belirtilerek gelişimleri sağlanacaktır.

11. Merkez Bankasının Bağımsızlığının Sağlanması

Merkez Bankasının bağımsızlığının sağlanması amacıyla Başkan ve Başkan Yardımcılarının görev süreleri 5 yıla çıkarılacaktır. 375 sayılı KHK'nın ek 35'nci maddesindeki hüküm kaldırılarak Başkan, Başkan Yardımcısı ve Politika Üyelerinin görevden alınmanın şartları zorlaştırılacaktır. (görev teminatı)

Para Politika Kuruluna Bankalar, Banka dışı Finansal Kuruluşlar ile Sermaye Piyasaları Birliğinden üye ataması yapılarak kurulun bağımsızlığı, yetkinliği ve etkinliği artırılacaktır. Merkez Bankası Başkanı için başvuran adaylardan Plan Bütçe Komisyonunda ön değerlendirme sonucunda kalan üç aday içinden biri Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır.

Merkez Bankası Başkanı altı aylık dönemlerde Plan Bütçe Komisyonuna para politikalarına ilişkin hedefler, gerçekleştirmeler ve sapmalar ile ilgili bilgilendirme yapacaktır. Komisyon gerekmesi halinde Başkan Yardımcıları ile Para Politikaları üyelerini de görüşmeye çağırabilir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın amaç ve araç bağımsızlığının sağlanması için yasal ve yapısal önlemler alınacak, bankanın araç ve operasyon bağımsızlığı siyasi müdahalelere karşı korunacaktır. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, para politikasının uygulanmasında tek karar merci olacaktır. Banka herhangi bir talimat almadan hareket edecek, Finansal İstikrar Komitesi toplantılarına gözlemci olarak katılacak ve kararlara imza atmayacaktır. Kararlar Banka açısından tavsiye niteliğinde olacaktır. Bankanın merkezi Ankara'da olduğu için üst yönetim ve Genel Müdürlük personeli Ankara'da görevlerine devam edeceklerdir.

12. Türkiye İstatistik Kurumunun Güçlendirilmesi

TÜİK'in güvenilirliğinin artırılması, bağımsız ve şeffaf prosedürler izlemesi amacıyla gerekli tüm tedbirler alınacaktır. Bu kapsamda;

- 1) TÜİK Başkanı ve Başkan Yardımcılarının görev süreleri 5 yıl olarak belirlenecek, yetkin ve nitelikli kişilerin atanması için objektif kriterler konulacak, görevden alınmalarının önüne geçmek amacıyla belirlenen durumların dışında görevden alma imkanı olmayacaktır. (görev teminatı)
- 2) İstatistik Konseyi yılda bir toplanan ve bürokratlar arasından Kurumların isim bildirmesi ile oluşturulan bir yapıdan, tam zamanlı çalışan ve sayılan kurumlar ile STK temsilcilerinden ilgili STK'lar veya Meclis tarafından 4 yıllığına seçilen üyelerden oluşan yapıya geçecektir. Üyeler en fazla 2 defa seçilebilecektir. Konsey böylece bağımsız hareket edebilen ve TÜİK'te söz sahibi bir organa dönüşecektir.

- 3) T   K Başkanı Konseye bağlı olarak çalışacak ve Konseyin  yesi durumunda olmayacaktır. Konsey gerektiğinde istatistiki süreçleri izleyebilir ve Başkan ile Başkan Yardımcılarından süreçle ilgili bilgiler alabilir. T   K denetim birimi Konseye bağlı olarak çalışacaktır. Güvenilirliği azaltan durumların tespiti halinde soruşturma başlatmaya yetkilidir.

T   K paydaşlar ve akademisyenler ile bir araya gelerek veri toplama, işleme ve yayınlama süreçlerini şeffaf hale getirecek, kamuoyunun istatistiki sonuçlar ile ilgili ekincilerini azaltacak önlemleri alacaktır. T   K sepetini ve kullandığı metodolojiyi şeffaf bir şekilde açıklayacak, yapacağı değişiklikleri ise önceden nedenleri ile birlikte kamuoyunun bilgisine sunacaktır.

