

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI**

**5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE
KONTROL KANUNUNUN MALİ
SAYDAMLİĞA KATKISI**

Yüksek Lisans Tezi

Selma TOSUN

Ankara–2010

T.C
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI

**5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE
KONTROL KANUNUNUN MALİ
SAYDAMLığA KATKISI**

Yüksek Lisans Tezi

Selma Tosun

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Ankara–2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI

5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN MALİ SAYDAMLığA KATKISI

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Tez Jürisi Üyeleri:

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../.....)

Selma TOSUN

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
TABLolar LİSTESİ.....	9
GRAFİKLER LİSTESİ.....	10
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	11
GİRİŞ	12
I) MALİ SAYDAMLİK: TEORİK ÇERÇEVE ve SON DÖNEM	
YAKLAŞIMLAR	1
1.1 Tanım	1
1.2 Devletin Ekonomideki Değişen Rolü ve Yeniden Yapılanma Çalışmaları	3
1.3. Kurumsal İktisat: “Yönetişim” Kavramının Ortaya Çıkışı ve Onun Bir Uzantısı Olarak Saydamlık	11
1.4. Temsili Demokrasilerde Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık Kavramının Gelişimi	19
1.5. Tarihsel Süreç: “Ortaçağ Avrupa’sından Güneydoğu Asya Krizine, Kavramın Doğuşu”	26
1.6. Krizler ve Saydamlık.....	29
1.7. Mali Saydamlığın Ülkelere Katkısı.....	36
1.8. Mali Saydamlığa Yönelik Riskler	41
1.9 Mali Saydamlığın Boyutu	42
II) MALİ SAYDAMLİK VE ULUSLARARASI BOYUTU	44
2.1. Mali Saydamlıkta Uluslararası Kuruluşların Rolü.....	44
2.2. IMF: “İyi Uygulamalar Tüzüğü” ve Uluslararası Standartlar.....	46

2.2.1 IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Kapsamında Yapılan Çalışmalarda	
Türkiye'nin Yeri	49
2.2.2 IMF Türkiye Raporu Çerçevesinde 2006 Yılında Türkiye'deki Mali	
Saydamlık Durumu	50
2.2.3 2006 Yılındaki Mali Saydamlık Durumuna IMF'nin Önerileri.....	57
2.3. Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership - IBP)	61
2.3.1. Tanım	61
2.3.2 Amacı	61
2.3.3 Faaliyet Alanları.....	62
2.3.4 Açık Bütçe Endeksi (OBI) ve Bu Endeksin Hesaplamasında Kullanılan	
Yöntem.....	63
2.3.5 Açık Bütçe Endeksi (OBI) ve 2008 Değerlendirmesi.....	66
2.3.6 OBI 2006 ve 2008 Endekslerinin Karşılaştırılması	72
2.3.7 IBP Önerileri	77
2.3.8 OBI Endeksi İle Gelir Dağılımı Arasındaki İlişki	79
2.3.9 Dış Yardım Bağımlılığı ve Saydamlık Derecesi.....	80
2.3.10 Politik Sistem ve Saydamlık Derecesi	82
2.3.11 Bütçe Süreci ve OBI Endeksi.....	82
2.3.12 Bütçe Bilgilerini Kapsayan Hükümet Bilgilerine Ulaşılabilirliği Sağlayan	
Hakların Düzenlenmesi.....	88
2.3.13 Türkiye'nin OBI Notu ve IBP'nin Değerlendirmesi.....	90
2.4. OECD Çalışmaları	93
2.4.1 Amaç	94
2.4.2. Anketin Kapsamı.....	95

2.4.3 Türkiye Değerlendirmesi	96
III) MALİ SAYDAMLIK VE ULUSAL BOYUTU	105
3.1 Türkiye’de Mali Saydamlığın Ölçülmesine Yönelik Yürütülen Çalışmalar..	105
3.2 TESEV Bünyesinde Yürütülen Çalışmalar	107
3.3 TEPAV Bünyesinde Yürütülen Çalışmalar	114
IV) 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ ve KONTROL KANUNU ve BU KANUNUN MALİ SAYDAMLIĞI ARTIRMAYA YÖNELİK GETİRDİĞİ YENİLİKLER	126
4.1. Türkiye’de Mali Yönetim Sistemine İlişkin Reformlar ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler	126
4.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Mali Saydamlık Açısından Uluslararası Standartlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi	131
4.2.1 Roller ve Sorumlulukların Açık Olması	131
4.2.1.1 Kamu Sektörü Ekonominin Geri Kalan Kısımından Açık Bir Şekilde Ayırt Edilmeli ve Kamunun Politika ve Yönetim Rollerini Açık ve Net Bir Biçimde Ortaya Konulmalıdır.....	131
4.2.1.2 Mali Yönetim İçin Açık ve Net Bir Yasal, Düzenleyici ve İdari Çerçeve Oluşturulmalıdır.	135
4.2.2 Bütçe Sürecinin Açık Olması.....	144
4.2.2.1 Bütçenin Hazırlanması Belirli Bir Takvime Göre ve Çok İyi Tanımlanmış Makroekonomik ve Mali Politika Hedeflerinin Rehberliğinde Yapılmalıdır.	144
4.2.2.2. Bütçenin Uygulanması, İzlenmesi ve Raporlanması İçin Açık ve Net Prosedürler Bulunmalıdır.	164

4.2.3 Bilginin Kamuya Açık Olması.....	177
4.2.3.1. Kamuya Geçmiş, Şimdiki ve Geleceğe Yönelik Planlanmış Mali Faaliyetlere ve Temel Mali Risklere İlişkin Kapsamlı Bilgi Sağlanmalıdır. ...	177
4.2.3.2 Mali Bilgiler Hesap Verilebilirliğin Geliştirilmesine Yönelik ve Politika Analizlerini Kolaylaştıracak Yöntemlerle Sunulmalıdır.....	182
4.2.3.3 Mali Bilgilerin Zamanında Yayımlanması Konusunda Taahhüt Olmalıdır.	183
4.2.4 Denetimin ve İstatistiki Veri Yayınlarının Bağımsız Olması	184
4.2.4.1 Mali Veriler Kabul Edilmiş Kalite Standartlarını Karşılmalıdır.	184
4.2.4.2 Mali Faaliyetler Etkin İç Gözlemlere Dayanmalıdır.....	186
4.2.4.3 Mali Bilgiler Dış Denetime Tabi Tutulmalıdır.	187
SONUÇ.....	190
KAYNAKÇA	198
ÖZET.....	203
ABSTRACT	204
EKLER.....	205

TABLÖLAR LİSTESİ

TABLO-1	OBI (AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ) 2008 PUANLARININ DAĞILIMI	70
TABLO-2	OBI PUANLARININ BÖLGESEL DAĞILIMI (2008).....	71
TABLO-3	OBI (AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ) 2006 PUANLARININ DAĞILIMI	74
TABLO-4	BÜTÇE SAYDAMLIGINDA ÖNEMLİ DEĞİŞİKLİKLER (2006-2008)	76
TABLO-5	DIŞ YARDIM BAĞIMLILIĞI VE SAYDAMLIK İLİŞKİSİ.....	81
TABLO-6	BÜTÇE DOKÜMANLARININ KAMUOYUNA SUNULMASI	85
TABLO-7	HAKLARIN DÜZENLENMESİ AÇISINDAN ÜLKELERİN DAĞILIMI	89
TABLO-8	2000 YILI ENDEKS SONUCUNUN İLKELERE GÖRE DAĞILIMI	109
TABLO-9	2003 VE 2004 YILI HESAPLAMALARININ ALT İLKELERİ DE KAPSAYACAK ŞEKİLDE SAYISAL OLARAK GÖSTERİMİ	110
TABLO-10	2003 YILINDAN 2007 YILI SONUNA KADAR OLAN HESAPLAMALARIN ALT İLKELERİ DE KAPSAYACAK ŞEKİLDE SAYISAL OLARAK GÖSTERİMİ	116
TABLO-11	5018 SAYILI KMYKK SONRASI BEKLENEN ENDEKS DEĞERİ İLE GERÇEKLEŞEN ENDEKS DEĞERLERİNİN KARŞILAŞTIRMASI	125
TABLO-12	IMF'NİN TEMEL STANDARTLARI VE ALT İLKELERİ	130
TABLO-13	OVP VE OVMP'NİN YAYINLANMA TARİHLERİ.....	146
TABLO-14	DÖNEMLER İTİBARIYLA OVMP TAVANLARINA GÖRE BÜTÇE TAHMİNLERİ	157
TABLO-15	BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ VE TAHMİNLERİ ARASINDAKİ SAPMALAR	157
TABLO-16	2007 YILI MAHALLİ İDARELER GELİR VE GİDER TAHMİNLERİ.....	162
TABLO-17	2008 YILI MAHALLİ İDARELER GELİR VE GİDER TAHMİNLERİ.....	163
TABLO-18	2009 YILI MAHALLİ İDARELER GELİR VE GİDER TAHMİNLERİ.....	163

GRAFİKLER LİSTESİ

GRAFİK-1 ÜLKELERİN AÇIK BÜTÇE ENDEKSLERİ (2006).....	73
GRAFİK-2 SAYDAMLIK VE GELİR DAĞILIMI ARASINDAKİ İLİŞKİ	80

ŞEKİLLER LİSTESİ

ŞEKİL-1 ÜLKELERİN AÇIK BÜTÇE ENDEKSLERİ (ARALIK, 2008)	68
ŞEKİL-2 BÜTÇE SÜRECİNİN AŞAMALARI.....	84

GİRİŞ

Ekonomilerdeki birtakım dengesizlikler neticesinde ortaya çıkan krizler, ülkeleri toplumsal, siyasi, ekonomik, mali ve daha pek çok alanda kendilerini yeniden sorgulamaya yöneltmektedir. Krizlerin sebeplerini, neticelerini ve bunların kendi ekonomik ve mali yapılarına etkilerini iyi analiz edebilen ülkeler, aynı olumsuzluklarla tekrar karşılaşmamak için yeniden yapılanma süreci içerisine girmektedirler. Ülkeler, planladıkları tedbirleri kısa zamanda uygulamaya koyabildikleri sürece krizin daha da derinleşmesini önleyebildikleri gibi, bu olumsuz durumun muhtemel tekrarını bir daha yaşamamak için gerekli önlemleri de önceden almış olmaktadır.

Krizin geride bıraktığı enkazı kaldırmak ve sistemi sorgulayarak yeniden yapılanma sürecine girmek, ancak detaylı ve disiplinli bir çalışma sonucunda mümkün olabilmektedir. Bu çalışma sırasında ülkeler mevcut sistemlerini sorgulayarak belirli aksaklıkları tespit etme ve bunları giderme yoluna yönelmektedirler. Tüm bu çabaların sonucunda da hukuki, siyasi, ekonomik, mali ve sosyal açılardan yeni düzenlemeler getirilmektedir. Bu düzenlemeler ile birlikte bir takım kavramlar ön plana çıkarak daha önemli hale gelmektedir. Mali saydamlık kavramı da başta Güneydoğu Asya olmak üzere uluslararası alanda yaşanan finansal krizlerin neticesinde yürütülen yeniden yapılandırma çalışmalarının bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde hem uluslararası alanda hem de ulusal alanda oldukça önemli olan mali saydamlık kavramının teorik erevesi geniş bir şekilde ele alınacak ve bu kavramın günümüze kadar süregelen serüvenine kısaca değinilerek bu kavramla bağlantılı olarak hesap verilebilirlik ve yönetişim kavramlarının kavramsal erevesi ve gelişimleri de ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

Çalışmanın ikinci kısmında mali saydamlık kavramının uluslararası değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu değerlendirme yapılırken uluslararası alanda iki önemli kuruluş olan IMF ve OECD ile yine önemli bir sivil toplum kuruluşu olan Uluslar arası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership - IBP)'nın bu alanda yaptıkları çalışmalar esas alınacaktır. Yapılacak değerlendirme, kuruluşların genel kabul görmüş ilke ve standartları temelinde olacaktır. Böylelikle hem ülkemizin saydamlık açısından uluslararası alanda konumunu somut bir şekilde değerlendirebilme hem de diğer ülkelerle karşılaştırabilme imkanı elde edilmiş olacaktır.

Çalışmanın nc bölümünde ise mali saydamlık kavramı ulusal alanda ele alınacak ve uluslararası standartlar temelinde yürütülen TESEV ve TEPAV alışmaları kapsamında ülkemizde mali saydamlığın ulusal boyutu değerlendirilecektir.

Yeniden yapılandırma kapsamında son dönemlerde yapılan çalışmaların en önemlisi kuşkusuz Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Bu kanun

saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılmasında atılan önemli adımlardan biridir. Bu yüzden çalışmamızın ulusal bölümü değerlendirilirken mali saydamlık alanındaki bu önemli gelişme, uluslararası standartlar çerçevesinde değerlendirilecek ve en son bölümde Türkiye’de mali saydamlığın yasal çerçevesi bu ilkeler temelinde ortaya konulacaktır.

D) MALİ SAYDAMLIK: TEORİK ÇERÇEVE ve SON DÖNEM YAKLAŞIMLAR

1.1 Tanım

Saydamlık (transparency), halk diliyle devletin millettten aldığı kaynaklarla ne yaptığı hakkında tüm hikayeyi ve gerçekleri topluma doğru bir biçimde anlatmasıdır. Devletin yaptığı işlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği bir durumu anlatır.¹

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, uygulayacağı maliye politikası konusundaki niyetlerinin, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olması olarak tanımlanabilir.² Mali saydamlık, hükümetin geçmiş, gelecek ve şimdiki faaliyetleri ile ilgili olarak kapsamlı ve anlaşılabilir bilginin sunulmasını sağlar.³ Bu bilgilerin ulaşılabilirliği sayesinde de uygulanacak ekonomi politikalarının kalitesi artırılır.

Mali saydamlık; devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Mali saydamlık sayesinde; hükümet faaliyetlerinde güvenilir, kapsamlı, anlaşılabilir ve uluslararası alanda karşılaştırılabilir bilgilere zamanında ulaşma imkanı elde edilmiş

¹ Ferhat Emil ve H.Hakan Yılmaz, **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, İstanbul, TESEV Yayınları, Şubat 2004, s.15

² George Kopits ve Jon Craig , **Transparency in Government Operation**, Occasional Paper 158, IMF, Washington DC, January, 1998, s. 121

³ **Manual on Fiscal Transparency** Fiscal Affairs Department, Washington DC, International Monetary Fund, 2007, rev. ed., s.1

olur.⁴ Böylelikle seçmenler ve finansal piyasalar devletin bugünkü ve gelecekteki finansal konumu hakkında tam olarak bilgi sahibi olmuş olurlar.

Kamusal mali işlemlerde saydamlık, mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların uygulanması konusunda hükümetlerin sorumlu tutulmasına ve böylece makroekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılmasına ve geçerlilik kazanmasına imkan verir. Mali saydamlık kavramı sayesinde hükümetlere duyulan güven artar, politikaların daha sağlıklı yürütülmesi sağlanır. Mali saydamlık, sağlıklı ve istikrarlı ekonomik politikaların uygulanabilmesi için bir ön hazırlık gibidir.⁵ Açıkça sunulmuş bir bütçe dokümanının zamanında ilan edilmesi; piyasaların hükümetin amaçlarını değerlendirmesinde kolaylık sağlar. Böylelikle hükümetin üzerinde yapıcı bir disiplin sağlanmış olur. Saydamlık, sürdürülemez politikaların siyasal riskini artırır. Saydamsızlık ise uzun yıllar süren müthiş savurganlıklara neden olur. Saydam bir kamu mali muhasebe ve hesap sistemleri, piyasalara hükümetin gerçekte hangi mali işlemleri yaptığı ve bunları ne şekilde bütçeye yansıdığını karşılaştırma imkanı sağlar.

Kısaca mali saydamlık, kamuoyunun da desteğini alarak hükümetlerin kredibilitesinin artmasını sağlar. Yani halkın hükümete olan güvenini artırır. Ancak bunun aksi halinde yani mali saydamlığın olmadığı uygulamalarda politik ve mali istikrarsızlıklar ortaya çıkar, kaynakların tahsisinde çarpıklıklara yol açar, dolayısıyla adaletsiz bir yapı oluşur. Mali saydamlık kavramı sayesinde devlet faaliyetleri daha

⁴ Kopits, **op.cit.**, s. 121

⁵ **Ibid.**

gözlemlenebilir hale gelir; devlet topluma karşı daha sorumlu ve hesap verir bir organ olarak karşımıza çıkar.

Saydamsızlık, ilk başlarda ülkeler için bir sorun teşkil etmeyebilir. Ancak olağan bir finansal kriz neticesinde telafisi güç sonuçlar yaratabilir. İşte böyle bir durum sonucunda saydamlık kavramının önemi su yüzüne çıkmaya başlar. Örneğin saydam olmayan mali vergi tavizleri ve bütçe dışı harcamalar gibi saydamsızlıkların hepsi mali dengesizliklere neden olur ve bu dengesizlikler finansal krizle sonuçlanır.

Mali saydamlık, mali politikaların sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi, iyi yönetişimin sağlanabilmesi ve devlet faaliyetlerindeki mali bütünlük için gerekli bir kavramdır.⁶ Bu yüzden yönetişim kavramını açıklayarak bu kavram çerçevesinde mali saydamlığı tanımlamakta oldukça yarar vardır.

1.2. Devletin Ekonomideki Değişen Rolü ve Yeniden Yapılanma Çalışmaları

Değişen dünya düzeninde devletin ekonomideki rolü yeniden tanımlanmaya başlamıştır. Devletin sadece salt bir devlet olarak müdahalesi değil, ekonomideki diğer aktörlerle olan ilişkilerinin boyutu da önem kazanmaya başlamıştır. Artık ekonomide kamu sektörü ve piyasa kesin çizgilerle ayrılmış iki ayrı aktör değildir. Bu iki aktör arasındaki etkileşim ve iletişim önemli hale gelmiştir. Başarılı

⁶ Ibid.

politikaların uygulanabilmesi ve istikrarın sağlanmasında bu iki aktörün uyumu son derece önemlidir. Devletin ekonomideki rolünün değişmesi, ülkeleri yeniden yapılanma sürecine itmiştir. Kamu mali yönetiminde yapılan reformlar da bu yeniden yapılanma sürecinde gerçekleştirilen düzenlemelerden ibarettir.

Kamu Mali Yönetim Reformu, kaynak tahsislerinin kurallara bağlanması; kamu kaynaklarının kullanımında ve denetiminde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması anlamına gelir. Bu da bizi “devletin ekonomideki rolü” tartışmalarına iter. Kaynakların nasıl kullanılacağına karar veren devlettir. Dolayısıyla vergilerin nasıl toplanacağı, harcamaların hangi önceliklere göre yapılacağı, gelir ile gider arasındaki farkın nasıl finanse edileceği, makroekonomik istikrarın nasıl sağlanacağı gibi konularda devlet karar verir. Kaçınılmaz olarak devlet müdahalesinin gerekliliği; bizi devletin müdahalesinin ne boyutta olması gerektiği ve dolaylı olarak devletin ekonomideki rolünü sorgulamaya götürür.

Küresel ekonomide kalkınma arayışları çerçevesinde devletin ekonomideki rolüne ilişkin yapılan reformlarda belirlenmesi gereken ilk unsur, devletin neleri yapacağı ve neleri yapmayacağına dair sınırların çizilmesidir.⁷ Buna göre “devlet neleri yapabilir?”, ya da “neleri yapamaz?” ve “devlet neleri en iyi yapabilir?” sorularının yanıtlarıyla devletin rolü tespit edilmelidir. Devletin bu sınırları çizildikten sonra bu görevlerini hangi mekanizma ile yerine getireceğinin tespiti ise belirlenmesi gereken ikinci bir unsurdur.

⁷ **World Development Report**, The State in a Changing World, New York, World Bank, 1997, s. 1

Devletin rolünün belirlenmesinde farklı yaklaşımlar vardır. Bunlardan ilki; devletin müdahalesine gerek duymayan görüştür. Klasik ekonomik görüş dediğimiz bu sisteme göre piyasa kendiliğinden ekonomik dengeyi sağlar. Fizyokratlar “doğal düzen” ve daha sonraki klasikler ise “görünmez el” düşüncesi ile ekonomideki istikrarsızlıkların geçici olduğunu ve herhangi bir müdahaleye gerek kalmaksızın istikrarın kendiliğinden sağlanacağını ileri sürmüşlerdir. Dolayısıyla devletin ekonomiye müdahalesi gereksizdir. Çünkü klasik ekonomi görüşüne göre piyasa başarısızlığı, dışsallık, kamu malları gibi devletin piyasaya müdahalesini gerekli kılan kavramlar yoktur. Devlet; adalet, diplomasi ve savunma gibi sınırlı bazı görevleri yerine getirmelidir.

Oysa ki piyasalarda dışsallık, kamu malları, eksik rekabet piyasaları ve tekeller vardır. Dolayısıyla piyasalar kendiliğinden dengeye gelemmez. Bu faktörler nedeniyle piyasa başarısızlıkları oluşur. Bu nedenle de devletin ekonomiye müdahalesi zorunluluk haline gelir. Neoklasik iktisadi düşünce olarak nitelendirilen bu düşüncede, devletin müdahale sebebi olarak piyasa başarısızlıkları gösterilmektedir ve bu durumda kamu otoritesi gibi görünür bir elin müdahalesi ile aksaklıkların giderilmesi meşru hale gelir.⁸ Çünkü piyasa ekonomisi tek başına optimumu sağlayamamaktadır ve bu nedenle de kamu ekonomisine ihtiyaç duyulmaktadır. Böyle bir sistemde devlete biçilen rol ise üretici, düzenleyici ve önleyici devlet rolüdür. Devlet kamu mallarını üretir, dışsallıkları düzenler ve tekelleşmeyi önler. Her ne kadar devlet müdahalesinin gerekliliğini savunsalar da

⁸ Abuzer Pınar, **Maliye Politikası**, Naturel Yayınları, Ankara, 2006, s. 9

Neoklasikler'e göre bu müdahalenin bir sınırı vardır ve bu sınırın aşılması gerekmektedir.

1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile birlikte devletin ekonomiye müdahalesinin zorunlu olduğu ortaya çıkmıştır. Buradaki müdahalenin Neoklasikler'den farkı, müdahalenin boyutu ile ilgilidir. Keynes'e göre geniş olan devletin müdahale alanı, Neoklasikler'de daha sınırlı tutulmuştur. Keynesyen düşüncede ülke ekonomilerinde kamu kesiminin etkin bir rol oynadığı ve müdahaleci devlet anlayışının hakim olduğu ve hatta devletin ekonomide iktisadi teşebbüsler kurarak bizzat yer aldığı görülmektedir. Devlet istikrarsızlıklarla bir mücadele içine girmiştir. Fiyat istikrarsızlıklarına ve eksik istihdama karşı aktif bir mücadele halindedir.

Devletin ekonomiye müdahalesini haklı bulan Keynesyen görüşün karşısında olan görüş bahsedildiği gibi Neoliberal görüştür. Onlara göre aslında piyasadaki eksiklikler mülkiyet haklarının yeniden tahsisi ile giderilebilir. Devlet piyasa başarısızlıkları yüzünden ekonomiye müdahale eder. Ancak piyasaların başarısızlığını giderme görevini üstlenen devletin de başarısız olabileceğini düşünmek gerekir. Çünkü piyasalar başarısız oldu diye devletin bu alanlarda başarılı olacağına dair bir garanti de yoktur. Bunun yanı sıra, devletin ekonomiye müdahalesini savunanlar devletin özünde bu işi toplum menfaatine yani kamu yararını gözeterek yapacağını varsaymak gibi bir yanılgı içindedirler. Halbuki devlet de kişisel çıkar peşinde koşan insanların yönettiği bir teşkilattır. O halde ekonominin işlemesi için gerekli olduğu söylenen bir devlet aynı zamanda ekonomiyi tahrip

edebilecek bir özellik de taşıyabilir. Yani devlet bazı şeyleri özel sektörün yapabildiğinden daha iyi yapabilir ama ekonomiye yapacağı müdahalelerin optimalin dışına çıkmasını önleyecek herhangi bir mekanizma yoksa tahripkar hale de gelebilir.

Devlet müdahalesini savunan Keynesyen düşüncenin 1970’lerde çöküşüne neden olan en büyük etmen, devlet müdahalesinin kendi çıkarları peşinde koşanlar için üstün menfaatler sağlaması olmuştur. Dolayısıyla kamu yararıyla hareket eden devlet müdahalelerinde özel çıkarlar üstün gelmiş ve müdahaleler başarısızlıklarla sonuçlanmıştır.

Devletin ekonomiye müdahalesinin aslında özel çıkarlara hizmet ettiği düşüncesi Neoliberal akım içinde bir “Anayasal İktisat (constitutional economics)” tartışmasını başlatmıştır. Buchanan anayasal iktisadı ekonomik ve politik birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlayan alternatif yasal-kurumsal ve anayasal kurallar bütünüünün işleyiş özelliklerini açıklayan bir düşünce akımı olarak tanımlamıştır.⁹ Anayasal iktisadın bir disiplin olarak ortaya çıkışı ve önem kazanması, 1970’li yılların sonlarına rastlamaktadır. Anayasal İktisadın temel amacı, politikacıların uyması gereken sınırların ve kuralların oluşturulmasıdır. Neoliberal iktisatta devletin müdahalesini sınırlamak için kurumsal bir çerçeve çizilir. Bu kurumsal çerçeve şu amaçları içerir:

- Kamu yönetiminin kapsamını daraltma,
- Kamu sektörünün kapsamını daraltma,

⁹ Coşkun Can Aktan, **Anayasal İktisat**, Ankara, Siyasal Kitabevi Yayınları, Ağustos 2002, s. 294

- Devleti özel çıkar gruplarının baskılarından arındırma,
- İhtiyari kararlar yerine kuralları egemen kılma,
- Siyasi baskıya boyun eğmek konusunda zaafiyeti olmayan bağımsız organların karar almasını sağlama.

Neoliberal görüş bu sayede devletin sınırlarını kurumsal bir çerçeve ile belirleyerek, devletin ekonomiye müdahalesindeki sınırlarını da minimum düzeyde tespit etmiş olmaktadır. Anayasal iktisat, devletin faaliyetlerinin kurallara bağlanmasını savunmaktadır. İşte Neoliberal görüşün anayasal iktisat çerçevesinde getirdiği yenilik de budur. Anayasal iktisat kuramında devletin ekonomideki ağırlığı belirli anayasal kurallarla sınırlandırılmaktadır. Çünkü anayasal iktisat anlayışına göre, devletin ekonomideki başarısızlığı, yanlış politikaların uygulanmasından da kaynaklanabileceği gibi; bilgi eksikliğinden, politika uygulayıcılarının kişisel çıkar gözetmelerinden veya baskı ve çıkar gruplarının hükümet üzerindeki ağırlığını artırmalarından da kaynaklanabilir.¹⁰ Anayasal iktisat sayesinde devletin ekonomideki rolü, anayasal kurallarla kesin olarak çizilmiş olduğu için bu konudaki tartışmalara somut bir yaklaşım getirdiğini söyleyebiliriz. Böylelikle devletin ekonomiye müdahalesindeki keyfiyetin önemli ölçüde önüne geçilmiş olunmaktadır. Anayasal iktisat kuramında, siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörler, yani politikacılar, bürokratlar, seçmenler ve baskı ve çıkar grupları aslında kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışan bireyler şeklindedirler.¹¹ Dolayısıyla aslında kamusal çıkar değil kişisel çıkarlar üstün gelir. Artık devlete, faaliyet alanı kurallarla sınırlanmış keyfi müdahalelerin ve popülist politikaların olmadığı siyasal iktidarın

¹⁰ Nazım Öztürk, **Ekonomide Devletin Değişen Rolü**, Ankara, Palme Yayıncılık, 2007, s. 85

¹¹ **Ibid.**, s. 86

harcama, vergileme, borçlanma ve para basma yetkilerinin anayasal kurallara bağlandığı bir rol biçilmiştir. Bu sistemde vergilerin konusu açıkça belirtilmelidir. Vergilerin konulması, kaldırılması ve oranlarının değiştirilmesi sadece yasalarla yapılmalıdır. Bütçe gerçek gelirlere dayanmalı ve denk olmalıdır. Yapılacak tüm harcamaların yasal dayanağı olmalıdır.

Devletin ekonomideki rolüne ilişkin ortaya atılan bütün bu düşünceler neticesinde kurallara dayanan müdahale yaklaşımı; mali kural, mali disiplin ve mali saydamlık kavramlarının önemini bir kez daha gözler önüne sermektedir. Kamusal alanda bu güne kadar süregelen yeniden yapılanma çalışmalarının temelinde de bu kavramlar yatmaktadır. Hükümetlerin sorumsuzca kullandıkları harcama, vergileme, borçlanma ve para basma yetkileri neticesinde ekonomide mali disiplinsizlik oluşur. Bunu önlemenin, yani parasal ve mali disiplini sağlamanın tek yolu ekonomik anayasa oluşturmaktır.¹² Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin olması anlamına gelir. Mali disiplinsizlik esas olarak hükümetlerin israfı yoluyla açan sorumsuzca harcamaları neticesinde ortaya çıkar. Dolayısıyla gelir ve gider makasının gittikçe açılması zorunlu olarak keyfi vergilendirmelere ya da borçlanmalara neden olur. Bu ise beraberinde ekonomik istikrarsızlık, ağır vergi ve borç yükü getirir. Mali disiplinsizlik sorununun temelinde bir çok faktör yer alsa da sürekli artma eğiliminde olan kamu harcamaları bu faktörlerden biri olarak görülebilir. “Wagner Kanunu” olarak literatürde yer alan bu yaklaşıma göre kamu harcamaları ekonomik, sosyal ve siyasal nedenlerle sürekli artmaktadır. Artan devlet harcamaları ise kamu kesimi borçlanma ihtiyacını artırmaktadır. Giderek artan kamu

¹² Aktan, **op.cit.**, s. 461

harcamalarının tamamen vergilerle finanse edilememesi veya oy kaybına uğramamak için bilinçli olarak vergilere başvurulmaması; ister istemez vergi dışı finansman araçlarının kullanılmasını gündeme getirmektedir. Vergi dışı finansman araçlarının başlıcaları borçlanma ve emisyonudur. Kamu gelir ve giderleri arasındaki dengesizliği ortadan kaldırmak için borçlanmaya başvurulması devletin faiz yükünü artırırken, borçların geri ödenmesinde tekrar kaynak bulma sorununu gündem getirmektedir. Kamu açıklarını finanse etmek için hükümetlerin başvurdukları bir diğer yol “senyoraj” adı verilen para basma suretiyle elde edilen gelirdir. Hükümetlerin merkez bankalarına müdahale etmesi ile para arzı artırılmakta, bu da enflasyona neden olmaktadır. Hükümetlerin merkez bankası üzerindeki baskı ve müdahaleleri neticesinde de “parasal disiplinsizlik” sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu da sonuç itibariyle fiyat istikrarsızlığına neden olmaktadır. Türkiye de dahil olmak üzere tüm ülkelerin karşı karşıya olduğu bu mali ve parasal disiplinsizlik, ülkeler için büyük bir sorun teşkil etmektedir. İşte bu nedenle mali ve parasal disiplinsizliklerin önüne geçebilmek için ekonomik anayasa formülü geliştirilmiştir. Ekonomik anayasa mali ve parasal disiplinsizliklerin, popülist politikaların, keyfi harcamaların önüne geçebilmek için kullanılabilecek en etkin formüllerden biridir.

Keynesyen iktisatta devletin ekonomiye müdahalesinde herhangi bir sınır konulmamış, müdahalenin sınırı devletin takdirine bırakılmıştı. Oysa anayasal iktisat sayesinde getirilen mali ve ekonomik kurallar sayesinde müdahalenin sınırı net bir şekilde çizilmiştir. Devletin ekonomideki rolü somutlaştırılmıştır. Mali kurallar olarak adlandırılan kurallar, devletin maliye politikası araçlarını kullanırken belirli kurallarla sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Yani devlet bütçe, borçlanma, vergi

ve harcama politikalarını uygularken belirli kurallar çerçevesinde hareket etmek zorundadır. Devletin belirlenen mali kurallara uygun davranıp davranmadığının vatandaşlar ve piyasadaki diğer aktörler tarafından denetimi saydamlık olduğu müddetçe yapılabilir.

1.3. Kurumsal İktisat: “Yönetişim” Kavramının Ortaya Çıkışı ve Onun Bir Uzantısı Olarak Saydamlık

1980’li yıllarda ortaya çıkan anayasal iktisat, bireysel özgürlüklerin, sivil ve siyasal özgürlüklerin ve özellikle ekonomik özgürlüklerin korunabilmesi için devletin ekonomideki rolünün, görev ve fonksiyonlarının ve aynı zamanda devletin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmasını savunan bir liberal öğretilerdir.¹³ Dolayısıyla yukarıda da değinildiği gibi anayasal iktisat kuramı mali disiplin, mali ve parasal kurallar gibi kavramların ortaya çıkışında; uluslararası ekonomik ve mali standartların gelişiminde temel olarak görülebilir.

Değişen dünya düzeninde devletin rolünün yeniden sorgulanmaya başlanmasının nedenleri olarak pek çok faktör gösterilse de 1989’da Sovyet Bloku’nun çökmesi ve birbiri ardına yaşanan finansal krizler, devletin rolünün yeniden tanımlanması gerektiğini ortaya koymuştur.¹⁴ Dolayısıyla bu yeni dünya düzeninde ve bununla bağlantılı olarak devletin ekonomideki rolü anlayışına yönelik

¹³ Can Aktan, Anayasal İktisat ve Kural ve Kurumlar Önemi, <http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsal-iktisat/makaleler/aktan-kurallar.htm>

¹⁴ World Development Report, *op.cit.*, s. 1

değişiklikler, kamu sektörü yönetimini de etkilemiştir. Yeni devlet anlayışında profesyonel, sorumlu bir bürokratik yapının olduğu minimal devlet vardır.¹⁵

Küreselleşme süreciyle birlikte, toplumun daha etkili ve kaliteli hizmet talepleri artmış ve dolayısıyla da buna paralel olarak kamu harcamaları artmıştır. Kamusal harcamaların artması sonucu mali sistemde ortaya çıkan sıkıntılar ve bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimin her yönüyle toplumsal yaşama girmesi, kamu yönetiminde bir değişimi zorunlu kılmıştır. Devletlerin artan ekonomik ve toplumsal sorunları çözmede yetersiz kalması, yeterli kaynak ve kapasiteye sahip olmaması, ayrıca toplumsal taleplerin artması yönetim kavramını daha da önemli hale getirmiştir. Kapitalist sermaye birikiminin yayılmacı evresi olarak nitelendirilen bu süreçte, yeni düzenlemeler de geliştirilmiştir. İşte yönetim kavramı da bu küresel değişim dinamiklerinin zorlamasıyla yeniden yapılanma arayışına giren ülkelerin yaptığı düzenlemeler neticesinde gelişen bir kavram olarak görülebilir.¹⁶ Günümüzde artık kamu yönetimi anlayışında esneklik, saydamlık, açıklık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimlilik önemi gittikçe artan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Her ne kadar “Yönetişim (governance)” kavramının temellerini Neoklasik iktisada dayandırsak da bu kavramın gelişimine en çok katkıda bulunan düşünce akımı kurumsal iktisattır¹⁷. Neoklasik iktisattan tamamen soyutlamamızın nedeni,

¹⁵ **World Development Report**, Governance, 1994, Washington D.C., s. xvi

¹⁶ **Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu : Kamuda İyi Yönetişim**, Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2007, s.1

¹⁷ Sonay Bayramoğlu, Yönetişim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilimdalı, Siyaset Bilimi, 2004, s.74

bu kavramda hakim olan görüşün Neoklasik iktisadın temel argümanı olan “minimal devlet” anlayışı olmasıdır. Ayrıca minimal devlet anlayışı çerçevesinde devlet müdahalelerinin sınırlandırılması ve bu sınırın anayasal iktisat düşüncesine göre yasal kurallara bağlanması iyi yönetişimin sağlanmasında oldukça önemlidir.

Yönetişim kavramının ortaya çıkış sürecinin Sovyet Bloku’nun dağılma dönemine denk gelmesi, Neoklasik iktisadın etkilerinin görülmesinin en önemli faktörlerinden biridir. Dağılmanın ardından ise dünyada artık özel sektörün güçlendirilmesi ve serbest piyasa ekonomilerinin geliştirilmesi için çaba sarf edilmeye başlanmıştır.¹⁸ Bu dönemin sonrasında birbiri ardına yaşanan küresel krizler, sistemin tıkanıp nokta olmuştur. Dolayısıyla bu krizleri aşabilmek ve tekrarlarını önleyebilmek için finansal sistemin yeniden yapılandırılması sürecine girilmiştir. Bu dönem ise Neoklasik iktisadın “minimal devlet” anlayışından yeni kurumsal iktisada geçiş dönemi olarak görülebilir. İşte bu kavramın gelişimini etkileyen düşünce akımı olan kurumsal iktisat burada kendini göstermeye başlamıştır. Artık Neoklasik iktisadın “negatif devlet” anlayışının yerini “güçlü devlet” anlayışı almaya başlamıştır. Devlet artık negatif ve tarafsız olmamalıdır. Devlet, piyasanın iyi işlemesi için gereken tüm altyapı hizmetlerini ve mülkiyet haklarını düzenlemelidir. Çünkü yeni dünya düzeninde devlet sadece koruyucu değil; kolaylaştırıcı ve düzenleyici devlet rolünü de üstlenmiştir.¹⁹ Kurumsal iktisada göre tam rekabet ancak rekabet yapısını ve etkin bir piyasayı güvence altına alan düzenlemeler ile mülkiyet haklarına dayanan bir düzenin var olduğu bir ortamda sağlanabilir. Özelleştirmeler, regülasyonlar, rekabet politikaları yönetişimin

¹⁸ **Ibid.**, s. 17

¹⁹ **World Development Report**, The State in a Changing World, World Bank, New York, 1997, s. 2

uygulama alanlarını oluşturur. 1980’lerde Neoklasik iktisat ve daha sonra gelişen kurumsal iktisat düşünce akımı paralelinde piyasaların güçlendirilmesi için özelleştirmeler, sivil toplum kuruluşlarının etkinliğinin artırılması ve kalkınma projeleri büyük önem taşımıştır. İşte yönetim kavramı da Dünya Bankası tarafından bu kalkınma projeleri ışığında geliştirilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yeni kurumsal iktisatçılar kamu tercihi, işlem maliyetleri ve mülkiyet hakları gibi kavramlara önem vermektedirler. İktisadi hayatın iyi işleminde kurum ve kuralların önemli olduğunu savunmuşlardır. Dolayısıyla anayasal iktisadın bir uzantısı olarak görülebilir. Kuralların, kurumların ve devletin düzenleyici rolünün önemli olduğu bu düşünce akımında gelişen yönetim kavramını, örgütler, kurumlar ya da aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılık esasına dayanan bir eş güdümlene biçimi olarak tanımlayabiliriz.²⁰ Yönetim yaklaşımında toplum ile devletin birlikte yönetiminden bahsedilir. Devlet ile toplum arasındaki ilişki karşılıklı bağımlılığı esas alan, eşitler arası bir ilişkidir. Devlet tarafsız değildir, devlet düzenleyici devlet rolündedir. Yönetimde devlet, sivil toplum ve piyasa aktörlerinin birlikteliği söz konusudur.

Yönetim kavramı, merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan; katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran; saydamlığı, açıklığı ve hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindeliği esas alan bir anlayışı tanımlamaktadır.²¹ Daha genel bir ifadeyle

²⁰ Bayramoğlu, **op. cit.**, s. 9

²¹ Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu: Kamuda İyi Yönetim, **op. cit.**, s. 4

yönetişim; demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hakim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkaran ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojiye uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzendir.²² Yönetişim yaklaşımında devlet, piyasa için vardır ve devlet ile piyasa uyumu önemlidir. Yönetişimde güçlü bir sivil toplum öngörülmektedir. Güçlü sivil toplum ise ancak toplumun katılımını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması ile mümkün olabilir. Kamu hizmetlerini tüketenler aktif olarak kamusal karar alma sürecinde yer almalıdır.

Yönetişim ile birlikte kamusal kararların alınmasında merkezi yönetimin yanı sıra yerel, ulusal, bölgesel ve uluslararası pek çok aktör de sürece dahil edilir. Böylelikle devletin gücü paylaştırılmış olur. Karar alma sürecine sivil toplum örgütleri de dahil olur. Yönetim, geleneksel yönetimden farklı olarak daha geniş bir alana yayılmış olur.

Yönetişim kavramının ortaya çıkışı Ortaçağ Avrupa'sına kadar uzansa da ilk olarak bugünkü anlamda kullanımı Dünya Bankası'nın 1989'da yayımlanan "Aşağı Sahra Afrikası Krizden Sürdürülebilir Büyümeye" adlı raporunda yer almıştır.²³ Daha sonra Dünya Bankası, "Yönetişim ve Kalkınma (Governance and Development)" adlı raporunda bankanın temel amaçları çerçevesinde bir tanım geliştirmiştir. Dünya Bankası raporuna göre sürdürülebilir bir ekonomik ve sosyal

²² **Ibid.**, s. 5

²³ **World Development Report**, Governance, 1994, Washington D.C., s. xiv

kalkınma ancak “iyi yönetim” ve bu kavramla bağlantılı olarak hesap verilebilirlik, saydamlık ve hukuksal kurallara bağlılık ile gerçekleşebilir. Hesap verilebilirlik, iyi yönetişimin ana unsuru olarak hükümetin yaptığı eylemlerden sorumlu olması anlamına gelir.²⁴ Saydamlık ise iyi yönetişimi sağlayan en önemli unsurlardan biri ve hesap verilebilirliğin destekçisi olarak görülebilir.²⁵

Üçüncü dünya ülkelerinin içinde bulunduğu kalkınma krizinin en önemli nedeni de yönetim krizidir. Kısaca Dünya Bankası’na göre kalkınmanın önündeki en büyük engel kötü yönetimdir ve iyi yönetim ile bu engel giderilmiş olur. Burada “iyi yönetim” kavramının üzerinde durmakta yarar vardır. İyi yönetim, tahmin edilebilir, açık ve saydam bir politik süreç, profesyonel bir bürokrasi, yaptığı tüm eylemlerden sorumlu hesap verebilir bir hükümet, katılımcı ve güçlü bir sivil toplum ve tüm bunların yasal kurallara bağlı olduğu bir yapıyı kapsayan bir kavram olarak tanımlanabilir.²⁶ 1994 tarihinde Dünya Bankası’nın yayımladığı “yönetişim” adlı raporun ışığında iyi yönetişimin dört unsuru olduğundan bahsedilmiştir. Bu unsurlar şöyle sıralanabilir:²⁷

- Kamu sektörü yönetimi (public sector management)
- Hesap verilebilirlik (accountability)
- Kalkınma için yasal bir çerçeve (legal framework for development)
- Saydamlık ve bilgilendirme (transparency and information)

²⁴ *Ibid.*, s. 12

²⁵ *Ibid.*, s. 29

²⁶ *Ibid.*, s. vii

²⁷ *Ibid.*, s. viii

Böylelikle kamu sektöründe yeni bir reform gerçekleştirilmiştir. Hantal ve müdahaleci devletten etkin, verimli ve küçük bir devlete geçiş yaşanmıştır. Kamu sektörü yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Yönetişimde etkin bir devlet modelinin benimsenmesi, devletin keyfi müdahalelerde bulunabileceği anlamına gelmez. Tam aksine yukarıda sayılan yönetişimin dört temel unsuru, bu keyfiyetin önüne geçilmesi için geliştirilmiştir.

Bu çalışmada iyi yönetişimin en temel ilkelerinden biri olarak kabul edilen “saydamlık” kavramının uluslararası alanda temellerinin Dünya Bankası tarafından atıldığını söyleyebiliriz. Saydamlık ilkesi, son zamanlarda gittikçe daha da önemli hale gelen kavramlardan biri haline gelmiştir. Saydamlık, doğru bilgiye erişmeyi sağlar ve saydamlık sayesinde işlem maliyetleri azalır.²⁸ Bir programın oluşturulmasında ve uygulanmasında katılımın sağlanması açısından saydamlık ön koşuldur. Saydamlık daha şeffaf bir hükümeti temsil eder. Saydamlık ve bilgilendirme sayesinde yönetimde istikrar sağlanır; yolsuzluklar önlenir; özel sektör ile piyasa arasında sağlıklı ve uyumlu bir ilişki tesis edilmiş olur. Hem özel hem de kamu sektöründe saydam bir finansal raporlama iyi işleyen bir piyasa ekonomisi için oldukça gereklidir.