13. Düzenleyici-Denetleyici Kurumların Etkinleştirilmesi

Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumların tümünü kapsayan ereve bir yasal düzenleme oluşturulacaktır. Bu kapsamda,

- Üyelerin görev süreleri,
- Üyelerin nitelikleri ve mesleki tecrübeleri,
- Görevden alma usulleri,

Kanunda belirlenecektir. 375 sayılı KHK’nın ek 35’nci maddesi getirilen ‘‘kurumsal hedeflere ulaşılamaması’’ hükmü kaldırılacaktır.

Düzenleyici ve Denetleyici kurumların üyelerinin seçimi kurumların bağımsızlığı için önem arz etmektedir. Bu nedenle, Başkan ve üyeler ilgili meslek kuruluşlarının da kontenjanı dikkate alınarak Meclis tarafından 6 yıllığına belirlenecektir. Üyeler tek dönem için atanacak yeniden atanma imkanları olmayacaktır.

Düzenleyici ve denetleyici kurum personellerinin görevleri sırasında tâbi oldukları yasaklar ile görevden ayrıldıktan sonra kamu görevi ile bağlantılı sektörlerde hangi şartlarda çalışabileceklerine dair ayrıntılı yasal düzenleme yapılacaktır. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların gerçekleştirdiği ve kamuoyunda rahatsızlığa, ihbar ve şikayete konu olmuş her türlü izin işlemleri mercek altına alınacak ve konu tüm detayları ile denetim birimleri tarafından soruşturulacaktır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların mali olarak da bağımsızlıklarının korunması amacıyla verdikleri ruhsat, lisans, sözleşme bedeli gibi işlemlerin bedellerinden ya da kestikleri idari para cezalarından temin edilen tutarlar Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından takip ve tahsil edilecektir. Bu tahsilat tutarından, idari harcamalar, mal ve hizmet ihtiyaçları dışında kalan tutarlar bütçeye gelir kaydedilecektir.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların ilişkili Bakanlık tarafından baskı aracı olmaması ve bağımsız hareket edebilmesi amacıyla Bakanlık denetim yetkisi sınırlandırılacaktır.

Buna ilave olarak, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na devredilen şirket ve holdingle ilgili kayyımların yönetimi sonucunda siyasi çıkar ve kamu zararının oluşup oluşmadığı Bakanlık tarafından soruşturulacaktır. TMSF kayyımları tarafından yönettikleri şirketlerde attıkları imzalardan, aldıkları mali ve idari kararlardan, şirket kaynaklarının, banka hesaplarının kullanımı

ve para transferleri konusundaki tasarruflarından dolayı ‘sorumsuzluk’ zırhına neden olan 6758 sayılı Kanunun 20 nci maddesinin birinci fıkrası hükmü kaldırılacaktır. Kayyım atama, atandıkları şirketlerin yönetimi şeffaf hale getirilecektir.

14. Kamu Bankalarının Baskı ve Müdahaleden Arındırılması

Kamu Bankaları ile Merkez Bankası ve Hazine Bakanlığının ilişkileri şeffaf, müdahaleden uzak bir şekilde düzenlenecektir. Böylece, Kamu Bankalarının siyasi baskı olmadan, bankacılık esasları ölçüsünde kredi tahsis etmelerinin önünün açılması, piyasaların etkin ve sağlıklı bir şekilde gözetilmesi sağlanacaktır. Kamu Bankalarının asli fonksiyonu dışında³⁹ kredi verme imkanları sınırlandırılacaktır.

Kamu Bankalarının Yönetim Kurulu seçilmesinde ve Genel Müdürü atamasında önerilecek isimlerin liyakat sahibi ve finansal sektörde tecrübeli olan ve siyaset dışından gelen kişilerden oluşmasına azami önem verilecektir.

Hazine tarafından Kamu Bankalarına kaynak sağlamak amacıyla verilen ikrazen DİBS uygulaması zorunlu durumlar⁴⁰ hariç kullanılmayacaktır.

BDDK’nın düzenleyici ve denetleyici fonksiyonu özel bankalarda olduğu gibi kamu bankalarına da eşit, ayrımcılık yapılmadan ve objektif şekilde yürütülecektir. Kamu Bankaları tarafından verilen sorunlu krediler incelenecek ve kamu zararı oluşturan işlemler hakkında soruşturma yapılacaktır.

15. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapılandırılması

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) kurumsal yönetim ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılacaktır. Bu yapılandırma neticesinde, teşebbüslerin faaliyetlerine göre ticari (piyasa koşullarına göre faaliyet gösteren) ve yarı ticari (kamu hizmeti ağır basan) teşebbüsler şeklinde tasnif edilmesi, teşebbüs yönetim kurullarının profesyonelleştirilmesi, yönetim kurullarında bağımsız üyeye yer verilmesi, fiyatların teşebbüs yönetim kurulu tarafından belirlenmesi, fiyatlara sadece görevlendirme mekanizması çerçevesinde şeffaf bir şekilde ve bedeli bütçeden karşılanmak kaydıyla müdahale edilmesi, etkinliğin artırılması amacıyla yıllık hedefler konulması, bu ilkeler ve hedefler ölçüsünde periyodik olarak incelenmesi ve derecelendirilmesinin hedeflenmektedir.

KİT’lerin derecelendirilmesi⁴¹ sonucu işletme bütçeleri, karlılık, teşebbüs yönetiminin performanslarının ölçülmesi, üst üste düşük derece alan kuruluşlarda önlemler alınması, (işletme bütçelerinin düşürülmesi, YPK kararıyla belirlenen yönetici maaşlarının alt limitten ödenmesi veya görevden alınması vb) hedeflenmektedir. Derecelendirmenin hedefi kamu işletmelerinin kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması hususundaki performanslarının belirli bir dönem içinde değerlendirilerek belirlenen objektif kriterler ile ölçülmesidir. Yapılan derecelendirme sonucunda Kamu İktisadi Teşebbüslerinin belirlenen kriterlere uyumunun zayıf olması halinde

³⁹ Medya, otel, AVM alımları gibi asli olmayan kredi tahsislerinin önüne geçilerek kaynakların çiftçi, esnaf, üretici, ücretlilere aktarılması sağlanacaktır.

⁴⁰ Zorunlu durumların ne olduğu mevzuat ile belirlenecektir.

⁴¹ Hazine Bakanlığı tarafından kurumsal yönetim ve performans ilkeleri kapsamında belirlenecek kriterler üzerinden her yıl KİT’lerin incelenmesi ve çıkacak sonuca göre derecelendirilmesi amaçlanmaktadır.

Hazine Bakanlığı teşebbüslerden gerekli raporlama isteyebilir ve iyileştirici tedbir ve aksiyonların alınmasını sağlayabilir. Söz konusu tedbirlere uyulmadığı takdirde ise;

- Açıktan atanacak personel sayılarında,
- Hizmet alım tavanlarında,
- Üst yönetim dahil ücret politikasında,
- Sermaye transferi tutar ve oranlarında,
- Temettü ödemelerinde,

ilgili mevzuatın öngördüğü kapsamda kısıtlamalara gidilebilir.

Diğer taraftan, KİT Yönetim Kurulu teşebbüsün en üst organı olup Genel Müdür ve Genel Müdür yardımcıları yönetim kuruluna bağlı çalışacaktır. Yönetim Kurulu KİT'in Genel Kurulunda seçilecek ve Genel Müdür Yönetim Kurulunun talebi üzerine Cumhurbaşkanınca atanacaktır. Buradaki amaç KİT'in bağımsız karar alma süreçlerinin uygulanabilirliğini arttırmaktır.