Yönetişimin sayılan bu dört ilkesinin içi tam anlamıyla doldurulduğu takdirde iyi yönetişimden bahsedilebilir. İyi yönetişimin sağlandığı ülkelerde ise ekonomik kalkınma da gerçekleşmiş olur. Çünkü 1989 yılından sonra birbiri ardına yaşanan küresel krizler özellikle Dünya Bankası başta olmak üzere birçok uluslararası

²⁸ Ibid., s. 29

kuruluşun iyi yönetişimi kalkınmanın motoru olarak görmelerine neden olmuştur. Dolayısıyla uluslararası kuruluşlar bu yönde pek çok çalışma yapmış, iyi yönetişimi sağlayacak yeniden yapılanma reformlarının oluşturulmasına katkıda bulunmuşlardır. Bu çalışmalar şu şekilde sıralanabilir:²⁹

- Dünya Bankası tarafından yayımlanan yönetim ve kalkınma raporları
- Birleşmiş Milletler tarafından Rio de Janeiro’da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı ve Gündem 21 Belgesi (1992); Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansı (1994); Küresel Yönetişim Komisyonu Raporu (1995); Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansı (1995); İstanbul BM İkinci İnsan Yerleşmeleri HABİTAT II Konferansı(1996); Milenyum Deklarasyonu (2000) ve Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (2002)
- OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü - Organization for Economic Cooperation and Development) tarafından yayımlanan Düzenleyici Reform Programı (1997)

Bunun dışında Avrupa Birliği de yönetim kavramının uygulama alanı olarak görülebilir. Avrupa Komisyonu 2001 yılında “Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı (White Paper on European Governance)” adlı bir rapor yayınlamıştır. Bu raporda yönetişimin beş ilkesi ortaya konulmuştur.³⁰ Bu ilkeler şu şekilde sıralanabilir:

- Açıklık (Openness)
- Katılımcılık (Participation)
- Hesap Verilebilirlik (Accountability)

²⁹ Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu: Kamuda İyi Yönetişim, **op. cit.**, s. 2

³⁰ **Commission of European Communities**, “European Governance: A White Paper”, Brussels, 2001, s.10

- Etkililik (Effectiveness)
- Tutarlılık (Coherence)

İyi yönetim, pek çok ülke tarafından benimsenmiş bir kavram olmakla birlikte bazı çevreler için uygulaması kolay görünmemektedir. Çünkü iyi yönetim ile yakından ilişkili olan hesap verilebilirlik kavramı uygulaması zor bir kavramdır. Politika sürecine katılan pek çok kamusal aktörün bulunmasından dolayı hangi aktörün uygulanan politikalardan sorumlu olacağı tespit edilmesi zor bir konudur. Ayrıca kamusal çıkar yerine özel çıkarların üstünlüğünün olması yönetimden fayda sağlamak bir yana daha da kötü sonuçların oluşmasına meydan verebilir. Ayrıca yönetim, aktörler arasında eşgüdümün olması sayesinde varlık kazanır. Ancak bu eşgüdümün sağlanması zordur; politikaların uygulanmasını geciktirebilir.

1.4. Temsili Demokrasilerde Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık Kavramının Gelişimi

Yirminci yüzyıl küreselleşmede büyük dönüşüme sahne olmuştur. Bu değişim kapsamlı, hızlı ve küresel bir değişimdir. Teknoloji başta olmak üzere toplumsal yapı ve kurumlar, insani değerler köklü bir dönüşüme uğramıştır. Bu dönüşüm, kapitalizmin yeniden yapılanma süreci olarak da adlandırılabilir. Bu dönüşüm beraberinde evrensel bir devlet reformu gereksinimini de getirmiştir. Bu

devlet yolsuzluklardan arınmış saydam bir devlet olmalıdır.³¹ Bu yeniden yapılanma sürecinde ortaya çıkan diğer bir sorun da demokrasi krizidir.³² Demokrasi ile ilgili başlıca sorunları; “değişim ve dönüşümlere uyum”; “ölçü ve ölçek”; “oy vermeye ilişkin temsil sorunları”; “eşit olmayan katılım ve eşit olmayan oy dağılımları”; “demokrasinin yayılımı”; “demokrasiye güven fakat demokratik kurumlara güvensizlik”; “sistemin etkililiği karşısında demokratik katılım”; “çatışma karşısında uzlaşma”; “temsil edilebilirlik karşısında yönetilebilirlik paradoksu”; “sağduyusal araç ve amaç olma”; “rıza karşısında etkinlik”; “kimlik”; “demokrasi ve ulus devlet”; “şeffaflık, hesap verilebilirlik” ve “katılımcılık” olarak ele alabiliriz.³³ Bu kısımda daha çok şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılımcılık ve güven konularında yaşanan sorunlar üzerinde durulacaktır.

Temsili demokrasilerde asıl olan vatandaşlardır. Ancak vatandaşlar kolektif çözümlerin gerektirdiği sorunları kendi başlarına çözemezler, bu sorunları çözmek devletin işidir. Temsili demokrasilerde devletin işleyişi asil – vekil ilişkisi veya yetki devri dediğimiz mekanizma ile sağlanır.³⁴ Bu mekanizmada vatandaşlar, kamu politikaları üretmek için politikacılara yetki verirler. Üretilen kamu politikalarını hayata geçirmek ise bürokrasinin işidir. İlk olarak bahsettiğimiz ilişkide asil olan vatandaşlar, vekil olan ise politikacılar; diğerinde ise asil olan politikacılar, vekil olan ise bürokratlardır. Bu ilişkide asiller ve vekillerin çıkarları farklıdır.³⁵ Vekillerin kendilerine yetki veren asillerin çıkarlarına ne kadar uygun davrandıkları mevcut

³¹ Gencay Şaylan, “Krizin Nedenleri: Liyakatın Çöküşü, Merkeziyetçilik ve Yolsuzluk”, **Görüş**, sayı 45, Ekim- Kasım 2000, s. 36

³² **Ibid.**

³³ Meral Öztoprak Sağır ve Naci Karkın, Demokrasinin Güncel Sorunları ve Demokratik Paradokslar, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, sayı 10, 2005, s.2

³⁴ İzak Atiyas ve Şerif Sayın, **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, Tesev Yayınları, 1997, s. vii

³⁵ **Ibid.**

kurumlara ve bunların oluşturduğu sorumluluk ve dürtü mekanizmalarına bağlıdır. Bu mekanizmada asil ve vekil arasındaki asimetric enformasyon ile asilin vekil üzerindeki yaptırım gücü önemlidir. Vatandaş ile politikacı arasındaki yetki devri ilişkisine siyasi sorumluluk; politikacı ile bürokrasi arasındaki yetki devri ilişkisine ise yönetsel sorumluluk denilmektedir. Bütçe sistemi, bu siyasal ve yönetsel mekanizmaların yetkin olmasını sağlayan en önemli araçlardan biridir. Bu çerçevede bütçe sisteminin görevleri şöyle sıralanabilir.³⁶

- Makroekonomik istikrar
- Kaynak dağılımında etkinlik
- Hizmet sunumunda verimlilik
- Hesap verme

Görüldüğü gibi bütçe sistemi asil-vekil ilişkisinde asillerin vekillerin yaptığı eylemleri denetlemesi sağlayan ve vekillerin asillere yaptığı eylemlere ilişkin hesap verme sorumluluğunu artıran en önemli araçlardan biridir. Bütçe süreci ise bir dizi asil- vekil ilişkisinden oluşan süreci anlatmaktadır.

Temsili demokrasilerde bir takım sorunlar mevcuttur. İlk olarak; temsili demokratik sistemlerde seçmenlerle siyasal iktidarlar ve kamu hizmetlerinden yararlananlar arasında sorumluluk ve hesap sorma ilişkileri birbirinden kopuk ve dolaylı bir biçimde gerçekleşmektedir.³⁷ Siyasal iktidarla oy veren seçmen arasında doğrudan doğruya sorumluluk ilişkisi bulunmamaktadır. İktidarla vatandaş arasında

³⁶ **Ibid.**

³⁷ Ulvi Savran, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara, Atlas Yayınları, 2004, s. 42

temsilciler bulunmaktadır. Dolayısıyla temsili demokrasilerde vatandaşların kamu politikalarının belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi süreçlerine doğrudan katılabilmeleri ve sistemin işleyişi hakkında bilgi edinebilmeleri ve denetim gücünü kullanabilmeleri pek de mümkün değildir.³⁸ Temsili demokratik sistemlerde diğer önemli bir sorun “Katılım” sorunudur. Vatandaşlar ancak seçimlerde demokratik sisteme katılabilmektedirler. Bunun dışında kamusal kararların alınmasında ve bunların uygulanmasında pasif kalmaktadırlar. Demokrasi ve demokratik yaşamın temsili demokrasi bağlamında yaşanıyor olmasının ortaya çıkardığı önemli sorunlardan bir diğeri de seçilmiş olan temsilcilere ve temsili kurumlara olan güvenin gittikçe azalmakta olmasıdır.³⁹ Bu güven kaybının temelinde asil - vekil ilişkisine dayanan temsili demokratik sistemlerde vatandaş, politikacı ve bürokratların farklı çıkarlar peşinde koşmaları yatar. Yani asillerle vekillerin amaçları aynı değildir ve hatta bazen bu amaçlar çelişmektedir.⁴⁰ Ancak bir takım mekanizmalarla bu çıkar çatışmaları en aza indirilebilir. Asil, vekilin yaptıkları hakkında yeterli bilgiye sahipse ve vekili izlemenin maliyeti yüksek değilse bir sözleşme ile vekilin görevleri tanımlanabilir ve vekilin refahı bu görevleri yeterince yerine getirip getirmediğine bağlanabilir. Eğer sözleşmenin yaptırım gücü yüksek ise çıkar çatışmaları önlenir. Siyasal ve yönetsel sorumluluğun sağlanmasında formel kurumların en önemlisi anayasadır.⁴¹ Anayasa, devlet ve vatandaş ile devletin kendi içyapısındaki asil - vekil ilişkilerinde uyulması gereken temel ilkeleri ortaya koyan esas belgedir.

³⁸ **Ibid.**

³⁹ Sağır, **op.cit.**, s.10

⁴⁰ Atiyas, **op.cit.**, s. 5

⁴¹ İzak Atiyas, Şerif Sayın, **Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, TESEV Yayınları, 1997, s. 6

Vatandaşların hükümet üzerindeki denetimini daha da güçlendirici bir takım mekanizmaların geliştirilmesi temsili demokrasilerin iyi işleyebilmesi için oldukça önem taşımaktadır. Siyasi sorumluluğun sağlanmasında vatandaşların elindeki en önemli yaptırım aracı seçimlerdir.⁴² Bu yaptırım aracının etkin olup olmaması, başka değişkenlerin yanı sıra, vatandaşların hükümetin icraatlarını ne kadar değerlendirebildiklerine, bu değerlendirmeyi yapmak için ne kadar bilgiye sahip olduklarına bağlıdır. Bu nedenle hesap verilebilirlik ve şeffaflık, daha çok temsili demokrasilerde varlığını gösteren bir kavramdır.

Temsili demokrasinin uygulandığı ülkelerde, vatandaşlar kendilerini temsil eden politikacılara ve bürokratlara temsil yetkisini verirken onların “Kamu yararı” ile hareket edecekleri ve bu doğrultuda mal ve hizmet üreteceklerini; tüm politikaların kamu yararı çerçevesinde yürütüleceğini varsayarak bu yetkiyi verirler. Oysaki bazen politikacılar ve bürokratlar kamu yararı yerine kendi çıkarlarını maksimize edecek yönde hareket edebilirler. Bunu önlemek veya en azından bu durumu asgari düzeyde tutabilmek için birçok denetim ve hesap verme mekanizması kurulmuştur. Vatandaşların oy verirken ve politikacıların bürokratlarını seçerken sistemin sağlıklı işleyebilmesi için yeterli bilgiye sahip olmaları gerekir. İşte saydamlık dediğimiz kavram da bu denetim mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekli bilginin sistem tarafından üretilmesi olarak tanımlanabilir. Temsili demokrasilerde hükümetlerin şeffaf ve hesap verebilir yani yaptığı uygulamalardan sorumlu olması beklenir. Bu sorumluluk, hükümetin yaptığı tüm eylemlerin yasal dayanağının olması

⁴² Ibid.

çerçevesinde parlamentonun ve vatandaşların hükümet üzerindeki en önemli denetim mekanizmasıdır.

Temsili ve liberal demokrasilerde halkın daha çok katılımının sağlanması, şeffaf bir yapının oluşturulması ve hesap verilebilirlik mekanizmasının etkin bir şekilde yürütülebilmesi; bilim ve teknolojik alanlardaki gelişmelerle gerçekleştirilebilmektedir.⁴³ İletişim ve bilgi işlem alanlarında yaşanan gelişmeler sayesinde artık vatandaşlar yöneticilerin uyguladıkları politikalar ve yaptıkları işlemler hakkında daha fazla bilgi sahibi olabilmektedir.⁴⁴

Hesap verilebilirlik alanında vatandaş, politikacı ve bürokrat üçlüsü içerisinde politikacı-vatandaş arasındaki en iyi denetim mekanizması bahsedildiği gibi seçimlerdir. Ancak diğer bir denetim mekanizması olarak bilim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmeler ışığında “medya” gibi iletişim araçlarının etkinliği görülebilir.⁴⁵ Bu iletişim araçlarından medyanın rolü ayrı bir öneme sahiptir. Medya bağımsız, profesyonel ve sağlıklı olmalıdır. Çünkü medya, saydamlık çerçevesinde vatandaşlara doğru bilgiyi aktarmanın en etkili yoludur. Böylelikle politikacıların ve bürokratların performansları doğru bir şekilde ölçülebilir. Aynı zamanda medya, karmaşık yapıda olan politikaların vatandaşlara daha anlaşılır bir şekilde aktarılmasının da en etkili yollarından biridir.⁴⁶

⁴³ Sağır, **op.cit.**, s.17

⁴⁴ Savran, **op.cit.**, s. 42

⁴⁵ Ferhat Emil ve İzak Atiyas, “Political Economy of Governance Failures, Crises and Opportunities for Reform”, **Femise Country Profiles Project Turkey: Governance and Institutional Issues**, September 2005, s. 5

⁴⁶ **Ibid.**

Kısaca, vatandaş ile politikacı arasındaki hesap verilebilirliğin ve saydamlığın sağlanmasında; vatandaşların politikacıların yaptığı eylemlerden haberdar olmasında en etkili iletişim aracının medya olduğunu söyleyebiliriz. Hesap verilebilirliğin diğer ayağını oluşturan politikacı - bürokrat ilişkisi de oldukça önemlidir. Çünkü politikacılar kendi başlarına politik kararlar alıp bunları yürütemezler. Bürokratlara ihtiyaçları vardır. Ancak politikacılar bürokratlar üzerinde mükemmel işleyen bir kontrol mekanizmasına sahip değildir. Politikacı ile bürokrat arasındaki hesap verme mekanizmasının iyi işlemesi sadece bu ikili arasındaki sorumluluğu değil aynı zamanda her ikisinin vatandaşlara karşı sorumluluğunu da sağlamaktadır.

Sonuç olarak, temsili demokrasilerde vatandaşların kamu hizmeti politikalarının belirlenmesi ve uygulanması konularında hükümetten bilgi isteyebilmeleri, uygulamalar konusunda görüş ve eleştirilerini açıklayabilmeleri ve herhangi bir başarısızlık ortaya çıktığı zaman bu başarısızlıkların nedenlerini sorgulayabilmeleri demokratik alanda gerçekleştirilen reformlar neticesinde kabul edilen “şeffaflık ve hesap verebilirlik” ilkeleri ışığında mümkün olabilmektedir.⁴⁷ Bu ilke aynı zamanda iyi yönetişimin temel ilkeleri arasında da sayılmıştır.

⁴⁷ Savran, *op.cit.*, s. 43

1.5. Tarihsel Süreç: “Ortaçağ Avrupa’sından Güneydoğu Asya Krizine, Kavramın Doğuşu”

Mali saydamlığın uluslararası alanda ortaya çıkışında asıl tetikleyici olan faktör Güneydoğu Asya krizi olarak görülse de bu kavram, çok eski dönemlerde bile varlığını göstermiştir.

Ortaçağ Avrupa’sında çoğunluğu köylü olan halk fakir; kilise ve derebeyleri ise müthiş bir zenginlik içindeydi. Zengin derebeyleri, fakir halk üzerinde zora dayanan ağır baskılar uyguluyorlardı. Dolayısıyla bu baskılar altında ezilen halk, kanunsuz bir şekilde toplanan ağır vergilere itiraz edememekteydi. Halkın kanunsuzca alınan vergileri ve devlet kaynaklarını sorgulayamaması, demokrasinin gelmesiyle son bulmuştur. Demokrasi ile birlikte yönetime katılan halk, artık devletin topladığı vergileri ve yaptığı harcamaları sorgular hale gelmiştir. Keyfi olarak alınan vergilerin yerine kanunlara dayalı bir vergi sistemi gelişmiştir. 18. ve 19. yüzyılda daha belirgin bir şekilde ortaya çıkan ve daha sonra tüm Kıta Avrupa’sına yayılan özgürlük ve demokrasi gibi kavramlar sayesinde artık vergiler ve harcamalar kanunlara dayalı olarak yapılmaya başlamıştır. Bilinç düzeyi artan halk, alınan vergileri ve yapılan harcamaları sorgular hale gelmiştir.

Halkın bilinçlenmesi ve yapılan harcamaların ve toplanan vergilerin hesabını sorması, bütçe ile ilgili ilk temel belge olarak sayılabilecek Magna Carta Libertatum (1215)’a kadar uzanır.⁴⁸ Bu belge ile birlikte “bütçe hakkı” kavramı da ortaya çıkmıştır. Bütçe hakkı, kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri

⁴⁸ Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, 7. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2001, s.113

karşılacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisidir.⁴⁹ Magna Carta, kralın vergi koyma ve harcama yetkisini kısıtlayan bir belgedir. Fakat halk adına kamu gelirlerinin toplanması ve harcamaların yapılması konusunda parlamentoların yetkili kılınması ancak 17. yüzyılda mümkün olmuştur. Dolayısıyla 17. yüzyıl ile birlikte halk, gelirler ve harcamalar üzerindeki denetim yetkisini parlamentoya aktarmıştır. Bütçe hakkını elinde bulunduran parlamentoların ise harcamalar ve toplanan vergiler üzerindeki denetimini nasıl daha iyi yapabileceği, hala daha tartışılan bir konudur. Dolayısıyla parlamentonun bu yetkisini daha iyi kullanabilmesi için sürekli yeni kavramlar ortaya atılmaktadır. Mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve performans esaslı bütçeleme gibi kavramlar önem kazanan bu kavramlardan bazılarıdır.

Bütçe hakkı, devletlerin siyasi rejimlerdeki değişimle beraber değişmiş ve gelişmiştir. Ayrıca demokratik alanlarda yaşanan gelişmelerin de saydamlık ve hesap verme kavramları üzerinde etkisinin olduğu da açıktır. Çünkü harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanmasının kurallara bağlanması, mali saydamlığın gelişiminde önemli rol oynamaktadır. Mali saydamlık kavramı daha çok bütçeler açısından önem taşıyan bir kavramdır. Totaliter rejimlerden demokratik rejimlere geçiş sürecinde yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım hakkı kurallara bağlanmıştır. Böylelikle bütçeler birer sosyal sözleşme niteliği kazanmıştır.

Günümüzde sosyal sözleşme niteliği taşıyan bütçeler, yetki devrini de içermektedir. Parlamentolar, millet adına bütçeyi onaylayarak icra organlarına

⁴⁹ Nihat Edizdoğan, **Kamu Maliyesi 1**, 6. Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi, 1998, s.105

kaynak bulma, harcama yapma ve gelir toplama yetkisi vermektedir. Yani parlamentodan harcama kuruluşlarına aktarılan bir yetki devri söz konusudur. Bu sosyal sözleşmede en önemli unsurlardan biri de topluma ait kaynakların nasıl ve nerelerde kullanıldığının hesabının verilmesidir. Dolayısıyla bununla bağlantılı olarak bu denetim mekanizmasının iyi işleyebilmesi için saydamlığın olması oldukça önem arz etmektedir.

Bütün bu Magna Carta Libertatum'dan günümüze kadar uzanan demokratik süreçte saydamlık kavramının adım adım önem kazanmasında son dönemlerde en tetikleyici unsur olarak Güneydoğu Asya krizini görebiliriz. 1997 yılında Doğu Asya'da yaşanan finansal krizin en önemli sebeplerinden birisi olarak piyasalarda yeterli şeffaflığın olmaması görülebilir.⁵⁰ Bu nedenle kamu ve özel sektörün piyasaya karşı sorumluluklarının kapsamı yeniden gözden geçirilmiştir. Devletin hesap ve işlemlerinin yeterince açık olmaması ve kamuoyunun bilgisine yeterli düzeyde sunulmaması piyasa ekonomisinin en önemli faktörlerinden biri olan bilgi akışkanlığının önüne ket vurarak piyasada asimetrik enformasyona yol açmıştır. Bu durum, krizin ortaya çıkmasında en önemli aktörlerden biri olarak görülmüştür. Krizin olumsuzluklarını en aza indirebilmek ve tekrarına karşı önlem alabilmek için bir takım uluslararası standartlar getirilmiştir. Bu standartlar esas olarak aşağıdaki noktalar üzerinde yoğunlaşmıştır:⁵¹

1) Makroekonomik Politika ve Verilerde Saydamlık

- Para ve Finans Politikalarında Saydamlık

⁵⁰ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık", DPT, Ankara, 2000, s.25

⁵¹ Ferhat Emil ve H.Hakan Yılmaz, **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, 2004, s.12

- Kamu Maliyesinde Saydamlık
- Veri Yayınlamada Saydamlık

2) Piyasa Mekanizmasının Kurumsal Altyapısının Güçlendirilmesi

- İflas Hukuku
- Şirket Yönetim Tarzının Değiştirilmesi
- Muhasebe
- Denetim
- Ödeme Sistemleri

3) Bankacılık ve Diğer Finans Sektörünün Düzenlenmesi ve Denetimi.

Dolayısıyla bu standartlarla beraber mali saydamlık kavramı ekonomik, finansal ve mali alanlarda ülkeler için oldukça önemli bir kavram haline gelmiştir.

1.6. Krizler ve Saydamlık

Saydamlık kavramına atfedilen önem yaşanan finansal krizler neticesinde daha da artmıştır. Meksika, Güneydoğu Asya ve Rusya krizleri sonrasında saydamlık ülkeler için daha önemli hale gelmiştir. Saydamlığın zayıf olduğu ülke örneklerinde

büyümenin de yavaş olması, saydamsızlığın uzun dönemde büyüme üzerinde olumsuz etki yaptığı gibi bir sonuç ortaya çıkarmıştır.⁵²

Hükümetler, merkezi planlamanın uygulamada başarısız olmasından sonra, piyasalara olan müdahaleci düzenlemeleri kaldırmaya başlamışlardır. Liberalizasyon⁵³ ekonomik büyümenin bir şartı olarak görülmüş, mali sistem libere edildikçe de mali kurumların riskli işler nedeniyle zarara uğrama olasılığı daha da artmıştır.⁵⁴ Çünkü Liberalizasyon bankaların daha riskli kredi vermelerini teşvik ettiğinden kriz olasılığını daha da artırmıştır. Esas olarak finansal piyasalarda bir düzensizlik varsa bankalar kredi alanlarla ilgili çok az bilgi sahibi olurlar ya da edindikleri bilgileri etkin ve verimli bir şekilde kullanabilecek yetenekleri yoktur. Bu bilgi asimetrisi ve etkinsizlik sonucu bankalar, pek çok kredi çekene küçük miktarlarda kredi vermeye başlar.⁵⁵ Krediler küçük olunca yatırımlar da az ve verimsiz olur. Kredi yetersizliğinden dolayı yüksek verimlilik sağlayabilecek projeler, düşük verimli projeler haline gelir. Ancak eğer ekonomi saydamsa bilgi akışı hızlı ve etkin olur. Dolayısıyla bankacılık sistemi ve finansal piyasalar etkin işler. Bunun aksine saydam olmayan bir yapıda güncel bilgileri öğrenme, bilgi akışının yavaş olmasından dolayı pek mümkün olmadığı için kredilerin verimsiz ve sürdürülemez dağılımına neden olur. Daniel Kaufman ve Gil Mehrez tarafından Dünya Bankası bünyesinde gerçekleştirilen çalışmada bir takım ekonometrik analizler yapılmış ve bu analizler sonucunda makro ekonomik bilgilerin ve hükümet

⁵² Daniel Kaufman and Gil Mehrez, **Transparency, Liberalization and Banking Crisis**, World Bank, February 2000, s.1

⁵³ Dar anlamda liberalizasyon, Anne O. Krueger (1986:16)'e göre var olan kontrollerin tamamen ortadan kaldırılarak ya da daha sınırlayıcı olan kontrollerin yerlerine daha az sınırlayıcı olanları ikame edilerek etkilerinin yok edilmesi ya da azaltılması şeklindeki politika uygulamalarıdır.

⁵⁴ Ali Alp, **Uluslar arası Mali Piyasadaki Gelişmeler ve Türkiye**, Ankara, IMKB Yayını, 2002, s.155

⁵⁵ Kaufman, **op.cit.**, s.2

politikalarının saydam olduğu bir ÷lkede finansal kriz olasılığının daha düşük olduğu gör÷lm÷ştür.⁵⁶ Bu çalışmaya göre şeffaf olmayan ve ahlaki tehlike (moral hazard) probleminin var olduğu bir finansal sistemde finansal kriz olasılığının daha fazla olduğu ekonometrik analizlerle kanıtlanmıştır.

Finansal liberalizasyonun olduğu bir yapıda finansal krizlerin olması doğaldır. Ancak finansal liberalizasyon ve saydamsızlık birleşince bu olasılık daha da yüksek olmaktadır. Bu durum dışa açık bir finansal sistem benimseyen ÷lkelerin her zaman finansal krizle karşı karşıya kalacağı gibi bir yanılsamaya neden olmamalıdır; sadece ÷lkeler finansal sistemlerini liberalleştirirken saydamlığı da artırmaya gayret göstermelidir. Böylece finansal kriz olasılığı azaltılmış olur.⁵⁷

Kısaca, salt tek bir faktörün kriz üzerindeki muhtemel etkisi net bir biçimde saptanamamış olmakla birlikte; finansal liberalizasyon, saydamsızlık ve iyi işlemeyen bir denetim sisteminin var olduğu bir ÷lke için finansal kriz olasılığının oldukça yüksek boyutlarda olduğu söylenebilir.⁵⁸ Böyle bir durumda ÷lkeler finansal liberalizasyondan kaçınmak yerine (özellikle de geçiş sürecinde) daha şeffaf olma yoluna gitmelidir. Ayrıca hızlı bir finansal liberalizasyon yerine güncel bilgi akışını sağlama ve yeni bilgileri temin edebilme açısından daha yavaş bir liberalizasyon süreci, finansal sistemin yeni yapıya adapte olması ve daha sağlıklı işlemesi bakımından oldukça önemlidir.⁵⁹

⁵⁶ **Ibid.**, s.2

⁵⁷ **Ibid.**, s.3

⁵⁸ **Ibid.**, s. 13

⁵⁹ **Ibid.**, s.22

Bahsedildiği gibi globalizasyon ile birlikte sermayenin uluslararası dolaşımına konulan kısıtlamalar kaldırılmış ve böylelikle iç finansal sistem dışarıdan gelen etkilere açık hale gelmiştir.⁶⁰ Globalizasyon ile birlikte özel sermayenin ülkeler arasındaki dolaşımı özellikle bankacılık kesimi aracılığıyla artmıştır. Bu durum bankacılık kesiminin de uluslararası krizlerden etkilenir bir hal almasına neden olmuştur.

Finansal krizlerin nedenleri üzerine üç teori geliştirilmiştir.⁶¹ Bunlardan birincisi Fisher, Charles Kindleberger ve Hyman Minsky'nin temsil ettikleri devresel dalgalanmalar görüşü, ikincisi Fridman ve Schwartz'ın temsil ettiği parasalcı görüş ve üçüncüsü de asimetrik enformasyon yaklaşımıdır. Bu yaklaşımlarda asimetrik enformasyon veya bilgi eksikliği yaklaşımı saydamlık kavramının uluslararası alanda önem kazanmasında en büyük etken olarak görülebilir. Asimetrik bilgi yaklaşımında herkesin piyasa hakkında aynı bilgiye sahip olmaması, finansal krizlerin ana nedeni olarak görülmektedir. Asimetrik bilgi problemine bağlı olarak ters seçim etkisi, ters teşvik etkisi ve borcun geri ödenememesi anlamına gelen ahlaki tehlike problemleri meydana gelmektedir. Böylelikle finansal piyasalarda fonların etkin bir şekilde dağılması önlenerek piyasa başarısızlığı ve ardından da finansal bir kriz yaşanmaktadır.

Geleneksel iktisat teorilerinin piyasalarda tam bilginin olduğu varsayımı, 1970'li yıllarda piyasa hakkında bireylerin hepsinin aynı bilgiye sahip olmasının

⁶⁰ Alp, **op. cit.**, s.155

⁶¹ Nedret Demirci, **Finansal Krizlerin Anatomisi Modern Kriz Teorileri Işığında Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye**, Ankara, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Temmuz 2005, s.18

bilgiyi edinmenin maliyetli olmamasından dolayı mümkün olmadığı ve dolayısıyla piyasalarda asimetrik enformasyonun olduğu görüşleriyle önemini kaybetmiştir.⁶²

Asimetrik enformasyon yaklaşımına göre, liberalizasyonla birlikte piyasaların dışa açılması sonucu ülkeler arasında yapılacak olan yatırımlar veya borç ilişkilerinde yatırımcıların risklilikleri hakkında bilgi sahibi olmak daha zordur.⁶³ Bu nedenle sınırların açılması ile birlikte yurt içine gelen sermayenin güvensizlik nedeniyle tekrar kaçması olasıdır. Eksik bilgi “asil - vekil”⁶⁴ problemine neden olarak yatırımlar üzerinde negatif etkide bulunur. Asiller, yeni liberalize olmuş ülkelerin piyasaları hakkında vekillere göre daha az bilgi sahibidirler. Bu nedenle vekiller yatırımları asiller adına kendi bildikleri gibi yönetirler. Vekillerin bilgisiz olmaları veya kendi çıkarları yönünde hareket etmeleri sonucunda varlık fiyatları çok hareketli ve istikrarsız bir duruma gelebilir. İşte bu asimetrik enformasyon problemi nedeniyle finansal krizlerin oluşması kaçınılmaz bir hal alır.

Saydamlık kavramının uluslararası alanda önem kazanmasında en büyük faktör olan Güneydoğu Asya Krizi’nin pek çok nedeni olmasına rağmen çalışmamız açısından da önemli olan en büyük nedenlerinden biri yine piyasalardaki asimetrik enformasyon olgusunun varlığıdır. Asya Krizi, yaşandığı ülkelerde kendisini esas olarak mali sektörde hissettiren ve daha sonra da ekonominin diğer sektörlerine sıçrayan bir kriz özelliğine sahiptir. Krizin nedenlerini içsel ve dışsal etkenler olarak

⁶² **Ibid.**, s.31

⁶³ **Ibid.**, s.82

⁶⁴ Burada bahsedilen asil - vekil problemi firma bazında ele alınmaktadır. Hisseleri paylara bölünmüş bir şirkette firmaların hisselerini elinde bulunduran ve firmanın sahibi olan ortaklar asil; firmayı ortaklar adına yöneten yönetici ise vekildir. Vekil firmayı ortaklar adına yönetir. Vekil asilin bilmediği bir takım bilgilere sahiptir ve bu bilgileri kendi çıkarlarını maksimize etmek amacıyla kullanabilir. Böylece taraflar arasında asimetrik enformasyonun oluşması sonucu asil-vekil problemi ortaya çıkmış olur.

iki ayrı gruba ayırırsak içsel faktörler, krizin yaşandığı ülkelerin mali piyasalarının serbest piyasa mekanizması çerçevesinde etkin işleyecek ve piyasa katılımcılarına tam ve doğru bilgiyi zamanında ulaştıracak bir yapıdan uzak olması noktasında yoğunlaşmaktadır.⁶⁵ Dışsal faktörler ise uluslararası finansal kurumların söz konusu bölge ekonomilerinin genel gidişatını gördükleri halde bu ülkelere yönelik fon transferlerine hala devam etmiş olmalarından kaynaklanmaktadır.

Krizin görüldüğü Asya ülkelerinin çoğunda yaşanan diğer bir olumsuzluk mali sistemde yaşanan sorunlardır.⁶⁶ Bu sorunların en önemlisi mali kurumların mevcut yapısının ve kamuyu aydınlatma ile ilgili uygulamaların yetersiz olmasıdır. İlgili ülkelerin hemen hepsinde mali sistemde bankaların ve bu bankalar içinde kamu bankalarının ağırlığı bulunmaktadır. Diğer yandan sistem yeni kurumların girişine kapalıdır. Rekabeti engelleyen bu yapı, bankaların gerek fon talebi gerekse de fon arzında etkinlikten uzaklaşmasına neden olmuş ve önceleri ekonominin en verimli alanlarına fon plase ederken kriz öncesi dönemde hem fon talebi hem de arzı bakımından etkinliğini kaybetmiştir. Çünkü kamu bankalarının fon dağıtım kriterleri arasında ekonomik faktörlerden başka politik ve usulsüz kredi dağıtımı gibi faktörler de bulunmaktadır.

Asya Krizi, mali piyasaların rekabetçi bir yapı içinde faaliyet gösterecek şekilde tasarlanmasının ve piyasa katılımcılarının yatırım kararlarında kullanacakları bilgilere tam ve doğru bir şekilde ulaşacakları bir ortamın oluşturulmasının önemini bir kez daha ortaya koymuştur.

⁶⁵ Alp, **op. cit.**, s.167

⁶⁶ Alp, **op. cit.**, s.168

Buraya kadar anlatılanlar ışığında liberalizasyon ve globalizasyonun kriz olasılıklarını artırdıkları aşîkardır. Ancak yapılması gereken bunlardan kaçmak değil birtakım önlemler almaktır. Alınması gereken önlemleri şöyle sıralayabiliriz:⁶⁷

- Şeffaflık,
- Yeterli muhasebe standartları,
- Yüksek sermaye yeterliliği oranları,
- Etkin ve kurallara bağlı denetim,
- Rezervlerin yeterli düzeyde tutulması,
- Uluslararası nihai ödünç verme fonksiyonunun yerine getirilmesi,
- Uluslararası antlaşmalar,
- Makroekonomik politikalar... vb şeklinde sıralanabilir.

Krizin nedenleri arasında bilgi eksikliğinin ne denli önemli olduğu ortadadır. Yabancı ülkelere borç veren kurumlar, bu ülkelerin gerçek durumlarını anlamakta oldukça yetersiz kalmışlardır. Bu bilgi eksikliği tek bir ülkenin değil zincirleme olarak tüm ülkelerin temel sorunu haline gelmiştir. Bu yüzden artık bu sorun uluslararası bir problem haline dönüşmüş ve başta IMF olmak üzere birçok kuruluşun ilgi odağı haline gelmiştir. Buna paralel olarak şeffaflığın sağlanması bağlamında bir takım uluslararası standartlar ve kodlar geliştirilmiştir.

⁶⁷ Ibid., s.169

1.7. Mali Saydamlığın Ükelere Katkısı

Mali saydamlığın ülkelere sağladığı katkıları şöyle sıralayabiliriz:

- Hükümetlerin geçmiş, şimdiki ve gelecekteki faaliyetlerine ilişkin kapsamlı ve anlaşılabilir bilginin sağlanmasında önemli bir faktördür. Böylelikle uygulanacak ekonomik ve mali politikaların başarısı artırılır.⁶⁸
- Mali saydamlık, ekonomide oluşacak kriz olasılığını azaltır. Çünkü saydamlık sayesinde mali politikalar, değişen dünya düzenine daha erken ve daha kolay bir şekilde uyum sağlayabilir. Uygulanacak politikalar kamuoyu tarafından daha kolay anlaşılır ve dolayısıyla beklentiler üzerinde olumlu etkiler yaratır.⁶⁹
- Mali saydamlık vatandaşlara politik tercihlerinden ötürü hükümetleri sorumlu tutacak bilgileri aktararak onlara yarar sağlar. Böylelikle kamuoyu hükümet faaliyetleri konusunda aydınlatılmış olur.⁷⁰
- Daha saydam bir yapı uluslararası sermaye piyasalarına erişim açısından daha olumludur.⁷¹ Daha saydam bir ülke finansal liberalizasyon ve globalizasyondan daha çok kazanımlar elde eder.

⁶⁸ International Monetary Fund, **Manual on Fiscal Transperancy**, Fiscal Affairs Department, 2007,s.8

⁶⁹ **Ibid.**

⁷⁰ **Ibid.**

⁷¹ **Ibid.**

- Sivil toplum ve uluslararası piyasaların daha fazla gözetimi sayesinde hükümetler asıl hedeflerinden biri olan sağlıklı ekonomik politikalar uygulamak ve finansal açıdan daha fazla istikrar sağlamak konusunda daha çok destek görürler.⁷² Saydamlık sayesinde kamuoyu daha iyi bilgilendirilir ve kamuoyu tarafından destek görmüş politikaların başarısı artar. Başarılı politikaların yürütüldüğü bir ekonomide ise sürdürülebilir makroekonomik istikrar ve büyüme sağlanır.
- Bütçeye ilişkin bilgilerin zamanında yayınlanması, piyasaların hükümetin hedeflerini değerlendirmesinde kolaylık sağlar ve piyasaların bu hedefler doğrultusunda kendini ayarlamasına imkan verir.⁷³
- Hükümetler üzerinde yapıcı bir mali disiplinin sağlanmasında en önemli faktörlerden biridir.⁷⁴
- Mali saydamlık sayesinde hükümetlere duyulan güven artar.⁷⁵ Hükümetlere olan güvenin arttığı bir ortamda uygulanacak politikalara kamuoyunun desteği artar ve borçlanmanın maliyetleri de düşer.
- Saydamlık sayesinde ekonomik, politik ve mali istikrar sağlanmış olur. Saydamsızlık ise istikrarsızlıklara neden olur, verimliliği azaltır ve eşitsizlikleri artırır.⁷⁶

⁷² Ibid.

⁷³ Kopits, *op.cit.*, s. 121

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

- Mali saydamlık sürdürülemez politikaların siyasal riskini artırır.⁷⁷
Saydamsızlık, kamu yararına uygun olmayan eylemlerin ve savurganlıkların uzun yıllar fark edilmemesine neden olur.
- Saydam bir kamu mali sistem ve muhasebe sistemi, piyasalara hükümetlerin gerçekte hangi mali işlemleri yaptığı ve bunları bütçeye ne şekilde yansıttığını karşılaştırma imkanı verir.⁷⁸
- Mali saydamlık, mali politikaların sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi, iyi yönetişimin sağlanabilmesi ve devlet faaliyetlerindeki mali bütünlük için gerekli bir kavramdır.⁷⁹
- Saydamlık hükümetlerin topluma karşı daha sorumlu ve hesap verebilir hale gelmesini sağlar. Dolayısıyla bu sayede yolsuzlukların büyük ölçüde azaltılmasına olanak sağlanmış olur.⁸⁰
- Saydamlık ekonomiler için önemlidir. Kaynakların tahsisinde etkinliğin sağlanması, verimliliğin artırılması ve ekonomik büyümenin sağlanmasında önemli faktörlerden biridir.⁸¹

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Daniel Kaufman and Tara Wishwanath, **Towards Transparency in Finance and Governance**, The World Bank Draft, September, 1999,s.2

⁸¹ Ibid.

- Saydamsızlığın olduğu ülkelerde piyasalarda bilgi noksanlığı olduğundan işlem maliyetleri artar ve piyasa başarısızlıkları oluşur. Dolayısıyla saydamlık piyasa başarısızlıklarının oluşmasını önleyen ve buna bağlı olarak finansal krizlerin olasılığını azaltan faktörlerden biridir.⁸²
- Saydamlık kamuoyunun kaynakların nasıl kullanıldığını izlemesine olanak sağlar. Dolayısıyla kamu kaynaklarını izleyebilen halk önünde politikacılar ve bürokratlar kamu yararına uygun davranmaya özen gösterirler. Böylelikle kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini etkinleştirir.
- Saydamlık sayesinde devlet, topluma karşı daha sorumlu ve hesap verebilir hale gelir. Saydamlık, hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli araçlardan biri olarak demokrasinin hakim olduğu ülkelerde sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların iktidardan uzaklaştırılmasına imkan verir.
- Saydam bir mali sistem, bilgilere tam, doğru ve zamanında ulaşılmasına ve hiyerarşi içerisinde kimin ne yaptığının bilinmesine imkan vererek kamu kesiminde sorumluluk dağılımını kolaylaştırır.
- Mali saydamlığın açıklığı gerektirmesi, kamu harcamalarında etkinliği artırır. Örneğin kamu alımlarının saydam bir şekilde yapılması ihaleye fesat karıştırılmasını güçleştirir.

⁸² Ibid.

- Genel olarak saydamlığın yaygın olarak uygulandığı demokratik ülkelerde performans kriteri ön plana çıkar.
- Denetim sistemi güçlenir; hukuka bağlılık ve yönetimde etkinlik sağlanır.
- Mali saydamlık rüşvet ve yolsuzlukların azalmasında hatta tamamen ortadan kaldırılmasında en etkili faktörlerden biridir.
- Yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine ve bu ilişkilerin sağlam bir zemine oturtulmasına olanak sağlar.⁸³
- Mali saydamlığın uluslararası standartlara bağlanması sayesinde devlet faaliyetleri uluslararası alanda karşılaştırılabilir hale gelir ve bu çerçevede ülkeler kendi ekonomik ve mali durumlarının değerlendirmesini şeffaf bir şekilde yapabilirler.

Aşağıda bazı sakıncaları da sayılacak olan mali saydamlığın ülkelere katkısının küçümsenemeyecek boyutta olduğu açıktır.

⁸³ Ibid.

1.8. Mali Saydamlığa Yönelik Riskler

Ülkelerin istikrarı için bu denli önemli olan mali saydamlık kavramının az sayıda da olsa sakıncalı olduğu noktalar da mevcuttur. Bu sakıncaları şöyle sıralayabiliriz:

- Mali saydamlığın sağlanabilmesi ve saydamlığa ulaşmak için yapılan tüm çalışmalar, ülkeler için yüksek maliyetler teşkil eder. Çünkü mali saydamlığın en önemli unsurlarından biri olan bilgilerin ulaşılabilirliğinin sağlanması, teknik bir donanım gerektirir.⁸⁴ Bütün bilgilerin merkezileştirilerek ulaşılabilirliğini sağlamak, kurumsal yapının da buna elverişli bir şekilde organizasyonunu zorunlu kılar. Verilerin anlamlı olabilmesi için kullanılan tekniğin de anlamlı olması gereklidir. Muhasebe ve raporlama sistemi ise, mali faaliyetleri değerlendirmeye olanaklı kılacak şekilde yapılmalıdır. Bu ise ön maliyet gerektiren bir işlemdir.
- Kurumsal düzenlemelerin ve hesaplamaların her zaman kamu yararına olabilmesi için bilgilerin zamanında açıklanması konusunda verilecek devlet kararı oldukça önemlidir.⁸⁵ Bazı durumlarda, devletin büyük politik hedefleri, hedeflere varmak için alınacak tedbirler demeti ve mali niyetin karar verilir verilmez hemen açıklanmış olması durumunda, bu açıklamanın ardından yapılan durum değerlendirmeleri ve müzakereler sonucunda, başlangıçtaki hedefler ve tedbirlere bir alternatif getirildiği görülür. Bu yüzden politik

⁸⁴ Kopits, *op.cit.*, s. 121

⁸⁵ *Ibid.*

hedefler tam anlamıyla olgunlaşmadıkça açıklanmaması gerekmektedir. Saydamlığın olduğu ülkelerde bilgi akışı hızlı ve kolay olduğu için politik hedeflerin tam ve zamanında kamuoyuna açıklanması, belirlenen hedefe ulaşmada oldukça önemlidir.

- Saydamlık, genel refaha aykırı olabilen politikalarda belirli bir grubun davranışları sonucuysa, risk taşır. Örneğin para politikası uygulamalarında yetkililer, gelecekteki döviz kuru ya da faiz oranlarında etkinliği maksimize etmek ve haksız kazançları minimize etmek için bu konudaki niyetlerini açıklamak istemezler. Mali alanda sübvansiyonlar ve vergi harcamalarında yapılacak olgunlaşmamış açıklamalar da istenilen amaçlarda etkinsizlik yaratır. Bu durum haksız kazanca yol açabileceği gibi gereksiz yere bütçe maliyetini artırır. İleride yapılacak olan yatırımlarda vergi indirimi yapılacağı haberi, yatırımların ertelenmesine yol açabilir. Bu yüzden kamu maliyesinde saydamlık için en önemli şart olan verilerin açıklanmasının etkinlik tarihinden önce yapılmamasına son derece dikkat edilmelidir.

1.9. Mali Saydamlığın Boyutu

Mali saydamlığın üç önemli boyutu olduğunu söyleyebiliriz.⁸⁶ Saydamlığın birinci boyutu devletin işleyişi ve yapısının, uygulayacağı maliye politikalarının, devlet hesapları ve projeksiyonlarının kamuya açık olmasını ifade etmektedir.

⁸⁶ Emin Dedeoğlu et.all, Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler ve Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor, **Devlet Reformu Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 47

İkinci boyutu daha belirgin olarak; ister merkezi hükümet içinde isterse merkezi hükümet dışında üstlenilmiş olsun, devlet adına girilmiş yükümlülükler ve sürdürülen aktiviteler hakkında “zamanında, güvenilir, kapsamlı, anlaşılabilir ve uluslararası karşılaştırmalara elverişli niteliklere haiz bilgiye kamunun ulaşabilmesini” içermektedir. Bu doğrultuda, bütçe dokümanları ve diğer mali raporların yayınlanması, bu raporlarda merkezi devlet idaresi dışında yürütülen yarı mali işlemlerin boyutları hakkında tasnif edilmiş bilgilere yer verilmesi saydamlığın gerekleri olarak sayılmaktadır. Mali saydamlığın üçüncü boyutu kurumsal davranışlarla ilgilidir. Atanmış bürokratlar ile seçilmiş milletvekili ve bakanlar arasındaki ilişkilerin sınırlarının net bir biçimde çizilmesi, bilgi edinme özgürlüğü ve bunun kamu görevlileri açısından sistematik kurallara bağlanması, siyasetçi-basın-bürokrat alemi ilişkisinin etik kurallarının ve çerçevesinin çizilmesi, kamu ihale süreçlerinin ve kamuya eleman alma ve çalıştırma esaslarının saydamlaştırılması kurumsal düzenlemeler içeren ciddi bir devlet reformunun yapı taşlarını oluşturmaktadır.

Mali saydamlığın boyutunu değerlendirirken ülkemiz açısından getirilebilecek diğer bir yaklaşım, ulusal ve uluslararası boyutudur. Uluslararası boyutta saydamlık ile ilgili olarak uluslararası kuruluşların rolü değerlendirilecek, ulusal boyutta ise Türkiye’de saydamlık ile ilgili olarak yürütülen çalışmalar ele alınacaktır.

II) MALİ SAYDAMLIK VE ULUSLARARASI BOYUTU

2.1. Mali Saydamlıkta Uluslararası Kuruluşların Rolü

Mali saydamlığın ortaya çıkışında tetikleyici unsur olarak görülen Latin Amerika ve daha ağırlıklı olarak da Güneydoğu Asya’da ve en son olarak da ülkemizde yaşanan finansal krizler, bu alanda mevcut uluslararası yapıların birçok zayıflığını ortaya koymuştur. Bu zayıflıkların büyük bölümünün de ülkeler arasındaki büyük çaplı sermaye hareketleri ile ilgili olduğu görülmüştür.⁸⁷ Bu krizlerin sonucunda küreselleşmenin yararları olduğu kadar zararlarının da olduğunun farkına varılmıştır. Küresel piyasaların üç türlü “piyasa başarısızlığından” etkilendiği görülmektedir.⁸⁸ Bunlardan birisi asimetrik enformasyondur. İkinci unsur negatif dışsallıklar ve piyasa başarısızlığının son unsuru da borç verenlerin herhangi bir olumsuzluk durumunda alacaklarını garanti altına alabilmelerine yardımcı olabilecek bir uluslararası sözleşme yaptırım hukukunun bu piyasalarda geliştirilmemiş olmasıdır.

Bu gibi aksaklıklar sonucunda küresel alanda yaşanan finansal krizlerin bir daha yaşanmaması ya da yaşansa bile zararlarının en aza indirilmesi için uluslararası kuruluşlara düşen görevler, 1997’den sonra yeniden tartışılmaya başlanmıştır. Ülkelerde yaşanan ekonomik ve mali içerikli hareketler ile politika kararlarının ortak

⁸⁷ Ferhat Emil ve H. Hakan Yılmaz, **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, İstanbul, TESEV Yayınları, Şubat 2004, s.11

⁸⁸ **Ibid.**

bir alanda takibi için “kodlar ve standartlar” olarak adlandırılan bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu kodlar ve standartlar, üç ana nokta üzerinde yoğunlaşmıştır:⁸⁹ Bunlar;

1) Makroekonomik Politika ve Verilerde Saydamlık

- Para ve Finans Politikalarında Saydamlık
- Kamu Maliyesinde Saydamlık
- Veri Yayınlama

2) Piyasa Mekanizmasının Kurumsal Altyapısının Güçlendirilmesi

- İflas Hukuku
- Şirket Yönetim Tarzının Değiştirilmesi
- Muhasebe
- Denetim
- Ödeme Sistemleri

3) Bankacılık ve Diğer Finans Sektörünün Düzenlenmesi ve Denetimi.

- Bankacılık, Hisse senedi, Sigorta sektörlerinde gözetim ve denetim

Olarak özetlenebilir.

Dolayısıyla bu standartlarla beraber mali saydamlık kavramı ekonomik, finansal ve mali alanlarda ülkeler ve dolayısıyla da uluslararası kuruluşlar için oldukça önemli bir kavram haline gelmiştir. Çünkü finansal krizlerin ortaya çıkışında bilgi eksikliği ve asimetrik enformasyon olgusu en önemli faktörlerden biri olarak

⁸⁹ Ibid.

görülmüştür. Bilginin eksikliği ise en fazla çalışmamız açısından da önemli olan kamu maliyesi alanında hissedilmiştir. Devletin hesap ve işlemlerinin kamuya açık olmaması, genel kabul görmüş standartlara göre bilgi üretmemesi, üretilen bilginin kamunun tüm faaliyetlerini izlemeye imkan verecek içerikte olmaması, bazı gizli yükümlülükler yaratılması, piyasa kurallarının yeterince etkin çalışmasını engelleyen faktörler olarak görülmüştür.

Saydamlığın sağlanmasında uluslararası standartlara olan gereksinim yaşanan tecrübeler neticesinde daha fazla hissedilir hale gelmiştir. Bu alanda özellikle IMF başta olmak üzere bir takım standartlar geliştirilmiştir.

2.2. IMF: “İyi Uygulamalar Tüzüğü” ve Uluslararası Standartlar

IMF (Uluslararası Para Fonu - International Monetary Fund) Yönetim Kurulu Geçici Komitesi, 1996 yılının Eylül ayında sürdürülebilir küresel büyüme ortaklığını kabul ederek iyi yönetişimin ve bu doğrultuda da mali saydamlığın önemini vurgulamıştır. Sürdürülebilir küresel büyüme için mali alanda saydamlığı artırmanın gerekli olduğunu bunun için de bütçe dışı işlemlerin ve yarı mali işlem açıklarının azaltılması gerektiğini ortaya koymuştur.

OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı - Organization for Economic Cooperation and Development), Dünya Bankası (World Bank) ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar ülkelerin istikrarlı bir yapı kazanması için oldukça önemli

olan mali saydamlık kavramını belli standartlara bağlayarak saydamlığın ülkelerde ne boyutta olduğunun analiz edilebilmesine olanak sağlamışlardır. Böylelikle ülkeler, hem mali saydamlığın ne oranda olduğunu görebilme imkanına sahip olmuş, hem de diğer ülkelere nazaran bulundukları konumu değerlendirebilme olanağı kazanmışlardır. Bu yönde atılan adımlardan en önemlisi IMF Yönetim Kurulu Geçici Komitesi'nin üye ülkeler için 16 Nisan 1998 tarihinde yaptığı toplantısında ele aldığı, saydamlık ilkesi bakımından ideal kuralları düzenleyen “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) olarak görülebilir.

Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'nde IMF üyesi ülkelerde desteklenmesi istenen dört temel ilke bulunmaktadır:⁹⁰

1. Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması

1.1. Kamu sektörü ekonominin geri kalan kısmından açık bir şekilde ayırt edilmeli ve kamunun politika ve yönetim rolleri açık ve net bir biçimde ortaya konulmalıdır.

1.2. Mali yönetim için açık ve net bir yasal, düzenleyici ve idari çerçeve oluşturulmalıdır.

2. Bütçe Sürecinin Açık Olması

2.1 Bütçenin hazırlanması belirli bir takvime göre ve çok iyi tanımlanmış makroekonomik ve mali politika hedeflerinin rehberliğinde yapılmalıdır.

⁹⁰ International Monetary Fund, **Manual on Fiscal Transparency**, Fiscal Affairs Department, 2007,s.8

2.2. Bütçenin uygulanması, izlenmesi ve raporlanması için açık ve net prosedürler bulunmalıdır.

3. Bilginin Kamuya Açık Olması

3.1. Kamuya geçmiş, şimdiki ve geleceğe yönelik planlanmış mali faaliyetlere ve temel mali risklere ilişkin kapsamlı bilgi sağlanmalıdır.

3.2 Mali bilgiler hesap verilebilirliğin geliştirilmesine yönelik ve politika analizlerini kolaylaştıracak yöntemlerle sunulmalıdır.

3.3 Mali bilgilerin zamanında yayımlanması konusunda taahhüt olmalıdır.

4. Denetimin ve İstatistiki Veri Yayınlarının Bağımsız Olması

4.1 Mali veriler kabul edilmiş kalite standartlarını karşılamalıdır.

4.2 Mali faaliyetler etkili iç gözetim ve koruma önlemlerine tabi olmalıdır.

4.3 Mali bilgiler dış denetime tabi tutulmalıdır.

Bu standartların alt ilkeleri, Ek-1’de ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

IMF bu standartlar çerçevesinde üye ülkelerin istekleri doğrultusunda ülkelerin mali saydamlık derecesi üzerine değerlendirmeler yapmaktadır. Bu doğrultuda bu standartlara ve kodlara ne kadar uyum sağlanıldığının tespiti “Standart ve Kodlara Uyum Raporları (Reports on Observance of Standards and Codes-ROSCs) olarak sunulmaktadır.

2.2.1. IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Kapsamında Yapılan Çalışmalarda Türkiye'nin Yeri

IMF Türkiye'nin mali saydamlık düzeyi ile ilgili olarak 2000, 2003 ve 2006 tarihli olmak üzere üç rapor yayınlamıştır. IMF'nin mali saydamlık konusunda benimsemiş olduğu prensipler çerçevesinde bu üç raporun değerlendirilmesi, Türkiye'nin saydamlık konusundaki gelişimini izlemek açısından büyük önem taşımaktadır.

IMF ilk olarak 1998'de yayınladığı Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Kod ve Standartlarını, 8 Mayıs 2007'de revize etmiştir. Halen 86 ülkede mali saydamlığın derecesi bu kodlar ve standartlar ışığında tespit edilmektedir. Revize edilen kodlar, mali saydamlığın dört ayağı olan rollerin ve sorumlulukların açık olması; bütçe sürecinin açık olması; bilgiye ulaşılabilirlik ve dürüstlüğün güvencesini muhafaza etmekle birlikte ek olarak dokuz yeni spesifik “İyi Uygulamalar” ve diğerlerinin kapsamını genişleten yenilikler getirmiştir. Uygulamalar, özel şirketlerle sözleşmeye dayanan düzenlemeler, vatandaşlara rehberlik edecek bütçe bilgilerinin yayınlanması, bütçenin müzakere periyotları ve kanun ve çeşitli düzenlemelerde değişikliklerin yapılması, uzun dönem kamu finansman raporlarının periyotları, hükümet varlıklarının alım ve satımındaki açıklık yönünden de genişletilmiştir.

2.2.2. IMF Türkiye Raporu Çerçevesinde 2006 Yılında Türkiye'deki Mali Saydamlık Durumu

IMF yayınlamış olduğu Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü çerçevesinde Türkiye'nin bu kod ve standartlara uyumu doğrultusunda ülkemizdeki mali saydamlığın düzeyini tespit etmek için raporlar sunmaktadır. En son 2006 yılında yayınlanan kodların ve standartların uyumu üzerine rapor ışığında ülkemizdeki mali saydamlık düzeyi tespit edilebilmektedir. Bu rapor temel alınarak Türkiye'deki durum hakkında aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

- 2000 IMF raporunda tanımlanan mali saydamlık kriterleri çerçevesinde kriz sonrası ekonomik ve yapısal reformlarda mali saydamlık artık bütünleyici bir faktör olarak görülmeye başlanmıştır.
- Mali saydamlık konusunda görülen eksikliklerin çoğu, yetersiz bütçe teminatlarının varlığı, şarta bağlı yükümlülüklerin çerçevesi, kuruluşların bütçe sorumluluklarının parçalara bölünmesi ve yıllık bütçe uygulamalarına rehberlik edecek orta vadeli çalışmaların yokluğu veya yetersizliği üzerinde yoğunlaşmaktadır.
- 2002'de revize edilen IMF raporunda 2002 tarihli Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu'na uyum konusunda önemli gelişmeler kaydedildiği görülmektedir. Böylelikle daha kapsamlı ve daha şeffaf risk yönetiminin

çerçevesi çizilmiş; döner sermaye ve bütçe dışı fonların sayısının azaltılması sağlanmıştır.

- 2002’de yayınlanan raporda sistemdeki zayıflıkların özellikle yarı mali faaliyetler ve reformların uygulanmasını sağlayacak yasal düzenlemelerdeki eksikliklerden kaynaklandığına işaret edilmiştir. 2002’den bu yana ise Türkiye, mali saydamlık kod ve standartlara uyum konusunda önemli gelişmeler kaydetmiştir. Özellikle de yasal sistemdeki düzenlemeler ve revizyonlar sayesinde aksaklıklar büyük ölçüde giderilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), bu konuda atılan en önemli adımlardan biridir.
- IMF kriterlerinden ilki olan “Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması” çerçevesinde genel idarenin geniş anlamda tanımı yapılmıştır. Ancak bu geniş tanıma rağmen istisnai olarak yerel yönetimlere alt yapı için gerekli finansal ve teknik destek sağlayan İller Bankası’nın bütçe dışı fon gibi saydam olmayan bir yapı sergileyen bazı uygulamalara yer verdiği görülmektedir.
- Mali olmayan kamu kurumlarının görev zararları artık bütçede gösterilmemektedir ancak borç yönetimi kanununda yapılan değişiklikler bunlara ilişkin bazı geçmiş işlemlerin bütçe dışında yapılmasına imkan vermektedir.

- Özelleştirme konusunda yasal çerçeve açıktır ama özelleştirme gelirlerinin bütçeye yazılması saydam değildir. Ayrıca özelleştirme konusunda hükümet, maliyetlerin hesaplanması ve bu düzenlemelerin yararları hakkında gerekli açıklamaları kamuya yapmamaktadır.
- Enerji, tarım ve haberleşme alanında yaratılan düzenleyici kurulların yasal çerçevesi iyileştirilmiştir ancak bunların aldıkları kararların maliyet ve faydası konusunda kamuoyu bilgilendirilmemektedir. Bu tür düzenleyici kurum kararlarındaki gecikmeler, özel sektör üzerinde ciddi maliyetler yaratabilir.
- Kamunun yaptığı yarı mali işlemlerin hepsi bütçede yer almaktadır. Bu durum saydamlık açısından olumludur.
- Yerel yönetimlerde hibe sistemi kurallara dayalı ve genellikle de saydam bir yapı sergilemektedir. Yerel yönetimlerde muhasebe ve raporlama konusunda gelişmeler kaydedilebilir.
- KMYKK açık bir kanun olmasına rağmen diğer mevzuatlarda kanun hükümlerine istisna ve muafiyet teşkil edecek düzenlemelere yer verilmesi, yasanın uygulanması bakımından engel oluşturmaktadır ki bu da saydamsızlık yaratmaktadır. Özellikle de bütçe sonuçlarının değerlendirilmesi açısından bu durum sorun oluşturmaktadır. İlgisiz kanunlarla bu yasaya istisnalar getirilmekte ve yasanın bütünlüğü bozulmaktadır.

- KMYKK ile bütçe yönetimi sistemi geliştirilmiştir. Ancak, Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) gibi üç kurumun bütçe sürecinde rol alması, bütçe yönetimini parçalı bir hale getirmektedir.
- Bütçenin kapsamı 2000'den bu yana genişletilmiştir. Ancak halen tüm bir merkezi idare kuruluşlarının kapsamı yapılamamıştır.
- Bütçe dışı fonlar ve döner sermayelerin sayısı 2000 raporundan bu yana azaltılmıştır. Ancak hala bazı bütçe dışı uygulamaların sistem dışı kalmasına devam edilmektedir.
- Vergilemenin kurumsal yapısında ilerleme kaydedilmiştir ancak vergi sisteminin karmaşık ve takdire dayalı olma özelliği devam etmektedir.
- Yeni KMYKK, tüm merkezi idare bütçesini ve bütçe dışı fonları tek bir bütçesel çatı altında toplama bakımından önemli bir gelişmedir.
- Kamu borçları ve nakit yönetimi asıl bütçe mevzuatından ayrı bir mevzuat altında düzenlenmektedir.
- 2002 Mart ayında parlamento yeni bir Kamu Maliyesi ve Borç Yönetimi kanunu onaylamıştır. Kanuna göre hazine, borç alma bakımından merkezi

idare içinde tek otorite olarak kabul edilmiş ve teminatlar için kapsamlı ve daha saydam bir çerçeve oluşturulmuştur.

- Vergi ödeyenlerin yasal hakları açık bir şekilde tanımlanmıştır. Vergi ve gümrük idarelerinin web sitelerinde bu haklar yayınlanmaktadır.
- Kamu çalışanları belirli davranış kurallarına tabi olmakla birlikte bu kurallarda bazı önemli boşluklar bulunmaktadır.
- Bütçe hazırlığı aşamasında mevcut sistem, çok aşamalı ve çok yıllık bütçelemeye geçmeyi planlamakta ancak hala yıllık tahminlere dayanmaktadır. Sistem içinde yatırım bütçesi ve cari bütçenin ayrı ayrı kuruluşlar tarafından yapılmasından kaynaklanan bazı zayıflıklar mevcuttur.
- Yasal düzenlemeleri destekleyecek ve kamunun idarenin mali durumunu daha iyi anlamasını sağlayacak bütçe ile birlikte çok az doküman sunulmaktadır.
- Mevcut bütçe dokümanlarının içeriği, gelir ve harcamaların ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırılmasıyla uyumlu bir şekilde girdilere dayanan geniş ölçekli bir içeriktir.
- KMYKK, hükümet politikalarının başarısına odaklanan orta vadeli performans esaslı bütçe sistemini şart koşmaktadır. Böylelikle bütçeler her bir

harcamacı kuruluşun stratejik planlarını da içerecek şekilde formüle edilecektir. Kamu maliyesinin saydamlığının derecesini artıracak olan ek mali dokümanlar da bütçeye dahil edilecektir.

- Bütçe dokümanında politika önceliklerinin maliyetleri hala açık bir şekilde yer almamaktadır.
- Banka hesaplarının pek çoğunun Sayıştay denetimi dışında olması nedeniyle mali kontrol ve nakit yönetimi uygulamaları zayıftır.
- Harcamacı kuruluşlar tarafından girişilen taahhütlerin kaydı yeterince tutulmamaktadır.
- İç kontrol sistemi KMYKK'da yer almakla beraber bazı eksiklikler barındırmaktadır.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından aylık kamu hesapları bülteni yayınlanmaktadır. Bu durum, mali işlemlerin kamuoyuna açıklanması bakımından saydamlığı artıran bir faktördür.
- Mevcut bütçe sisteminde kamu faaliyetlerinin sonuç ve performanslarına yer verilmemekte ancak performans esaslı bütçe sistemine geçiş planlanmaktadır.

- KMYKK mali bilgilerin düzenli yayınlanmasını hedefler ancak takvimde bazı gecikmeler görülmektedir.
- Bütçe bilgilerinin güvenilirliği geliştirilmiştir. Ancak bütçelenen ve gerçekleşen arasındaki farklılıklar ve bunların nedenleri kamuya açıklanmamaktadır.
- Bütçe ve mali raporlarda muhasebe politikalarını içeren herhangi bir rapor bulunmamaktadır.
- Temel muhasebe prosedürleri genellikle yer almaktadır; ancak çizgi üzerindeki araçlarla çizgi altındaki nakit dengesi arasında çelişki vardır.

IMF, bu raporda Türkiye için çok olumlu söylemlerde bulunmasa da çok karamsar bir tablo da çizmemektedir. Raporda genellikle denetim ve kamuoyunu bilgilendirme ve bütçe dokümanlarının kapsam ve sayı olarak yetersizlikleri üzerinde durulmuştur. Bu konulardaki eksiklerin giderilmesi sağlanabilirse saydamlık açısından olumlu gelişmeler kaydedilebilecektir. 5018 sayılı KMYKK saydamlık açısından olumlu olarak nitelendirilebilecek bir gelişmedir. Ancak sorun, farklı düzenlemelerle KMYKK arasında ortaya çıkabilecek uyumsuzluklardan kaynaklanmaktadır. Bu durum yasal açıdan çelişkili bir yapı ortaya koymaktadır. Ayrıca bütçe sürecinde farklı kurumların rol alması yine IMF tarafından olumsuz algılanan bir durumdur. Bu durum sürecin parçalı bir yapıda olmasına neden

olmaktadır. Bu olumsuzluklar giderildiği sürece saydamlık açısından daha pozitif gelişmeler kaydedileceği söylenebilir.

2.2.3. 2006 Yılındaki Mali Saydamlık Durumuna IMF'nin Önerileri

Bu rapor temel alındığında Türkiye'deki saydamlık durumunun IMF açısından çok parlak olmadığını söyleyebiliriz. Ancak 5018 sayılı KMYKK çerçevesinde ilerleme kaydedildiği ve daha da gelişme göstereceği açıktır. 2002'den beri Türkiye mali saydamlık gereklerini karşılamak bakımından önemli gelişmeler kaydetmektedir. Özellikle de bu gelişmeler kapsamında en önemli olanının yasal çerçevede yapılan iyileştirmeler olduğunu söyleyebiliriz. Sistemde eksikliklerin olmasının en büyük nedenlerden biri, uygulamanın henüz çok yeni olması ve birtakım tecrübe eksikliklerinin yaşanmasıdır. Ancak mevcut duruma bakıldığında 2006'dan bu yana önemli sıçramalar yaşandığı aşikardır. Kamu idareleri arasında kurulan birliğin etkinliği artmaya başlamıştır. Finansal sistemi sadece bazı kurumlar değil artık tüm kamu kurumları sahiplenmeye başlamıştır diyebiliriz.

Hukuksal alanda yapılan değişiklikler paralelinde gerçekleştirilen kademeli uygulamalar, saydamlığın artırılmasına yönelik bir takım tedbirleri içermektedir. Türkiye'nin gelişimine rağmen saydamlığın sağlanmasına yönelik hala bazı eksiklikler mevcuttur. Saydamlığın uluslararası standartlar açısından en iyi şekilde sağlanması açısından bu eksikliklerin giderilmesi önemlidir.

Bütçe hazırlık sürecinin parçalı olması uluslararası standartlar açısından kabul edilebilir bir durum değildir ki Türkiye bu konuda DPT, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nın sorumlulukları kapsamında parçalı bir yapı sergilemektedir.

İç mali kontrol sisteminin aşama kaydetmesi gerekmektedir. Bütçe dokümanları girdi odaklıdır. Bütçe yönetimi ve muhasebe sistemleri geliştirilmelidir. Vergi sistemi karmaşık ve takdire dayalıdır. Türkiye, reformlarında ilerleme kaydedebilmek için yasal düzenlemelerindeki bir takım belirsizlikleri gidermelidir. Özellikle de mali yönetimin işlerliğini olumsuz etkileyen hayati önemdeki bir takım uygulamalardaki belirsizlikler giderilmelidir. Ayrıca buna bağlı olarak Türkiye'nin yasal sistemindeki hiyerarşinin yetersizliği, bu belirsizlikleri daha da şiddetlendirmektedir.

IMF, 2006 raporunda bu eksiklikleri gidermek için bir takım tedbirler önermiştir. İlk olarak yasal çerçevede KMYKK'nın önceliği kamu mali yönetimi ile ilgili olarak artırılmalıdır. Mali yönetimdeki parçalı yapı azaltılmalıdır. Tüm merkezi ve genel idare kuruluşlarının hepsi KMYKK altında yer almalıdır. KMYKK'nın uygulama planları güçlendirilmeli ve gerçekçi bir yapı kazanmalıdır. Buna yönelik olarak performans esaslı bütçe sisteminin uygulama aşamalarını ve kaydedilen gelişmeleri gözlemleyecek komiteler oluşturulmalıdır. Bu komiteler, süreçte kaydedilen aşamaları gözlemlemeli ve bu gözlemleri de yayınlamalıdır. Tüm merkezi hükümet banka hesapları hazinenin kontrolü sağlanarak nakit hesap sistemi varlığında "Hazine Tek Hesabı" altında birleştirilmelidir. Harcamalardaki geçişler ancak Hazine Tek hesabından nakit serbest bırakıldığında ödenebilmelidir.

Harcamacı kuruluşlarda yeni iç kontrol ve denetim sisteminin uygulamaları ile ilgili açıklamalar yapılmalıdır. Özellikle de Maliye Teftiş Kurulunun geleceği ile ilgili olarak kamuoyu aydınlatılmalıdır. İç Denetim Koordinasyon Kurulu uygulama planlarının detaylarını yayınlamalıdır.

Sayıştay kapasitesini artıracak ve performans denetimini kuvvetlendirecek çalışmalar yapılmalıdır.

Gelir idaresinden sorumlu kurumların arasındaki koordinasyon geliştirilmeli ve daha iyi iletişim ve bilgi paylaşımını sağlayacak sistemler getirilmelidir. Vergi ve özelleştirme idarelerinde bir iç denetim sistemi kurulmalı ve bunlara ait iç denetim raporları ilgili yerlere iletilmelidir. Vergi idaresi ve politikaları anlamında yasal ve idari bir takım düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen sistem hala çok karmaşık ve büyük ölçüde takdir yetkisine dayanan bir yapıdadır.

Devlet girişimlerinin hesapları hükümetin web sitesinde yayınlanmalıdır. İki yıl öncesinin bilgileri ve gelecek yılın öngörülerine mutlaka ulaşılabilmelidir. Ayrıca yürütülen politikalarla ilgili de bir takım yorumlara da yer verilmelidir.

Bütçe dokümanları yarı mali işlemlerin detaylı analizlerini kapsamalı, amaçlanan politika öncelikleri ve bunların nasıl ölçüleceği ve kontrol edileceği gibi bir takım açıklamalara da yer verilmelidir. Belirli bir kaynağa aktarılan transferlerin bilgileri yer almalıdır. Devlet garantili ortaklıklar ve risklerin derecelerini içeren kamu ve özel sektör birlikteliklerinin durumları hakkında bilgileri de içermelidir.

Kamu görevlilerinin ücretleri daha saydam olmalıdır. Ayrıca bu bilgiler dereceler itibariyle kamuoyu bilgisine sunulmalıdır. Bütçeler, değişen makro ekonomik gelişmelere yanıt verecek şekilde hassas analizlere dayanmalıdır. Sayıştay'ın belediye bütçeleri ve politikaları üzerindeki kontrol alanları genişletilmelidir. İller Bankası ise belediyelere ait projelere odaklanmalıdır.

Kamu mali yönetiminde parçalı yapıyı önlemek için özellikle çok yıllık bütçe sistemine geçişle birlikte bütçe sürecinde tek bir kuruluşun yetkili kılınması sağlanmalı veya Hazine Müsteşarlığı, DPT ve Maliye Bakanlığı arasında formel bir koordinasyon mekanizması kurulmalıdır. Bütün yarı mali işlemler bütçe dokümanlarında ayrıntılı olarak analiz edilmelidir. Harcamacı kuruluşların vakıfları ortadan kaldırılmalıdır. İller bankası merkezi yönetim kuruluşu olarak sınıflandırılmalıdır. Döner sermaye kuruluşları ticari nitelik taşıyorsa merkezi yönetim bütçesi dışına çıkarılmalıdır. Maliye bakanının yıllık denetim planlarını onaylaması ve vergi uyumsuzluklarının çözülmesindeki yetkisi kaldırılmalıdır. Kamudaki bütün bütçe dışı borç tasfiyeleri bütçe içine alınmalı ve gayri safi olarak gösterilmelidir.

2.3. Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership - IBP)

2.3.1. Tanım

Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership-IBP), hükümetin bütçe sürecini, bu süreçteki kuruluşları ve sonuçları analiz etmek, izlemek ve süreci etkilemek için gelişmekte olan ülkelerde sivil toplum kuruluşları ile birlikte bütçe ve politika önceliklerinin merkezinde biçimlenmiş bir ortaklıktır.⁹¹ Bu ortaklık, 1997 yılında sivil toplumun bütçe sürecine katılımını sağlamak amacıyla kurulmuştur. Böylelikle bütçe sistemleri daha saydam, hesap verebilir ve fakir ya da düşük gelirli insanların ihtiyaçlarına daha cevap verebilir hale gelmiştir.

2.3.2. Amacı

Ortaklığın amacı toplumda fakir ve düşük gelirli halkın ihtiyaçlarına daha çok cevap verebilecek bir bütçe sistemi hazırlamak ve dolayısıyla böyle bir sistemi kamuoyu için daha saydam ve hesap verebilir hale getirmektir. IBP bu amaçları ve misyonu doğrultusunda aşağıda belirtilen beş alanda hareket etmekte ve bu yönde programlar yüklenmektedir:

⁹¹ <http://www.internationalbudget.org/about/>

- Eğitim ve teknik yardımlarda bulunmak
- Saydamlığı ölçmek ve artırmak için çalışmalar yapmak ve bütçe sürecine katılımı artırmak
- Sivil toplumun bütçe çalışmalarına finansal destek sağlamak
- Sivil toplum bütçe çalışmalarında bilginin merkezi konumunda rol almak
- Uluslararası ve bölgesel ağlar kurmak

2.3.3. Faaliyet Alanları

On yıl öncesine kadar bütçe sürecinden elini eteğini çeken sivil toplum kuruluşları, şimdi IBP sayesinde 85'ten fazla ülkede ortaklarıyla birlikte sivil toplum birlikteliğini ve bütçe hesap verilebilirliğini artırmaya çalışmaktadır. IBP ve ortaklarının çalışmaları kamu bütçe sürecine daha fazla vatandaş katılımını, yönetişimin daha fazla gelişimini ve yoksulluğun düşürülmesini sağlamıştır. Bu gelişim Meksika, Güney Afrika, Hindistan, Arjantin, Uganda ve Kenya gibi ülkelerde örneklerini göstermiştir. Örneğin Meksika'da sivil toplum bütçe çalışmaları sayesinde kırsal kesimdeki ana ölüm oranlarının ortadan kaldırılması için kullanılan fonların miktarında artış yaşanmıştır. Yine Güney Afrika'da sivil toplum kuruluşlarının parlamento ile çalışmaları sayesinde bütçe dağılımlarında fakir ve düşük gelirli ailelerin çocuklarını desteklemek için ayrılan bütçedeki payların artması sağlanmıştır. Hindistan ve Uganda'da yolsuzlukların önemli ölçüde azaltılması sağlanmıştır. Arjantin ve Kenya'da bu çalışmalar sayesinde yasama ile yüksek

denetleme kuruluşlarının bütçe çalışmalarındaki birliktelikleri daha etkili hale gelmiştir.

2.3.4. Açık Bütçe Endeksi(OBI) ve Bu Endeksin Hesaplamasında

Kullanılan Yöntem

IBP, ülkeler tarafından verilen bütçe bilgileri ve bütçe sürecine katılım fırsatları ışığında karşılaştırmalı ölçüm araçları geliştirmiştir. Açık Bütçe Öncelikleri (Open Budget Initiatives - OBI) denilen bu ölçüm sayesinde bütçe bilgilerinin kamu tarafından erişilebilirliğinin derecesi tespit edilir. OBI sivil toplum kuruluşları perspektifini, bütçe bilgilerine erişilebilirliğin bağımsız takdirini sağlar. Ayrıca OBI kamunun daha iyi anlamasını sağlamak amacıyla farklı bütçe saydamlık konularını da kapsamaktadır.

Açık bütçe endeksi ülkelerin bütçe dokümanlarına kamunun erişebilirliğini sağlayan bilgi edinme yollarının miktarını ölçmektedir. % 81 ile 100 arasında puana sahip olan ülkeler “**kapsamlı bilgi**” sunmakta; % 61 ile 80 arasında yer alan ülkeler “**önemli bilgi**” leri sunmakta; % 41 ile 60 arasındaki ülkeler “**bazı bilgi**” leri sunmakta; % 21 ile 40 arasında yer alan ülkeler “**asgari düzeyde bilgi**” sunmakta ve % 0 ile 20 arasındaki ülkeler ise “**sınırlı veya sıfır bilgi**” sunmaktadır.

IBP, Açık Bütçe Araştırması ile ilk defa bağımsız, mukayeseli bütçe saydamlığı ve hesap verilebilirliğin çalışmasını yapmıştır. 2006 yılında 59 ülke üzerinde yapılan bu çalışma, 2008 yılında 85 ülke üzerinde yapılmıştır. IBP açık

bütçe endekslerini hesaplarken 123 sorudan oluşan bir ankete göre hesaplama yapmıştır. Bu 123 sorudan 91'i bütçe bilgilerine kamunun erişebilirliğini ölçen sorular iken, geri kalan 32 soru ise bütçe sürecine kamunun katılımı ile ilgili fırsatları kapsayan sorular ile yürütmenin hesap verilebilirliği ile ilgili olarak idarenin kuruluşlarının bütçe sürecindeki gözetim kabiliyetlerini ölçen sorulardan oluşmaktadır. 22 soru ise yasama ve denetleme kuruluşlarının bütçe sürecindeki gözetimlerinin etkinliğini ölçmeyi sağlayan sorulardır.

Açık bütçe endeksi bütçe dokümanlarının sekiz önemli anahtarına (bütçe hazırlık raporu, idarenin bütçe onayı, yasalaşmış bütçe, vatandaş bütçesi, yıl içi raporlar, yıl ortası gözden geçirme, yıl sonu raporları ve denetim raporu) kamunun ulaşılabilirliğini tespit etmek üzere hazırlanmış sorular neticesinde puanlar verilerek oluşturulmaktadır. Soruların dağılımı şu şekildedir:

- İdarenin bütçe teklifi: 1–55, 66–68 soruları
- Vatandaş Bütçesi: soru 61
- Bütçe hazırlık raporu: soru 71, 72, 73
- Yıl içi raporlar: soru 82, 83, 85–90
- Yıl ortası incelemeleri: soru 92–95
- Yılsonu raporları: soru 101–110
- Denetim raporları: soru 111–113, 115, 121–123
- Yasama: soru 69, 74–81, 96, 98, 100
- Yüksek denetleme kuruluşları: 111, 114, 116–123

Sorular beş seçenekten oluşmaktadır. A ve B seçenekleri “iyi uygulanmakta” olduğunu göstermekte iken C ve D seçenekleri “zayıf uygulandığını” göstermektedir. E seçeneği ise uygulamanın geçerli olmadığını ortaya koyar. Daha sonra bu cevaplar yüzdelik olarak oranlanır. A yanıtı % 100, B yanıtı % 67, C yanıtı % 33 ve D yanıtı % 0 olarak ele alınır. E seçeneği ise sayılan kategorilerin hiçbirine girmediği anlamına gelmektedir. Bazı sorular ise üç seçenekten oluşmaktadır. Bu sorularda A yanıtı %100, B yanıtı % 0 ve C yanıtı herhangi bir kategoriye girmediği anlamına gelmektedir.

Anket üç bölümden oluşur.⁹² Birinci bölümde bütçe bilgilerinin dağılımı ile ilgili sorular yer almaktadır. İkinci bölüm 1 ile 55 arasındaki soruları kapsayan idarenin yıllık bütçe tekliflerinin yasamaya sunumu ile 56 ile 65 arası soruları kapsayan bütçe politikaları ve uygulamalarına katkıda bulunacak diğer bilgilerin erişilebilirliğini ölçen sorulardan oluşan kısımdır. Üçüncü bölüm ise 66’dan 123. soruya kadar olan kısımdır ve bütçe sürecinin dört safhasını içeren sorulardan oluşmaktadır.

Anketteki soruların büyük kısmı kanunlardaki düzenlemelerden çok pratikte ne olduğu ile ilgili sorulardır. Bu sorular karşısında ülkelerin verdikleri cevaplara paralel olarak sıfırdan yüze kadar puanlama yapılır. Bu puanlamalar neticesinde ülkelerin “*kapsamlı bilgi*”, “*önemli bilgi*”, “*bazı bilgiler*”, “*asgari düzeyde bilgi*” ve “*sınırlı veya sıfır bilgi*” yayınlayan ülkeler kategorilerinden hangilerine girdikleri

⁹²Ibid., s.47

tespit edilmiş olur. Böylelikle, bu bilgiler ışığında ülkelerin saydamlık endeksleri ile ilgili karşılaştırmalı bir analiz yapma imkanı da elde edilmiş olunmaktadır.

2.3.5. Açık Bütçe Endeksi (OBI) ve 2008 Değerlendirmesi

IBP'nin 2008 Açık Bütçe Araştırması dünya çapında ülkelerin bütçe saydamlıklarını tespit etmek amacıyla yapılmış bir çalışmadır. Yapılan araştırmada ülkelerin çoğunda kamunun bütçe sürecine ve hükümetin hesap vermesini gerektirecek bilgilere kapsamlı ve zamanında erişemediği ortaya konulmuştur. Bu saydamlıktaki eksiklik ise uygunsuz, israfçı ve yolsuz harcamalara ve kamunun karar alma sürecinin dışında kalmasından ötürü de meşruluğun azalmasına yol açmaktadır. Bu durum aynı zamanda yoksulluğu azaltmaya yönelik girişimleri de etkilemektedir.⁹³ Her ne kadar araştırma sonuçlarına göre genel performans karamsar bir tablo çizse de iki yılı aşkın süredir önemli ölçüde gelişme kaydeden ülkeler de vardır.

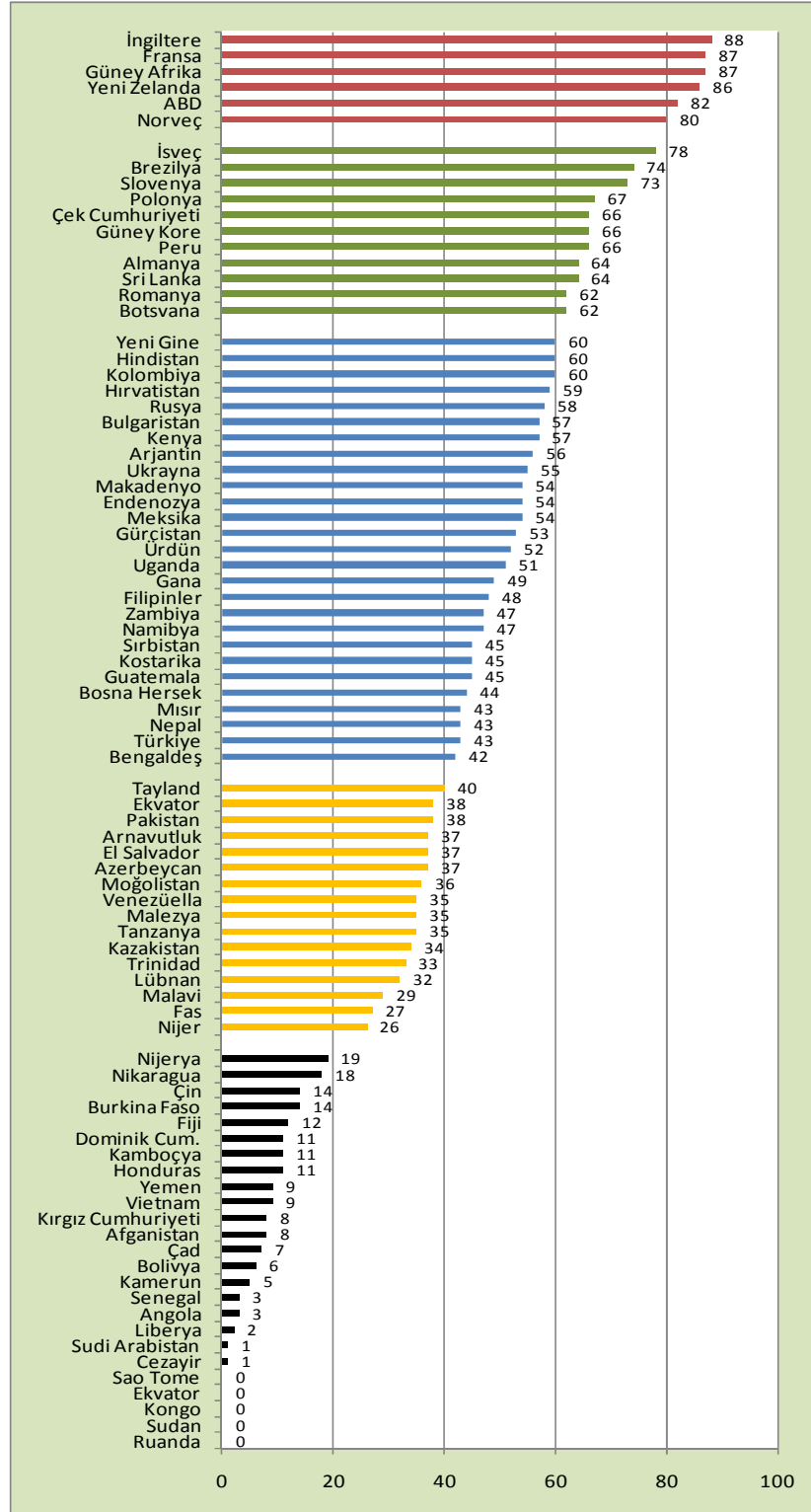
2008 Açık Bütçe Araştırması pek çok ülkenin bütçe saydamlığını düşük maliyetle geliştirebileceğini göstermiştir. Bu araştırma 85 ülkeyi kapsayan bir araştırmadır ve araştırma sayesinde ülkelerde saydamlığı artırmaya yönelik kamunun katılımının sağlanması ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi konularında gelişmeler kaydedilmiştir.

⁹³ IBP International Budget Partnership, Open Budget Transform Lives, **The Open Budget Survey 2008**, s.3

Daha iyi hesap verilebilirlik için zamanında, yararlı ve erişilebilir bilgilerin yayınlanması birinci adımdır. Böylelikle sivil toplum kuruluşları, gazeteciler ve yasama erkinin daha fazla gözetiminde olan bir süreç sağlanmış olur.⁹⁴ Aynı zamanda daha fazla katılımın sağlanması politikaların kredibilitesini artırır ve kamu müdahalesinin etkinliğini güçlendirir. IBP bu çalışmada 85 ülke için saydamlık derecesini Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index - OBI) ile hesaplamakta ve diğer ülkelerle karşılaştırılabilir bir araştırma sunmaktadır.

Şekil-1’de ülkelerin 2008 yılı açık bütçe endeksleri verilmiştir. Şekilde ülkelerin OBI değerleri ve bilgi üretim seviyeleri ortaya konulmaktadır. Buna göre kırmızı renkteki ülkeler kamuoyuna kapsamlı bilgi sunan ülkeleri, yeşil renktekiler önemli bilgileri sunan ülkeleri, mavi renkte olanlar bazı bilgileri kamuoyuna sunan ülkeleri, sarı renkte olanlar asgari düzeyde bilgi sunan ülkeleri ve siyah renkte olan ülkeler de sınırlı ve sıfır bilgi sunan ülkeleri temsil etmektedir.

⁹⁴ Ibid.



Kaynak: www.openbudgetindex.org

Şekil-1 Ülkelerin Açık Bütçe Endeksleri (Aralık, 2008)

Tablo-1’de yine ülkelerin bilgilere erişilebilirlik açısından dağılımı verilmiştir. Bu çalışmada 85 ülkenin Fransa, Yeni Zelanda, Güney Afrika, İngiltere ve ABD olmak üzere sadece beşi iyi bir finansal yönetimin sağlanması için genel olarak kabul edilmiş bilgilerin kapsamlı erişimini sağlayabilmektedir. Bu ülkelerde kamuoyu kapsamlı bilgiye ulaşabilmektedir.

12 ülke, sadece önemli bilgileri kamuoyuna açıklamaktadır. Geri kalan 68 ülke ise bilginin kamuoyuna aktarılması bakımından çok zayıftır. Bu 68 ülkeden 25’i ya hiç ya da çok kısıtlı bütçe bilgilerinin erişilebilirliğini sağlamaktadır ki bu ülkeler içinde Kamboçya, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Nikaragua ve Kırgız Cumhuriyeti gibi düşük gelirli ülkeler ile Çin, Nijerya, Suudi Arabistan gibi birkaç orta veya yüksek gelirli ülkeler de bulunmaktadır. Bilgilerin erişilebilirliği bakımından zayıf olan 25 ülkenin 23’ünde kamuoyu, idarenin bütçe tasarısını yasama tarafından kabul edilmeden önce görme imkanına bile sahip olmamaktadır.⁹⁵ Yıllık bütçeler emri vaki bir şekilde kamuoyuna sunulmakta, bütçe politikaları ve bütçesel kararların son şekli emri vaki bir şekilde kamuya dayatılmaktadır.

Çin, Suudi Arabistan ve Sudan gibi ülkeler dışında hemen hemen bütün ülkelerde yıllık bütçeler yasama tarafından onaylandıktan sonra yayınlanır. Pek çok ülke ise bütçenin tasarı, uygulama ve denetleme aşamalarında daha az bilgi sunar.

⁹⁵ Ibid.

Tablo–1 OBI (Açık Bütçe Endeksi) 2008 Puanlarının Dağılımı

2008 OBI Sonuçları	Ülke Sayısı	Ortalama OBI Puanı	Ülkeler
Kapsamlı Bilgi	5	86	Fransa, Yeni Zelanda, Güney Afrika, İngiltere, ABD
Önemli Bilgi	12	68	Botsvana, Brezilya, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Norveç, Peru, Polonya, Romanya, Slovenya, Güney Kore, Sri Lanka, İsveç
Bazı Bilgiler	27	51	Arjantin, Bangladeş, Bosna Hersek, Bulgaristan, Kolombiya, Kostarika, Hırvatistan, Mısır, Gürcistan, Gana, Guatemala, Hindistan, Endonezya, Ürdün, Kenya, Makedonya, Meksika, Namibya, Nepal, Yeni Gine, Filipinler, Rusya, Sırbistan, Türkiye , Uganda, Ukrayna, Zambiya
Asgari Düzeyde Bilgi	16	34	Arnavutluk, Azerbaycan, Ekvator, El Salvador, Kazakistan, Lübnan, Malavi, Malezya, Moğolistan, Fas, Nijer, Pakistan, Tanzanya, Tayland, Trinidad ve Tobago, Venezüella
Sınırlı veya Sıfır Bilgi	25	7	Afganistan, Cezayir, Angola, Bolivya, Burkina Faso, Kamboçya, Kamerun, Çad, Çin, Kongo, Dominik Cumhuriyeti, Ekvatorial Gine, Fiji, Honduras, Kırgız Cumhuriyeti, Liberya, Nikaragua, Nijerya, Raunda, Sao Tome, Suudi Arabistan, Senegal, Sudan, Vietnam, Yemen
Toplam	85	39	

Araştırma sonuçlarında dikkat çeken bir husus, saydam olmayan ülkelerin çoğunun benzer özelliklere sahip olmasıdır. Bu ülkeler genellikle Aşağı Sahra Afrika'sında, Orta Doğu veya Kuzey Afrika bölgelerinde yer almakta; bununla

birlikte genellikle fakir, dış yardımlara bağımlı veya petrol, doğalgaz gibi doğal kaynaklar bakımından diğer ülkelere muhtaç ve otoriter rejimlerle yönetilen ülkeler kategorisinde yer almaktadır.