Pay sahipliği fonksiyonu Hazine Bakanlığı nezdinde etkin bir şekilde yürütülecek, pay sahipliğinden doğan yetki ve sorumluluk düzenlenecek, kamu işletmeleri üzerindeki sektör bakanlıklarının müdahalesi ortadan kaldırılacaktır.

16. Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Düzenleme

Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) uygulamalarında mevzuatının dağınıklığı ve sistematik bir yapıda bulunmayışı nedeniyle etkinliği, esnekliği ve bütünlüğü sağlayacak KÖİ Çerçeve Kanun teklifi hazırlanacaktır. Kanunun temel amacı Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projelerinin hazırlık aşamasının detaylı ve hesaplamaların siyasi baskılardan uzak ve uygulama aşamasının yatırımcıların ve idarelerin da kolay anlayabileceği bir şekilde yapılmasını sağlamaktır.

KÖİ politika ve uygulamalarının koordinasyonu güçlendirilecek, projelerin bütçe üzerindeki risk ve etkilerini ölçebilecek etkin bir izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulacaktır. KÖİ izleme ve değerlendirme sisteminin Hazine Bakanlığı tarafından yürütülmesi ve idareler tarafından Bakanlığa bilgilendirme ve uygulama ile ilgili periyodik raporlama yapması sağlanacaktır. Bakanlık KÖİ Birimi tarafından uygulayıcı kurumlar arası bilgi ve uygulama konusunda deneyim paylaşımı-işbirliğini organize etmesi ve uygulayıcılardan gelen verileri toplaması, proje yönetimi konusunda katkı vermesi, projeye başlarken hangi KÖİ modelinin hangi yatırım için en uygun olacağı konusunda seçimlere yönelik izlenecek prosedürün belirlenmesi ve böylece en fazla faydayı sağlayacak şekilde yatırımların hayata geçirilmesi konusunda destekler sağlayacaktır.

KÖİ uygulamalarındaki, çıkar çatışmaları veya baskılar, karar alma süreçlerinde uygun araçların seçilememesi gibi projenin başarı şansını düşüren hususların giderilmesi amacıyla;

- KÖİ hazırlık süreçlerinin kamu ve özel sektörün kapasite, hedef ve öncelikleri ile makul çıkarlarını dikkate alarak hazırlanmış stratejiler ve analizlere dayalı olarak ve önceden belirlenmiş standart ve kriterlere göre yürütülmesi,

- KÖİ yöntemi, finansman modeli, firmanın seçim süreci, ortaklık koşulları, risk paylaşımı, projeye tahsis edilen kamu kaynaklarının tespiti ve kullanım usulleri, garantiler, ödeme takvimi ve cezai şartların belirlenmesi gibi süreçlerin mevzuatla altyapısının oluşturulması ve sözleşmelerdeki hususların mevzuata uygun şekilde açık ve net bir şekilde belirlenmesi hedeflenmektedir.

Ayrıca, toplam KÖİ'ler bütçeye oranına sınır getirilerek KÖİ uygulamalarında ki keyfiyetin önüne geçilmesi planlanmaktadır. KÖİ uygulamalarına yönelik raporlar hazırlanarak maliyet ve nakit akışları izlenecek, tarafların sözleşmeden doğan yükümlülükleri Bakanlık denetim elemanları⁴² tarafından denetlenecektir. Bu kapsamda, KÖİ denetimleri ve raporlama aşamalarında kullanılmak üzere standartlar ve rehberler hazırlanması, KÖİ uygulamaları denetimlerinde görev alacak denetçilerin belirli periyotlarla eğitimden geçirilmesi planlanmaktadır.

⁴² KÖİ uygulamalarının standart, rehber ve metodolojiler çerçevesinde, konusunda uzmanlaşmış denetim elemanları tarafından denetlenmesi planlanmaktadır.