Tablo-2’de ülkelerin bölgesel dağılımları gösterilmektedir.

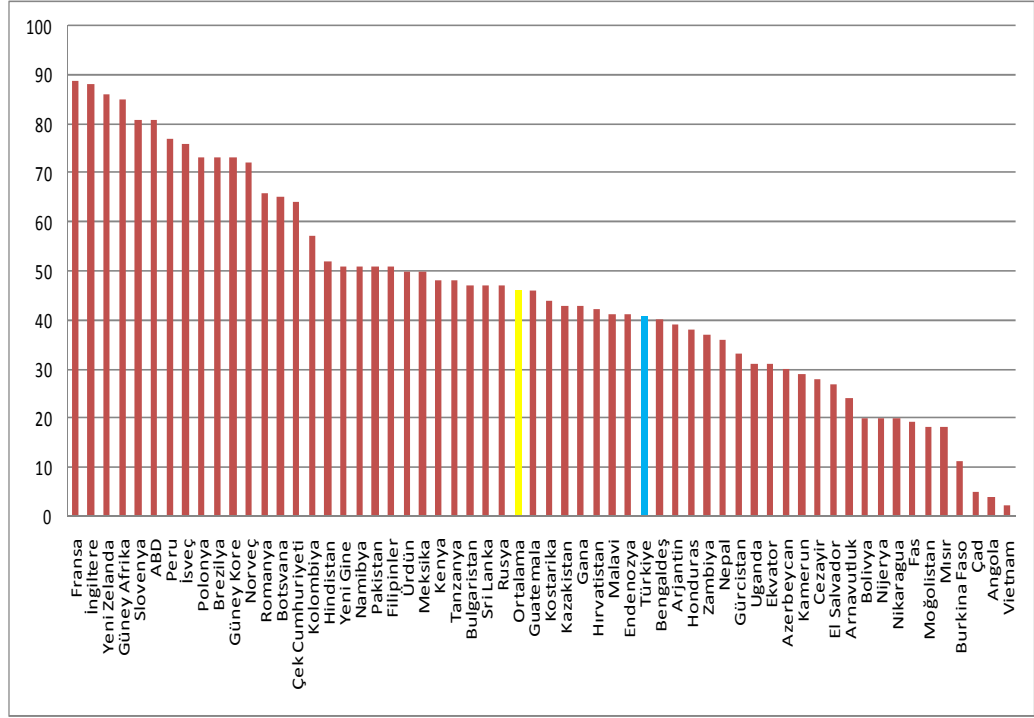
Tablo–2 OBI Puanlarının Bölgesel Dağılımı (2008)

BÖLGE	ÜLKE SAYISI	ORTALAMA OBI PUANI
Doğu Asya ve Pasifik	12	39
Batı Avrupa ve Orta Asya	17	50
Latin Amerika ve Karayip	15	39
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	7	24
Güney Asya	6	42
Aşağı Sahra Afrikası	22	25
Batı Avrupa ve Amerika	6	80

2.3.6. OBI 2006 ve 2008 Endekslerinin Karşılaştırılması

2008 yılından önceki araştırma, 2006 yılında yapılmıştır. 2006 yılında 59 ülkede yapılan araştırma, 2008 yılında 85 ülkeye yükseltilmiş ve böylelikle araştırmanın kapsamı genişletilmiştir. 2006 yılının OBI rakamları Grafik-1’de; bilginin kamuoyu tarafından erişilebilirliğine göre ülkelerin sınıflandırılması ise Tablo-3’te gösterilmiştir. Bu iki araştırma karşılaştırıldığında bazı ülkelerin 2006’ya göre 2008’de iki yıldır bütçe saydamlıklarını artırdıkları gözlemlenmiştir. Örneğin Hırvatistan, Kenya, Nepal ve Sri Lanka, ya sivil toplum kuruluşlarının daha aktif olmalarından ya da sivil toplumun daha fazla müdahalesini sağlayacak daha geniş fırsatlar yaratılmasından kaynaklanan sebeplerden dolayı önemli gelişme kaydetmişlerdir.⁹⁶ Bu ülkeler dışında Bulgaristan, Mısır, Gürcistan ve Papua Yeni Gine gibi ülkelerde de bütçe şeffaflığı konusunda da önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bu ülke örnekleri ışığında yapılan araştırmadan ülkelerin eğer politik niyetleri varsa düşük maliyetle ve hızlı bir şekilde şeffaflıklarını artıracakları sonucu çıkarılabilir. OBI 2008’de düşük rakamlara sahip ülkeler daha çok bilgi erişimini sağlayarak bu derecelerini yükseltebilirler.

⁹⁶ Ibid., s.4



Grafik-1 Ülkelerin Açık Bütçe Endeksleri (2006)

Tablo–3 OBI (Açık Bütçe Endeksi) 2006 Puanlarının Dağılımı

2006 OBI Sonuçları	Ülke Sayısı	Ortalama OBI Puanı	Ülkeler
Kapsamlı Bilgi	6	85	Fransa, Yeni Zelanda, Güney Afrika, İngiltere, ABD, Slovenya
Önemli Bilgi	9	71	Botsvana, Brezilya, Çek Cumhuriyeti, Norveç, Peru, Polonya, Romanya, Güney Kore, İsveç
Bazı Bilgiler	21	47	Bulgaristan, Kolombiya, Kostarika, Hırvatistan, Gana, Guatemala, Hindistan, Endonezya, Ürdün, Kazakistan, Kenya, Malavi, Meksika, Namibya, Pakistan, Yeni Gine, Filipinler, Rusya, Sri Lanka, Tanzanya, Türkiye
Asgari Düzeyde Bilgi	13	32	Arnavutluk, Cezayir, Arjantin, Azerbaycan, Bangladeş, Kamerun, Ekvator, El Salvador, Gürcistan, Honduras, Nepal, Uganda, Zambiya
Sınırlı veya Sıfır Bilgi	10	14	Angola, Bolivya, Burkina Faso, Çad, Mısır, Moğolistan, Fas, Nikaragua, Nijerya, Vietnam
Toplam	59	50	

2006 ile 2008 rakamlarını karşılaştırdığımızda sadece İngiltere ve Yeni Zelanda'nın rakamlarında bir değişiklik olmamıştır.⁹⁷ Bazı ülkeler ise önemli gelişmeler kaydetmiştir. Bazıları ise daha az gelişme kaydetmiştir. Az gelişme kaydeden ülkelerden Gana ve Norveç gibi ülkeler, “*Vatandaş Bütçesi (Citizens Budget)*” yayınlamaya başlamışlardır. El Salvador, Uganda ve Vietnam ise bütçenin uygulama aşamasında daha fazla bilgi erişimini sağlamaya başlamışlardır. Fas ve

⁹⁷ Ibid., s.35

Rusya ise artık geçmiş harcamalarını da bütçede göstermeye başlamışlardır. Böylelikle kaynakların dağılımını ve harcamalardaki değışiklik trendlerini mukayese edebilme imkanı sağlamışlardır. Ekvator ve Hindistan hükümetleri ise bütçe süreçlerinin zaman çizelgesini geliştirmişler ve bütçe dışı araçlar üzerinde daha fazla bilgi yayınlamaya başlamışlardır. Ancak gelişme kaydeden pek çok ülke, bütçe saydamlıklarını daha da artırabilir.

Tablo-4'ten de görüleceği gibi Mısır, Kenya ve Nepal gibi ülkeler çok önemli değışiklikler kaydetmiştir. Tabloda, bu ülkelerdeki değışikliklerin 2006 ve 2008 yıllarına göre rakamsal olarak ifadesi ve rakamlar arasındaki değışim miktarı ile değışikliğin sebepleri yer almaktadır.

Tablo–4 Bütçe Saydamlığında Önemli Değişiklikler (2006–2008)

Ülkeler	OBI 2006	OBI 2008	Değişim	Yorumlar
Mısır	18	43	+25	İdarenin bütçe onayının yayınlanması
Gürcistan	33	53	+20	Yıl ortası bütçeleme biçiminin uygulanmaya başlaması, Vatandaş bütçesinin yayınlanması, Bütçe dışı fonların çıkarılması
Hırvatistan	42	59	+17	Yıl ortası değerlendirmelerin uygulanmaya başlaması, Vatandaş bütçesinin yayınlanması
Sri Lanka	47	64	+17	10 yıllık uygulama planının uygulanmaya başlaması, Üç yıllık bütçe yansımalarının hazırlanması
Bulgaristan	47	57	+10	Program bütçelerin uygulanmaya başlaması, Ulusal öncelikler cetvelinin oluşturulması, İnternet üzerinden daha çok dokümanın yayınlanması
Kenya	48	57	+9	Dış denetimde ilerleme, Bütçe sürecinde vatandaş katılımının artması
Yeni Gine	51	60	+9	Yıl ortası gözden geçirmelerin oluşturulması ve yayınlanması, Yılsonu raporlarının yayınlanması, İnternet üzerinde daha çok dokümanın yayınlanması
Nepal	36	43	+7	2003 politik krizinden sonra parlamentonun yeniden yapılandırılması

2.3.7. IBP Önerileri

IBP bütçe saydamlığını yakalamak isteyen ülkeler için şunları önerir:⁹⁸

- Hükümetler yayınladıkları bütçe bilgilerinin kamuoyu tarafından ulaşılabilirliğini sağlamalıdır. Bilgilerin üretildiği ancak bunların kamuoyundan esirgendiği tüm ülkelerde hükümetler acilen bu bilgileri erişilebilir hale getirmelidir.
- Uluslararası finansal kuruluşlar ve bağış verenler yardım ettikleri ülkelere bütçe bilgilerini kamuoyuna açıklamalarını istemeli ve bu konuda onları desteklemelidir.
- Sivil toplum ise bütçesel bilgilerini yayınlamayan hükümetlerden bu bilgileri kamuoyuna yayınlamaları yönünde talepte bulunmalıdır.

Bu önemli adımların da ötesinde IBP yakın dönemde bütçe saydamlığını artırmak için hükümetlere, bağış verenlere ve sivil toplumlara şunları takip etmelerini önermektedir.⁹⁹

1) Hükümetler: Bütçe bilgileri medya tarafından daha anlaşılabilir ve yararlı bir şekilde daha geniş nüfusa yayınlanmalıdır. Radyo ve diğer iletişim araçlarını da kapsayacak şekilde ve nüfusun önemli bir bölümü tarafından konuşulan dilde yayın

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid., s.5

yapılmalıdır. Kamuoyunun bütçe sürecine katılımı için kurumsallaştırma mekanizmaları, idarenin bütçe tekliflerinin düzenlenmesi ve tartışılması sırasında kamuoyu düşüncelerini kapsamalıdır. Bütçesel duyumları medyaya taşıyacak iletişim araçları kullanılarak bütçe sürecinin medya tarafı için geniş fırsatlar yaratılmalıdır. Yasamanın ve yüksek denetleme kuruluşlarının bütçe sürecindeki gözetim rollerinde kapasite ve bağımsızlıklarını geliştirecek reformlar desteklenmelidir. Etkin kamu finans bilgi sistemleri inşa edilmelidir. Böylelikle zamanında bütçe bilgilerine erişilebilirliğinin kalitesi artırılmalıdır.

2) Uluslararası Finansal Kuruluşlar ve Bağış Verenler: Yardımların saydamlığı artırılmalı ve bütçe dışı fonlardan sakınılmalıdır. Etkin kamu finans bilgi sistemlerinin kurulması için yapılacak reformlar desteklenmelidir. Sivil toplum, yasama ve yüksek denetleme kurumları için teknik yardım ve fonlamalar artırılmalıdır.

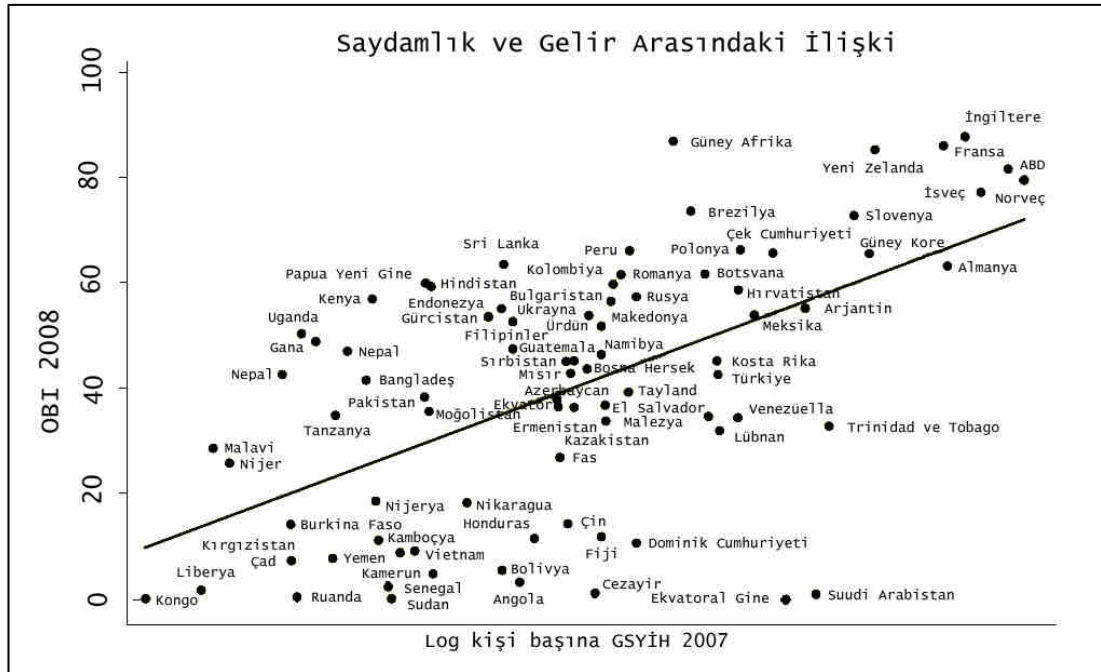
3) Sivil Toplum Kuruluşları: Sivil toplum kuruluşlarının çalışmaları hükümetlere bütçe saydamlığını artırmaları yönünde yapıcı öneriler sağlamalıdır. Bilgi edinme yasalarını geliştirici çalışmalar yapılmalıdır. Nüfusun büyük çoğunluğu tarafından konuşulan dilde basitleştirilmiş bir biçimde bütçe dokümanları yayınlanmalıdır. Yasama ve yüksek denetleme kuruluşlarının çalışmaları desteklenmelidir. Yasama ve yüksek denetleme kuruluşlarının sivil toplumla ilişkilerini ve bağlantılarını güçlendirecek şekilde bütçe sürecindeki rollerine ilişkin kurumsal düzenlemelerin güçlendirilmesi sağlanmalıdır. Medya ile birlikte bütçe

yayınlarının kapsamının kalitesinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapılmalıdır. Açık bütçe çalışması olarak 2008 yılında yapılan araştırma rehber olarak alınmalıdır.

2.3.8. OBI Endeksi İle Gelir Dağılımı Arasındaki İlişki

Pek çok ülkede saydamlık ile gelir arasındaki ilişki aynı yönde seyretmektedir. Yüksek gelirli ülkeler genellikle yüksek OBI derecesine sahiptir. Örneğin İngiltere, Fransa, ABD ve Norveç gibi ülkeler yüksek gelirli ülkeler olup yüksek saydamlık derecesine de sahiptir. Tam tersine düşük gelirli ülkeler ise düşük derece alma eğilimindedir. Örneğin Burkina Faso, Kırgızistan, Çad ve Liberya gibi ülkeler bu kategoridedir.¹⁰⁰ Ancak Suudi Arabistan, Ekvatorial Gine gibi ülkeler çok zengin olmalarına rağmen OBI dereceleri çok düşüktür. Bunun aksine Peru, Sri Lanka gibi ülkeler ise düşük gelire sahip olmalarına rağmen vatandaşlarına önemli bütçe bilgilerini sağlayan ülkeler arasında yer almaktadır. Kısaca, gelir seviyesi ile saydamlık derecesinin aynı yönde olma eğilimi ülke örneklerinden görüldüğü gibi genel geçer bir kural değildir. Grafik-2’de ülkelerin gelir dağılımları ile saydamlık dereceleri arasındaki ilişki verilmiştir. Bu tabloda gelir dağılımı ile saydamlık derecelerinin her zaman pozitif yönde bir seyir izlemediği görülebilmektedir.

¹⁰⁰ Ibid., s.18



Grafik-2 Saydamlık ve Gelir Dağılımı Arasındaki İlişki

2.3.9. Dış Yardım Bağımlılığı ve Saydamlık Derecesi

Diğer bir karşılaştırma ise ülkelerin saydamlık derecesi ile dış yardıma bağlılıkları arasında yapılabilir. OBI derecesi zayıf olan ülkeler, kamu harcamalarını finanse etmek için genellikle dış yardıma gereksinim duyan ülkelerdir. Dış yardıma bağlı ülkeler düşük gelirli oldukları için dış yardıma muhtaç ülkelerdir ve düşük gelirli ülkeler ise daha az saydam olma eğilimindedirler. Diğer taraftan dış yardıma bağımlı ülkeler, yardımda bulunan ülkelere kamuya nazaran daha fazla hesap verme eğilimi içindedirler. Bu da saydamlığı azaltan bir faktördür.¹⁰¹ Ayrıca araştırmaya

¹⁰¹ **Ibid.**

göre petrol ve doğalgaz kaynakları bakımından dış yardıma muhtaç ülkeler daha az saydamdır.

Tablo–5 Dış Yardım Bağımlılığı ve Saydamlık İlişkisi

Dış Yardım Bağımlılığı	Ülke Sayısı	Ortalama OBI Puanı	Ülkeler
Yüksek	18	22	Bosna Hersek, Burkina Faso, Kamboçya, Çad, Kongo, Gana, Kırgız Cumhuriyeti, Liberya, Malavi, Moğolistan, Nikaragua, Nijer, Ruanda, Senegal, Tanzanya, Uganda, Zambiya
Orta	12	28	Arnavutluk, Angola, Bolivya, Kamerun, Gürcistan, Ürdün, Makedonya, Nepal, Nijerya, Gine, Sudan, Vietnam
Düşük	45	45	Cezayir, Arjantin, Azerbaycan, Bangladeş, Bostvana, Brezilya, Bulgaristan, Çin, Kolombiya, Kostarika, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Ekvator, Mısır, El Salvador, Ekvatorial Gine, Fiji, Guatemala, Hindistan, Endonezya, Kazakistan, Kenya, Lübnan, Malezya, Meksika, Fas, Namibya, Pakistan, Peru, Filipinler, Polonya, Romanya, Rusya, Suudi Arabistan, Slovenya, Güney Afrika, Güney Kore, Sri Lanka, Tayland, Trinidad ve Tobago, Türkiye , Ukrayna, Venezüella, Yemen
Toplam	75	32	

2.3.10. Politik Sistem ve Saydamlık Derecesi

Politik sistemleri karşılaştırdığımız zaman kapsamlı ve önemli bütçe bilgilerini sağlayan 17 ülkenin hepsi demokrasiye riayet etmektedir. Çok az ya da hiç bilgi sağlamayan ülkelerde demokrasinin işleyişinde eksiklikler vardır veya otoriter rejimlerle yönetilmektedir.

Örneğin kapsamlı ve önemli bilgi sağlayan 17 ülkenin 9'u tam olarak demokrasiyle yönetilmekte iken; 8'inin demokrasi sistemlerinde bazı eksiklikler vardır. Çok az bilgi sağlayan ya da hiç bilgi sağlamayan 25 ülkenin 2'sinin demokrasi sistemlerinde eksiklik görülmekte, 6'sı karma rejimlerle yönetilmekte, 15'i otoriter rejime sahip ülkeler arasında yer almakta ve 2 tanesi ise herhangi bir sınıflandırmaya tabi tutulamamaktadır.

Kısaca, demokrasi ile saydamlık da birbiriyle paralel iki kavram olarak görülebilir.

2.3.11. Bütçe Süreci ve OBI Endeksi

Bütçe saydamlığı 2008 yılına göre OBI tarafından ölçülürken; bütçe sürecinin sekiz aşamasının bilginin kamuoyuna aktarılması bakımından önemli olduğu

gerekçesiyle bu aşamalar üzerine odaklanılmıştır.¹⁰² Bütçe süreci dört ana evreden oluşur:¹⁰³

- 1) Düzenleme
- 2) Onaylama
- 3) Uygulama
- 4) Değerlendirme ve Denetim

Bu bütçe sürecinin aşamaları doğrultusunda hükümetler sekiz aşamada kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlamalıdır. Bu aşamalar şöyledir:

1) Düzenleme

- Bütçe Hazırlık Raporu
- İdarenin Bütçe Teklifi

2) Onaylama

- Yasalaşmış Bütçe,
- Vatandaş Bütçesi

3) Uygulama

- Yıl içi raporlar
- Yıl Ortası Gözden Geçirme
- Yıl Sonu Raporu

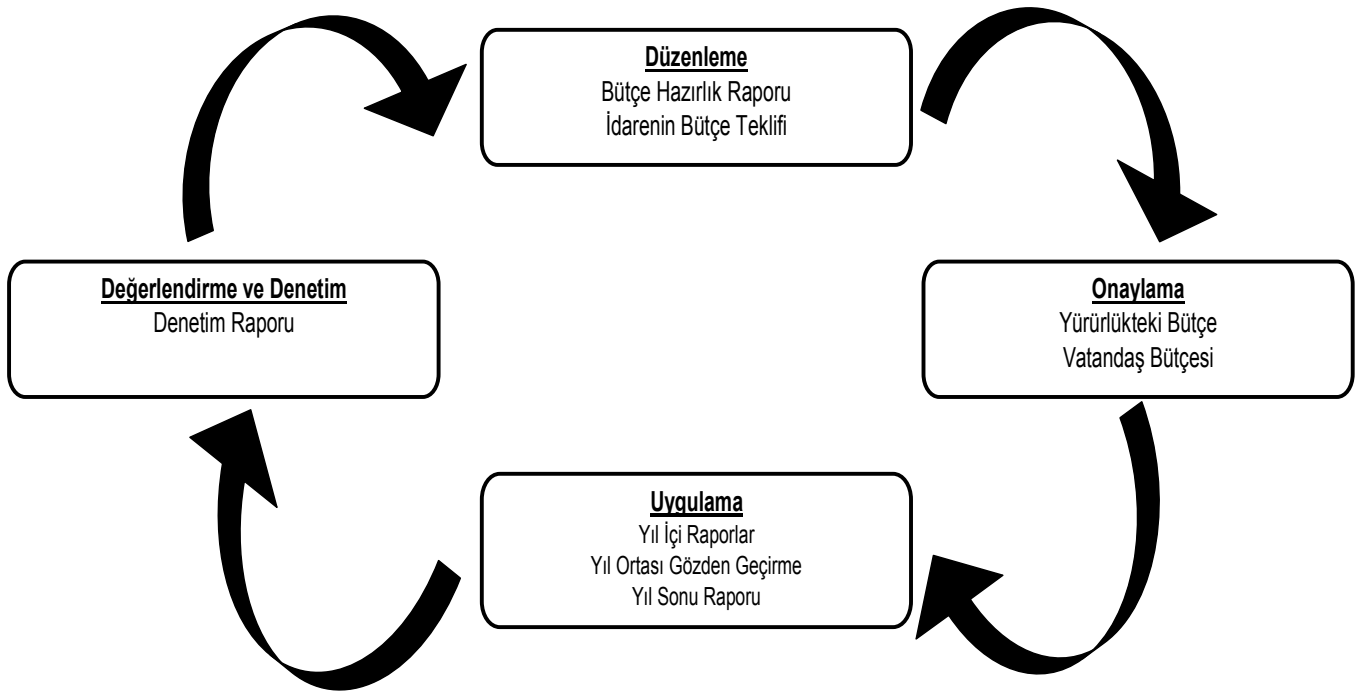
4) Değerlendirme ve Denetim

- Denetim Raporları

¹⁰² **Ibid.**, s.23

¹⁰³ **Ibid.**

Şekil-2’de bütçe sürecinin aşamaları ve Tablo-6’da ise bu sekiz aşamada kamuoyunun bilgilendirilmesi açısından ülkelerin dağılımları yer almaktadır.



Şekil-2 Bütçe Sürecinin Aşamaları

Tablo–6 Bütçe Dokümanlarının Kamuoyuna Sunulması

	Sıfır / Çok az Bilgi Sunan Ülkeler	Asgari Düzeyde Bilgi Sunan Ülkeler	Bazı Bilgileri Sunan Ülkeler	Önemli Bilgi Sunan Ülkeler	Kapsamlı Bilgi Sunan Ülkeler
Bütçe Hazırlık Raporu	55	0	4	8	18
İdarenin Bütçe Onayı	24	10	28	17	6
Yasalaşmış Bütçe	4	11	0	30	40
Vatandaş Bütçesi	68	4	0	3	10
Yıl İçi Raporlar	21	5	10	22	27
Yıl Ortası Gözden Geçirme	63	5	4	3	10
Yıl Sonu Raporu	37	18	14	11	5
Denetim Raporu	32	8	13	11	21

Bütçe düzenleme sürecinin iyi işlemesi için şunlar gereklidir:¹⁰⁴

- Bütçe hazırlık raporu yasama onayına verilmeden en geç 1 ay öncesinden yayınlanmalıdır.
- İdarenin bütçe teklifi yasamaya mali yıl başlamadan en az üç ay öncesinden yasama organına sunulmalıdır.

Bütçe onaylama sürecinin iyi işlemesi için şunlar gereklidir:

- Bütçe mali yıl başlamadan önce kanunlaştırılmalıdır.
- Hükümetler, “*Vatandaş Bütçesi (Citizens Budget)*” yayınlamalıdır. Bütçenin ülkede kullanılan dillerde basit bir özeti kamuya en geniş ulaşabilme imkanı veren medya sayesinde yayınlanmalıdır. Ancak 85 ülkenin 68’i bu dokümanı yayınlar.

Bütçe uygulama sürecinin iyi işlemesi için şunlar gereklidir:

- Aylık ya da üç ayda bir yıl içi raporlar yayınlanmalıdır. Böylelikle vatandaşlar hükümetin gerçekten söz verdiği doğrultuda harcama yapıp yapmadığını kontrol edebilir.
- Yıl ortası inceleme raporları da yayınlanmalıdır. Bu raporlar, ekonomideki değişen tahminler doğrultusunda bütçenin onaylama sürecini de etkileyebilir.

¹⁰⁴ **Ibid.**, s.24

- Yılsonu raporları da yayınlanmalıdır. Böylelikle mali yılın sonundaki durum özetlenir ve istenilen politika amaçlarına ulaşıp ulaşılamadığı tespit edilebilir.

Bütçe değerlendirme ve denetim sürecinin iyi işlemesi için şu gereklidir:

- İdareden bağımsız olarak yıllık denetim raporu yayınlanmalıdır ve yüksek denetleme kurumu bu bulguları yasamaya rapor etmelidir. Yıllık denetim raporu 12 ay boyunca yapılan denetimleri içeren şekilde yılsonunda yayınlanmalıdır.

48 ülke denetim raporu yayınlamamaktadır. OECD idareye bütçenin onaylanması için yasamaya tesliminin mali yıl başlamadan en az üç ay öncesinden yapılmasını tavsiye etmektedir.¹⁰⁵ Ancak 85 ülkenin 32'sinde yasama son gün bütçeyle tanışmaktadır. 17 ülkede ise yasamanın tekrar gözden geçirmesini engelleyecek şekilde bütçe yılının başlamasından altı haftadan az bir süre önce bütçe teklifi kabul edilir. 85 ülkenin 27'sinde yasama ek bütçeleri harcama yapılmadan onaylama fırsatına sahip değildir. 85 ülkenin 49'u ise idarenin birimleri arasında fonlar değiştirildiğinde yasamanın onayını bile aramamaktadır.

Bütçe bilgilerine ulaşılabilirliğin düşük maliyetli olması, pek çok kişinin ulaşılabilirliğini sağlamak açısından da oldukça önemlidir. Örneğin internet sayesinde pek çok kişi çok düşük maliyetle bu dokümanlara ulaşabilmektedir.

¹⁰⁵ **Ibid.**, s.31

“Vatandaş Bütçesi (Citizens Budget)” yayınlanması ülkeler için oldukça önem arz etmektedir. Şöyle ki; pek çok gelişmekte olan ülkede nüfusun sınırlı bir kısmı internet ve bilgisayar kullanabilmektedir.¹⁰⁶ Düşük gelirli olmaları ve okur yazarlık seviyeleri, online bilgi erişimlerini sınırlamaktadır. İşte vatandaş bütçesi bu sorunu ortadan kaldırır. Özellikle de farklı dillerde (ki böylelikle nüfusun büyük çoğunluğuna erişilebilirlik sağlanır) gazete ve radyo gibi araçlarla da yerel dillerde sunumlar yapmak önemlidir. Vatandaşların bütçe sürecine katılımlarını sağlamak açısından vatandaş bütçesi oldukça önemlidir. 85 ülkenin sadece 17’si vatandaş bütçesi yayınlamaktadır. Bunlar Norveç, Yeni Zelanda gibi yüksek gelirli ülkeler ile Gana, Hindistan ve El Salvador gibi düşük ve orta gelirli ülkeleri de kapsamaktadır.

2.3.12. Bütçe Bilgilerini Kapsayan Hükümet Bilgilerine Ulaşılabilirliği Sağlayan Hakların Düzenlenmesi

85 ülkenin 55’i bütçe bilgilerine erişmeyi kanun olarak düzenlemiştir. Ancak uygulamada bunun sağlanacağını garanti etmemiştir. Sadece 55 ülkenin 13’ü hem kanunlarda hem de uygulanmada bilginin erişilebilirliğini sağlayan hukuksal düzenlemelere sahiptir. Geri kalan 42 ülkede bilgi edinme hakkı olmasına rağmen kanunlar bu konuda iyi işlememektedir.

Tablo-7’de bilgiye erişilebilirlik yönünden hakların düzenlenmesi sınıflandırılmış ve bu sınıflandırmaya göre ülke dağılımları gösterilmiştir.

¹⁰⁶ *Ibid.*, s.39

Tablo–7 Hakların Düzenlenmesi Açısından Ülkelerin Dağılımı

Evet, bilgi edinme hakkı kanunla belirlenmiş ve vatandaşlar bütçe dahil bilgileri uygulamada elde edebilmektedir.	Bosna Hersek, Çek Cumhuriyeti, Fransa	Hindistan, Meksika, Yeni Zelanda, Norveç	Peru, Romanya, Slovenya	Güney Afrika, İsveç, İngiltere	13 Ülke
Evet, bilgi edinme hakkı kanunla belirlenmiş ama vatandaşların <u>bazen</u> bütçe dahil bilgileri uygulamada elde etmesi mümkün olmayabilmektedir.	Arjantin, Bulgaristan, Kolombiya, Kostarika, Hırvatistan, Ekvator	Gürcistan, Guatemala, Honduras, Kazakistan, Makedonya, Papua Yeni Gine	Polonya, Rusya, Sao Tome, Sırbistan, Güney Kore	Tayland, Trinidad, Ukrayna, Amerika, Venezüella	22 Ülke
Evet, bilgi edinme hakkı kanunla belirlenmiş ama vatandaşlar <u>çoğu zaman</u> bütçe dahil bilgileri uygulamada elde edemeyebilmektedir.	Angola, Azerbaycan, Bolivya, Burkina Faso, Kamerun, Çin	Kongo, Dominik Cum., Almanya, Kenya	Kırgız Cum., Malavi, Nepal, Nikaragua, Pakistan	Senegal, Sudan, Türkiye , Uganda, Vietnam	20 Ülke
Hayır, bilgi edinme hakkı kanunla belirlenmiş değil ya da bu hak bütçe bilgilerini ulaşmayı içermemektedir.	Afganistan, Arnavutluk, Cezayir, Bangladeş, Botsvana, Brezilya, Kamboçya, Çad	Mısır, El Salvador, Ekvatorial Gine, Fiji, Gana, Endonezya, Ürdün, Lübnan	Liberya, Malezya, Moğolistan, Fas, Namibya, Nijer, Nijerya	Filipinler, Ruanda, Suudi Arabistan, Sri Lanka, Tanzanya, Yemen, Zambiya	30 Ülke

Sonuç olarak, 2008 Açık Bütçe Endeksleri dünya çapında ülkelerin bütçe saydamlıklarına ilişkin karamsar bir tablo çizmektedir.¹⁰⁷ Ülkelerin büyük

¹⁰⁷ Ibid., s.43

çoğunluğunda kamu, bütçe sürecine gerçek anlamda katılımı sağlayacak ve hükümetleri kamu kaynaklarının yönetimi konusunda sorumlu tutacak kapsamlı, zamanında ve yararlı bilgilere ulaşamamaktadır. Ancak araştırmalar ülkelerin gelişmeleri konusunda umudun olduğunu da ortaya koymaktadır. Pek çok ülke 2 yılı aşkın süredir bütçe saydamlığı konusunda önemli gelişmeler kaydetmiştir. Ayrıca araştırma, bütçe saydamlığının çok düşük maliyetle ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilebildiğini de ortaya koymaktadır.

IBP endeksleri iki yılda bir yayınlamaktadır ve şimdiye kadar 2006 ve 2008 araştırmaları yapmıştır. 2010 ve 2012 araştırmaları da beklenmektedir.

2.3.13. Türkiye'nin OBI Notu ve IBP'nin Değerlendirmesi

Türkiye'nin 2008 yılı Açık Bütçe Endeksi Araştırması OBI notu, % 43'tür. Bu derece, Türkiye'de yıl boyunca bütçe dokümanlarının sadece bazı bilgileri kamuoyuna yansıtması anlamına gelmektedir. Merkezi idarenin bütçesi ve finansal aktiviteleri bütçe yılı boyunca bazı bilgileri kamuya sağlamaktadır. Bu durum ise kamunun parasının yönetimi için hükümetleri sorumlu tutma konusunda vatandaşların zorlanmalarına neden olmaktadır.

Açık bütçe 2008 endeksi, yıl boyunca yayınlanması gereken sekiz kilit bütçe dokümanına kamunun ulaşılabilirliğinin çeşidini ve miktarını hesaplamaktadır. Bütçe dokümanlarının en önemlilerinden biri idarenin bütçe teklifidir. İdarenin bütçe

teklifi, idarenin gelecek yıl planlarını teklif edilen faaliyetlerin maliyetlerini de birlikte içermelidir. Teklif, kamuya ve yasamaya son halinden önce ulaşmalıdır. En azından bütçe yılı başlamadan üç ay önce etkili revizyonun yapılmasına ve kamu tartışmalarına fırsat vermelidir.

Türkiye’de teklifler kamuya sadece bazı bilgiler sağlamaktadır. Bu, vatandaşların gelecek yıl bütçe harcama ve gelir toplama konusundaki hükümet planlarından tam olarak haberdar olmamaları anlamına gelir. Dahası bu durum, yıl boyunca yapılacak borçlanmaların, gelirlerin ve harcamaların izlenmesini bir bakıma zorlaştırır. Türkiye detaylı yılsonu raporları yayınlamakta, ancak yıl ortası gözden geçirmeleri kamuya istenilen çerçevede sunmamaktadır. Halbuki bu bütçe dokümanının yayınlanması, bütçenin yıl boyunca nasıl uygulandığının kapsamlı güncelleştirmelerini sağlayarak hesap verilebilirliğini güçlendiren bir durum yaratır.

Türkiye’de bütçe yılı bitince bütçe performansını tayin etmek de oldukça zordur. Türkiye’de bütçelenen ve gerçekte harcanan ve toplanan gelirlerin arasında karşılaştırma yapmaya izin veren yılsonu raporu hazırlanır. Ancak aradaki farkı ve bu farkı ortaya koyan açıklamalar yer almaz.

Türkiye’de denetim raporu da sınırlı bir şekilde yayınlanmaktadır. Denetim raporlarının tavsiyelerinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için hiçbir bilgi sunulmamaktadır.

Türkiye’de kanunlarda hükümetin yaptığı eylemlerin bilgilerine ulaşabilmek, hak olarak düzenlenmiştir. Bütçenin kilit dokümanlarına erişimin geliştirilmesi, Türkiye’nin bütçe sürecini daha şeffaf hale getirir. Ayrıca vatandaşların bütçe sürecine katılımını da sağlayacak fırsatlar artırılmalıdır.

Türkiye’de yüksek denetleme kuruluşlarının bağımsızlığı da bir bakıma sınırlıdır. Yüksek denetleme kurumlarının hangi denetimleri üzerine alacağına karar verme açısından sınırlı bir takdir yetkisine sahip ve görevlerini tam olarak yerine getirecek personele veya bütçeye de sahip değildir. Harcamaların yaklaşık üçte ikisinden azı denetlenmektedir.

Türkiye’de kilit bütçe dokümanlarına erişilebilirlik ve vatandaş bütçesi ile ilgili olarak değerlendirme:

1) Bütçe hazırlık raporu: Evet, var.

2) İdarenin bütçe teklifi: Evet, var

3) Vatandaş bütçesi: Hayır, yok

4) Uygulamadaki bütçe: Evet, var

5) Yıl içi raporlar: Evet, var

6) Yıl ortası revizyonlar: Hayır, yok

7) Yılsonu raporu: Evet, var

8) Denetim raporu: Evet, var

Raporda, yıl ortası revizyonlara dair her hangi bir dokümanın yayımlanmadığına dair bir değerlendirme ortaya çıkmışsa da 2006’dan itibaren

Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu yayınlanmaktadır ve bu rapor, yıl ortası revizyonlarının bir bakıma yapıldığı anlamına gelmektedir. Ancak içinde bulunulan yılın bir revizyonu niteliğini tam olarak taşımamaktadır. Bu nedenle burada bahsedilen “yıl ortası revizyon” tabirinin tamamen karşılandığı söylenemez.

IBP, ülkelerin saydamlık derecelerini daha çok kamuoyuna bilgi sunma düzeyine göre ölçmektedir. Bu değerlendirme yapılırken önemli olan husus, ülkelerin kamuoyuna ne kadar çok bilgi ve doküman sunduğu ve bu dokümanların kapsamıdır. Türkiye bu değerlendirmede kamuoyuna bazı bilgileri sunan ülkeler arasında yer almaktadır. Gerek sunulan bilgilerin kapsamı gerek de doküman sayısı yönünden eksiklikleri olan bir ülke olarak değerlendirilmiştir. Türkiye’deki eksiklik Tablo-7’de gösterildiği gibi kamuoyuna bilgi sunma konusundaki yasal düzenlemelerden değil, bu yasal düzenlemelerin uygulanmasında yaşanan bir takım eksikliklerden kaynaklanmaktadır. Ancak Tablo-4’te de gösterildiği gibi endeks değerlerinde önemli bir gelişme kaydedebilmek çok zor görünmemektedir. Bu eksiklikler giderildiği ölçüde çok fazla maliyet gerektirmeden saydamlık konusunda önemli gelişmeler sağlanabilir.

2.4. OECD Çalışmaları

Uluslararası alanda mali saydamlık ile ilgili çalışmalar yürüten diğer önemli bir kuruluş da OECD’dir. OECD, uluslararası anlamda bütçe uygulamaları ve

prosedürleri ile ilgili olarak bir anket hazırlamakta ve ülkelerin bu anketlere verdikleri yanıtlar doğrultusunda da karşılaştırmalı bir analize imkan verecek bilgileri yayınlamaktadır. Bu ankette ülkelerdeki saydamlık seviyesini ölçmeye yarayacak birçok soru bulunmaktadır.

OECD, 2003'te Bütçe Uygulamaları ve Prosedürleri Anketini gözden geçirmiştir. 2006 ve 2007 yıllarında bir takım güncellemeler yapmıştır. Anketler revize edilerek daha özet ve hedefe daha odaklı sonuçlar elde edilmesi amaçlanmıştır. OECD'nin Bütçe ve Kamu Harcamaları Birimi tarafından hazırlanan bu anket, bütçe sürecinin tüm önemli kısımlarını kapsamaktadır.

2.4.1. Amaç

Bu projenin amacı şöyle özetlenebilir:

- Genel uygulamalar ve standartların gelişimine katkıda bulunmak
- Bütçe uygulamaları ve prosedürleri hakkında bilgi alışverişine katkıda bulunacak verilerin erişimini sağlamak
- Bütçe uygulamaları ve prosedürleri hakkında güncel bilgilerin edinilmesine olanak sağlamak
- Bütçe uygulamalarındaki değişiklikler ve eğilimlerin karşılaştırmalı analizine olanak sağlamak

- Miktar ve kalite anlamında daha gelişmiş ölçümler ve daha kapsamlı analizlere olanak tanıyan bilgiler sağlamak.

Politika uygulayıcılar, akademisyenler, yasama meclisi ve hükümet dışı organizasyonlar için bu bilgiler önemli bir kaynak oluşturmaktadır.

2.4.2. Anketin Kapsamı

Anket 99 sorudan oluşmakta ve genel olarak sorular şu ana başlıklar altında yer almaktadır:

- 1) Genel Bilgi (Yetkili otoriteler, çalışma sistemi... vb)
- 2) Bütçenin Düzenlenmesi
- 3) Bütçenin Onaylanması
- 4) Bütçenin Uygulanması
- 5) Hesap Verme ve Denetim
- 6) Performans bilgileri

İlk dört soru genel bilgi; 5. sorudan 32. soruya kadar olan kısım bütçenin düzenlenmesi; 32. sorudan 48. soruya kadar olan bölüm bütçelemeye geçiş; 49. sorudan 61. soruya kadar olan kısım bütçenin uygulanması; 62. sorudan 70. soruya kadar olan bölüm hesap verme ve denetim; 71. sorudan 89. soruya kadar olan kısım performans bilgileri ve 90. soru ile 99. soru arasındaki kısım ise dış yardım yönetimi ile ilgili sorulardan oluşmaktadır.

OECD'nin Uluslararası Bütçe Uygulamaları ve Prosedürlerine yönelik yaptığı ankete 2007 yılında sadece OECD ülkeleri katılmış iken, 2008 yılında ise Asya, diğer bölgeler ve Afrika bölgesi de dahil olmak üzere OECD üyesi olmayan ülkeler de katılmıştır. 30'u OECD üyesi ülkeler ve 67'si Orta Doğu, Afrika, Doğu Avrupa, Asya, Latin Amerika ve Karayip ülkeleri gibi üye olmayan ülkelere oluşturmaktadır. Veriler bütçe uygulayıcıları, akademisyenler ve sivil toplum kuruluşlarına ülkelerindeki bütçe ve mali yönetim sistemlerini diğer ülkelerle kıyaslayabilme imkanı tanımaktadır.

Anketteki soruları iki kategoriye ayırırsak; bütçe süreci (hazırlık, onaylama, uygulama, denetim ve hesap verme ve performans bilgileri) ile gelişmekte olan ülkelerde dış yardım yönetimini kapsayan sorulardan oluşmakta olduğunu görebiliriz. OECD bu çalışmasını 2003'te Dünya Bankası işbirliği ile yürütmüştür. 2007 ve 2008'de ise anket geniş ölçüde gözden geçirilmiş ve özetlenmiştir.

2.4.3. Türkiye Değerlendirmesi

2008 yılı anketine göre Türkiye'nin sonuçlarına göz atarsak genel anlamda şu sonuçlara ulaşabiliriz:¹⁰⁸

- Türkiye'de merkezi yönetim bütçesindeki otorite Maliye Bakanlığıdır ve bütçe ile ilgili işlemler Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel

¹⁰⁸ <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>, “Budget Practices and Procedures Survey”, 2008.

Müdürlüğü (BÜMKO) tarafından yürütülür. Bütçede sorumluluk genellikle hükümet değıştikçe değışmeyen üst düzey memurlara aittir.

- Yıllık bütçenin yapısı ve biçimi anayasada güvence altına alınmıştır. Yıllık bütçenin takvimi kanunlarda ve anayasada vardır. Bütçenin düzenlenmesi ve uygulanmasında idarenin farklı birimlerinin rol ve sorumlulukları anayasa ve kanunlarda yer almaktadır. Bütçe mali yılın başında onaylanmadığı zaman uygulanacak hükümler kanunda düzenlenmiştir. Buna benzer şekilde bütçe sürecinde yer alan bir takım düzenlemeler Türk anayasasında yer almakla beraber detaylı düzenlemeler ise kanunlarda belirtilmektedir.
- Ekonomik tahminler DPT tarafından yapılmaktadır. Ancak bütçe tahminlerini yapan bağımsız kuruluşlar yoktur. Bütçe tahminlerinin nasıl yapıldığı da kamuoyuna duyurulmamaktadır. Ekonomik tahminlerin mali duyarlılığı da yoktur.
- Mali hesaplamalar yıl içinde iki defa revize edilmektedir. Bütçede yer alan mali riskler bir defaya mahsus olmak üzere hesaplanır. Uzun dönem mali projeksiyonlar her yıl hazırlanmaktadır. Mali projeksiyonlar on yıla kadar olan süreyi kapsamaktadır. Bu mali projeksiyonlar gelirleri, harcamaları ve bütçe açığı veya fazlası gibi bilgileri içermektedir.
- Bütçe sürecinde mali politikaları sınırlayacak mali kurallar bulunmamaktadır. Oysaki OECD üyesi birçok ülkede ise birtakım mali kurallar mevcuttur.

- Yasamaya sunulan yıllık bütçe dokümanı, çok yıllı harcama planını da kapsamaktadır.
- Türkiye’de üç yıllık harcama planı yapılmaktadır. Çok yıllı bütçe tahminleri ise yıllık olarak güncellenmektedir.
- Bütçe hazırlık süreci anayasa ve kanunlarda yer alır.
- Uygulamada ilgili bakanlıkla merkezi bütçe otoritesi arasında bütçe hazırlık sürecinde anlaşmazlık çıkarsa genellikle başbakan tarafından çözülür.
- Çok yıllık tahminlerde gelecek yıl tahminleri yürütülürken bu tahminlerin ya yasal dayanakları vardır; ya da resmi makro ekonomik tahminlere dayanır.
- Mali hedefler de üç yıllık planlamalar şeklinde yapılır. Hedefler ve tavanlar her yıl gözden geçirilir. Merkezi bütçe otoritesi her bir bakanlığın ilk bütçe taleplerinin miktarını sınırlamalarını istemektedir.
- Yasama meclisinde bir tane bütçe komisyonu vardır. Tek bir bütçe komitesi bütçeden sorumlu ancak sektörel komite olarak da az sayıda komite de görüşmelere katılmaktadır.

- Bütçenin analizini yapmak için yasamaya her hangi bir araştırma raporu sunulmaz. Merkezi idare bütçesi dokümanı yasamaya sunulurken bu dokümanın yanında şunlar da sunulur:

1) Orta vadeli mali hedefler

2) Makro ekonomik tahminler

3) Bütçe öncelikleri

4) Tüm gelir ve harcamaları kapsayan yıllık mali plan. Ancak bu plan, bütçe dışı işlemleri kapsamamaktadır. Diğer ülkelerde çoğunlukla bütçe dışı işlemleri de kapsar.

5) Vergi harcamalarının kapsamlı mali tablosu

6) Orta vadeli toplam gelir ve gider perspektifi. Ancak uzun vadeli bir perspektif hazırlanmamaktadır.

7) Yasama tarafından oylanacak ödeneklerin açık bir şekilde belirtildiği bir belge

8) Ödenekler ile idari birimlerin bağlantısı

9) Bütçede onaylanan politikalar için yasa metni

- Yasama idarenin bütçe onayının takdimini takiben tüm bütçe politikalarının resmi bir tartışmasını yapmaktadır.
- Bütçe komitesi bütçeyi değiştirmek konusunda serbesttir, ancak meclis sadece harcamaları azaltmak ve gelirleri artırmak konusunda bir değişiklik yapabilir.

- Türkiye’de yasamanın bütçeyi onaylaması aynı zamanda hükümetin güven kazanması anlamına gelir.
- Bütçe yasama tarafından mali yıl başlamadan önce onaylanmazsa yasama tarafından geçici önlemler alınır. Diğer ülkelerde ise çoğunlukla önceki yıl bütçe gerçekleştirmeleri geçici olarak temel alınır.
- İdarenin yasama tarafından onaylanan bütçeyi veto etme yetkisi yok.
- Türkiye’de beş tane bütçe dışı fon ve 1400 döner sermaye fonu vardır. Bunlar merkezi idare bütçesi dışında yönetilmektedir.
- 2008 yılı anketine göre bütçe dışı harcamaların merkezi hükümet bütçesindeki toplam harcamalara oranı % 14,8’dir.
- Şarta bağlı yükümlülükler kredi garantileri ve kamu özel ortaklığı şeklinde tanımlanmıştır. Hükümetin bu şarta bağlı yükümlülükleri yasamaya sunulmaz.
- Türkiye’de her bir birim ve idari kuruluş ödenekleri toplu halde almaz. Her bir birim için tertip düzeyinde ödenek tahsis edilir.

- Türkiye’de genel bütçeli idarelerde sermaye varlıklarını kullanmaları konusunda bir dayatma olmadığı halde diğer kuruluşlarda belirli durumlarda dayatmalar olmaktadır.
- Hükümet yasama tarafından onaylanan bütçede ödenekleri artırmaya yetkili değildir. Aynı şekilde hükümet, yasama tarafından onaylanan bütçede ödeneklerde bir kesinti, iptal veya kaldırmaya da yetkili değildir.
- Bakanlıklar, tertipler arasında yeniden tahsise yetkilidir. Ancak bunda bazı kısıtlamalar vardır. Bu ancak maliye bakanının onayıyla olur.
- Merkezi idare alanı içindeki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek transferleri kanunlarla yapılır. Ancak bu idareler, bütçelerindeki transfer edilecek tertibin % 5’i kadar ödenek transferine yetkilidirler.
- Harcama yetkilileri, kullanılmayan fonları ve ödenekleri bir yıldan diğer yıla aktarmaya yetkili değildir.
- Mali yıl boyunca gerçekleşen harcamalar ve gelirlerle ilgili bilgiler, ayda bir yayınlanmaktadır.
- Yasama tarafından yayınlanan ek ödenek onaylanmadan önce bütçeyi aşan harcamalar yapılamaz.

- Yasamaya sunulan bütçenin ardından yayınlanan raporlar, nakit temellidir.
- Maliye Bakanlığı veya merkezi bütçe otoritesi bütçe için standartlar belirler.
- Türkiye’de bir iç denetim sistemi mevcuttur.
- Sayıştay, denetim raporlarını yasamaya sunar. Denetim raporlarının çoğunluğu, kamuoyu tarafından erişilebilirdir. Ancak askeri harcamalar gibi bazı harcamaların denetim raporlarına erişim mümkün değildir. Raporlar, mali yılın bitiminden sekiz ay sonra kamuoyuna sunulur.
- 5018 sayılı KMYKK yayınlandıktan sonra başlangıç olarak Türkiye’de yedi pilot kuruluştaki performans hedefleri ve göstergeleri bütçe dokümanında yer almıştır. 2010 yılına kadar performans esaslı bütçelemeye ilişkin çalışmaların tamamlanması planlanmaktadır.
- 2004 yılında ilk defa hükümet performans göstergeleri yayınlamıştır. Performans hedefleri kamuoyu tarafından ulaşılabilir. Performans hedefleri kamuoyu tarafından ulaşılabilir.
- Performans bilgileri, bütçe tartışmalarında kullanılır. Bu bilgiler merkezi bütçe otoritesi tarafından kaynakların programlar arasında ve program içinde tahsisinde kullanılır.

- Değerlendirmeler sonucu düşük bir performansa sahip olduğu görülen bir program hemen hemen hiç iptal edilmez.
- Performans hedefleri mali politikalarda ve politika önceliklerinde kullanılır. Ancak bütçenin belirlenmesinde ise genellikle bu hedefler kullanılmaz.
- Merkezi bütçe otoritesi tarafından değerlendirmelerin sonuçları bütçe düzenleme sürecinde ve ödeneklerin tahsisinin belirlenmesinde çok nadiren kullanılır.
- Türkiye'nin performans sorularına verdikleri yanıtlar, pilot kuruluşlardaki uygulamalar ve KMYKK'daki maddelere göre yanıtlanmıştır. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü merkezi bütçe otoritesi olarak 2010 yılına kadar bütün olarak performans esaslı bütçelemeye geçişi planlamaktadır.

OECD, bu çalışmayı ülkelerdeki saydamlık düzeyini ölçmek amacıyla değil, ülkelerdeki bütçe sürecini değerlendirmek amacıyla gerçekleştirmiştir. Ancak bu analiz yapılırken bütçe sürecinin saydamlığına yönelik bir takım çıkarımlarda bulunmak da mümkün olabilmiştir. OECD'nin bu çalışması, kanun ve kurallara dayalı bir araştırma sunmakla beraber, uygulamada nasıl işlediğini belirten çıkarımlara da dayanmaktadır. Çalışmanın amacı dinamik bir şekilde bütçe saydamlığındaki gelişmenin izlenmesi yerine mevcut durumun belli ilkeler çerçevesinde ortaya konmasıdır. Ayrıca OECD, yapılan anket sonucunda bir endeks hesaplamakta bu nedenle ülkeler arasında karşılaştırma yapmaya imkan sağlayan

bir değerlendirme içermemektedir. Bu çerçevede gerek saydamlıktaki gelişmenin gerekse uygulamadaki sorunların izlenmesi pek mümkün görülmemektedir.

Türkiye ile ilgili olarak kamuoyuna ve yasamaya sunulan belgelerin yetersiz olduğu vurgulanmıştır. Bu durum bütçe uygulamaları ve prosedürlerinin değerlendirmesinde saydam olmayan bir yapının ortaya konulmasına neden olmaktadır. Mali kurallar yönünden de OECD üyesi olan diğer ülkelere göre bir takım eksiklikler söz konusudur.

III) MALİ SAYDAMLIK VE ULUSAL BOYUTU

3.1. Türkiye’de Mali Saydamlığın Ölçülmesine Yönelik Yürütülen Çalışmalar

Saydamlık, devletin faaliyetlerinin daha gözlemlenebilir olması anlamına gelmektedir. Tüm dünyada devlet faaliyetlerinde önemli bir yer teşkil eden saydamlık kavramı, Türkiye için de oldukça önemli bir yere sahiptir. Dolayısıyla saydamlığı geliştirmek ve bu konuda gerekli reformları gerçekleştirmek için pek çok uygulama yapılmaktadır.

Etkin bir saydamlık sisteminin önemli bir parçası, hükümetlerin mali hedefleri ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılması ve bağımsız dış denetimdir.¹⁰⁹ Saydamlık, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunması olarak tanımlanmakta ve dolayısıyla bu tanımda etkin bir raporlama sisteminin saydamlık açısından oldukça önemli olduğu belirtilmektedir.

Saydamlığın sağlanmasına yönelik birçok uluslararası standart oluşturulmuştur. Bu standartlar arasında kuşkusuz en önemlilerinden birisi IMF tarafından belirlenen “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” dür. IMF bu tüzük temelinde ülkelerdeki saydamlık düzeyini ölçmektedir. Bu ölçüm, hazırlanan 108

¹⁰⁹ Dedeoğlu et.al, **op.cit.**, s. 13

soruluk bir ankete göre yapılmıştır. Anket, konusunda uzman bürokrat, denetim elemanı, akademisyen, sivil toplum örgütü üyesi ve basın dahil olmak üzere çeşitli alanlardan kişiler tarafından doldurulmuştur. 2000 yılında TESEV bünyesinde Yasemin Hürcan, Emine Kızıldaş ve H. Hakan Yılmaz tarafından hazırlanan “Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde - IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme” adlı çalışma, bu anket formunu kullanarak Türkiye’deki kamu mali sisteminin saydamlık düzeyini ölçmektedir. Çalışmada IMF standartlarındaki ana başlıklar olan “rollerin ve sorumlulukların açık olması”, “bilginin kamuya açık olması”, “denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması” çerçevesinde bir değerlendirme yapılmaktadır. Bu değerlendirmeye göre Türkiye’de saydamlık düzeyini ortaya koyan yüzdelik bir puan belirlenmektedir.

2000 ve 2004 yıllarında TESEV ve daha sonraları ise 2005, 2006, 2007 ve son olarak da 2009 yılı olmak üzere TEPAV tarafından yayımlanan Mali Saydamlık Raporları, Türkiye’de saydamlık düzeyindeki gelişmeleri yakından takip etmek için oldukça önemli raporlardır. Bu çalışmalar 2000’den bu yana mali saydamlığın boyutunu rakamsal olarak ölçmektedir. Bu ölçümler IMF’nin yayınladığı mali saydamlık uluslararası standartlar ve kodlar esas alınarak yapılmaktadır. Yine ulusal düzeyde mali saydamlık derecesi hesaplanırken IMF kriterleri çerçevesinde 2000 yılında dört, 2004 yılı ve sonrasında altı ana başlık altında değerlendirme yapılmıştır.

Değerlendirme yapılırken her bir başlığın altında yer alan seçeneklere göre puanlama yapılmaktadır. Sorulara verilen yanıtların sayısallaştırılması ve bir endeks

değerinin elde edilmesi, ülkenin sorunlarının özellikle hangi alanda yoğunlaştığının tespiti açısından oldukça önem taşır. Böylelikle ülke, saydamlık açısından elde edilen gelişmeleri daha iyi gözlemleme imkanına sahip olabilmektedir.

Puanlama yapılırken üç seçenekli sorularda ilk seçenek 3,33; ikinci seçenek 6,66 ve üçüncü seçenek tam puan olan 10 puan verilmek suretiyle hesaplama yapılır. Dört seçenekli sorularda ise puanlama sırasıyla 0; 3,33; 6,66 ve 10 şeklinde belirlenmiştir. Toplam endeks değeri 100 üzerinde bir değer almaktadır.

Bu bölümde Türkiye’de saydamlık düzeyini ölçmek için yapılan araştırma sonuçlarını değerlendirecek ve yayımlanan “Mali Saydamlık İzleme Raporları” itibariyle Türkiye’deki saydamlık düzeyi ortaya konulacaktır.

3.2. TESEV Bünyesinde Yürütülen Çalışmalar

TESEV tarafından 2000, 2003 ve 2004 yılı çalışmaları yürütülmüştür. Bu değerlendirme yapılırken 2000 yılında dört ana ilke temel alınmıştır. Bu ilkeler şöyle sıralanabilir:

- Rol ve sorumlulukların açık olması
- Bilginin kamuya açık ve ulaşılabilir olması
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması
- Denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması

2003 ve 2004 çalışmasında ise bu dört ana ilke revize edilmiş ve şöyle belirlenmiştir:

- Rol ve sorumlulukların açık olması
- Kamuya bilgi sunma ve raporlama düzeyi
- Bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık
- Bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde açıklık
- Kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık
- Mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik

Bu ana ilkelerin alt başlıkları Ek-2’de yer almaktadır.

2000 yılı değerlendirmesinde endeks sonucu % 48,9 çıkmıştır. Tablo-8’de alt başlıklar itibariyle endeks değerleri yer almaktadır.

Tablo-8 2000 Yılı Endeks Sonucunun İlkelere Göre Dağılımı

	ENDEKS
Rollerin ve Sorumlulukların Açıklığı	% 43,0
Bilginin Açıklığı	% 46,9
Bütçe Uygulama ve Hazırlama Sürecinin Açıklığı	% 47,5
Denetim ve Bağımsız Veri Yayınlama	% 58,3
TOPLAM ENDEKS DEĞERİ	%48,9

2000 yılından itibaren uygulamaya konulan program çerçevesinde mali saydamlığı olumlu etkileyen düzenleme ve uygulamalara rağmen mali saydamlık endeks sonucu % 50'nin altında kalmış ve 2003 yılı için yapılan çalışma sonucu elde edilen endeks değeri % 44,1 olarak hesaplanmıştır. 2004 yılı endeks sonucu ise % 40,6 olarak belirlenmiştir. Tablo-9'da 2003 ve 2004 yıllarının endeks değerleri ve bu iki yılda yüzdelik olarak değişim değeri, alt başlıklar itibariyle gösterilmiştir.

Tablo–9 2003 ve 2004 Yılı Hesaplamalarının Alt İlkeleri de Kapsayacak Şekilde Sayısal Olarak Gösterimi

	2003 değeri (%)	2004 değeri (%)	Değişim (%)
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44,1	40,6	- 7, 8
I. Kamu Sektörünün Rol ve Sorumluluklarının Açık Olması	43,6	46,4	6,4
II Kamu Oyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi	45,1	41,3	- 8,4
III. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık	40,1	36,4	- 9,2
IV. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık	41,7	35,4	-15,2
V. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık	49,7	44,7	-10,0
VI. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik	44,3	39,6	-10,6

2000, 2003 ve 2004 yılı endeks sonuçları dikkate alındığında ilkeler arasında sadece “kamu sektörünün rol ve sorumluluklarının açık olması” ilkesinde bir iyileşme olduğu gözlenmektedir. Diğer ilkelerde saydamlık açısından bir gerileme

görülmektedir. Endeks değerlerinde yaşanan değişimin arkasında yatan nedenler şöyle özetlenebilir:

1) Kamu Sektörünün Rol ve Sorumluluklarının Açık Olması

Bu alanın düşük çıkmasındaki en önemli etken kamu görevlilerinin tabi olduğu etik standartların yetersizliğidir. Ancak 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Etik Kurulu kurulmuş ve bu alandaki eksiklik büyük ölçüde giderilmiştir. Dolayısıyla 2000, 2003 ve 2004 itibarıyla endeksteeki artışın en önemli nedenlerinden birisi budur.

2) Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi

Kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi ilkesinin endeks değerinde 2000, 2003 ve 2004 yılları itibarıyla bir azalma söz konusudur. Genel olarak endeks değerindeki düşüklüğün nedeni genel yönetim kapsamındaki kuruluşları ve bu kuruluşların faaliyetlerini kapsayacak şekilde bir mali raporlamanın yetersiz olmasıdır. Yani merkezi yönetim yanında sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler konusunda yeterli mali bilgi kamuoyuna sunulmamaktadır. Bütçe dokümanının anlaşılabilirliğini artırmak açısından analitik bütçe sistemine geçilmesine rağmen endeks değerinde bir gerileme olmuştur.

Her üç yılda da bütçe kanunlarına saydamlığa aykırı hükümler konulması yanında mali raporların kapsam ve standardizasyon problemleri bu endekste de devam eden sorun alanları olarak tanımlanmıştır.

Bütçe dokümanlarının vatandaşların anlayabileceği şekilde hazırlanıp sunulmaması diğer bir problemdir. Bu konuda hükümetin veya bütçeyi hazırlayan ve uygulayan kurumların, sivil toplum kuruluşları ile ilişkili olmaması, bu konudaki diğer bir eksikliktir.

3) Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık

Bu ilkede de yıllar itibariyle bir azalma görülmüştür. Burada en düşük değer, bütçe hazırlanma sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişme ve tam tahmini her zaman kolay olmayan bazı harcama ve gelir taahhütleri gibi temel mali risklerin tanımlanması ve açıklanması alt bölümünde çıkmıştır.

4) Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık

Bu bölüm 2003 yılında en düşük ikinci, 2004 yılında ise en düşük bölüm olarak karşımıza çıkmıştır. Endeks değerinin bu ilkede düşük çıkmasının nedeni, “yıl ortası mali ve ekonomik yapının gözden geçirilmesi ve güncellenmesi” ile “vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması” alt bölümlerinin düşük

olmasıdır. Ayrıca iç kontrol sürecinin iyi tanımlanmaması ve açık olmaması da bu bölümün düşük çıkmasında en önemli etkenlerden biridir.

5) Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık

2003 yılında bu ilke en yüksek değer alan ilke olarak karşımıza çıkmakla beraber 2004 yılında ikinci en iyi endeks değerini almıştır. Bu bölümün aldığı değeri düşüren en büyük etken her iki yılda da parlamentoya sunulan dış denetim raporlarının vatandaş tarafından anlaşılabilir ve elde edilebilir bir şekilde olmamasıdır.

2003 yılında kesin hesapların parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi ve bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleşme sonuçlarının kesin hesaplar içinde raporlanması alt ilkesi %54,5 iken 2004'te bu ilke %42'ye gerilemiştir. Bunun nedeni, 2003 yılı anketinde kesin hesapların dönem kapatıldıktan sonra parlamentoya sunulma sürecindeki kısalık ve parlamentoda ayrı bir komisyon tarafından görüşülmesi yanında bağımsız dış denetimin olmasının endeks değerini yükseltmesidir. Bütçe program hedefleri ile gerçekleşmelerin raporlanma düzeyi ve parlamentoda kesin hesapların görüşülme süreci yetersiz görülmektedir. Kesin hesapları inceleyen bir komisyon vardır ancak bu komisyonun kesin hesaplar üzerindeki denetimi, bütçe kesin hesaplarının raporlanmasındaki yetersizlikler ile birlikte beklenen etkinlik düzeyinde olmamaktadır.

6) Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik

Devlet İstatistik Enstitüsü (yeni adıyla Türkiye İstatistik Kurumu)'nün teknik olarak bağımsız bir kurum olarak algılanması ve bu dönemlerde uluslararası standartlara uygun veri üretme çabası, bu bölümün çok düşük çıkmasını engelleyen etkenlerdir. 2003'ten 2004'e bu endeks değerinde düşme gözlemlenmektedir. Mali tahminlerin, makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modellerin, varsayımların ve bunlar üzerinde yapılan değişikliklerin yeterince açık ve elde edilebilir olmaması yanında güvenilirlik konusunda sistematik çabaların olmaması da bu ilkenin yüzde 40'ın altına düşmesinde belirleyici olmuştur.

3.3. TEPAV Bünyesinde Yürütülen Çalışmalar

2004 yılı sonrasında mali saydamlık izleme raporlarının tümü TEPAV tarafından yürütülmüştür. Şu ana kadar 2005, 2006, 2007 ve 2009 yılında raporlar yayınlanmıştır. 2005 yılı Aralık ayında yayınlanan üçüncü saydamlık raporu, 2004 yılının bir uzantısı olarak görülebilir. Bu raporda 2005 yılı ortası bir değerlendirme yapılmıştır. 2006 yılı Temmuz ayında yayınlanan dördüncü rapor ise 2005 yılsonu saydamlık endekslerini ölçen bir rapordur. Eylül 2007'de beşinci ve altıncı mali saydamlık raporu birlikte sunulmuş ve 2006 yılının sonuçlarını değerlendirmiştir. En son olarak da 2009 yılının Nisan ayında yedinci Mali Saydamlık İzleme Raporu yayınlanmış ve bu raporda da 2007 endeks sonuçları hesaplanmış ve şu ana kadar gelinen noktanın toplu değerlendirmesi yapılmıştır. Bu verilere göre 2005 yılı sonu

saydamlık endeksi 44,7; 2006 yılı sonu saydamlık endeksi 41,3 ve 2007 sonu saydamlık endeksi de 43,2'dir.

Tablo-10'da Genel endeks değerlerine bakıldığı zaman 2005 yılında 44,4 ile en yüksek değer hesaplanmıştır. İkinci sırada 44,1 ile 2003 yılı endeks değeri, üçüncü sırada 43,2 ile 2007 yılı endeks değeri, dördüncü sırada 41,3 ile 2006 yılı endeks sonucu yer almaktadır. 2004 yılında ise 40,6 puanla en düşük endeks değerine sahip olunmuştur.

Tablo–10 2003 Yılından 2007 Yılı Sonuna Kadar Olan Hesaplamaların Alt İlkeleri de Kapsayacak Şekilde Sayısal Olarak Gösterimi

	ENDEKS DEĞERLERİ (%)						
	2003 Sonu	2004 Sonu	2005 I	2005 II	2006 I	2006 II	2007 Sonu
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44,1	40,6	44,7	44,4	42,6	41,3	43,2
I. Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması	43,6	46,4	51,5	53,5	51,8	50,0	48,8
II. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi	45,1	41,3	45,8	48,1	43,8	42,2	45,9
III. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık	40,1	36,4	44,2	41,0	41,4	40,1	40,6
IV. Bütçenin Uygulama ve Kontrol Sürecinde Açıklık	41,7	35,4	39,7	41,2	40,2	39,4	42,2
V. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık	49,7	44,7	45,4	44,2	43,1	41,6	43,5
VI. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik	44,3	39,6	41,6	38,2	35,2	34,4	38,1

Bu sonuçları ana ilkeler ve alt ilkeler temelinde şöyle değerlendirebiliriz:

1) Kamu Sektörünün Rol ve Sorumluluklarının Açık Olması

Kamu sektörünün rol ve sorumluluklarında 2003 yılından itibaren önemli bir iyileşme yaşanmış ve bu endeks 53,5 puanla 2005 yılında en yüksek değere ulaşmıştır. 2006 yılında da yine 50'nin altına düşmemiştir ancak 2007 sonuçlarında bu endeks, 49 puan ile bir puan gerilemiştir.

Bu endeksin 2005 yılında artış göstermesinin en önemli nedenlerinden biri, istikrar programları ve AB'ye uyum çerçevesinde uygulamaya konan çeşitli çerçeve düzenlemelerin yasalaşma sürecinin tamamlanması ve kısmen de olsa uygulamaya girmesi gibi gelişmeler, katılımcılarda bu konuda olumlu bir algılama yaratmıştır.¹¹⁰

2006 yılı sonu itibariyle endeks değerinde düşme yaşanmıştır. Bu düşmenin en önemli nedenlerinden birisi de “vergi ve benzeri yükümlülüklerin açık ve anlaşılır olması ile herkese eşit derecede uygulanabilir olması” alt ilkesinde yaşanan ve %10’u aşan azalma neden olmuştur.

Yıllar itibarıyla kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması ilkesi, diğer ilkelere göre sürekli olarak 2007’deki bir puanlık düşme hariç yükselen bir trende sahip olmuştur. Bu ilke 2003 ve 2004 sonuçlarına göre yapısal nitelikteki reformların etkisiyle önemli bir gelişme kaydetmiş ve 40 puanlarda seyrederken 50 puan seviyelerine yükselmiştir.

Bu değer, 5018 sayılı KMYKK başta olmak üzere çıkarılan diğer yasal düzenlemeler sonrası olması gereken değere (60,2) oldukça yakın bir endeks değerine ulaşmıştır.

2) Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi

Bu ilkenin endeks değeri 2005 yılında 48,1; 2006 yılında 42,2 ve 2007 yılında ise 45,9 olarak hesaplanmıştır. 2004 yılında 41,3 olan bu değer, 2005 yılında bir

¹¹⁰ Ferhat Emil ve H. Hakan Yılmaz, **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, Ankara, TEPAV Yayınları, Temmuz 2006, s. 37

sıçrama yaşamıştır. Bunun nedeni de 2005 yılında KMYKK'nin kapsamlı bir şekilde uygulamaya girmesidir. 5018 sayılı KMYKK ile uygulanan IMF destekli istikrar programı çerçevesinde mali raporlamaya ilişkin olarak getirilen düzenleme ve uygulamalar bu endeks değerinin genel ortalamanın üstünde olmasına ve dönem içinde artmasına yol açmıştır. 5018 sayılı Kanun ile birlikte merkezi yönetim bütçesi uygulamasına geçilmesi, mali raporlamaya ilişkin yükümlülüklerin uygulamaya girmesi, bütçe sürecinde genel yönetime ilişkin olarak mali raporlar çıkarılmaya başlanması bu endeks değerindeki artışın nedenleri olarak gösterilebilir. 5018 sayılı Kanun ile bütçe kanunlarında saydamlığa aykırı hükümlerin bulunması konusundaki algılama da oldukça azalmıştır. “Mali raporların düzenli olarak belirli standartlarda yayınlanması ve bu konuda yasal bir yükümlülüğün varlığı” ile “Genel yönetim başta olmak üzere kamu sektörüne ait gelir gider farklarının bütçe uygulama sürecinde düzenli raporlanması” alt ilkelerindeki endeks değerleri oldukça artmıştır. Özellikle de istikrar programı uygulaması kapsamında mali raporlamanın kapsamı genişletilmiştir. Başta kamu açıkları ve faiz dışı fazla olmak üzere kapsam genişletilmiştir. Ayrıca mali raporlama daha düzenli hale gelmiştir. Ancak 2005 yılı endeksinde bu ilkenin alt ilkesi olarak düzenlenen “Hükümetlerin bütçenin tümünü, hizmet üretmekten sorumlu kuruluşların ise kendi bütçelerini vatandaşın anlamasını kolaylaştıracak el kitapları, tanıtıcı broşürler ve CD gibi materyaller ile standart hale getirilmiş anlaşılabilir raporlar ile birlikte sunması ve sivil toplum örgütleriyle iş birliği yapması” ilkesi 16,1 ile en düşük değerini almıştır. Önceki endekslere göre 2005 yılında bu alt ilkenin çok düşük çıkmasındaki en büyük etken, yeni uygulamasına geçilen bütçe sisteminin ilgili otoriteler tarafından kamuoyuna iyi bir şekilde anlatılmamasından ileri gelmektedir.

2006 yılında ise bu ilkenin endeks değeri bir gerileme yaşanmıştır. Bu gerilemenin en önemli nedenlerinden biri yine bütçenin vatandaşla iyi anlatılamamasıdır. Diğer bir neden bütçe odaklı mali raporlama ve bilgi sunumunun olmaması konusunda görülen olumsuz gelişmedir. Bütçe ile ilgili dokümanlar mali işlemlere ilişkin tam ve ayrıntılı bilgi sunmakta ancak bu bilgilerin basit ve anlaşılabilir bir şekilde kamuoyuna sunulması konusunda birtakım problemler yaşanmaktadır. Bütçe kanununa ilave edilen hükümlerde de mali saydamlığa aykırı bir takım düzenlemeler mevcuttur. Genel olarak mali raporların uluslararası standartlara uygun şekilde hazırlanmaması ve genel yönetimin mali sonuçlarına ilişkin düzenli raporlamanın olmaması bu ilkedeki olumsuz gelişmenin diğer nedenleri arasında sayılabilir.

2007’de yaşanan olumlu gelişmeye rağmen 5018 sonrası olması gereken 52,4 değerine ulaşamamıştır. Bunun nedeni olarak da bütçenin vatandaşla iyi anlatılamaması ile bütçe ve bütçeye ekli belgelerin elde edilebilirliği konusundaki endeks değerlerinin düşük olmasıdır. Yine genel yönetimin mali sonuçlarına ilişkin düzenli raporlamanın yetersizliği bu değerin düşük olmasında etkili faktörlerden biridir.

3) Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık

Bu ilkenin endeks değeri 2004 yılında 36,4; 2005 yılında 41,0; 2006 yılında 40,1 ve 2007 yılında ise 40,6 olarak hesaplanmıştır. Bu rakamlara göre 2005 yılında gözle görülebilir bir yükselme kaydedilmiş olmakla birlikte diğer yıllarda endeks hemen hemen aynı seviyelerde seyretnmiştir.

2005 yılında yükselme yaşanmasının en büyük etkenlerinden biri 5018 sayılı Kanun ile orta vadeli program ve orta vadeli mali plan çerçevesinde çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmiş olmasıdır. Ancak yine de 2005 yılında endeks değeri beklenilenin altında seyretmektedir. Bunun en büyük nedeni, “Bütçe hazırlanması sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişme ve tam tahmini her zaman kolay olmayan bazı harcama ve gelir taahhütleri gibi temel mali risklerin tanımlanması ve açıklanması” alt ilkesinin endeks değerindeki düşmedir.

“Maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlülüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması” alt ilkesinin önceki endeks değerindeki düşük düzeyini sürdürmesi buradaki bir diğer önemli sorundur. Özellikle yapısal nitelikteki birçok mali yasanın bu dönemde parlamentoda görüşülmesi ve yasalaşma sürecinin tamamlanması bu alt ilkenin önemini artırmıştır.

Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan uygulamasına geçilmesi ile “Bütçe hazırlama sürecinde makro çerçevenin ve maliye politikası amaçları ile bütçe politikasının açık bir şekilde ortaya konması” alt ilkesi yüksek bir değerde çıkmıştır. 2006 yılında da bu ilkenin endeks değeri oldukça düşük seyretmektedir.

Bu ilkedeki olumlu gelişme, bütçe hazırlanması sürecinde merkezi kurumlar arasındaki rol ve sorumlulukların açık olması ve koordinasyonunda kendisini göstermiştir.

Bu ilkede dikkat çeken husus, 5018 sayılı KMYKK'nin uygulamaya girmesine rağmen endeks değerin 41 puanın üzerine çıkmaması olmuştur. Halbuki 5018 sayılı KMYKK ile bu ilkede beklenen düzey, 62,7 değeridir. Bunun nedeni olarak da maliye politikası ve bütçe politikası uygulanmasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklanan yükümlülüklerin ayrıntılı bir şekilde ortaya konmaması, bütçe hazırlanması sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişimin ve temel risklerin istenen düzeyde açıklanmaması, personel istihdamı ve kamu alımlarına ilişkin olarak hedeflenen ilerlemelerin sağlanamaması ile bütçe ve eklerinin parlamentoda görüşülmesi süreci konusundaki olumsuz algılamının devam etmesi olarak görülebilir.

4) Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık

Bu endeks 2004 yılında 35,4; 2005 yılında 41,2; 2006 yılında 39,4 ve 2007 yılının sonunda ise 42,2 düzeyinde seyretmiştir.

Bu ilkede olumsuz algılamaya neden olan alt ilkeler “Yılbaşında bütçe ile açıklanan makro ekonomik çerçevenin bütçe politikalarındaki gelişmelerin belirleyiciliğinde yıl ortasında sistematik olarak gözden geçirilmesi (yıl ortası ekonomik ve mali güncelleştirme raporu)” ile “Vergi idaresinin yasal olarak siyasi etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması” olarak gösterilebilir.

5018 sayılı KMYKK'nin uygulamaya girmesiyle birlikte beklenen ekonomik ve mali güncelleştirme raporunun (orta vadeli program ve orta vadeli mali plan)

beklenen düzeyden uzak olması ve önceki bütçe ile birlikte yeni bütçe büyüklüklerindeki sapmanın makro çerçeve ile değerlendirilmemesi, kanundan sonra beklenen düzey olarak belirlenen 61,3 endeks değerinin oldukça altında kalınmasındaki en büyük etkenlerden biri olarak görülmüştür. Bu endeks değerinin yükseltilmesinde orta vadeli program ve orta vadeli mali planın bütçe ve makro çerçevedeki değişimleri ve sapmaları kavrayacak şekilde hazırlanması oldukça önem taşımaktadır.

Vergi idaresinin siyasal etkiden uzak olması alt ilkesi 2005 yılı içinde Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmasına rağmen endeks olarak hala düşük düzeylerde seyretmektedir.

5) Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık

Bu endeks 2004 yılında 44,7; 2005 yılında 44,2; 2006 yılında 41,6; 2007 yılında ise 43,5 düzeyinde belirlenmiştir. Buna göre endeksin ortalama olarak 2006 yılındaki düşmeyi göz önünde bulundurmazsak hemen hemen aynı seviyelerde olduğunu söyleyebiliriz. Bu ilkenin beklenen düzeyde olmamasının en önemli nedeni “Parlamentoya sunulan denetim raporlarının medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilebilir olması ve ayrıca vatandaşın bunları anlayacağı şekilde hazırlanması” alt ilkesindeki olumsuz algılamadan kaynaklanmaktadır.

Ayrıca kuruluş bütçelerinde program hedefleri ile gerçekleştirmelerin raporlanma düzeyi ve kapsamı konusundaki yetersiz algılama bu değerlendirmede bir sorun olarak görülmektedir.

6) Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik

Bu ilkenin endeks değeri 2004 yılında 39,6; 2005 yılında 38,2; 2006 yılında 34,4 ve 2007 yılı sonunda ise 38,1 düzeyinde çıkmıştır.

5018 sayılı KMYKK'nin bu endeks üzerindeki etkisi görece olarak daha sınırlıdır. Bu ilkenin sürekli düşük seyretmesindeki en büyük etken “Mali tahminler ile makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların açık olması, modelin ve varsayımların içsel tutarlılıklarının bağımsız kuruluşlar tarafından değerlendirilmesi” ile “Makro parametreler ve mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımlamaların değişmesi durumunda bu değişimin hemen kamuoyuna açıklanması” alt ilkesinde sürekli olarak düşme eğiliminin olmasıdır.

Tablo-11’de 5018 sayılı KMYKK’nin uygulamaya girmesi ile beklenen endeks değerinin gerçekleşen endeks değerinin çok üzerinde bir seviyeye sahip olduğu görülmektedir. Bu durum kanunun uygulamaya girmesi ile istenilen saydamlık düzeyinin erişilemediğini ortaya koymaktadır. Buradaki farklılık, büyük oranda uygulamadaki eksikliklerden kaynaklanmaktadır. Kanun tam olarak

uygulansaydı ortaya çıkacak olan değerin, gerçekleşen değerin çok üzerinde seyretmesinin başlıca nedeni de budur.

Tablo–11 5018 Sayılı KMYKK Sonrası Beklenen Endeks Değeri ile Gerçekleşen Endeks Değerlerinin Karşılaştırması

	ENDEKS DEĞERLERİ (%)							DEĞİŞİM (%)				5018* Sonrası
	2003 Sonu	2004 Sonu	2005 I	2005 II	2006 I	2006 II	2007 Sonu	2007/2003	2007/2004	2007/2005 II	2007/2006 II	
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44,1	40,6	44,7	44,4	42,6	41,3	43,2	-2,0	6,4	-2,7	4,6	60,2
I. Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması	43,6	46,4	51,5	53,5	51,8	50,0	49,0	12,4	5,6	-8,4	-2,0	52,4
II. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi	45,1	41,3	45,8	48,1	43,8	42,2	45,9	1,8	11,2	-4,5	8,8	62,3
III. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık	40,1	36,4	44,2	41,0	41,4	40,1	40,6	1,2	11,5	-1,0	1,2	62,7
IV. Bütçenin Uygulama ve Kontrol Sürecinde Açıklık	41,7	35,4	39,7	41,2	40,2	39,4	42,2	1,1	19,1	2,3	7,0	61,3
V. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık	49,7	44,7	45,4	44,2	43,1	41,6	43,5	-12,5	-2,8	-1,7	4,5	66,0
VI. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik	44,3	39,6	41,6	38,2	35,2	34,4	38,1	-14,0	-3,8	-0,3	10,7	56,2

* Yasa tam uygulansaydı endeksin alması beklenen azami değer

Kaynak: Mali Saydamlık İzleme Raporu V-VI

IV) 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ ve KONTROL KANUNU ve BU KANUNUN MALİ SAYDAMLIĞI ARTIRMAYA YÖNELİK GETİRDİĞİ YENİLİKLER

4.1. Türkiye’de Mali Yönetim Sistemine İlişkin Reformlar Kapsamında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler

Kaynak kullanım etkinliğini artırmak, bütçe açıklarını ve kamu borçlanma gereğini azaltmak, hizmet kalitesini yükseltmek, yürütme ve kamu kaynakları üzerinde siyasi denetimi ve sorumluluğu güçlendirmek, kamuda saydamlığı sağlamak ve politika üretimi ve yönetiminde hesap verme sorumluluğunu genişletmek gibi etkenler, tüm dünya ülkelerini kamuda yeniden yapılanma sürecine iten en önemli faktörlerdir.¹¹¹

Yeniden yapılanma kapsamında en önemli çalışma alanlarından biri kuşkusuz; yasamaya belirli kaynakların kullanılması konusunda yetki devrini içeren ve hukuki metin niteliği taşıyan bütçelerdir.¹¹² Bütçeler, mali disiplinin sağlanması açısından oldukça önemlidir. Aynı zamanda hesap verme sorumluluğunun en iyi şekilde gözlemlenebildiği metinler, bütçe metinleridir. Bu nedenle ülkeler, genellikle kamuda yeniden yapılanma çabasına girerken öncelikle bütçe sistemleri üzerine

¹¹¹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *op.cit.*, s.4

¹¹² *Ibid.*

yoğunlaşırlar. Çünkü bütçeler, saydamlığın ve hesap verilebilirliğin en önemli araçlarıdır ve mali kurallara yasal dayanak oluşturan hukuksal metinlerdir.

Ülkemizde de yeniden yapılandırma çalışmalarının en önemli ayağını 5018 Sayılı KMYKK oluşturmaktadır. Bu kanun ile yeniden yapılandırma çalışmalarının yasal dayanaklarının oluşturulması amaçlanmıştır.

5018 sayılı KMYKK 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiş ve 24 Aralık 2003 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Ancak tam anlamıyla uygulamaya başlandığı tarih, 2006 bütçe yılı olarak görülebilir. Kanun, merkezi devlet ve genel devlet tanımlarını getirmekte ve buna dayanarak kamu kesiminin kapsamını tanımlamaktadır. Böylelikle mali yönetim ve kontrol süreçlerinde bir standardizasyon sağlanması amaçlanmaktadır.¹¹³

Kanun, uygulamalarda bir takım eksikliklere sahip olmakla birlikte saydamlık ve hesap verme konularına ayrıca önem vermektedir. Bu kavramlar mali yönetim sürecinin önemli bir parçası olarak görülmüştür. Kanunla birlikte bütçe hazırlama süreci yeniden tanımlanmış ve kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımını sağlamaya yönelik olarak modern kamu mali yönetim sisteminin gereği olan yeni mekanizmalar getirilmeye çalışılmıştır.¹¹⁴ İç mali kontrol sistemi güçlendirilmiş, harcamacı kuruluşlara yetki devri öngörülmüş ve sorumluların yetki ve görevleri yeniden tanımlanmıştır. Bunlara ilave olarak dış denetimde Sayıştay’ın denetim kapsamı genişletilmiş ve etkinleştirilmiştir.

¹¹³ Ferhat Emil ve H. Hakan Yılmaz, **Mali saydamlık İzleme Raporu**, İstanbul, TESEV Yayınları, şubat 2004, s. 40

¹¹⁴ **Ibid.**

Kanunun mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna verdiği önem kanunun birinci maddesinde amaç kısmında açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu maddeye göre, kanunun amacı;

*“Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.”*¹¹⁵

Dolayısıyla bu madde ile kanunun oluşturulmasındaki en önemli etkenlerden biri olarak saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılması görülmüştür.

Kanunun ikinci maddesinde kanunun kapsamını ortaya koymuştur. Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden oluşmaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ise kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlardır. Böylelikle genel idarenin tanımı yapılmış ve hükümetlerin uygulayacakları maliye politikalarının aktörlerinin hesaplarının bir bütünlük içinde görülmesi imkanı getirilmiştir.

¹¹⁵ T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, Eylül, 2008

1050 sayılı Kanun'da sadece konsolide bütçeyi oluşturan genel bütçeye dahil idarelerle, katma bütçeli idarelerin bütçeleri TBMM'ye sunulmaktaydı. KMYKK'de ise kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde gösterilen merkezi yönetim bütçe kanunu adı altında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına; merkezi yönetim bütçe kanununun ekinde mahalli idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklükleri ise meclisin onayına değil, ancak bilgisine sunulmaktadır. Dolayısıyla yasamaya sunulan bütçe dokümanlarının kapsamı daha da genişletilmiştir.

KMYKK'nin üçüncü bölümde düzenlenen Kamu Kaynaklarının Kullanılmasının Genel Esasları çerçevesinde **madde 7'de** mali saydamlık ve **madde 8'de** hesap verme sorumluluğunun tanımlarının yapılması yine bu kanunun temel taşlarını bu kavramların oluşturduğunu göstermektedir.

Bu bölümde 5018 sayılı KMYKK, IMF'nin Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'nde esas aldığı ve uluslararası alanda genel kabul görmüş dört standart ve buna bağlı dokuz alt ilke çerçevesinde değerlendirilecektir. Bu standartlar ve bunların alt ilkeleri aşağıdaki tabloda verilmiştir:

Tablo–12 IMF’nin Temel Standartları ve Alt İlkeleri

TEMEL STANDARTLAR	ALT İLKELER
I. ROLLERİN ve SORUMLULUKLARIN AÇIK OLMASI	1.1. Kamu Sektörü Ekonominin Geri Kalan Kısımından Açık Bir Şekilde Ayırt Edilmeli ve Kamunun Politika ve Yönetim Rollerini Açık ve Net Bir Biçimde Ortaya Konulmalıdır. 1.2. Mali Yönetim İçin Açık ve Net Bir Yasal, Düzenleyici ve İdari Çerçeve Oluşturulmalıdır.
II. BÜTÇE SÜRECİNİN AÇIK OLMASI	2.1. Bütçenin Hazırlanması Belirli Bir Takvime Göre ve Çok İyi Tanımlanmış Makroekonomik ve Mali Politika Hedeflerinin Rehberliğinde Yapılmalıdır. 2.2. Bütçenin Uygulanması, İzlenmesi ve Raporlanması İçin Açık ve Net Prosedürler Bulunmalıdır.
III. BİLGİNİN KAMUYA AÇIK OLMASI	3.1. Kamuya Geçmiş, Şimdiki ve Geleceğe Yönelik Planlanmış Mali Faaliyetler ve Temel Mali Risklere İlişkin Kapsamlı Bilgi Sağlanmalıdır. 3.2. Mali Bilgiler Hesap Verilebilirliğin Geliştirilmesine Yönelik ve Politika Analizlerini Kolaylaştıracak Yöntemlerle Sunulmalıdır. 3.3. Mali Bilgilerin Zamanında Yayınlanması Konusunda Taahhüt Olmalıdır.
IV. DENETİMİN ve İSTATİSTİKİ VERİ YAYINLAMANIN BAĞIMSIZ OLMASI	4.1. Mali Veriler Kabul Edilmiş Kalite Standartlarını Karşılamalıdır. 4.2. Mali Faaliyetler Etkili İç Gözetim ve Koruma Önlemlerine Tabi Olmalıdır. 4.3. Mali Bilgiler Dış Denetime Tabi Tutulmalıdır.

Değerlendirme sonucunda elde edilen bulgular doğrultusunda Türkiye’de saydamlık ve hesap verilebilirliğin yasal çerçevesi net bir biçimde çizilmiş olacak ve 5018 sayılı KMYKK’nin uluslararası standartları ne ölçüde karşıladığı ortaya konulacaktır.

4.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Mali Saydamlık Açısından Uluslararası Standartlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi

4.2.1. Roller ve Sorumlulukların Açık Olması

4.2.1.1. Kamu Sektörü Ekonominin Geri Kalan Kısımından Açık Bir Şekilde Ayırt Edilmeli ve Kamunun Politika ve Yönetim Rollerini Açık ve Net Bir Biçimde Ortaya Konulmalıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali yönetim alanında siyasi, idari ve mali sorumluluk birbirinden ayrılmış ve kamu sektörünün kapsamının uluslararası standartlara uygun olarak belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda **yedinci maddede** mali saydamlık kavramı çerçevesinde kamuda görev ve

sorumlulukların net bir biçimde belirlenmesi gerektiği ortaya konulmuştur. Bu maddeye göre;

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibariyle kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,

Zorunludur. Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar maliye bakanlığınca izlenir.”

Bu maddenin uluslararası standartlar çerçevesinde kabul edilen kriterlerden “Rol ve sorumlulukların açık olması” ilkesini kısmen karşıladığı söylenebilir. Maddenin “a şıkkı”nda belirtilen görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması ibaresi kanunun bu ilkeye önem verdiğinin bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.

Rol ve sorumlulukların açık olması anlamında kanunda kamu kaynaklarının yönetiminden sorumlu tüm birimlerin tanımı ve sorumlulukları açıklanmıştır. Bu sorumluluk **madde sekizde** tanımı yapılan hesap verme sorumluluğu paralelinde sahip olunan bir sorumluluktur. **Madde sekize** göre hesap verme sorumluluğu, *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* şeklinde tanımlanmıştır.

Kanunda siyasi ve idari sorumluluk da birbirinden ayrılmış şekildedir. Bu sorumluluk doğrultusunda siyasi sorumluluk olarak **madde 10**’da bakanların hesap verme sorumluluğu; idari sorumluluk olarak da **madde 11**’de üst yöneticilerin; **madde 31**’de harcama yetkilisinin, **madde 33**’te gerçekleştirme görevlilerinin, **madde 59**’da mali kontrol yetkilisinin, **madde 60**’ta mali hizmetler biriminin ve **madde 62**’de ise muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Bu yetki ve sorumlulukların yasal dayanakları ile yapılacak işlemlerin gerçekleştirilmesinde izlenecek prosedürler yine bu maddelerde belirtilmiştir. Bu çerçevede, kamu idarelerinde mali görev ve hizmetler, kurulacak mali hizmetler birimi tarafından yapılacak, harcamanın yapılmasına harcama yetkilileri karar verecek, harcama kararları harcama öncesinde mali kontrol yetkilileri tarafından kontrol edilecek ve harcama sonrasında iç denetçiler tarafından denetlenecektir. Harcama yetkilileri, yaptıkları harcamaların mevzuata uygunluğundan mali açıdan; verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde de yönetsel açıdan sorumlu

olacaklardır. Kamu mali yönetiminde yer alan aktörlerin görev ve sorumlulukları da yine ayrı ayrı tanımlanmıştır. Bu çerçevede yasama anlamında TBMM (Plan ve Bütçe Komisyonu ve Genel Kurul), yürütme anlamında Cumhurbaşkanı, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü), DPT, Hazine Müsteşarlığı, Bakanlar Kurulu ve Harcamacı İdareler yer almaktadır. Yargı mercii olarak da Sayıştay Başkanlığı bütçe uygulaması tamamlandıktan sonra dış denetim fonksiyonunu üstlenmektedir. Her ne kadar bu birimlerden her birinin bütçe sürecindeki rol ve sorumlulukları ayrı ayrı düzenlenmiş olsa da bütçe sürecinin işlerliği açısından rol ve sorumluluklarda bazı çatışmalar oluşmaktadır. Bütçe sürecinin Hazine Müsteşarlığı, DPT ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmesi, çok başlı bir yapının oluşmasına neden olmaktadır. Süreçteki bu çok başlı yapı koordinasyon sıkıntısına yol açmakta ve bütçe sürecinin etkin işlenmesini engellemektedir. Çünkü bu üç kurum arasındaki koordinasyon eksikliği zaman kaybına ve gecikmelere neden olmaktadır. Türkiye’de genellikle DPT’nin Orta Vadeli Programı (OVP) yayınlaması ile başlayan bütçe süreci geç başlamakta ve bu durum birbirine bağlı olarak yürütülen süreçte aksamalara neden olmaktadır. Aynı zamanda sürecin diğer aşamaları için ayrılması gereken zamanın kısalması gibi etkinlik kaybına neden olan bir durum yaratabilmektedir. Ayrıca, cari bütçenin Maliye Bakanlığı ve sermaye bütçesinin DPT tarafından belirlenmesi ödeneklerin zamanında kullandırılması açısından da yine bir zaman kaybına neden olmaktadır. Sermaye ödeneklerinde sadece aktarmaya yetkili olan Maliye Bakanlığı ile DPT arasında bir koordinasyon eksikliği yaşanmaktadır. Bütçe sürecinin çok başlı olarak yürütülmesi, uluslararası standartlar açısından kabul edilebilir bir durum değildir.

Uluslararası standartlar açısından istenilen durum, sürecin tek bir kurum tarafından yürütülmesidir. Dolayısıyla “Rol ve sorumlulukların açık olması” kapsamında; idarelerin rol ve sorumlulukları yasal açıdan net bir biçimde belirlenirken uluslararası standartlar tarafından da oldukça önem verilen rollerin çatışmasına yol açan ya da bütçe sürecinin etkin bir şekilde işlerliğini engelleyen uygulamalardan kaçınılmalıdır.

Kamu ile özel sektör arasındaki iletişimin sağlanması bakımından da eksikler söz konusudur. Kamunun özel sektör ile olan ilişkilerine rehberlik edecek en önemli belgelerden biri “Kalkınma Planları”dır. Bunun dışında özel sektörün gelişimine rehberlik edecek politikalar OVP’de yer almakla birlikte bunlar sadece “niyet” olarak kalmakta ve bu politika niyetlerinin gerçekleşmesine yönelik her hangi bir plan ya da program net bir şekilde ortaya konmamaktadır.

4.2.1.2. Mali Yönetim İçin Açık ve Net Bir Yasal, Düzenleyici ve İdari Çerçeve Oluşturulmalıdır.

Türk kamu mali yönetim sisteminin yapısal olarak iyileştirilmesi, modern bütçe ilkelerinin ve araçlarının hayata geçirilmesi, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi, etkin idari ve hukuki kontrol mekanizmalarının kurulmasına imkan tanınması, kamu idarelerinin kaynaklarını hukuka uygun ve tutumlu bir şekilde kullanmalarının sağlanması, kaynakların kullanımı ile bunların izlenmesi süreçlerindeki eksikliklerin giderilmesi için gerekli yasal zeminin oluşturulması amacıyla 5018 sayılı KMYKK 10.12.2003 tarihinde TBMM tarafından kabul

edilerek uygulamaya konulmuştur. Dolayısıyla mali yönetim için açık ve net bir yasal çerçevenin oluşturulduğu söylenebilir.

Söz konusu Kanun ile kamu mali yönetim sisteminin yapısı, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrolü yeniden düzenlenmiştir.

Kanun, bütçe türlerini uluslararası standartlara uygun olarak yeniden tanımlamaktadır. Buna göre, genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, sosyal güvenlik kurumu bütçesi ve mahalli idare bütçesi olmak üzere toplam beş bütçe türü vardır. Genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinin toplamı merkezi yönetim bütçesini oluşturmaktadır. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda bütçe esas itibariyle genel bütçeli idarelerin mali yönetimini düzenlemekteydi. Katma ve özel bütçeli idareler için ise kendi özel kanunlarında hüküm bulunmadığı takdirde 1050 sayılı kanun istisnai olarak uygulanmaktaydı. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimler kendi özel mevzuatlarına göre işlem tesis ediyorlardı.

5018 sayılı KMYKK ile bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Bu durum bütçe hakkının daha verimli kullanılması, hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi ve saydamlığın artırılması bakımından oldukça önemli bir gelişmedir. 5018 sayılı kanun ilk yayınlandığında kanunun kapsamına tüm kamu idareleri girmiş olmakla beraber bazı kamu idareleri, 5436 sayılı kanun değişikliği ile kanunun kapsamı dışına çıkarılmıştır. Bunun nedenleri olarak da bu kamu idarelerinin kanun kapsamında bulunmasının bunların çalışmaz hale gelmesine yol açması; aynı zamanda ülkemizde devletin faaliyet gösterdiği alanların çok geniş ve uluslararası standartları zorlayan

faaliyetler olması gibi etkenler gösterilmiştir.¹¹⁶ Örneğin; Milli Piyango Genel Müdürlüğü ve Spor Toto İdaresi faaliyetlerinin devlet faaliyetleri içinde ilişkilendirilmesi oldukça zordur.

Kanun kapsamı dışına çıkarılan idareler şöyle sıralanabilir:

- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu,
- Toplu Konut İdaresi,
- Türkiye Radyo ve Televizyon Üst Kurumu,
- Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü,
- AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkez Başkanlığı,
- MSB Akaryakıt İkmal ve Nato Pol Tesisleri İşletme Başkanlığı
- Doğal Afet Sigortaları Kurumu,
- Spor Toto Genel Müdürlüğü,
- Özel İdare ve Belediyeler Kefalet Sandıkları,
- Muhasebe Standartları Kurulu,
- Maliye Bakanlığı Kefalet Sandığı Başkanlığı,
- Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardım Sandığı.

¹¹⁶ Ertan TOSUN, **Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım**, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, 2007, s.61

Bu idareler kendi mevzuatları çerçevesinde çalışmalarını yürütmekte olup, devletin kademeleri arasında gruplandırılmayan idarelerdir. Bu nedenle bu idarelere “*Diğer Özel Bütçeli İdareler*” denilmektedir. Bu durum mali saydamlık açısından olumsuz bir durum olarak değerlendirilebilir. Yine bu kurumlara ilave olarak “*Döner Sermayeler*” ve “*Fonlar*” da bütçe dışı işlemler olarak saydamlığa aykırı düzenlemelerdir.

Devletin eğitim, sağlık, savunma gibi klasik görevlerine günümüzde kalkınma, ekonomik istikrar, toplumsal refahın artırılarak adil gelir dağılımının sağlanması gibi yeni bir takım görevlerin eklenmesi ile birlikte yeni kaynaklara ihtiyaç duyulmuştur. Ayrıca ekonomik ve toplumsal şartlardaki değişimin süreklilik göstermesi ve hızlı bir şekilde değişmesi, uygulanması gereken politikaların da aynı hızla uygulamaya geçirilmesini gerekli kılmaktadır.¹¹⁷ Bu politikaların hayata geçirilmesi için gerekli kaynaklar bütçeden karşılanacak olup politikaların hızlı bir şekilde hayata geçirilmesi bazen bütçe kuralları yüzünden mümkün olamayabilmektedir. Bu sorunları aşmak için fonlar kurulmuş olup belirli bir amacı gerçekleştirmek için tahsis edilmiş kaynaklardan elde edilen ve gerektiğinde harcanmak üzere özel bir hesapta hazır tutulan paralar olarak tanımlanmaktadır. 1980’li yıllarla birlikte fon uygulamaları ekonomik politikaların uygulama aracı olarak çok çeşitli amaçlar için kurulmuş ve maddi olarak büyük meblağlara ulaşmıştır. Fonlara genellikle, mali mevzuattaki sınırlamaları aşmak, yeni kaynak yaratmak, alınan kararların süratle uygulanmasını sağlamak ve birkaç yılı kapsayacak şekilde hizmet planlaması yapılabilmesine imkan tanımak amacıyla başvurulmuştur. Ülkemizde özellikle 1980’li yıllarla birlikte fon ekonomisi kamu

¹¹⁷ **Ibid.**, s.56

maliyesinin belirleyici unsuru olmuş, her alanda giderek yaygınlaşmış ve adeta alternatif bir “Devlet Bütçesi” haline getirilmiştir.¹¹⁸ Yürütme tarafından doğrudan idare edilen mali fonlar çoğalmış ve bunlar olabildiğince yasama organının denetiminden çıkarılmıştır. Fonların kuruluşu, gelirlerinin toplanması ve harcanması genellikle özel kanunlar, kararnameler ve hatta yönetmeliklerle yapılmaktadır. Bu durum hızlı karar verme ve uygulama açısından temel mali mevzuatın dışında kaynak elde edilmesini sağlamaktadır. 1990’lı yıllara kadar fonların hemen hemen hepsi bütçe dışı tutulmuş ve denetimleri imkansız hale gelmiştir. 90’lı yıllarda bu sorunu çözmek için fonların Merkez Bankası nezdinde Hazine adına açılan tek bir hesapta toplanması, bazı fon gelirlerinin bütçe kapsamına alınması gibi adımlar atılmıştır. Ancak yine de kamu kesimi genel dengesi hesaplarına bütün fonların dahil edilememesi, muhasebe usullerindeki farklılık, gelir kalemlerinin ayrıntılı gösterilmemesi, doğru ve tam bilgiye ulaşmanın zorluğu, denetimsizlik gibi nedenler fonların analizini engellemiştir.¹¹⁹ Fon uygulamalarının denetlenememesi, sistemsiz bir yapı sergilemesi saydamlık alanında sorun teşkil etmiştir. Bu gibi nedenlerle 2001 yılında toplam 27 fon, Bakanlar Kurulu Kararıyla kapatılmış, daha sonra 42 adet fon daha tasfiye edilmiştir. Şu anda Türkiye’de bir tane bütçe içi fon (Destekleme Fiyat İstikrar Fonu) ve 5 tane bütçe dışı fon (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu) varlıklarını sürdürmektedir. Bu fonların ne şekilde yapılandırılacağına ilişkin belirsizlik ise halen devam etmektedir.

¹¹⁸ **Ibid.**, s.57

¹¹⁹ **Ibid.**, s.58

5018 sayılı KMYKK'nin **Geçici 11. maddesi** döner sermaye ve fonlarla ilgili düzenlemeye yer vermektedir. Bu maddeye göre “**(MÜLGA Birinci fıkra; 06.08.2008 – 5793/38. md.)**¹²⁰

(24.12.2005 -5436/10. md.) Bu Kanun kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri **(06.08.2008 – 5793/38. md.)** 31.12.2010¹²¹ tarihine kadar yeniden yapılandırılır.¹²²

(24.12.2005 – 5436/10. md.) Döner sermaye işletmeleri yeniden yapılandırılincaya kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetimi Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir. Fonların muhasebesi de bu Kanunun öngördüğü muhasebe sistemine göre yürütülür.¹²³

(MÜLGA Dördüncü fıkra; 24.12.2005 – 5436/10. md.)¹²⁴

Maddede de belirtildiği gibi döner sermaye ve fonlarla ilgili net bir düzenlemeye henüz gidilmemekte; fonların tasfiyesi rafa kaldırılmakta ve döner sermayelerin yeniden yapılandırılmasına yönelik düzenlemelere ilişkin tarih sürekli ileri atılmaktadır.

¹²⁰ **Kaldırılan fıkra:** Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır.

¹²¹ **Değişmeden önceki şekli:** “31.12.2007” tarihi “31.12.2010” şeklinde değiştirilmiştir.

¹²² **Değişmeden önceki şekli:** Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri ile fonlar, 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir.

¹²³ **Değişmeden önceki şekli:** Bu süre sonuna kadar döner sermaye işletmeleri ile fonların borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirler alınır. Bu süre sonunda varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilir.

¹²⁴ **Kaldırılan fıkra:** Döner sermaye işletmeleri ve fonların tasfiyesine ilişkin esas ve usuller, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Bazı kamu kurumları ile fon ve döner sermayelerin yanı sıra, merkezi yönetim kapsamında bulunmayan Kamu İktisadi Teşebbüsleri de bütçe kapsamı dışında yer almaktadır.

Mali yönetim için açık ve net bir idari çerçevenin olmasına yönelik olarak kanunda bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesinde maliye bakanının yetkili olduğuna yer verilmiştir. Madde 30’da düzenlenen bu yetki kapsamında mali yönetimin idari çerçevesinin kanunda açık bir şekilde düzenlendiğini söyleyebiliriz.

Madde 30’a göre;

“Maliye Bakanı, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulamasına ilişkin olarak; harcamalarda tasarrufu sağlamak, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek için gelir ve giderlere ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararnamelerle belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemleri almaya, standartları belirlemeye, sınırlamalar koymaya, kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön vermeye, bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemeye, ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

Genel yönetimin tüm gelir ve giderleri ile borç ve mali imkânlarının tespitinin ve takibinin yapılabilmesi amacıyla, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kurum, kuruluş, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküller; gelir ve gider tahminlerini, mali tablolarını, birbirleriyle olan borç ve alacak durumlarını, personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri, istenilmesi halinde Maliye Bakanlığına vermek zorundadırlar. Bilgi, belge ve hesap

durumlarını ibraz etmeyen veya uygun harcama yapmayan kamu idareleri ve diğer kuruluşlarla ilgili olarak gerekli önlemleri almaya Maliye Bakanı yetkilidir.”

Giderlerin yapılmasında yasal dayanak ve idari prosedürler kanunda **madde 32, 33, 34** ve **madde 35**'te ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Gelirlerin toplanmasında ise **madde 37, 38, 39** ve **madde 40**'da yine aynı şekilde idari ve yasal prosedürler belirtilmiştir. **Madde 37**'de;

“Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanakları bütçelerinde gösterilir. Bütçelerde yer alan gelirler, ilgili kanunlarında belirtilen usullere göre tarh, tahakkuk ve tahsil edilir. Genel bütçe gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili Maliye Bakanlığı veya tarh ve tahakkuka ilgili mevzuatına göre yetkili idareler tarafından yapılır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek paylar, geliri toplayan kamu idaresi bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerden karşılanır. Mali yıl içinde kullanılabilecek ödenek miktarı, ilgili kanun hükümleri uyarınca tahsil edilen miktar dikkate alınarak hesaplanacak pay miktarını geçemez. Hesaplanan pay tutarının, bu amaçla tahsis edilen ödenek tutarını aşması halinde, aradaki farkı geçmemek kaydıyla ödenek eklemesi yapmaya genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye Bakanı, diğer idarelerde üst yöneticiler yetkilidir.”

Tahsili zamanaşımına uğrayan gelirlerin silinmesine ilişkin usul ve esaslar, ilgili kanunlardaki hükümler saklı kalmak üzere, Maliye Bakanlığınca belirlenir.” denilerek gelirlerin toplanmasındaki yasal ve idari çerçeve 5018 sayılı KMYKK’de belirtilmiştir.

Ancak 5018 sayılı KMYKK dışında vergi ve vergi dışı gelirlerin toplanmasına ilişkin yasalar ve düzenlemelerin açıklık ve netlik açısından standardı tam olarak karşılayamadığını da belirtmek gerekmektedir. Zira vergi kanunlarının vatandaşlar tarafından anlaşılabilir olması açısından oldukça karmaşık olması, sürekli değişikliklere maruz kalması ve bu nedenle da açık ve net olmaması, bu ilkenin tam olarak karşılanması önündeki temel engellerdir.

Yine bu ilke kapsamında devletin özel sektörle olan sözleşmelerine yönelik olarak da düzenlemelerde bir takım değişikliklere gidilmiş ve bu sözleşmelerin kamuoyu ile paylaşılması bakımından gelişme kaydedilmiştir. Kamu İhale Kanunu kamu ihale sözleşmelerinin saydamlık ve rekabeti artıracak nitelikte yapılması bakımından oldukça önemli bir değişikliktir. Daha önce yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhaleleri Yasası, dar kapsamlı ve kamu kurumlarının sadece bir bölümüne ait ihale sürecini düzenleyen bir kanundu. Ancak Kamu İhale Kanunu ile saydamlık açısından olumlu bir adım atılmıştır.

4.2.2. Bütçe Sürecinin Açık Olması

4.2.2.1. Bütçenin Hazırlanması Belirli Bir Takvime Göre ve Çok İyi Tanımlanmış Makroekonomik ve Mali Politika Hedeflerinin Rehberliğinde Yapılmalıdır.

Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde uyulacak ilkeler **madde 13**'te düzenlenmiştir. Bu İlkeler arasında “*Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makro ekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.*” ilkesi sayılarak bütçelerin makroekonomik ve mali politika hedeflerinin rehberliğinde hazırlanması gerektiği kanunda açık bir şekilde düzenlenmiştir. Yine aynı maddede “*Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez.*” denilmiştir.

Bütçenin takvimi ile ilgili olarak düzenlemeler, **madde 16**'da ayrıntılı olarak yer almıştır. Bu maddede;

“Maliye Bakanlığı, merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur.

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve

gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmi Gazetede yayımlanır.

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanır.

Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazetede yayımlanır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.”denilmiştir.

Sürecin işleyişine ilişkin belirli bir takvim KMYKK’de açıkça belirlenmiş olmakla birlikte bu takvime bağlı kalmak konusunda bazı sıkıntılar vardır. Yasamaya

sunulacak olan dokümanların uygulamada belirli bir takvime bağlı kalarak hazırlanamaması ve dolayısıyla kamuoyu bilgisine geç sunulması, bu standardın tam olarak uygulanması önünde temel engellerden biridir. Ayrıca sürecin belirli aşamalarındaki gecikmeler, diğer aşamaların öngörülen süreden daha dar bir zamana sıkıştırılmasına ve bu da bütçeleme sürecinde etkinliğin azalmasına neden olmaktadır.

Bütçe süreci DPT'nin OVP'yi hazırlaması ile başlamaktadır. OVP'nin hazırlanmasında meydana gelecek bir gecikme, sürecin sarkmasına neden olmakta ve bu da sürecin sağlıklı ve etkin bir şekilde işlenmesini engellemektedir. Çünkü bu belgeler harcamacı kuruluşlara bütçelerini hazırlarken bir bakıma rehber niteliği taşımakta ve belgelerin geç yayınlanması kurumların bütçe hazırlığına başlamalarını geciktirmektedir. Aşağıdaki tabloda OVP ve OVMP'nin yayınlanma tarihlerindeki gecikmeler yer almaktadır.

Tablo-13a. OVP'nin Yayınlanma Tarihleri

Orta Vadeli Program		
Dönem	Kanuni Süre	Resmi Gazetede Yayınlanma Tarihi
2006–2008	Mayıs ayı sonuna kadar	31 Mayıs 2005
2007–2009	Mayıs ayı sonuna kadar	13 Haziran 2006
2008–2010	Mayıs ayı sonuna kadar	21 Haziran 2007
2009–2011	Mayıs ayı sonuna kadar	28 Haziran 2008
2010-2012	Mayıs ayı sonuna kadar	16 Eylül 2009

Tablo-13b. OVMP'nin Yayınlanma Tarihleri

Orta Vadeli Mali Plan		
Dönem	Kanuni Süre	Resmi Gazetede Yayınlanma Tarihi
2006–2008	15 Haziran'a kadar	2 Temmuz 2005
2007–2009	15 Haziran'a kadar	15 Temmuz 2006
2008–2010	15 Haziran'a kadar	3 Temmuz 2007
2009–2011	15 Haziran'a kadar	8 Temmuz 2008
2010-2012	15 Haziran'a kadar	18 Eylül 2009

Tablodan da görüldüğü gibi OVP ve OVMP'lerin yayınlanma tarihleri kanunda öngörülen sürelerle göre büyük ölçüde aşılmaktadır.

Merkezi yönetim bütçe kanunun kapsamı **madde 15'**te belirtilmiştir. Bu maddede; “*Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur.*

Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak

hükümler yer alır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezi yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir.”

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması **madde 17**'de açıklanmıştır. Bu maddede;

“Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında;

a) Orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar,

b) Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları,

c) Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı,

d) İdarenin performans hedefleri,

dikkate alınır.

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır.

Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır.

Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilir.

Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar.”

Bu maddede, bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığı'na verildikten sonra kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabileceği hükme bağlanmıştır. İdarelerin tekliflerinin değerlendirilmesi ve bu yönde Maliye Bakanlığınca görüşmelerinin yapılması bütçe sürecinin etkin işlemesi bakımından oldukça önem taşımaktadır. idarelerin ihtiyaçlarının değerlendirilmesi, bu görüşmeler sayesinde yapılabilmekte ve ödenekler görüşmeler sırasında edinilen bu bilgiler göz önünde bulundurularak verimli bir şekilde tahsis edilebilmektedir. Bu görüşmeler,

aynı zamanda yıl içi ödenek aktarma ve revize işlemlerinin de asgari seviyeye indirilebilmesi bakımından önem taşımakta aynı zamanda kırtasiye maliyetlerini de minimuma çekmektedir. Ancak, maddede “görüşmeler yapılabilir” şeklinde bir ifade kullanılmış ve görüşmelerin yapılıp yapılmaması konusunda Maliye Bakanlığı’na yetki tanınmıştır. Bu durum, bütçe sürecinin önemli aşamalarından biri olan “Kurumlarla ödeneklere ilişkin görüşmeler yapılması” hususunun gerekirse göz ardı edilebilmesi anlamına gelmekte, etkin ve verimli bir bütçe sürecinin işlemesi önünde engel oluşturmaktadır. Fakat uygulamada bütçe görüşmeleri yapılmasına özen gösterilmektedir.

Kanunda anılan 17. madde hükmüne benzer bazı tavsiye niteliğinde hükümlerin yer alması, KMYKK’nın yaptırımları ve emredici hükümleri olan bir kanun niteliğinden uzaklaşmasına neden olmaktadır. Mali alanda tanınan bu serbestlik, disiplinli bir mali yönetimin uygulanması açısından olumsuz bir durum yaratmaktadır.

Yine hem OECD, hem de IMF tarafından önerilen performans esaslı bütçeye geçiş çalışmaları 2009 yılı itibarıyla oldukça aşama kaydetmiştir. 2009 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından performans programı hazırlama rehberi oluşturulmuş ve kurumların bu rehber paralelinde stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedef ve göstergelerini belirlemeleri istenmiştir. Kurumların performans programlarını daha iyi bir şekilde oluşturabilmeleri için de çeşitli eğitimler düzenlenmiştir. 2010 yılı bütçesiyle birlikte Maliye Bakanlığı’na performans programlarını gönderen kurum sayısı 118 olmakla

birlikte, 88 kurum TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na bu dokümanı iletmiştir. TBMM veya Maliye Bakanlığı'na gönderen kurum sayısı ise 120 olarak belirlenmiştir. Performans programı hazırlamakla yükümlü olduğu halde hazırlamayan kurum sayısı 17 ve yeni olduğu için hazırlamakla yükümlü olmayan kurum sayısı ise 33 olarak tespit edilmiştir.

Yukarıdaki verilere göre performans esaslı bütçelemeye geçiş sürecinin önemli bir aşaması olan performans programı hazırlama konusunda kurumların önemli bir ilerleme kaydettiği görülmektedir. Ancak halen, kurumların performanslarının değerlendirilmesine yönelik olarak çalışmalar Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde devam etmektedir. Bu gelişmeler, saydamlık açısından olumlu etkilerini gösterecektir.

IMF tarafından belirlenen bu standart çerçevesinde yıllık bütçenin gerekçeli olması ve kapsamlı bir orta vadeli makroekonomik ve mali politika çerçevesinde hazırlanması ve sunulması ilkesi benimsenmiştir. Bu bağlamda kanunun **18. maddesinde** bu ilke ile uyumlu olarak merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının sunulması düzenlenmiştir. Bu maddeye göre;

“Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere;

- a) Orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi,*
 - b) Yıllık ekonomik rapor,*
 - c) Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,*
 - d) Kamu borç yönetimi raporu,*
 - e) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,*
 - f) Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,*
 - g) Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi,*
- eklenir.*

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderirler.”

Bu maddede merkezi yönetim bütçe tasarısına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere eklenecek hususlar açıkça sayılmış ve bu kapsamda hesap verilebilirlik ve saydamlığı sağlayacak pek çok bilgiye bütçe dokümanlarında yer verilmeye başlanmıştır. Özellikle IMF ilkeleri arasında önemli bir yer teşkil eden orta vadeli makroekonomik ve mali politikaya

ilişkin plan ve programlar, yasamaya sunulan bütçe dokümanları arasında yer almaktadır. Ancak mali hedeflere ilişkin bilgilerin orta vadeli mali planda yer almasına karşılık, standartlar arasında sayılan mali kuralların belirlenmesi konusunda bazı eksiklikler mevcuttur. Mali kurallar net bir şekilde belirlenmemekte ve açıklanmamaktadır. Dolayısıyla bu eksiklik mali saydamlığın tam olarak uygulanmasında bir engel teşkil etmektedir.

Bahsedildiği gibi çok yıllık bütçe hazırlık süreci Bakanlar Kurulu'nun temel politika öncelikleri ile hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içeren Orta Vadeli Programı hazırlaması ile başlamaktadır. Orta vadeli programla uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef ve açık borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından karara bağlanan Orta Vadeli Mali Plan hazırlanmaktadır. Orta Vadeli Mali Çerçeve ile bu döneme ilişkin bütçe açığı, faiz dışı fazla ve kamu borç stoku hedefleri belirlenerek kamuoyu ile paylaşılmaktadır.

Bu sürecin işleyişine baktığımızda üç yıllık dönemi kapsayan orta vadeli makroekonomik ve mali çerçeveyi ortaya koyan orta vadeli program ve buna uyumlu orta vadeli mali plan hazırlanması mali yapıyı güçlendirmiştir. Bunlara dayalı olarak hazırlanacak bütçelerde son iki yılın bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yılın bütçe tahminlerine yer verilmek suretiyle üç yıllık dönemi kapsayan çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiştir.

Çok yıllık bütçeleme, saydamlık açısından oldukça önemli bir gelişme olsa da uygulamada bazı sıkıntıların yaşandığı açıktır. Çok yıllık bütçeleme anlayışı temelde ileriye dönük öngörülerin kuvvetlendirilmesi amacıyla uygulamaya konulmuştur. Kaynakların etkin ve verimli kullanılması için ise bu öngörülerin sağlıklı bir şekilde tahmin edilmesi ve değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Türkiye’de kamu kurumları bütçe tekliflerini üç yıllık olarak Maliye Bakanlığına vermekte ancak parlamentoda yalnızca izleyen yıla ilişkin gelir ve giderler görüşülmekte ve oylanmaktadır. Gelecek iki yıla ilişkin bütçe tahminleri ise oylanmamaktadır. Gelecek yıl bütçe tahminlerinde yeni bir OVP ve OVMP belirlenmekte ve bu rakamlar makro ekonomik değişikliklere göre revize edilmektedir. Dolayısıyla ilan edilen tahminlerin bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra tek bir orta vadeli politika bulunmaması da diğer bir sorundur. Merkezi yönetim bütçesi Maliye Bakanlığı, yatırım bütçesi Devlet Planlama Teşkilatı ve borç yönetimi Hazine Müsteşarlığınca yerine getirilmekte ve bu durum da maliye politikası açısından parçalanmış bir yapıya, dolayısıyla politikaların etkin bir şekilde yürütülememesine neden olmaktadır. Zaten bu tür parçalanmış bir yapı, uluslararası alanda da istenmemektedir. Orta vadeli politikaları yansıtan bütçe belgelerine baktığımızda OVP’nin DPT ve OVMP’nin Maliye Bakanlığı tarafından yapılması yine parçalanmış bir yapıya neden olmakta ve politika belgelerinin tek bir elden çıkmaması sorun teşkil etmektedir. Bu sorunlar, kurumlar arası eşgüdüm ve uyum sorunu, bütçe takviminde bazı gecikmelerin olması, onay makamlarının farklı olmasından kaynaklanan bir uyumsuzluk (OVP Bakanlar Kurulu, OVMP YPK tarafından onaylanmaktadır.) gibi sorunlar olarak sıralanabilir.

OVP ileriye yönelik politikaları içermekte ancak geçmişe yönelik olarak uygulanan politikaların sonuçlarını analiz etmeyi sağlayacak her hangi bir yapı sergilememektedir. Dolayısıyla uygulanması planlanan politika niyetlerinin ne ölçüde gerçekleştiğine dair bilgi edinilebilecek bir belge olmaktan uzak olduğu söylenebilir. Halbuki OVP, geçmişte uygulanan politikaların sonuçlarının tartışıldığı bir belge olmalıdır.¹²⁵ Bunun yanı sıra yapılan öngörülerin ne ölçüde gerçekleştiğine dair bilgileri de içeren bir politika belgesi olmalıdır. Belirlenen politikaların ne ölçüde gerçekleştiği, ne kadar süreyle daha uygulanacağı ve başka ne gibi yeni politikaların uygulanacağı gibi sorulara da cevap verebilir bir belge olmalıdır. Varsayımların nasıl yapıldığına dair açıklamalar yer almalıdır.

OVP'lerin diğer bir özelliği ise kendini sürekli tekrar eden politikalara yer vermesidir.¹²⁶ Örneğin OVP'lerde uygulanacak sağlık politikalarına bakıldığında 2006–2008 OVP'de “Koruma/önleme tedaviden önce gelir, ilkesi çerçevesinde ekonomik kayıpların önlenmesi ve yaşam kalitesinin artırılması amacıyla koruyucu sağlık hizmetleri etkinleştirilerek yaygınlaştırılacaktır. Ulusal sağlık bilgi sistemi etkin hale getirilecektir.” politikası 2007–2009 OVP'de aynen yer almış, 2008-2010'da bu politika “Başta koruyucu sağlık ve ana-çocuk sağlığı hizmetleri olmak üzere birinci basamak sağlık hizmetleri güçlendirilerek yaygınlaştırılacaktır. Ulusal sağlık bilgi sistemi etkin hale getirilecektir. “ şeklinde ve 2009-2011'de “Koruyucu sağlık hizmetleri güçlendirilerek yaygınlaştırılacaktır. Ulusal sağlık bilgi sistemi etkin hale getirilecektir” şeklinde belirtilmiştir. Görüldüğü gibi sağlık alanında 2006 yılından bu yana yayınlanan dört OVP kendini sürekli tekrarlar niteliktedir.

¹²⁵ **Mali İzleme Raporu**, TEPAV, 2008 Yılı Haziran-Temmuz- Ağustos Ayları Bütçe Sonuçları, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan ile İlgili Bazı Saptamalar, 2008, s.40

¹²⁶ **Ibid.**, s.41

Yine eğitim alanındaki politikalara baktığımızda 2006–2008, 2007–2009, 2008–2010 ve 2009–2011 OVP’lerinde “Eğitimde bilgi teknolojilerinin kullanımı yaygınlaştırılacak ve etkin hale getirilecektir.” politikası kendini sürekli tekrar eden politikalardandır. Yine diğer bazı politikalar için de benzer durum söz konusudur. Dolayısıyla bu durumdan OVP’lerin hazırlanırken tam olarak gerçekçi bir yaklaşımla hazırlanmadığı ve öngörülen hedeflere ulaşıp ulaşılamayacağı konusunda politikaların gelişimlerinin dinamik bir yapıda gözlemlenmediği gibi sonuçların çıkarılması mümkündür.

OVP ve OVMP hazırlanırken kurumlar sürece dahil edilmemekte ve kurumların talepleri göz ardı edilmektedir. Dolayısıyla bu da yılsonu gerçekleştirmeler ile tahmin edilen rakamlar arasında sapmalara neden olmaktadır. Sapmaların görülmesindeki en büyük nedenlerin başında politikaların etkin bir şekilde maliyet ve duyarlılık analizleri yapılarak öngörülememesi ve dolayısıyla da yıl içinde politika değişikliklerine gidilmek durumunda kalınmasından kaynaklanmaktadır. Bunun dışında sapmalar, ekonomik konjonktürdeki bazı değişimler sonucu öngörülmeyen bir takım nedenlerden de kaynaklanabilmektedir.

“Ekonomik gelişmeler ve politikalarla ilgili temel varsayımların gerçekçi olması” bu standart kapsamında benimsenen bir alt ilkedir. Ancak Türkiye’de bu varsayımların gerçekleştirmelerle uygun bir şekilde tahmin edildiği söylenemez. Dönemler itibariyle OVMP tahminlerindeki farklılıklar, Tablo-14’te ortaya konulmuştur. Ayrıca Tablo-15’te tahminlerle gerçekleştirmeler arasındaki sapmaların yüzde olarak değerlerine de yer verilmiştir.

Tablo–14 Dönemler İtibariyle OVMP Tavanlarına Göre Bütçe Tahminleri

	OVMP 2006–2008			OVMP 2007–2009			OVMP 2008–2010			OVMP 2009–2011			OVMP 2010-2012		
(Milyon YTL)	2006	2007	2008	2007	2008	2009	2008	2009	2010	2009	2010	2011	2010	2011	2012
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	160.143	162.280	165.958	189.877	199.027	205.732	225.859	228.070	238.045	259.140	284.229	319.520	286.828	298.232	314.442
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Giderler	111.212	118.228	124.810	145.777	157.267	167.082	166.559	177.970	190.795	202.390	229.437	259.529	230.078	243.032	259.042
I. Personel Giderleri	35.202	37.449	38.775	40.418	43.123	47.599	47.855	50.256	55.305	56.389	61.691	67.591	60.318	64.098	68.438
II. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.895	7.022	7.466	9.820	10.245	9.286	6.212	6.515	6.778	10.610	11.563	12.509	11.124	11.710	12.538
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16.469	13.417	13.745	14.189	14.771	15.548	18.752	19.496	20.260	18.856	21.389	25.076	25.901	27.616	28.798
IV. Faiz Giderleri	48.931	44.052	41.148	44.100	41.760	38.650	59.300	50.100	47.250	93.003	107.956	122.492	102.158	109.587	117.211
V. Cari Transferler	36.590	41.650	45.371	59.181	66.844	72.083	72.807	78.863	83.995	15.483	17.675	21.212	19.046	18.271	20.137
VI. Sermaye Giderleri	12.283	12.851	13.363	13.293	13.892	14.378	12.403	13.635	14.989	2.321	2.848	3.621	3.208	3.348	3.485
VII. Sermaye Transferleri	1.275	1.317	1.372	3.302	2.360	1.908	2.553	2.958	3.016	4.276	4.600	4.993	6.903	6.867	6.846
VIII. Borç Verme	3.386	3.353	3.490	3.740	3.877	4.014	4.211	4.397	4.513	1.451	1.714	2.036	1.420	1.535	1.589
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)	141.822	150.318	161.638	181.111	196.263	210.143	206.951	220.755	235.526	243.592	268.309	296.478	236.794	253.109	275.359
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri	130.335	139.821	151.627	155.248	169.264	182.212	174.141	186.866	202.953	198.601	221.239	246.268	193.324	210.192	229.526
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi	18.322	11.962	4.320	-8.766	-2.764	4.411	-18.909	-7.315	-2.519	-15.548	-15.920	-23.042	-50.034	-45.123	-39.083

Kaynak: www.bumko.gov.tr

Tablo–15 Bütçe Gerçekleşmeleri ve Tahminleri Arasındaki Sapmalar

	GERÇEKLEŞMELER				TAHMİN-GERÇEKLEŞME SAPMA (%) 2006–2008 OVMP'ye Göre			TAHMİN-GERÇEKLEŞME SAPMA (%) 2007–2009 OVMP'ye Göre			TAHMİN-GERÇEKLEŞME SAPMA (%) 2008–2010 OVMP'ye Göre		TAHMİN- GERÇEKLEŞ ME SAPMA (%) 2009- 2011
(Milyon YTL)	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2007	2008	2009	2008	2009	2009
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	178.126	204.067	225.967	267.275	11,23	25,75	36,16	7,47	13,54	29,91	0,05	17,19	3,14
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Giderler	132.163	155.315	175.306	214.074	18,84	31,37	40,46	6,54	11,47	28,13	5,25	20,29	5,77
I. Personel Giderleri	37.812	43.568	48.824	55.930	7,41	16,34	25,92	7,79	13,22	17,50	2,02	11,29	-0,81
II. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	5.075	5.804	6.401	7.205	3,68	-17,35	-14,26	-40,90	-37,52	-22,41	3,04	10,59	-32,09
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	19.001	22.257	23.941	29.594	15,37	65,89	74,18	56,86	62,08	90,34	27,67	51,80	56,95
IV. Faiz Giderleri	45.962	48.752	50.661	53.200	-6,07	10,67	23,12	10,55	21,31	37,65	-14,57	6,19	-42,80
V. Cari Transferler	49.851	63.291	70.116	91.761	36,24	51,96	54,54	6,94	4,89	27,30	-3,70	16,35	492,66
VI. Sermaye Giderleri	12.097	13.003	18.441	19.847	-1,51	1,18	38,00	-2,18	32,75	38,04	48,68	45,56	755,11
VII. Sermaye Transferleri	2.637	3.542	3.173	4.313	106,82	168,94	131,27	7,27	34,45	126,05	24,29	45,81	0,87
VIII. Borç Verme	5.688	3.845	4.411	5.421	67,99	14,67	26,39	2,81	13,77	35,05	4,75	23,29	273,60
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	173.483	190.360	208.898	215.060	22,32	26,64	29,24	5,11	6,44	2,34	0,94	-2,58	-11,71
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri	137.560	152.984	168.245	172.416	5,54	9,41	10,96	-1,46	-0,60	-5,38	-3,39	-7,73	-13,18
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi	-4.643	-13.708	-17.069	-52.214	-125,34	-214,60	-495,12	56,38	517,55	-1283,72	-9,73	613,79	235,82

Kaynak: www.bumko.gov.tr

Tablo-14'te 2006–2008, 2007–2009, 2008–2010 ve 2009–2011 dönemleri için OVMP'lerdeki bütçe büyüklüklerine ilişkin rakamlar yer almaktadır. Yıllara ilişkin bütçe büyüklüklerine yönelik OVMP'lerde çeşitli revizyonlara gidildiği tablodan görülebilmektedir. Örneğin 2006–2008 OVMP'de 2007 yılı için öngörülen merkezi yönetim bütçe giderlerinin rakamsal olarak değeri 162.280 milyon YTL olarak tahmin edilmiş iken bu rakam 2007–2009 OVMP'de 189.877 milyon YTL olarak revize edilmiştir. Yine 2006–2008 OVMP'de 2008 yılına ilişkin merkezi yönetim bütçe giderlerinin rakamsal olarak değeri 165.958 milyon YTL olarak tahmin edilmiş iken bu rakam 2007–2009 OVMP'de 199.027 milyon YTL ve 2008–2010 OVMP'de ise 225.859 milyon YTL olarak revize edilmiştir. Diğer bütçe büyüklüklerine ilişkin de yine benzer revizeler yapılmıştır. Dolayısıyla bütçe büyüklüklerine ilişkin OVMP'ler arasında farklılıklar olduğu görülmektedir. Bu durum bizi, gelecek iki yıla ilişkin tahminler yapılırken bazı öngörü hatalarının olduğu gibi bir çıkarsamaya götürmektedir.

Yine aynı öngörü hataları, tahminlerle gerçekleşen değerler arasında kendini göstermektedir. Tablo-15'e göre 2006–2008 yılı OVMP'de yer alan merkezi yönetim bütçe giderleri 2006 yılı tahmini 160.143 şeklinde yapılmış ancak gerçekleşme 178.126 olarak belirtilmiştir. Yine 2007 yılında 162.280 olarak tahmin edilen OVMP rakamı, 204.067 olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılında ise tahmin edilen OVMP tutarı 165.958 iken, gerçekleşen tutar 225.967 olarak yer almıştır. Dolayısıyla yıllar itibariyle sapmaların yüzde olarak rakamları 2006'da 11.23; 2007 yılında 25,40 ve 2008 yılında 36,16 olarak belirlenmiştir.

Merkezi yönetim faiz dışı giderlerine baktığımızda sapmaların yüzde olarak değerleri 2006 yılında 18,84; 2007 yılında 31,37 ve 2008 yılında ise 40,46 olarak hesaplanmıştır.

Merkezi yönetim bütçe gelirleri ise OVMP’de 2006 yılında 130.335; 2007 yılında 139.821 ve 2008 yılında 151.627 milyon YTL olarak tahmin edilmiştir. Gerçekleşen rakamlar ise 2006 yılında 137.560; 2007 yılında 152.984 ve 2008 yılında ise 168.245 olarak belirtilmiştir. Yıllar itibarıyla sapmaların yüzdelik olarak değerleri 2006 yılında 22.32; 2007 yılında 26.64 ve 2008 yılında ise 29.24 olarak hesaplanmıştır.

Dolayısıyla tablodan da anlaşılacağı gibi bu standardın alt ilkesi olan *“ekonomik gelişmeler ve politikalarla ilgili varsayımların gerçekçi olması”* konusunda bazı sorunlar yaşanmaktadır. Bütçe ile ilgili tahminlerin gerçeğe yakın bir şekilde tahmin edilmediği ve tahminlerin gerçekleşen rakamlara göre sapmalarının yıllar itibarıyla daha da arttığı tablodan anlaşılmaktadır. Bu durum bizi, ilk yıl için tahminlerin daha gerçekçi ancak izleyen yıllar için gerçeklikten biraz daha uzaklaşıldığı gibi bir sonuca götürmektedir.

Mali Saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramlarının etkin bir şekilde işlerlik kazanması için öngörülen mekanizmalardan biri de kamu idareleri tarafından yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılmasıdır. Bu doğrultuda kamu idareleri tarafından yürütülen faaliyetlerin sonuçları hakkında kamu idarelerini

bilgilendirmek üzere her yıl “Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu” ile “Faaliyet Raporu” hazırlanmaktadır. Ayrıca Maliye Bakanlığı, merkezi yönetim bütçesi altı aylık uygulama sonuçları hakkında “Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu” ve merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçları hakkında “Genel Faaliyet Raporu” hazırlayarak kamuoyunun bilgisine sunmaktadır. Bu sayede kamuoyu, kamu idarelerinin hedeflerini, önceliklerini ve bunlara varmak için uyguladıkları politikaları öğrenme imkanına kavuşmaktadır. Böylelikle elde edilen bilgilerle hesap verilebilirlik mekanizması daha etkin bir şekilde işleyebilmektedir.

İlk defa 2006 yılının Temmuz ayında genel yönetim kapsamındaki idareler tarafından “2006 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu” ile Maliye Bakanlığı tarafından “2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu” hazırlanarak kamuoyuna açıklanmıştır. Bu raporlar mali saydamlık açısından atılan önemli adımlar olarak görülebilir. Merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentiler raporunda yılsonu beklenti ve hedefler ile merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri yer almaktadır. Aynı zamanda raporda bir önceki yıl ile ilgili bütçe büyüklükleri de verilerek karşılaştırılabilir bir analiz imkanı sağlanmaktadır. Ancak bu ilkenin alt başlığı olarak düzenlenen “Bütçe dokümanının mali sürdürülebilirliğine ilişkin bir değerlendirme içermesi”, uygulamada pek sık rastlanabilen bir durum değildir.

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına eklenecek belgeler kısmında, sosyal güvenlik kuruluşları gelir-gider dengesi, fon gelir ve giderleri, mahalli idareler gelir

ve harcamaları, döner sermayeli kuruluşlar finansman dengesi ile merkezi yönetim bütçesinden yardım alan idare, kurum ve kuruluşların tablolarına yer verilmektedir. Bu tablolardan özellikle mahalli idarelerin bütçe tahminlerinin tam olarak gerçeği yansıtmadığı dikkati çekmektedir. Mahalli idarelerdeki revize farklılıklarının yıllar itibariyle gösterimine Tablo-16, Tablo-17 ve Tablo-18’de yer verilmiştir.

Tablo-16 2007 Yılı Mahalli İdareler Gelir ve Gider Tahminleri

MAHALLİ İDARELER GELİR ve GİDERLERİ (1)				
Cari Fiyatlarla, Milyon YTL				
	2004	2005 (2) (5)	2006 (3) (5)	2007 (4) (5)
MAHALLİ İDARELER GELİRLERİ	16.004	20.450	24.066	27.383
MAHALLİ İDARELER GİDERLERİ	15.709	20.052	23.621	26.960
GELİR GİDER FARKI	295	397	446	423

(1) Belediyeler, il özel idareleri, İller Bankası, su ve kanalizasyon idareleri ile doğal gaz ve toplu taşıma işletmelerini kapsamaktadır.

(2) Geçici

(3) Gerçekleşme Tahmini

(4) Program

(5) Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün tasfiyesi ve KÖY-DES Projesi nedeniyle Genel Bütçeden yapılan transferler gelir ve harcamalarda gösterilmiştir.

Kaynak: DPT

Tablo–17 2008 Yılı Mahalli İdareler Gelir ve Gider Tahminleri

MAHALLİ İDARELER GELİR ve GİDERLERİ (1)					
Cari Fiyatlarla, Milyon YTL					
	2006	2007	2008	2009	2010
	(2)	(3)	(4)	(4)	(4)
MAHALLİ İDARELER GELİRLERİ	28.145	33.120	34.690	37.293	40.615
MAHALLİ İDARELER GİDERLERİ	29.349	33.029	34.946	37.441	40.499
GELİR GİDER FARKI	-1.204	91	-256	-148	116

(1) Mahalli idareler kaynak ve harcama dengesi; belediyeler, il özel idareleri, su ve kanalizasyon idareleri, doğal gaz ve toplu taşıma idareleri, iller Bankası gelir ve gider dengeleri toplamından oluşmaktadır.

(2) Geçici

(3) Gerçekleşme Tahmini

(4) Program

Kaynak: DPT, Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2008

Tablo–18 2009 Yılı Mahalli İdareler Gelir ve Gider Tahminleri

MAHALLİ İDARELER GELİR ve GİDERLERİ (1)					
Cari Fiyatlarla, Milyon YTL					
	2007	2008	2009	2010	2011
		(2)	(3)	(3)	(3)
MAHALLİ İDARELER GELİRLERİ	26.851	31.364	38.972	42.246	46.567
MAHALLİ İDARELER GİDERLERİ	30.699	34.392	38.378	43.749	49.586
GELİR GİDER FARKI	-3.848	-3.028	594	-1.503	-3.019

(1) Belediyeler, il özel idareleri, İller Bankası, su ve kanalizasyon idareleri ile doğal gaz ve toplu taşıma işletmelerini kapsamaktadır.

(2) Gerçekleşme Tahmini

(3) Program

Kaynak: DPT, Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2009

Örneğin 2007 yılı yerel yönetimler dengesi Ekim 2007 tarihinde açıklanan 2008 programında 91 milyon YTL fazla verecek şekilde tahmin edilmişken, Ekim 2008 yılında açıklanan 2009 programında ise 2007 tahmini 3,8 milyar YTL açığa revize edilmiştir. Yine 2007 yılında açıklanan 2008 yılına ait mahalli idareler bütçe dengesi 256 milyon YTL açık olarak tahmin edilmesine rağmen bu tahmin 2009 yılında 3 milyar YTL olarak revize edilmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin bütçe tahminlerinin gerçekleşen değerlere oldukça uzak bir şekilde tahmin edildiği görülmektedir. Bu da mali saydamlık açısından olumsuz bir durum olarak nitelendirilebilir.

Ayrıca mahalli idarelerin bütçeleri ile Sosyal Güvenlik Kurumu bütçeleri yasamaya sunulmakla birlikte herhangi bir onaya tabi olmaması yönünden hesap verilebilirliği azaltan düzenlemeler olarak görülebilir. Çünkü bu kurumların bütçe açıklarına ilişkin etkin bir hesap verme mekanizması mevcut değildir.

4.2.2.2. Bütçenin Uygulanması, İzlenmesi ve Raporlanması İçin Açık ve Net Prosedürler Bulunmalıdır.

Bu ilke ile uyumlu olarak kanunun üçüncü bölümünde yer alan ve **madde 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 ve 29'u** kapsayan bütçenin uygulama esasları düzenlenmiştir. Böylelikle bütçenin uygulanmasına ilişkin prosedürler kanunda net bir biçimde çizilmiştir.

Bütçenin izlenmesine yönelik olarak da **madde 30**'da bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi başlığı altında bir düzenleme mevcuttur. Bu maddeye göre;

“Maliye Bakanı, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulamasına ilişkin olarak; harcamalarda tasarrufu sağlamak, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek için gelir ve giderlere ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararnamelerle belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemleri almaya, standartları belirlemeye, sınırlamalar koymaya, kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön vermeye, bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemeye, ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

Genel yönetimin tüm gelir ve giderleri ile borç ve mali imkânlarının tespitinin ve takibinin yapılabilmesi amacıyla, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kurum, kuruluş, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküller; gelir ve gider tahminlerini, mali tablolarını, birbirleriyle olan borç ve alacak durumlarını, personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri, istenilmesi halinde Maliye Bakanlığına vermek zorundadırlar. Bilgi, belge ve hesap durumlarını ibraz etmeyen veya uygun harcama yapmayan kamu idareleri ve diğer kuruluşlarla ilgili olarak gerekli önlemleri almaya Maliye Bakanı yetkilidir.

Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye

Bakanlığı ise merkezî yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan malî durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar.”

Dolayısıyla maddeye göre bütçe politikasının izlenmesinden ve bu politikaların yürütülmesinden maliye bakanı sorumludur.

Bu maddenin alt başlığı olarak “*Muhasebe sistemi gelirlerin, taahhütlerin, ödemelerin, borçların, varlık ve yükümlülüklerin izlenmesi için güvenilir bir temel oluşturmalıdır.*” denilmiştir. Bu bağlamda kanunun dördüncü kısmında yer alan kamu hesapları ve mali istatistiklerin birinci bölümünde kamu hesapları başlığı altında muhasebe sistemi düzenlenmiştir. **Madde 49**’a göre;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, uluslararası standartlara uygun olarak Maliye Bakanlığı bünyesinde; Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak olan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenir. Bu standartlar Resmî Gazetede yayımlanır. Kurulun yapısı, çalışma usûl ve esasları ile diğer hususlar Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Bu Kurulda görevlendirilenlerin aslî görevleri devam eder. Başkan ve üyelere, ayda ikiden fazla olmamak üzere her toplantı günü için (3000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutar üzerinden toplantı ücreti ödenir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince uygulanacak çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerine ilişkin hususlar, Kurul tarafından belirlenen muhasebe ve raporlama standartları çerçevesinde, ilgili idarelerin de görüşü alınarak Maliye Bakanlığınca belirlenir ve Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir.

Muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenleme, beşinci fıkrafta belirtilen yönetmeliğe uygun olarak, ilgili idarelerin görüşü alınmak suretiyle merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığınca; sosyal güvenlik kurumları için ilgili idarelerce, mahallî idareler için ise İçişleri

Bakanlığınca Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle hazırlanır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin detaylı hesap planlarına ilişkin hususlar Maliye Bakanlığınca belirlenir.”

5018 sayılı KMYKK ile muhasebe ile ilgili olarak Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Bilanço (Tek Düzen Muhasebe Sistemi) esasına geçilmiştir. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren konsolide bütçeye dahil birimlerde uygulanmaya başlamıştır. Her ay sonunda ise tüm saymanlıkların ay sonu işlemlerini tamamlayıp verilerini kesinleştirmelerini takiben kesinleşmiş sonuçlar elde edilmekte, geniş kapsamlı tabloları içeren “Kamu Hesapları Aylık Bülteni” çıkarılmakta ve bu bülten, Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün web sitesinde yayınlanmaktadır. Ayrıca Muhasebat Genel Müdürlüğü (MGM), Türkiye çapında 1274 Muhasebe Biriminde günlük çalışmaların bilgisayar yardımıyla yapılması ve tüm verilerin merkezde bir veri tabanında tutularak devlet hesaplarının günlük olarak izlenebilmesi amacıyla say2000i web tabanlı saymanlık otomasyon projesini başlatmıştır. Dolayısıyla 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na göre muhasebe sisteminde önemli gelişmeler yaşandığı söylenebilir. Muhasebe sistemi uluslararası standartlara ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun hale getirilmiştir. Böylelikle tüm kamu idarelerinde muhasebe birliği sağlanması amaçlanmış ve kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi yönünde adım atılmıştır.

Bu standardın “Yıl ortası raporlarının hazırlanması ve bunların kamuoyuna sunulması” alt başlığına paralel olarak Türkiye’de 2006 yılından bu yana “Merkezi

Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu” yayınlanmaktadır. **Madde 30’da** buna ilişkin olarak “*Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığı ise merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan malî durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar.*” denilmektedir. Bu raporda yıl ortası bütçe gerçekleşmeleri analiz edilmekte ve bütçe büyüklüklerine ilişkin olarak beklentiler kamuoyu bilgisine sunulmaktadır. Bu raporun yayınlanması saydamlık ve hesap verilebilirlik adına kuşkusuz önemli bir gelişmedir. Ancak bu raporda bütçe büyüklüklerine ilişkin hedefler ile gerçekleşmeler arasındaki sapmaların nedenleri ayrıntılı ve açık bir şekilde ele alınmamaktadır. Halbuki, yıl ortası revizyonlar gerek IMF standartlarında, gerek IBP’nin temel ilkeleri içinde, gerek de OECD’nin bütçe uygulama ve prosedürlerine ilişkin yayınladıkları raporlarda önem verilen bir husustur. Dolayısıyla yıl ortası revizyonlardaki bazı eksiklikler giderildiği ve daha ayrıntılı bir şekilde hazırlandığı ölçüde saydamlık açısından daha büyük bir ilerleme kaydedileceği de açıktır.

Raporlama ile ilgili olarak da kanunun altıncı bölümünde faaliyet raporları ve kesin hesap başlığı altında raporlama sistemi ile ilgili olarak gerekli açıklamalar yapılmıştır. Kanunun **41. maddesinde** “*Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezi yönetim kapsamındaki*

kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderir.

Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştay'a gönderir.

Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlölükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütölen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

Bu raporlarda yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğör usûl ve esaslar, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

Madde 42'de ise Kesin Hesap Kanunu yer almaktadır. Buna göre “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır.*

Kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştay'a gönderilir.

Kesin hesap kanun tasarısının ekinde;

a) Genel mizan,

b) Bütçe gelirleri kesin hesap cetveli ve açıklaması,

c) Bütçe giderleri kesin hesap cetvelleri ve açıklaması,

d) Bütçe gelir ve giderlerinin iller ve idareler itibarıyla dağılımı,

e) Devlet borçları ve Hazine garantilerine ilişkin cetveller,

f) Yılı içerisinde silinen kamu alacakları cetveli,

g) Mal yönetim hesabı icmal cetvelleri,

h) Maliye Bakanlığı tarafından gerekli görülen diğer belgeler,

Yer alır.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinin kesin hesabının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir.

İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimi Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür.

Mahalli idare bütçeleri ile sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılır.” denilmektedir.

Ayrıca **madde 43**'te genel uygunluk bildirimi düzenlenmiş ve maddede;
“Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel

uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Genel uygunluk bildirimi; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır.

Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış denetimleri önlemez ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmez.” denilmiştir.

41, 42 ve 43. maddeler ilkenin “Bütçenin mutabakata varılmış ve onaylanmış halini içeren denetlenmiş hesaplar ve denetim raporları yasama organına sunulmalı ve yıl içinde yayımlanmalıdır” alt başlığı ile örtüşmektedir.

Kesin hesap kanun tasarıları geçmiş yıl bütçesinin aklanması için en önemli denetim mekanizmalarından biridir. Ayrıca hesap verme mekanizmasının etkin bir biçimde işlemesi ve bütçe hakkının vatandaşlar tarafından tam olarak kullanılabilmesi için kesin hesap kanunlarının yasamaya sunulması oldukça önemlidir. Çünkü bütçe ile meclisler harcama yetkilerini yürütme organlarına devreder. Bu nedenle yürütme organları ancak bütçelerde öngörülen ödenek kalemlerinden ve öngörülen miktarlarda harcama yapabilirler; çünkü harcama yetkileri bununla sınırlıdır. Öngörülen ödenek miktarının üzerinde harcama yapmaları halkın yetki vermediği bir harcamayı yapmışlar demektir ki bu Sayıştay

tarafından tespit edilip raporlanır. Meclisler, bütçe ile yürütme organlarına verdikleri harcama yapma yetkisinin, nasıl kullanıldığını denetlemek isterler. Bu denetimi yapmanın en geçerli yolu bütçe uygulaması sonrasında bu uygulamaların doğruluğunu ortaya koyan kesin hesabın mecliste görüşülerek kabul edilmesidir. Meclisler vermiş oldukları harcama yetkisini Kesin Hesap sürecinde denetleyerek yetki kullanımının doğru yapılıp yapılmadığını karara bağlar. Bu konuda da Sayıştay'dan hem teknik yardım hem de görüş alırlar. Kesin hesap yürütme organına verilen harcama yetkisinin kanunlara uygun olarak etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının da bir bakıma meclisler tarafından onaylanması veya aklanması anlamına da gelmektedir.

Hesap verilebilirlik açısından bu kadar önemli olan kesin hesap kanunun Türkiye'de tam olarak uygulanmaması, önemli sorunlardan biridir. Kesin hesap tasarıları gerek TBMM Genel Kurulunda ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda gerekse mahalli meclislerde görüşülmesi ve onaylanması aşamalarında yeteri kadar tartışılmadığı, sadece tamamlanması gereken bir sürecin sonuçlandırılması için hazırlandığı yönünde eleştiriler, parlamenterler, akademisyenler, bürokratlar ve diğer ilgili çevreler tarafından sık sık gündeme getirilmektedir. Bu eleştirilerin nedenlerinden ilki, idarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarılarının birlikte görüşülmesi ve bu raporlar ile genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülmesidir. Bunun sonucu olarak da, kesin hesap kanun tasarılarının ayrıca ve detaylı olarak görüşülmemesi, bu kanunun tam olarak uygulanmasında engel teşkil etmektedir.

Diğer bir neden kesin hesap kanun tasarıları görüşülürken milletvekillerinin söz alarak görüşlerini genel kurulda dile getirmemesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla kesin hesap kanun tasarıları herhangi bir tartışma olmadan oylanmaktadır.

Sayıştay uygunluk bildirimleri, bir bütçe yılı için meclisten alınan harcama ve gelir toplama yetkisinin özellikle ödenekler açısından verilen yetki sınırları içinde kullanılıp kullanılmadığı konusunda Meclis'e bilgi veren raporlardır. Bu nedenle hesap verme mekanizmasının ne kadar etkin işlediğini ortaya koyan en önemli raporlardan biridir. Kesin Hesap Kanun tasarılarının ve Uygunluk Bildirimi Raporlarının Plan ve Bütçe Komisyonu'nda gelecek yıl bütçesinin görüşülmesinden sonra ele alınması, bu belgelerin uzun uzadıya değerlendirilmesinin önündeki temel engellerden biridir.¹²⁷

2007 yılı Kesin Hesap Kanunu'nda dikkat çeken hususlardan biri, meclisin iradesi aranmaksızın ödenek üstü harcama yapılmış olmasıdır. Bu durum şu şekilde tespit edilmiştir:¹²⁸

“Genel Bütçeli İdarelerde: 955.062.605,22 Yeni Türk Lirası ödenek gönderme belgesi aranmaksızın yapılan giderlere; 917.175.474,76 Yeni Türk Lirası personel giderlerine; 1.159.120.004,55 Yeni Türk Lirası da sorumluluk gerektiren giderlere,

¹²⁷ **Mali İzleme Raporu**, 2007 Yılı Temmuz-Ağustos Ayı Bütçe Sonuçları, Sayıştay'ın Genel Uygunluk Bildirimi ve Hazine İşlemleri Raporu: Bulgular ve Denetim Raporu Üzerine Değerlendirmeler, IMF Performans Kriterleri ve Konsolide Kamu Sektörü Dengesi: Yıl Sonu Hedefleri Tutacak mı? , TEPAV, 2007, s.23

¹²⁸ **Ibid.**, s.24

Özel Bütçeli İdarelerde: 789.829,12 Yeni Türk Lirası ödenek gönderme belgesi aranmaksızın yapılan giderlere; 4.124.324,44 Yeni Türk Lirası personel giderlerine; 570.601,92 Yeni Türk Lirası da sorumluluk gerektiren giderlere” ait olmak üzere yaklaşık 3 milyar YTL civarında ödenek dışı harcama yapılmıştır. Bu ödenekler için “tamamlayıcı ödenek” denilen bir uygulamaya gidilmekte ve “Tamamlayıcı ödenek” verilmesi, meclisin takdirine bırakılmaktadır.

Halbuki 5018 sayılı KMYKK’ye göre ödenek üstü harcama yasaktır ve yaptırımlarına ilişkin düzenleme **madde 70**’te

“Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir.” şeklindedir. Ancak uygulanmada her hangi bir yaptırım uygulanmamakta, meclis tamamlayıcı ödenek şeklinde bir düzenleme ile bu harcamaları yapan kuruluşları bu yaptırımdan kurtarmaktadır. Hesap verilebilirlik anlamında kamuoyunun bu gibi durumları fark edememesindeki en büyük etkenlerden biri kesin hesap ve uygunluk bildirimi raporlarının anlaşılması güç ve karmaşık yapıda olması olarak gösterilebilir. TEPAV kapsamında yürütülen anket çalışmalarında özellikle “Kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık” ilkesi değerleri düşük düzeylerde çıkmaktadır.

4.2.3. Bilginin Kamuya Açık Olması

4.2.3.1. Kamuya Geçmiş, Şimdiki ve Geleceğe Yönelik Planlanmış Mali Faaliyetlere ve Temel Mali Risklere İlişkin Kapsamlı Bilgi Sağlanmalıdır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun **7. maddesinde** düzenlenen mali saydamlık kavramının açıklanmasında “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir.*” denilmiştir. Dolayısıyla bu maddede mali saydamlık kavramının en önemli ilkelerinden biri olan kamuoyunun bilgilendirilmesinin önemi vurgulanmıştır. Yine aynı maddede “*Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması*” ile “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması*” düzenlenmiş ve kamuoyunun bilgilendirilmesi yasal olarak güvence altına alınmıştır.

5018 sayılı KMYKK ile tüm gelir ve giderlerin bütçelerde yer alması, kanunda öngörülen bütçeler dışında bütçe yapılmaması, stratejik planlar, bütçeler, kamu hesapları ve mali istatistiklerin kamuoyuna açık olması ve kamu idarelerinin kesin hesap ve faaliyet raporu hazırlamaları öngörülerek yetkili mercilerin ve kamuoyunun kamu mali yapısı ve uygulamaları hakkında bilgi edinmelerine imkan

tanınmış ve böylece kamu mali yönetiminde mali saydamlığın güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda merkezi yönetim bütçe kanuna eklenecek belgeler arasında, genel yönetim kapsamındaki (sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve döner sermayelerin) kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerine de yer verilmektedir.

Hesap verme sorumluluğunun yerine getirilebilmesi ve saydamlığın sağlanabilmesi için harcama yetkililerinin "birim faaliyet raporu", üst yöneticilerin "idare faaliyet raporu", İçişleri Bakanlığının mahalli idare faaliyet raporları hakkında "değerlendirme raporu" ve merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçları doğrultusunda Maliye Bakanlığı tarafından her yıl Haziran ayının sonuna kadar "genel faaliyet raporu" yayımlamaktadır.

Kanunun **30. maddesinde** “Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığı ise merkezî yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan malî durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar.” denilmiştir. Bu kapsamda her yıl Temmuz ayı içinde kamu kurumları, Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu hazırlamaktadır. Öte yandan bütçe sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi için her ay düzenli olarak Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri raporu hazırlanmakta ve kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Ancak yayınlanan bu dokümanlar, uluslararası standartlarda öngörülen yıl ortası

revizyonları tam olarak yansıtmamaktadır. Özellikle Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu, yıl ortası gözden geçirmelerin ve politika hedeflerine göre uygulanacak gelir gider politikalarının hedeflerle uyumunu daha da artırabilmek için oldukça önemlidir. Ülkemizde bu raporlar Temmuz ayında yayınlanmakta olup, içinde bulunulan yılın kamu maliyesi hedef ve öncelikleri; merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri; merkezi yönetim bütçesinin finansman durumu ve kamu borç stokunun gelişimi, bütçe politikası alanında yapılan düzenleme ve faaliyetler; içinde bulunulan yıla ilişkin Temmuz - Aralık dönemine ilişkin beklenti ve hedefler ile yine aynı döneme ilişkin bütçe politikası alanında yapılacak düzenleme ve faaliyetler... v.b. gibi konu başlıklarını düzenlemektedir. Burada Türkiye ekonomisindeki gelişmeler ele alınırken bir önceki yıl ile karşılaştırma yapılmaktadır. İçinde bulunulan yıla ilişkin kamu maliyesi hedef ve öncelikleri ele alınırken orta vadeli program ve orta vadeli mali planda yer alan gelir ve giderlere yönelik politika öncelikleri temel alınmaktadır. İçinde bulunulan yıla ilişkin olarak bütçe hedeflerine de yer verilmektedir. Diğer bir bölümde Ocak - Haziran dönemi merkezi yönetim bütçe gelir ve giderlerinin gelişimi ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya göre incelenmekte ve bu gerçekleştirmelerin bütçe hedefleri ile uyumuna değinilmektedir. Yine gerçekleştirmelerin bir önceki yıla göre karşılaştırılmasına da yer verilmektedir. Bu raporlar, ülkenin üç yıl boyunca öngördüğü politikalar ile bu politikaların uygulanmasına yönelik bütçe büyüklüklerinin ne ölçüde örtüştüğünü izleyebilmek yönünden oldukça önemlidir. Ancak ülkemizde özellikle bu raporlarda dikkati çeken husus, belirli sınıflandırmalara göre bütçe gelir ve giderlerindeki farklılıklar analiz edilirken bu farklılıkların sebeplerinin tam olarak açıklanmamasıdır. Dolayısıyla rapor, rakamsal

verilerden öteye gidememektedir. OVP ve OVMP esas alınarak belirlenen gelir ve gider politikaları ayrıntılı ele alınmamaktadır. Politikalarda daha genel ifadelere yer verilmektedir. Dolayısıyla benimsenen politikalar ile gerçekleşen bütçe büyüklükleri arasında tam bir bağlantı kurulamamaktadır.

Yine **madde 10**'da *“Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirir.”* denilmiş ve bakanların yetki ve sorumlulukları çerçevesinde kamuoyunu bilgilendirilmesi gereği de sayılmıştır.

Yine kamuoyunun bilgilendirilmesi kapsamında *“Mali yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımı yılın bitimini takip eden on beş gün içinde Maliye Bakanlığınca ilan edilir.”* şeklinde bir yasal düzenleme mevcuttur.

Madde 36'da gelirlerin toplanmasındaki ilkeler arasında *“Maliye Bakanlığı, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her mali yılbaşında kamuoyuna duyurur.”* sayılmıştır.

Kamuoyuna merkezi yönetimin bütçesel faaliyetleri yansıtılmakla birlikte, bütçe dışı faaliyetlerin açıklanmaması uygulamada görülen eksikliklerdir. Bu ilkenin alt başlıklarından biri olan “En azından son iki mali yılın sonuçları ve takip eden iki yılın bütçesine ait öngörülerin bulunduğu orta vadeli program ve buna uygun olarak hazırlanan orta vadeli mali plan” ülkemizde yayınlanmaktadır.

5018 sayılı KMYKK'nin öngördüğü çok yıllık bütçe hazırlık süreci Bakanlar Kurulunun temel politika öncelikleri ile hedef ve gösterge niteliğindeki temel politika öncelikleri ile hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içeren Orta Vadeli Programı kabul etmesiyle başlamaktadır. Çok yıllık bütçe hazırlık sürecinin diğer ikinci önemli belgesi ise Orta Vadeli Programla uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Banklığı tarafından hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanan Orta Vadeli Mali Plan'dır. Kamu idareleri Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Planda yer alan politika önceliklerini, makroekonomik göstergeleri ve ödenek tavanlarını esas almak suretiyle, çok yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak kendi kurumsal önceliklerini belirlemektedir.

Orta Vadeli Mali Planda merkezi yönetim bütçe giderlerinin üç yıllık tahminleri, yıllar arasındaki farklılıkların nedenleri de ele alınarak açıklanmaktadır. Ayrıca bu dokümanda merkezi yönetim bütçe açığının finansmanının ne şekilde olacağı da yer almaktadır.

Kamuoyuna açıklanması beklenen bilgilerden yine vergi harcamalarına ilişkin bilgiler, bütçe dokümanı ile birlikte sunulmaktadır. Mahalli idarelerin mali pozisyonları bütçe dokümanında yer almaktadır. Kamu şirketlerinin mali durumlarına ilişkin belgeler, bütçe gerekçesinde yer almaktadır. Dolayısıyla 5018 sayılı KMYKK ile birlikte kamuoyuna sunulan dokümanların sayısı oldukça artmıştır diyebiliriz.

4.2.3.2. Mali Bilgiler Hesap Verilebilirliğin Geliştirilmesine Yönelik ve Politika Analizlerini Kolaylaştıracak Yöntemlerle Sunulmalıdır.

Yıllık bütçe ile birlikte bütçeye ilişkin açık ve basit özet bir rehber uygulaması Türkiye’de henüz uygulanmamaktadır. IBP’nin de temel ilkeleri arasında sayılan Citizen’s Budget (Vatandaş Bütçesi) olarak nitelendirilen ve vatandaşların bütçeleri daha iyi anlayabilmeleri için mümkünse değişik dillerde kısa bir özet rehberin yayınlanması gerekmektedir. Ancak Türkiye’de böyle bir uygulama yoktur. Bütçe dokümanının yanında bütçenin daha iyi anlaşılabilmesini sağlayan özet bir belge sunulmamaktadır.

Bu ilkenin alt ilkesi olarak “Önemli gelir kalemleri, harcamalar ve finansmana ilişkin mali veriler kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya tabi tutularak gayri safi olarak raporlanmalıdır.” yer almaktadır. Kanunun **13. maddesinde** bütçenin ilkeleri arasında tüm gelir ve giderlerin gayri safi olarak bütçede gösterileceği düzenlenmiştir. Ayrıca bu ilkeler arasında yine “Bütçelerin kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanıp uygulanacağı” ilkesi sayılmıştır.

“Genel yönetimin bütün bilânçosu ve gayri safi borç tutarı veya bunların eşdeğer tahakkukları yönetimin mali durumu için standart özet göstergeler olmalıdır. Bunlar genel denge, kamu kesimi dengesi ve net borçlanma gibi uygun diğer mali

göstergeleri tamamlayıcı mahiyette olmalıdır.” alt ilkesi kapsamında tahakkuk esaslı devlet muhasebesinin uygulanması ile birlikte, genel yönetim sektörü için hazırlanacak ve kamuoyunun bilgisine sunulacak bilanço, faaliyet, nakit - akım, gelirlerin ekonomik sınıflandırılması, giderlerin ekonomik, fonksiyonel, kurumsal ve finansal sınıflandırma tabloları ile mali varlıklar ve yükümlülüklerdeki değişimi, finansmanı, iç borç değişimi, dış borç değişimi, borçların kurumsal dağılımı, analitik bütçe sistemine göre bütçe uygulama sonuçlarını gösteren mali raporlar uluslararası standartlara uygun olarak yayınlanmaktadır.

4.2.3.3. Mali Bilgilerin Zamanında Yayınlanması Konusunda Taahhüt Olmalıdır.

Mali raporlar uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde, muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak ihtiyaca göre haftalık, aylık, üç aylık, altı aylık ve yıllık olmak üzere hazırlanarak kamuoyuna duyurulmaktadır. Ayrıca mali raporların tamamı altı aylık ve yıllık dönemler itibarıyla ilgili olduğu dönemi izleyen üç ay içerisinde Resmi Gazetede yayınlanmaktadır.

Dolayısıyla mali bilgilerin zamanında yayınlanması konusunda bir taahhüdün olduğu söylenebilir.

4.2.4. Denetimin ve İstatistiki Veri Yayınlarının Bağımsız Olması

4.2.4.1. Mali Veriler Kabul Edilmiş Kalite Standartlarını Karşılmalıdır.

Hesap verebilirliğin ve saydamlığın en önemli unsuru olan devlet muhasebesinin, hükümetlerin mali politikalara ilişkin işlemlerinin kayıtlarını tutma ve raporlama fonksiyonunu daha iyi ifa edebilmesi bakımından daha doğru, daha zamanlı, daha tutarlı ve daha güvenilir bilgi üretebilecek ve yatırımcılara, akademisyenlere, politika oluşturanlara ve diğer ilgili kişi ve kuruluşlara karar alma ve uygulama süreçlerine ürettiği verilerle katkı sağlayabilecek tarzda geliştirilmesi yoluyla Devlet kapsamına dahil birimlerde birbirinden farklı olarak hazırlanmış ve uygulanmakta olan muhasebe sistemleri arasında uygulama birliğini ve kamu fonlarını ellerinde bulunduran yöneticilerin hesap verebilir olmalarını sağlamak amacıyla, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce 2004 yılı başından itibaren, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun ve tahakkuk esasına göre oluşturulmuş bir muhasebe sistemi kurulmuştur.

Madde 49'da *“Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.”*

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, uluslararası standartlara uygun olarak Maliye Bakanlığı bünyesinde; Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak olan Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenir. Bu standartlar Resmî Gazetede yayımlanır. Kurulun yapısı, çalışma usûl ve esasları ile diğer hususlar Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.” denilmiştir. Bu madde ile kamuda muhasebe birliği sağlanarak genel idare kapsamındaki tüm kamu idarelerinde aynı muhasebe sisteminin kullanılması öngörülmüştür. Bu çerçevede tüm hesapların konsolide edilebilmesine ve uluslararası karşılaştırmalar yapılabilmesine imkan tanınmaktadır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin uygulayacağı muhasebe ve raporlama standartları, çerçeve hesap planı ve düzenleyecekleri raporların şekil, süre ve tür itibarıyla tespiti Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak Kamu Hesapları Kurulu tarafından yapılacaktır.

“Muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenleme, beşinci fıkra da belirtilen yönetmeliğe uygun olarak, ilgili idarelerin görüşü alınmak suretiyle merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığınca; sosyal güvenlik kurumları için ilgili idarelerce, mahallî idareler için ise İçişleri Bakanlığınca Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle hazırlanır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin detaylı hesap planlarına ilişkin hususlar Maliye Bakanlığınca belirlenir.”

Kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması öngörülmüştür. Buna göre, kamu maliyesine ilişkin olarak sağlıklı tahminler yapılması ve kararlar alınmasına yardımcı olmak üzere bütün kamu idarelerinin mali verilerinin bir bütünlük içerisinde sunulması amaçlanmaktadır.

4.2.4.2. Mali Faaliyetler Etkin İç Gözlemlere Dayanmalıdır.

Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerinin inisiyatifi artırılmakta, bütçenin uygulanmasına esneklik getirilmekte ve kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemi alanındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir. Kamu idarelerinin bütçe hazırlama ve uygulamaya ilişkin görevlerinin yanı sıra harcama öncesi mali kontrol yapma ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevlerini yerine getirmek üzere yeni bir yapılanmaya gitmeleri öngörülmüştür.

Kanunun beşinci kısmı iç kontrol sistemini düzenlemiştir. **Madde 55**'te iç kontrolün tanımı, **madde 56**'da ise amacı yer almaktadır. Buna göre *“İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.”* ve iç kontrolün amacı, *“Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, Kamu*

idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini, Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini, Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır.”

4.2.4.3. Mali Bilgiler Dış Denetime Tabi Tutulmalıdır.

5018 sayılı kanuna göre mali yönetim alanında siyasi, idari ve mali sorumluluk birbirinden ayrılmıştır. Dış denetim Sayıştay tarafından yapılmaktadır. **Madde 68**'de dış denetim düzenlenmiştir. İlgili maddede, *”Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.”* denilmektedir. Buna göre, Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiş ve genel yönetim kapsamında yer alan tüm idareler Sayıştay denetimine tabi tutulmuştur. Ayrıca, aynı doğrultuda 5170 sayılı Kanunla 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında yapılan değişikle, Sayıştay denetimine ilişkin Anayasada yer alan istisna hükmü kaldırılmıştır. Ancak yeni Sayıştay kanunu henüz yasalaşmamış ve bu nedenle sistemin işleyişine ilişkin bütünlük tam olarak sağlanamamıştır.

Madde 41'de *“Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış*

denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

Bu raporlarda yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usûl ve esaslar, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” Ülkemizde Sayıştay tarafından hazırlanan idari faaliyet raporları kamuoyuna sunulmaktadır.

IMF'nin bu standardının bir alt başlığı olarak “Mali verilerin niteliğini doğrulamak için kurumsal olarak bağımsız bir ulusal istatistik kurumu oluşturulmalıdır” denilmiştir ki bu görevi Sayıştay yapmaktadır. **Madde 54**'te Mali İstatistiklerin Değerlendirilmesi başlığı altında “Bir yıla ait mali istatistikler izleyen

yılın Mart ayı içinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından Sayıştay tarafından değerlendirilir ve bu amaçla düzenlenen değerlendirme raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Bu raporda yer alan değerlendirmelere ilişkin olarak Maliye Bakanı gerekli önlemleri alır.” şeklinde bir düzenleme mevcuttur.

SONUÇ

Mali saydamlık, ülke ekonomilerinde bir takım istikrarsızların giderilmesi için önlem niteliğinde olan yapısal reformların en önemli unsurlarından biridir. Özellikle 90'lı yılların son dönemlerinde birbiri ardına yaşanan finansal krizler, bu kavramın ülke ekonomileri için ne denli önemli olduğunu bir kez daha gözler önüne sermiştir. Finansal krizler neticesinde yeniden yapılanma çalışmalarının en önemli ayağını oluşturan saydamlık kavramı, özellikle temsili demokrasilerde yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplayıp yine halk adına bu gelirleri harcamasını ifade eden “bütçe hakkı” kapsamında hesap verilebilirlik ile yakından ilişkilidir. Hesap verilebilirlik, temsili demokrasilerde asil – vekil arasındaki zincirlerin daha sağlam olmasını sağlayan kavramlardan biridir. Yine aynı şekilde yöneten, yönetilen ve sivil toplum örgütlenmesinde oldukça önemli olan yönetim kavramı da saydamlık ile ilişkili olan diğer bir önemli kavramdır. Yönetişim, saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramları, son dönemlerde uluslararası alanda ülkelerin önem verdiği kavramlar haline gelmiş ve bu alanda pek çok uluslararası kuruluş çalışmalar yapmıştır.

Mali saydamlık alanında yayınlanan uluslararası standartlar ve ilkeler, ülkelerin mevcut durumlarının değerlendirilmesini ve ülkeler arasında karşılaştırma yapılmasını sağlamaktadır. Bu ilkeler çerçevesinde değerlendirmeler yapılmakta ve ülkelerin saydamlık durumlarına somut bir yaklaşım getirilmektedir. IMF, OECD ve IBP bu çalışmaları yürüten başlıca kuruluşlardır. Bu çalışmalar, kuruluşların hazırladıkları anketlere ülkelerin verdikleri yanıtlar temel olarak yürütülmektedir. Bu

alışmalar sırasında ülkelerin verdikleri yanıtlar paralelinde bir değerlendirme raporu hazırlanmakta ve böylelikle ülkeler arasında karşılaştırılabilir analiz yapma imkanı sağlanmaktadır.

Yapılan çalışmalarda özellikle IMF tarafından getirilen uluslararası ilke ve standartlar, saydamlık seviyesini lme bakımından oldukça önemli bir yer teşkil etmektedir. Bu standartlar temel alındığında, Türkiye’de 5018 sayılı KMYKK’nın yürürlüğe girmesi ile mali saydamlık alanında önemli gelişmeler kaydedildiği görülmektedir. Zaten kanunun oluşturulma amaçlarının temelinde daha saydam ve hesap verebilir bir mali yönetimin oluşturulması yatmaktadır.

5018 sayılı KMYKK ile rollerin ve sorumlulukların açık olması açısından ilerleme kaydedilmiştir. Kamu sektöründe yeni görev tanımları geliştirilmiş ve mali yönetimde gerek siyasi gerek de yönetsel sorumluluğun kapsamı daha açık bir şekilde ortaya konulmuştur. Yine kamu mali yönetiminde sorumluluk kapsamında Kamu Etik Kurumu’nun kurulmasıyla birlikte etik alanında da ilerlemeler kaydedilmiştir. Böylelikle rol ve sorumlulukların açık olması açısından hesap verebilirlik mekanizması da güçlendirilmiştir.

5018 sayılı KMYKK ile çok yıllı beleme sürecine geçilmiş ve böylece b dokümanlarının kapsamı genişletilmiştir. DPT tarafından OVP ve Maliye Bakanlığı tarafından OVMP hazırlanması öngörülmüştür. Yine performans esaslı beleme sistemi benimsenmiş ve buna bağlı olarak da kurumlara stratejik plan ve performans programı hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu belgeler, b

dokümanı ile birlikte Plan Bütçe Komisyonu’na gönderilmektedir. Böylelikle daha saydam ve hesap verebilir bir mali yapı oluşturulması amaçlanmıştır. Bütçe dokümanlarının sayısındaki artış, bütçe sürecinin takvimini daha detaylı hale getirmiştir. 5018 sayılı KMYKK ile her bir dokümanın hazırlanma süreci belirli bir takvime bağlanmıştır. Ancak her ne kadar yasal olarak takvim belirlenmiş olsa da uygulamada takvime bağlı kalınması konusunda bir takım sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu durum, bütçe sürecinin aksamasına neden olmakta ve kaynakların etkin dağılımını engellemektedir.

Standartların önemli hususlarından biri olan bilginin kamuya açık olması, saydamlık açısından diğer kriterlere nazaran daha fazla önem arz etmektedir. 5018 sayılı KMYKK ile bu alanda ilerleme kaydedildiği söylenebilir. Devlet faaliyetlerinin daha gözlemlenebilir olması açısından saydamlık, kamuya yapılan faaliyetlerle ilgili daha fazla bilgi sunulmasını gerektirir. Kanunun daha fazla dokümanın sunulmasını gerekli kılması, kamunun bilgilendirilmesi açısından olumludur. Ancak IBP’nin benimsediği kriterlerden biri olan bu dokümanların vatandaşlar tarafından ne derecede anlaşılabilir bir şekilde sunulduğu hususu tartışmalıdır. Bu bağlamda dokümanların herkes tarafından anlaşılabilir, açık ve özet bir şekilde sunulması gerekmekte ve ülkemizde bu konuda vergi mevzuatı ve diğer bütçe dokümanları başta olmak üzere anlaşılabilirlik bakımından sıkıntı yaşanmaktadır. Katılımcı bir bütçe yapılması yine bu standart açısından önemli bir husustur. “Vatandaş Bütçesi” olarak tanımlanan kamunun katılımıyla yürütülen bir bütçe türü ülkemizde henüz uygulanmamaktadır. Yine yayımlanan dokümanların içeriğinin faaliyetlere yansması konusunda da uygulamada görülen bazı aksaklıklar

mevcuttur. Kalkınma planları, yatırım programları, OVP, OVMP ve benzeri dokümanlarda benimsenen politika önceliklerinin bütçeye rakamsal olarak yansımada sorunlar yaşanmaktadır. Bu zincir iyi kurulabildiği sürece daha etkin bir politika belirleme ve bütçeleme sürecinden bahsedilebilir. Yine çok yıllık bütçeleme süreci paralelinde tahmin edilen bütçe rakamları ile gerçekleştirmeler arasında sapmaların az olması beklenmektedir. Zaten çok yıllık bütçeleme sürecinin temel mantığı da budur. Bütçe yılının ve gelecek iki yılın tahminleri oldukça titiz bir şekilde tahmin edilmeli ve öngörülerdeki sapmaların asgari seviyede olmasına özen gösterilmelidir. Uygulamada ise bütçe sürecine ilişkin olarak; gerek komisyonda gerek de kurumlarla gerçekleştirilen bütçe görüşmelerinde genellikle cari yıl bütçe rakamları değerlendirilmekte ve gelecek iki yıla ilişkin rakamların değerlendirilmesi istenilen seviyede yapılamamaktadır. Bütçe takvimindeki sürelerin uzatılması bu yöndeki sıkıntıların giderilmesinde olumlu etki yaratabilir. Ancak kamunun bilgilendirilmesi açısından aylık bütçe rakamlarının yayımlanması, yıl ortası revizyonların yapılmasını sağlayan Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu'nun hazırlanması ve Kamu Hesapları Bülteni'nde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistiklerin aylık dönemler itibarıyla kamuya duyurulması, bütçe sürecindeki temel bütçe dokümanlarının yanı sıra yıl ortası dokümanların da yayımlanmasına önem verildiği ve kamuya yıl içinde de bilgi akışının devam etmesine özen gösterildiği anlamına gelmektedir.

Standartlardan biri olan denetimin ve istatistiki veri yayımlamanın bağımsız olması konusunda yine 5018 sayılı KMYKK ile ilerleme kaydedilmiştir. Kamu harcamalarının dış denetimini yapan Sayıştay'ın yetki kapsamı genişletilmiştir.

Kamu kurumlarında iç kontrol mekanizması öngör÷lmüş, bu kapsamda iç denetim ve ön mali kontrol gibi bir takım yeni düzenlemelerle denetim mekanizmaları güçlendirilmiştir. Yine istatistiki verilerin yayımlanması bakımından yukarıda da değinildiğı gibi Kanunun dördüncü kısmında Kamu Hesapları ve Mali İstatistikler alanında düzenlemeler yapılmış uygulamada ise Maliye Bakanlığı tarafından Kamu Hesapları Bülteni adı altında kamuya bu hususta bilgi akışı sağlanmıştır.

Mali saydamlık düzeyinin rakamsal açıdan tespitine yönelik çalışmalara bakıldığında Türkiye, bu çalışmalarda yer alan ülkeler arasında bulunmaktadır. Türkiye'nin 2008 IBP puanı % 43 olarak belirlenmiş ve Türkiye, bazı bilgileri yayınlayan ülkeler arasında yer almıştır. Bu anket sonucunda Türkiye'de halen vatandaş bütçesi ve yıl ortası revizyon uygulamalarının olmadığı raporlarda belirtilmiştir. Ancak 2006'dan beri yayımlanan Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu'nun bu değerlendirmeye yansımadağı söylenebilir. Yine IMF'nin en son 2006 yılında uluslararası standartlar ve kodlar temelinde yayınladığı Türkiye raporunda Türkiye'nin saydamlık konusunda henüz istenilen düzeyde olmadığı ve bir takım eksikliklerin olduğu ortaya konulmuştur. OECD'nin bütçe uygulamaları ve prosedürleri alanında 2008 yılında yürüttüğü çalışmada ise Türkiye'nin bütçe uygulamaları açısından gerek yasal olarak gerek uygulamada yine arzulanan seviyede olmadığı gör÷lmektedir. Dolayısıyla uluslararası alanda mali saydamlık açısından Türkiye'nin “çok iyi” bir konumda olmadığı, hem yasal anlamda hem de uygulama anlamında bir takım eksiklikleri barındırdığı söylenebilir.

Ulusal alanda önceleri TESEV ve daha sonra TEPAV tarafından yürütülen çalışmalarda ise yine uluslararası alanda olduğu gibi saydamlık açısından bir anket çalışması yapılmış ve bu çalışma neticesinde saydamlık endeksleri hesaplanmıştır. Ulusal alanda yürütülen bu çalışmalar daha sık dönemlerde değerlendirmeler yapması nedeniyle Türkiye için daha dinamik bir yapı sergilemektedir. Bu çalışmalar sayesinde dönemler itibarıyla Türkiye’de saydamlık açısından kat edilen gelişmeler yakından takip edilebilmektedir. En son 2007 yılı sonu değerlendirmesini yapan Mali Saydamlık İzleme Raporu’nda Türkiye’nin endeks değeri 100 üzerinden 43,2 düzeyinde çıkmış ve uluslararası alanda yapılan IBP çalışmasıyla hemen hemen aynı seviyede bir tablo çizilmiştir.

Mali saydamlık açısından gelinen noktada şüphesiz 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun önemi büyüktür. Bu Kanun, mali saydamlık konusunda atılan en büyük adımdır. Ancak gerek ulusal çalışmalarda gerek de uluslararası çalışmalarda kanun yürürlüğe girmesine rağmen istenilen noktaya yine de erişilememiştir. Ulusal alanda yürütülen Mali Saydamlık İzleme Raporu’nda Kanunun uygulamaya girmesinden sonra istenilen düzey 100 üzerinden 60 olmasına rağmen son endeks değerinin % 43,2 olarak hesaplanması bunun en büyük kanıtını oluşturmaktadır. Bu durumun en önemli nedenlerinin başında öngörülen düzenlemelerin istenen düzeyde uygulamaya konulamaması ve belli alanlarda geriye dönüşün yaşandığının tespit edilmesi yer almaktadır. Bu çalışmalarda 5018 sayılı KMYKK ilkeler bazında değerlendirilirken yasal düzenlemenin standartları büyük ölçüde karşıladığı vurgulanmasına rağmen yapılan anket çalışmalarındaki endeks

değerlerinin düşük olması arasında yaşanan tezatlığın en önemli nedenlerinin bu faktörler olduğu söylenmektedir.

Vatandaşların anlayabileceği şekilde basit ve anlaşılır özet niteliğinde bütçe dokümanları Türkiye’de yasal olarak düzenlenmemiştir. Bu durum, yürütülen çalışmalarda Türkiye’nin düşük bir endeks değerine sahip olmasının en önemli nedenlerinden biridir. Bunun yanı sıra bazı bütçe dokümanları halen kamuoyuna duyurulmamaktadır. Dış denetimin kapsamı istenilen düzeyde genişletilmemiştir. Bazı bütçe dışı işlemlerin varlığı söz konusudur. Tüm bu eksiklikler giderilirse Türkiye’de yasal açıdan istenilen noktaya erişilebilir. Bu konuda IMF, OECD gibi uluslararası kuruluşlar ile IBP gibi sivil toplum kuruluşlarının yaptığı çalışmalar ile bunların değerlendirme raporları ve bu raporlarda sundukları öneriler dikkate alınmalıdır. Hem yasal anlamda hem de uygulama anlamında mevcut şartlara uyum sağlanması ve uluslararası alanda yaşanan gelişmelerin takip edilmesi önemlidir. Örneğin kamuoyunun bilgi edinme sınırları bilgisayar çağında çok daha genişlemiştir. Dolayısıyla internet ortamında yayın yapmak önem kazanmaya başlamıştır. Benzer şekilde çağımızda medya, vatandaş ile yöneticiler arasında köprü vazifesi gören en etkili araçlardan biridir. Bu nedenle asil-vekil arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde medya şüphesiz en önemli rollerden birini üstlenmektedir. Bu sektörün geliştirilmesi saydamlık açısından önemlidir. Yine kamuoyunun bilgilendirilmesi kapsamında farklı dillerin konuşulduğu ülkelerde bu dillerde kamunun bilgilendirilmesinin sağlanması saydamlık açısından önem arz etmektedir. Kamuya sunulan dokümanların sayı ve kapsam olarak artırılması gereği de dikkate alınması gereken diğer bir husustur.

Türkiye, saydamlık açısından hem ulusal hem de uluslararası düzeyde istenilen noktaya henüz ulaşamamış, orta düzeylerde endeks değerine sahip ülkeler arasında yer almaktadır. Ancak bu konuda yapılan çalışmalara verilen önem arttıkça saydamlık konusunda daha iyi seviyelere gelineceği de göz ardı edilmemelidir.

KAYNAKÇA

AKTAN, Coşkun Can, Anayasal İktisat, Siyasal Kitapevi, Ağustos 2002, Ankara

AKTAN, Coşkun Can, Anayasal İktisat ve Kural ve Kurumlar Önemi,
<http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsal-iktisat/makaleler/aktan-kurallar.htm>

AKTAN Coşkun Can, Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası, Seçkin Yayıncılık,
Ankara, 2006

ALP, Ali, Uluslar arası Mali Piyasalardaki Gelişmeler ve Türkiye, İstanbul Menkul
Kıymetler Borsası, Ankara, 2002

ATİYAS İzak, SAYIN Şerif, Devlet Reformu, Kamu Maliyesinde Saydamlık,
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul, 2000

ATİYAS İzak, SAYIN Şerif, Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe
Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru, TESEV Yayınları,
İstanbul, 1997

ATİYAS İzak, EMİL Ferhat, Political Economy of Governance Failures, Crises and
Opportunities for Reform, September, 2005

BAYRAMOĞLU Sonay, Yönetişim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar
Sorunu: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, Ankara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilimdalı
Doktora Tezi, Ankara, 2004

Commission of European Communities, “ European Governance: A White Paper”,
Brussels, 2001

DEMİR, Gülten, Asya Krizi ve IMF, Der, İstanbul, 1999

- DEMİRCİ, Nedret, Finansal Krizlerin Anatomisi Modern Kriz Işığında Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye, Sermaye Piyasası Kurulu yayın No: 186, Ankara, 2005
- EDİZDOĞAN, Nihat, Kamu Maliyesi 1, 6. Baskı, Ekin Kitapevi, Bursa, 1998
- EMİL Ferhat, YILMAZ H. Hakan, Mali Saydamlık İzleme Raporu, TESEV Yayınları, Şubat, 2004
- EMİL Ferhat, YILMAZ H. Hakan, Mali Saydamlık İzleme Raporu II, TESEV Yayınları, Aralık, 2004
- EMİL Ferhat, YILMAZ H. Hakan, Mali Saydamlık İzleme Raporu III, TEPAV Yayınları, Aralık, 2005
- EMİL Ferhat, YILMAZ H. Hakan, Mali Saydamlık İzleme Raporu IV, TEPAV Yayınları, Temmuz, 2006
- EMİL Ferhat, YILMAZ H. Hakan, Mali Saydamlık İzleme Raporu V-VI, TEPAV Yayınları, Eylül, 2007
- EMİL Ferhat, YILMAZ H. Hakan, Mali Saydamlık İzleme Raporu VII, TEPAV Yayınları, Nisan, 2009
- GÖKTAŞ, Abdülkadir; “Güneydoğu Asya Krizinin Maliye ve Para Politikaları Açısından Sonuçları”, Maliye Dergisi, sayı:133, Ocak- Nisan 2000.
- GÖKTAŞ, Abdulkadir, Küresel Kriz ve Türkiye, Özen, Ankara, 2000
- IBP Intrenational Budget Partnership, Open Budget Transform Lives, The Open Budget Survey, 2008
- IMF, Manual on Fiscal Transparency, Fiscal Affairs Department, 2001
- IMF, Manual on Fiscal Transparency, Fiscal Affairs Department, Washington D.C., rev. ed., 2007

IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 2007

International Monetary Fund, Turkey: Report on Observance of Standards and Codes

Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No: 03/363, Kasım 2003

Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No: 06/ 126, Mart 2006

International Monetary Fund, Good Governance The IMF's Role, Washington D.C.,
Ağustos, 1997

KAUFMAN Daniel, WISHWANATH Tara, Towards Transparency in Finance and
Governance, The World Bank Draft, September 6th, 1999

KOPITS George and CRAIG Jon, Transparency in Government Operations,
Occasional Paper 158, Washington DC, 1998

Mali İzleme Raporu, 2008 Yılı Haziran-Temmuz-Ağustos Ayları Bütçe Sonuçları,
Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali İle İlgili Bazı Saptamalar, TEPAV,
2008

Mali İzleme Raporu, 2007 Yılı Temmuz-Ağustos Ayı Bütçe Sonuçları, Sayıştay'ın
Genel Uygunluk Bildirimi ve Hazine İşlemleri Raporu: Bulgular ve Denetim
Raporu Üzerine Değerlendirmeler, IMF Performans Kriterleri ve Konsolide
Kamu Sektörü Dengesi: Yıl Sonu Hedefleri Tutacak mı?, TEPAV, 2007

Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Uluslararası Mali
Standartlar, Ankara, 2002

MEHREZ Gil, KAUFMAN Daniel, Transparency, Liberalization and Banking
Crises, The World Bank Policy Research Working Paper, 2000

Nere Jacques, Çev. Toprak Vamık, 1929 Krizi, Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler
Akademisi Yayınları, No:134, Ankara, 1980

OECD, Budget Practises and Procedures Survey, <http://webnet4.oecd.org/budgeting/>

- ÖZTÜRK, Nazım, Ekonomide Devletin Değişen Rolü, Palme Yayıncılık, Ankara, 2007
- PINAR, Abuzer, Maliye Politikası, Natürel Yayınları, Ankara, 2006
- SARAN, Ulvi, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım, Atlas Yayınları, 2004, Ankara
- SAĞIR Meral, KARKIN Naci, Demokrasinin Güncel Sorunları ve Demokratik Paradokslar, Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi, sayı 10, 2005
- ŞAYLAN, Gencay, Krizin Nedenleri: Liyakatin Çöküşü, Merkezîyetçilik ve Yolsuzluk, Görüş dergisi, sayı 45, TÜSİAD, Ekim-Kasım 2000
- ŞENER, Orhan, Kamu Ekonomisi, Beta, İstanbul, 8. Baskı, 2006
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2000, Ankara
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Kamuda İyi Yönetişim, Ankara, 2007
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Eylül, 2008
- The International Bank for Reconstruction and Development, Global Monitoring Report, The World Bank, Washington D.C., 2006
- The World Bank's Experience, Governance, Washington D.C., Mayıs, 1994
- The World Development Report, The State in a Changing World, Oxford University Press, Washington, 1997

Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması Mali Disiplin Gereği Üzerine
Gözlem ve Öneriler, TÜSİAD, 1996

TOPRAK, Erkan, Etkin ve Demokratik Bir Devlet için Türk Kamu Yönetiminde
Yeniden Yapılanma, Şubat Kitabevi Yayınları, Mayıs 2005, Ankara

TOSUN, Ertan, Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım, Devlet
Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, Ankara, 2007

UÇKAN, Özgür, E-Devlet, E- Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden
Yapılandırılması için Strateji ve Politikalar-I, Nisan 2003, Literatür
Yayıncılık, İstanbul

ULUATAM, Özhan, Kamu Maliyesi, İmaj, 7. Baskı, Ankara, 2001

<http://www.bumko.gov.tr/>

<http://muhasibat.gov.tr/>

<http://www.imf.org>

<http://www.internationalbudget.org>

<http://www.tesev.org.tr>

<http://www.tepav.org.tr>

<http://www.oecd.org>

<http://www.worldbank.org/>

ÖZET

İktisadi ve mali alanda istikrarın sağlanmasında saydamlık kavramının önemli bir rolü vardır. Özellikle son dönemlerde yaşanan finansal krizler neticesinde gerçekleştirilen yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında saydamlık, ülke ekonomileri için giderek önem kazanan bir kavram haline gelmiştir. Yaşanan finansal krizler, mali saydamlık konusunda ülkeleri bir takım çalışmalar yapmaya yöneltmiş ve bunun sonucunda somut bir değerlendirme yapma imkanı elde edilmiştir.

Uluslararası alanda genel kabul görmüş standartlar ve ilkeler temelinde bir takım çalışmalar yürütülmekte, bu çalışmalar neticesinde ülkeler arasında karşılaştırma yapılabilmektedir. Uluslararası alanda sürdürülen bu gelişmelerin yanı sıra ulusal alanda da 2000 yılından bu yana saydamlık düzeyini ölçmek için çalışmalar yürütülmektedir. Bu çalışmanın temeli, ülkenin belirli kesimlerinden seçilen grupların ankete verdikleri yanıtlara dayanmaktadır. Bu anket sonuçlarına göre bir endeks hesaplanmakta ve Türkiye'nin saydamlık konumu ortaya konulmaktadır.

Hem ulusal hem de uluslararası çalışmalar değerlendirildiğinde Türkiye'nin saydamlık açısından henüz istenilen düzeyde olmadığı söylenebilir. Yasal açıdan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kuşkusuz Türkiye'de saydamlık alanında atılan en önemli adımlardan biridir. Ancak sorun, uygulamadaki bir takım eksikliklerden kaynaklanmaktadır. Uygulamadaki bu problemler aşıldığı ve yasal açıdan birtakım eksiklikler giderildiği sürece saydamlık açısından istenilen düzeye gelinecektir.

ABSTRACT

Transparency has a crucial role for maintaining fiscal and economic stability. Transparency has become an issue of growing attention for national economies, particularly in the context of restructuring schemes following recent financial crises.. The financial crises, have directed the countries to commence studies on fiscal stability and as a consequence of these studies, an opportunity of evaluating the fiscal stability on a factual basis has been obtained.

On the basis of generally accepted standards and principles, several studies are being implemented and as result of these studies comparison between the countries has become feasible... In addition to these international studies, others to determine the level of transparency on the national level are being implemented since 2000. This paper depends on the answers given in a survey by groups chosen from particular sections of the country. In the light of the survey, an index indicating the level of transparency for Turkey has been calculated.

Assessing both national and international studies, it can be contended that Turkey is below the desired level of transparency. From a legal standpoint, Public Financial Management and Control Law No. 5018 is absolutely one of the most important steps taken by Turkey. But the problem stems from imperfections in the execution. When remedies to these imperfections are found and a few shortages in legal sense are abolished, it can be assumed that Turkey can reach the desired level of transparency.

EKLER

EK.1. IMF MALİ SAYDAMLIK İYİ UYGULAMALAR TÜZÜĞÜ: TEMEL İLKELER

1. ROLLERİN ve SORUMLULUKLARIN AÇIK OLMASI:

1.1. Kamu sektörü ekonominin geri kalan kısmından açık bir şekilde ayırt edilmeli ve kamunun politika ve yönetim rolleri açık ve net bir biçimde ortaya konulmalıdır.

1.1.1. Hükümetin yapısı ve fonksiyonları açık olmalıdır.

1.1.2. Devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargı organlarının mali güçleri çok iyi tanımlanmalıdır.

1.1.3. Kamu kesiminin farklı seviyelerdeki sorumlulukları sınıflandırılmalı ve bunlar arasındaki ilişki açık bir şekilde ortaya konulmalıdır.

1.1.4. Hükümet ile hükümet dışı kamu sektörü kuruluşları arasındaki ilişkiler açık bir şekilde düzenlenmelidir.

1.1.5. Kamunun özel sektör ile olan ilişkileri, belirli kural ve prosedürler takip edilerek açık bir şekilde yürütülmelidir.

1.2. Mali yönetim için açık ve net bir yasal, düzenleyici ve idari çerçeve oluşturulmalıdır.

1.2.1. Gelirlerin toplanması, taahhütlerin uygulanması ve kamu fonlarının kullanılması kapsamlı bütçe, vergi ve diğer kamu mali kanunlarına, mali düzenlemelere ve idari prosedürlere uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

1.2.2. Vergi ve vergi dışı gelirlerin toplanmasına ilişkin yasalar ve düzenlemeler ile uygulamalarda idarenin takdir yetkisine rehberlik edecek kriterler açık, anlaşılabilir ve erişilebilir olmalıdır. Vergi ve diğer düzenlemelere ilişkin itirazların zamanında değerlendirilmesine özen gösterilmelidir.

1.2.3. Kanun teklifleri ve düzenlemelere ilişkin yapılacak değişiklikler ile daha kapsamlı politika değişikliklerine yönelik yapılacak görüşmeler için yeterli ve makul bir süre tayin edilmesi gerekmektedir.

1.2.4. Devletin kamu şirketleri veya kamu imtiyazları çerçevesinde doğal kaynakları işleten şirket ve işletmecileri dahil özel şirketler arasındaki sözleşmeye bağlanmış düzenlemeler kamuya açık ve anlaşılır olmalıdır.

1.2.5. Kamunun kamu varlıklarının kullanılmasına yönelik imtiyaz hakları dahil yükümlülük ve varlık yönetimi kesin olarak belirlenmiş yasal temeller üzerine kurulmalıdır.

2. BÜTÇE SÜRECİNİN AÇIK OLMASI:

2.1. Bütçenin Hazırlanması belirli bir takvime göre ve çok iyi tanımlanmış makroekonomik ve mali politika hedeflerinin rehberliğinde yapılmalıdır.

2.1.1. Bir bütçe takvimi belirlenmeli ve buna bağlı kalınmalıdır. Bütçe tasarısı ve bunun yasal görüşmeleri için yeterli zaman verilmelidir.

2.1.2. Yıllık bütçe gerçekçi olmalı, ayrıca kapsamlı bir orta vadeli makroekonomik ve mali politika çerçevesinde hazırlanmalı ve sunulmalıdır. Mali hedefler ve her türlü mali kurallar net bir şekilde belirlenmeli ve açıklanmalıdır.

2.1.3. Ana gider ve gelir ölçütlerinin türleri tanımlanmalı ve bunların politika hedeflerine katkısı sağlanmalıdır. Ayrıca tahminler bunların mevcut ve gelecekteki bütçesel etkilerini ve daha geniş ekonomik anlamlarını da içermelidir.

2.1.4. Bütçe dokümanı, mali sürdürülebilirliğe ilişkin bir değerlendirme içermelidir. Ekonomik gelişmeler ve politikalarla ilgili temel varsayımlar gerçekçi olmalı, açıkça belirlenmeli ve duyarlılık analizlerini sunmalıdır.

2.1.5. Tüm mali politika çerçevesinin içindeki bütçesel ve bütçe dışı faaliyetlerin koordinasyonu ve yönetimi için açık mekanizmalar olmalıdır.

2.2. Bütçenin uygulanması, izlenmesi ve raporlanması için açık ve net prosedürler bulunmalıdır.

2.2.1. Muhasebe sistemi gelirlerin, taahhütlerin, ödemelerin, borçların, varlık ve yükümlülüklerin izlenmesi için güvenilir bir temel oluşturmalıdır.

2.2.2. Bütçenin gelişimi üzerine yıl ortası raporu zamanında yasama organına sunulmalıdır. En azından 3 aylık dönemler itibarıyla sık sık güncellemeler yapılmalı ve bunlar yayınlanmalıdır.

2.2.3. Mali yıl içindeki ek gelir ve harcama teklifleri gerçek bütçenin sunumuyla tutarlı bir biçimde yasama organına sunulmalıdır.

2.2.4. Bütçenin mutabakata varılmış ve onaylanmış halini içeren denetlenmiş hesaplar ve denetim raporları yasama organına sunulmalı ve yıl içinde yayımlanmalıdır.

3. BİLGİNİN KAMUYA AÇIK OLMASI:

3.1. Kamuya geçmiş, şimdiki ve geleceğe yönelik planlanmış mali faaliyetlere ve temel mali risklere ilişkin kapsamlı bilgi sağlanmalıdır.

3.1.1. Nihai hesaplar ve yayımlanmış diğer mali raporları içeren bütçe dokümanı merkezi yönetimin bütçesel ve bütçe dışı bütün faaliyetlerini kapsamalıdır.

3.1.2. Yıllık bütçede karşılaştırılabilir bilginin yer alacağı bir şekilde en azından son iki mali yılın sonuçları bulunmalı, ayrıca takip eden 2 yılın bütçesine ait öngörüler ile temel bütçe büyüklüklerine ait duyarlılık analizlerine de yer verilmelidir.

3.1.3. Bütün diğer temel mali risklerin değerlendirmesiyle birlikte merkezi yönetimin vergi harcamalarının, muhtemel yükümlülüklerinin ve yarı mali faaliyetlerinin mali önemi ve doğasının tanımlanarak açıklanması bütçe dokümanının bir parçası haline gelmelidir.

3.1.4. Faaliyetlere bağlı gelirler ve dış yardımlar dâhil bütün temel gelir kaynaklarından sağlanan hâsılat yıllık bütçede ayrı ayrı tanımlanarak sunulmalıdır.

3.1.5. Merkezi yönetim, borçlarının ve mali varlıklarının düzeyi ve bileşimi, önemli yükümlülükleri (sosyal güvenlik, sağlanan garantiler ve diğer sözleşmelere tabi zorunluluklar dâhil) ve doğal kaynak varlıklarına ait bilgileri yayımlamalıdır.

3.1.6. Eyaletlerin (Yerel idarelerin) mali pozisyonları ve kamu şirketlerinin mali durumları bütçe dokümanında raporlanmalıdır.

3.1.7. Hükümet uzun dönemli kamu mali bilgilerini periyodik olarak yayımlamalıdır.

3.2. Mali bilgiler hesap verilebilirliğin geliştirilmesine yönelik ve politika analizlerini kolaylaştıracak yöntemlerle sunulmalıdır.

3.2.1. Yıllık bütçe ile birlikte bütçeye ilişkin açık ve basit özet bir rehber uygulaması yaygınlaştırılmalıdır.

3.2.2. Önemli gelir kalemleri, harcamalar ve finansmana ilişkin mali veriler kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya tabi tutularak gayri safi olarak raporlanmalıdır.

3.2.3. Genel yönetimin bütün bilânçosu ve gayri safi borç tutarı veya bunların eşdeğer tahakkukları yönetimin mali durumu için standart özet göstergeler olmalıdır. Bunlar genel denge, kamu kesimi dengesi ve net borçlanma gibi uygun diğer mali göstergeleri tamamlayıcı mahiyette olmalıdır.

3.2.4. Sonuçlar yasama organınca yıllık olarak sunulan temel bütçe programındaki hedeflerle ilgili olarak elde edilmelidir.

3.3. Mali bilgilerin zamanında yayımlanması konusunda taahhüt olmalıdır.

3.3.1. Mali bilgilerin zamanında yayımlanması hükümet tarafından yasal bir zorunluluk olmalıdır.

3.3.2. Mali bilgilerin yayımlanmasına ilişkin takvim önceden duyurulmalı ve buna bağlı kalınmalıdır.

4. DENETİMİN VE İSTATİSTİKİ VERİ YAYINLARININ BAĞIMSIZ OLMASI

4.1 Mali veriler kabul edilmiş kalite standartlarını karşılamalıdır.

4.1.1. Bütçe tahminleri ve güncellemeleri en son gelir ve harcama eğilimlerini, temel makroekonomik gelişmeleri ve iyi tanımlanmış politika taahhütlerini yansıtmalıdır.

4.1.2. Yıllık bütçe ve mali hesaplar mali verilerin derlenmesi ve sunulmasında kullanılan muhasebe esaslarını göstermelidir.

4.1.3. Mali raporlardaki veriler diğer kaynaklardan elde edilen ilgili verilerle tutarlı ve uyumlu olmalıdır. Tarihsel mali verilerin temel gözden geçirmeleri ile veri sınıflandırmasındaki değişiklikler açıklanmalıdır.

4.2. Mali faaliyetler etkili iç gözetim ve koruma önlemlerine tabi olmalıdır.

4.2.1. Kamu görevlilerinin davranışlarına yönelik etik standartlar açık olmalı ve iyi tanımlanmalıdır.

4.2.2. Kamu kesimi istihdam yöntemleri ve durumları belgelendirilmeli ve ilgili taraflarca erişilebilir olmalıdır.

4.2.3. Satın almaya ilişkin düzenlemeler uluslararası standartları karşılamalı, erişilebilir ve uygulamada izlenebilir olmalıdır.

4.2.4. Kamu varlıklarının satışı ve alımı açık bir biçimde yapılmalı ve temel işlemler ayrı ayrı belirlenmelidir.

4.2.5. Hükümetin faaliyetleri ve hesapları iç denetime tabi tutulmalı ve denetim prosedürleri yeniden gözden geçirmeye açık olmalıdır.

4.2.6. Ulusal gelir yönetimi politik yönlendirmelere karşı yasal olarak korunmalı, vergi mükelleflerine güvence vermeli ve faaliyetlerini düzenli olarak kamuoyuna raporlamalıdır.

4.3. Mali bilgiler dış denetime tabi tutulmalıdır.

4.3.1 Kamu hesapları ve politikaları ulusal bir denetim organınca veya yürütmeden bağımsız eşdeğer bir kurum tarafından denetime tabi tutulmalıdır.

4.3.2 Ulusal denetim organı veya eşdeğeri kurum yıllık rapor dâhil tüm raporları yasama organına sunmalı ve bunları yayımlamalıdır. Bu sürecin işleyişi süregelen faaliyetlerle yerinde izlenmelidir.

4.3.3 Mali öngörüler ve bunun temelindeki makroekonomik öngörüler ile öncelikli varsayımları değerlendirmeleri için bağımsız uzmanlar görevlendirilmelidir.

4.3.4 Mali verilerin niteliğini doğrulamak için kurumsal olarak bağımsız bir ulusal istatistik kurumu oluşturulmalıdır.

EK.2. TEPAV BÜNYESİNDE YÜRÜTÜLEN SAYDAMLIK DEĞERLENDİRMESİNDE TEMEL İLKELER

1. Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması:

1.1 Kamu sektörünün ekonominin geri kalan diğer kısmından sınırları açık bir şekilde ayrılması, kamu sektörü içinde politika oluşturma ve mali yönetimle ilgili rol ve sorumlulukların iyi tanımlanması

1.2 Bütçe süreci başta olmak üzere mali yönetimle ilgili açık bir yasal çerçevenin olması ve bu çerçevenin mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğuyla ilgili genel ilkeleri belirlemesi

1.3 Vergi ve benzeri yasal yükümlülüklerin açık bir yasal çerçeveye dayanması, anlaşılabilir, ulaşılabilir ve herkese eşit derecede uygulanabilir olması

1.4 Kamu görevlilerinin tabi olduğu etik standartların mevcudiyeti ve açıklığı

2. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi

2.1 Genel yönetim ve bütçe dokümanlarının bu kapsamdaki kurumları ve faaliyetlerini kapsayacak şekilde kamuoyuna raporlaması

2.2 Bütçe ile sunulan dokümanların toplam gelir ve giderlerle, mali açıklar konusunda tam ve ayrıntılı bir bilgi setini kamuoyuna sunması

2.3 Bütçe kanunun ilave edilen hükümlerle saydamlığa aykırı düzenlemelere gidilmesi ve bunun yaygınlık kazanması

2.4 Devlet bilançosunu oluşturan mali unsurların (kamu borçlarının, devletin mali varlıklarının, yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler gibi mali risklerin, vergi harcamaları ve diğer mali taahhütlerin) raporlanması

2.5 Hükümetin bütçenin tümünü, hizmet üretmekten sorumlu kuruluşlar da kendi bütçelerini vatandaşın anlamasını kolaylaştıracak el kitapları, tanıtıcı broşürler, CD gibi materyaller ile standart hale getirilmiş anlaşılabilir raporlarla birlikte sunması ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapılması

2.6 Mali raporların düzenli olarak belirli standartlarda yayınlanması ve bu konuda yasal yükümlülüğün varlığı

2.7 Bütçe ve bütçeye ekli dokümanların parlamentoya sunulduğu gün başta medya olmak üzere, sivil toplum örgütleri ve ilgili taraflarca elde edilebilmesi

2.8 Genel yönetim başta olmak üzere kamu sektörüne ait gelir-gider farklarının (mali açıklar, klasik açık, faiz dışı denge, işlevsel açık gibi) bütçe uygulama sürecinde düzenli raporlanması

3. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık

3.1 Bütçe hazırlama sürecinde makro çerçevenin ve maliye politikası amaçları ile bütçe politikasının açık bir şekilde ortaya konması

3.2 Maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlülüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması

3.3 Bütçe hazırlanması sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişme ve tam tahmini her zaman kolay olmayan bazı harcama ve gelir taahhütleri gibi temel mali risklerin açıklanması ve tanımlanması

3.4 Bütçe hazırlanması sürecinde merkezi kuruluşlar arasındaki rol ve sorumlulukların açık olması ve koordinasyonun sağlanması

3.5 Personel istihdamı ve kamu alımları ile ilgili düzenlemelerin standart ve kamuya açık olması

3.6 Hazırlanan bütçenin ve eklerinin parlamentoya ayrıntılı bir şekilde sunulması ve parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması sürecinin açık olması

4. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık

4.1 Bütçe yayımlandıktan sonra kuruluşların ödenekleri kullanmasında önceden belirlenmiş kuralların olması, parlamentoda kabul edilen ödeneklerin uygulamada hükümet tarafından aşılammaması

4.2 Yıl içinde çıkarılacak olan mali raporların önceden belirlenmiş muhasebe ve mali raporlama standartlarına dayanması, kapsamlı ve zamanında çıkarılması

4.3 Yıl başında bütçe ile açıklanan makro ekonomik çerçevenin bütçe politikalarındaki gelişmelerin belirleyiciliğinde yıl ortasında sistematik olarak gözden geçirilmesi (yıl ortası ekonomik ve mali güncelleştirme raporu)

4.4 Kamuda mal ve hizmet alımlarının açık ve rekabete uygun bir şekilde gerçekleşmesi, yapılan sözleşmeler ile girilen yükümlülüklerin ve personel istihdamının sistematik olarak izlenmesi ve raporlanması

4.5 Vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması

4.6 Mali kontrol ve iç denetim sürecinin taraflar açısından (denetim yapan ve denetime tabi olan) önceden iyi tanımlanmış, açık ve anlaşılır olması, iç denetim sonuçlarının elde edilebilir olması

5. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık

5.1 Devletin kaynak kullanımı ile ilgili uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesapların belirli bir sürede ve ilgili tarafların anlayacağı açıklık ve kapsamda hazırlanması ve parlamentoya sunulması

5.2 Kesin hesapların parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi ve bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleştirme sonuçlarının kesin hesaplar içinde raporlanması

5.3 Kurumsal ve fonksiyonel bağımsızlığa sahip bir ulusal dış denetim kurumunun varlığı, denetim standartlarının önceden belli olması, kamuoyuna ve parlamentoya sürekli bilgi aktarılması

5.4 Parlamenta sunulan denetim raporlarının medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilebilir olması ve ayrıca vatandaşın bunların anlayacağı şekilde hazırlanması

6. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik

6.1 Devlet istatistik enstitüsü başta olmak üzere ekonomik ve sosyal yapıyla ilgili veri üreten birimlerin teknik olarak bağımsız ve üretilen verilerin güvenilir olması

6.2 Harcama ve gelir tahminlerinin gerçekçi ve güvenilir olması

6.3 Mali tahminlerle makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların içsel tutarlılıklarının bağımsız kuruluşlar tarafından değerlendirilmesi

6.4 Makro parametreler ile mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımların değişmesi durumunda bu değişimin hemen kamuoyuna açıklanması

EK.3 TEMEL İLKELER ÇERÇEVESİNDE MALİ SAYDAMLIK: ÖZET BİR DEĞERLENDİRME

İlkeler		Uluslararası Alanda Yapılan Çalışmalar			Ulusal Alanda Yapılan Çalışmalar		Değerlendirme
		IMF	IBP	OECD	TESEV (2018 öncesi)	TEPAV	
I. ROLLERİN ve SORUMLULUKLARIN AÇIK OLMASI	1.1. Kamu Sektörü Ekonominin Geri Kalan Kısımından Açık Bir Şekilde Ayırt Edilmeli ve Kamunun Politika ve Yönetim Rollerini Açık ve Net Bir Biçimde Ortaya Konulmalıdır.	5018 sayılı KMYKK, mali yönetim için yasal bir çerçeve oluşturmaktadır. 5018 ile birlikte genel idarenin geniş anlamda tanımı yapılmıştır. Ancak bu geniş tanıma rağmen istisnai olarak yerel yönetimlere alt yapı için gerekli finansal ve teknik destek sağlayan İller Bankası'nın bütçe dışı fon gibi saydam olmayan bir yapı sergileyen bazı uygulamalara yer verildiği görülmektedir. Ayrıca 5018 sayılı KMYKK uygulanmaktadır ancak bu yasanın diğer yasalarla bir bütünlüğü olmadığı için ilgisiz kanunlarla bu yasaya istisnalar getirilmekte ve bütünlüğü bozmaktadır. Kamu görevlilerinin tabi olacağı etik kurallar iyi tanımlanmış ancak bazı vergi denetim elemanlarının etik alanda önemli zayıflıkları vardır.	Kamu sektöründe yer alan aktörlerin rol ve sorumluluklarına yönelik her hangi bir değerlendirme içermemektedir.	Türkiye'de merkezi yönetim bütçesindeki otorite Maliye Bakanlığıdır ve bütçe ile ilgili işlemler Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yürütülür. Bütçede sorumluluk genellikle hükümet değişikçe değişmeyen üst düzey memurlara aittir. Bütçenin düzenlenmesi ve uygulanmasında idarenin farklı birimlerinin rol ve sorumlulukları anayasa ve kanunlarda yer almaktadır. Ekonomik tahminler DPT tarafından yapılmaktadır.	Kamu sektörünün ekonominin geri kalan kısmından net bir şekilde ayrıldığını söylemek pek mümkün değildir. Mali yönetim ile ilgili açık ve kapsamlı çerçeve niteliğindeki düzenlemeler yetersizdir. Siyasi ve yönetsel sorumluluklar mali sorumluluk şeklinde açık bir şekilde tanımlanmamıştır. Bu nedenle hesap verme sorumluluğu etkin işlememektedir. Kamu görevlilerinin tabi olduğu etik standartlar, oldukça yetersizdir.	5018 sayılı KMYKK ile bütçe süreci başta olmak üzere mali yönetim ile ilgili açık ve yasal bir çerçeve oluşturulmuş ve bu alandaki boşluk giderilmiştir. Ancak vergi ve benzeri yükümlülüklerin halen açık bir yasal çerçeveye dayandırılmaması ve vergi yasalarının anlaşılabilir, ulaşılabilir ve herkese eşit derecede uygulanabilir olmaktan uzak olması bu alandaki en büyük esikliklerdir. Kamu görevlilerinin tabi oldukları etik standartlar, Kamu Etik Kurulu'nun kurulması ile birlikte daha saydam hale gelmiştir.	Bu ilke kamu sektörünün gerek diğer sektörlerle gerekse de kendi içinde rol ve sorumlulukların yasal çerçevesi ne kadar açık olursa bu ilkenin mali saydamlık açısından o kadar olumlu olması beklenir. Bu ana ilke, diğer ilkeler arasında Türkiye'de hızlı bir gelişme kaydedilen tek ilkedir. Bu ilke saydamlık açısından çok fazla olumsuz algılamaya görülmemektedir. Başta istikrar programları ve AB'ye uyum çerçevesinde uygulamaya konulan çeşitli yasal düzenlemeler ile kamu etik alanında getirilen yenilikler bu alanda kaydedilen önemli gelişmeler olarak görülebilir. Ancak gerek yasal düzenlemelerde gerek de kamu etik alanında uluslararası alandaki gelişmeler takip edilmediği sürece bu alanda düşüş eğilimi olacaktır.

II. BÜTÇE SÜRECİNİN AÇIK OLMASI	2.1. Bütçenin Hazırlanması Belirli Bir Takvime Göre ve Çok İyi Tanımlanmış Makroekonomik ve Mali Politika Hedeflerinin Rehberliğinde Yapılmalıdır. 2.2. Bütçenin Uygulanması, İzlenmesi ve Raporlanması İçin Açık ve Net Prosedürler Bulunmalıdır.	Bütçe sürecinde üç kurum (DPT, Hazine ve Maliye) rol almaktadır. Bu durum da, bütçe yönetimini parçalı kılmaktadır. Özellikle yatırım bütçesi ve cari bütçenin ayrı kuruluşlarca yapılmasından kaynaklanan zayıflıklar devam etmektedir. Bütçenin kapsamı genişletilmiştir ancak bütçe dışı fonların sistem dışında kalmasına devam edilmektedir. Ayrıca vergi harcamaları, garantilerin maliyetleri, yükümlülüklerin bugünkü değeri gibi bütçe dışı işlemlerin bütçede gösterilmesinde zayıflıklar vardır. Bütçenin raporlama sisteminde gelişme kaydedilmiştir ancak yeni politikaların getireceği maliyetler konusunda yeterli bilgi verilmemektedir. Harcamacı kuruluşlar tarafından getirilen taahhütlerin kaydı yeterince tutulmamaktadır. Mevcut bütçe raporlama sisteminde kamusal faaliyetlerin sonuç ve performanslarına yer verilmemektedir. Yasal düzenlemeleri destekleyecek ve kamunun idarenin mali durumunu daha iyi anlamasını sağlayacak bütçe ile birlikte çok az doküman sunulmaktadır.	İdarenin yasamaya sunacağı bütçe teklifi, idarenin gelecek yıl planlarını ve teklif edilen faaliyetlerin maliyetlerini içermelidir. Teklif kamuya ve yasamaya son halinden önce ulaşmalıdır. En azından bütçe yılı başlamadan üç ay önce etkili revizyonun yapılmasına ve kamu tartışmalarına fırsat vermelidir. Yıl ortası gözden geçirmeler tam anlamıyla yapılmamaktadır. Bütçenin yıl boyunca nasıl uygulandığının kapsamlı güncelleştirmeleri zayıf kalmaktadır. Yılsonu raporlarında bütçelenen ve gerçekte harcanan ve toplanan gelirlerin arasındaki farkı ortaya koyan açıklamalar yer almaz.	Ekonomik tahminler DPT tarafından yapılmaktadır. Ancak bütçe tahminlerini yapan bağımsız kuruluşlar yoktur. Bütçe tahminleri de kamuoyuna duyurulmamaktadır. Ekonomik tahminlerin mali duyarlılığı da yoktur. Bütçenin analizini yapmak için yasamaya her hangi bir araştırma raporu sunulmaz. Türkiye’de beş tane bütçe dışı fon ve 1400 döner sermaye fonu vardır. Bunlar merkezi idare bütçesi dışında yönetilmektedir. Hükümetin şarta bağlı yükümlülükleri yasamaya sunulmaz.	1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu’nda bütçe sürecine ilişkin kapsamlı bir düzenleme bulunmamaktadır. Bakanlıklar ve katma bütçeli idarelerden her birinin kendi bütçesini hazırlayıp Temmuz sonuna kadar Gümrük ve Maliye Bakanlığı’na göndereceği, Maliye ve Gümrük Bakanlığı’nın da kendi bütçesi ile birleştirerek bütçe tasarısını 75 gün önce yasamaya sunacağına ilişkin bir düzenleme bulunmaktadır. Makro ekonomik ve mali politika hedefleri dikkate alınmamaktadır. Bütçenin hazırlanma sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişimler ve temel mali riskler çok dikkate alınmamaktadır. Bütçe hazırlama sürecindeki belirsizliklerin ve yükümlülüklerin maliyetleri bilinmemektedir. Parlamentoya sunulan bütçenin anlaşılabilirliği yönünden eksiklikler mevcuttur. Bütçede yıl ortasında ekonomik ve mali yapının değişen koşullarına ilişkin gözden geçirmeler yapılmamaktadır.	5018 ile bütçe süreci yasal takvime bağlanmış ve takvim daha fazla detaylandırılmıştır. 2006 yılından itibaren 5018 sayılı KMYKK ile uygulamasına geçilen çok yıllık bütçe kapsamında orta vadeli program ve orta vadeli mali planın çıkarılması ile bütçe hazırlama sürecinde makro çerçeve ve maliye politikası amaçları ortaya konulmaya başlanmıştır. Ancak yine de politika maliyetleri ve alınan kararların getireceği yükümlülükler konusunda belirsizlikler devam etmektedir. Mali riskler ve varsayımlardaki değişiklikler tam olarak açıklanmamaktadır. Yıl ortası gözden geçirmeler konusunda eksiklikler devam etmektedir. Her ne kadar 2007’den itibaren merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentiler raporunun yayımlanmaya başlaması olumlu bir gelişme olarak görülse de; içinde bulunan yılın bir revizyonu niteliği taşımamaktadır. Ekonomik ve mali güncelleştirme raporlarında önceki bütçe ile birlikte yeni bütçedeki sapma makro çerçeve ile birlikte değerlendirilmemektedir. Bütçenin mutabakata varılmış ve onaylanmış halini içeren denetim raporu olarak kesin hesap kanunu yasamaya sunulmakta ancak bunların görüşülmesi detaylı bir çalışmayı ve yeterli bir zaman dilimini içermediğinden hesap verilebilirliği tam olarak sağlamada yetersiz kalmaktadır.	Yasalarda bütçe sürecinin takvimi net bir şekilde tespit edilmeli ve bu takvime bağlı kalınmalıdır. Takvimde bazı aksamaların olması, geri kalan sürecin hızlanmasına ve detaylı olarak görüşülmesi gereken bazı aşamaların aceleye getirilmesine neden olmaktadır. Bu durum bütçe sürecinin etkin ve verimli işlemlerini engellemektedir.
---	--	--	---	---	--	--	---

III. BİLGİNİN KAMUYA AÇIK OLMASI	3.1.Kamuya Geçmiş, Şimdiki ve Geleceğe Yönelik Planlanmış Mali Faaliyetler ve Temel Mali Risklere İlişkin Kapsamlı Bilgi Sağlanmalıdır. 3.2. Mali Bilgiler Hesap Verilebilirliğin Geliştirilmesine Yönelik ve Politika Analizlerini Kolaylaştıracak Yöntemlerle Sunulmalıdır. 3.3. Mali Bilgilerin Zamanında Yayınlanması Konusunda Taahhüt Olmalıdır.	Enerji, tarım ve haberleşme alanında yaratılan düzenleyici kurulların yasal çerçevesi iyileştirilmiştir ancak bunların aldıkları kararların maliyet ve faydası konusunda kamuoyu bilgilendirilmemektedir. Bu tür düzenleyici kurum kararlarındaki gecikmeler, özel sektör üzerinde ciddi maliyetler yaratabilir. Kamu İdare Kurulu tarafından aylık kamu hesapları bülteni yayınlanmaktadır. Bütçe bilgilerinin güvenilirliği geliştirilmiştir. Ancak bütçelenen ve gerçekleşen arasındaki farklılıklar kamuya açıklanmamaktadır. Bütçe ve mali raporlarda muhasebe politikalarını içeren herhangi bir rapor bulunmamaktadır.	Türkiye’de yıl boyunca bütçe dokümanları, sadece bazı bilgileri kamuoyuna yansıtmaktadır. Türkiye’de teklifler kamuya sadece bazı bilgiler sağlar. Bu da vatandaşların gelecek yıl bütçe harcama ve gelir toplama konusundaki hükümet planlarından tam olarak haberdar olmamaları anlamına gelir. Türkiye detaylı yılsonu raporları yayınlamakta, ancak yıl ortası gözden geçirmeleri kamuya sunmamaktadır. Türkiye’de denetim raporu da sınırlı bir şekilde yayınlanmaktadır. Denetim raporlarının tavsiyelerinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için hiçbir bilgi sunulmamaktadır. Vatandaşların bütçe dokümanlarını daha iyi anlayabilmesini sağlayan vatandaş bütçesi yayınlanmamaktadır.	Bütçe tahminleri kamuoyuna duyurulmamaktadır. Bütçenin analizini yapmak için yasamaya her hangi bir araştırma raporu sunulmaz. Mali yıl boyunca gerçekleşen harcamalar ve gelirlerle ilgili bilgiler, ayda bir yayınlanmaktadır. Yüksek denetleme kurulu denetim raporlarını yasamaya sunar. Denetim raporlarının çoğunluğu, kamuoyu tarafından erişilebilirdir. Ancak askeri harcamalar gibi bazı harcamaların denetim raporlarına erişim mümkün değildir. Raporlar, mali yılın bitiminden sekiz ay sonra kamuoyuna sunulur. Performans hedefleri kamuoyu tarafından ulaşılabilir.	Merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler konusunda kamuoyuna mali bilgilerin aktarılmasında yetersizlikler vardır. Bütçe kanununa saydamlığa aykırı hükümler konulmaktadır. Bütçeler, vatandaşın anlayabileceği şekilde hazırlanmaktadır. Mali raporlamanın takvime bağlanması konusunda eksiklikler mevcuttur. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile birlikte başta kamu borçları olmak üzere koşullu yükümlülüklerin raporlanma kalitesinde artış yaşanmıştır.	KMYKK ile mali raporlamada kalite artışı yaşanmıştır. Mali raporlamanın kapsamı genişletilmiş ve daha düzenli hale getirilmiştir. Ancak mali raporlar vatandaşın anlayabileceği şekilde sunulmamaktadır. Parlamentoya sunulan denetim raporları medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilememekte ve vatandaşların anlayabileceği şekilde hazırlanmamaktadır.	Bu bölümün saydamlık açısından gerekli olan kriterleri karşılaması, diğer bölümlere nazaran daha fazla önem arz etmektedir. Çünkü hesap verilebilirliğin ne kadar işlediği bu kriter çerçevesinde tespit edilir. Vatandaşların bütçe sürecine katılımını da sağlayacak fırsatlar artırılmalıdır. Sadece kamuoyuna bilgi sunulması yeterli değildir. Kamuoyuna sunulan belgelerin özet, anlaşılır, ulaşılabilir ve doğru bilgileri içermesi önem arz etmektedir.
--	---	--	--	--	---	---	--

IV. DENETİMİN ve İSTATİSTİKİ VERİ YAYINLAMANIN BAĞIMSIZ OLMASI	4.1. Mali Veriler Kabul Edilmiş Kalite Standartlarını Karşılmalıdır. 4.2. Mali Faaliyetler Etkili İç Gözetim ve Koruma Önlemlerine Tabi Olmalıdır. 4.3. Mali Bilgiler Dış Denetime Tabi Tutulmalıdır.	Sayıştay kapasitesini artıracak ve performans denetimini kuvvetlendirecek çalışmalar yapılmalıdır. Sayıştay'ın belediye bütçeleri ve politikaları üzerindeki kontrol alanları genişletilmelidir.	Türkiye’de denetim raporu da sınırlı bir şekilde yayınlanmaktadır. Denetim raporlarının tavsiyelerinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için hiçbir bilgi sunulmamaktadır. Türkiye’de yüksek denetleme kuruluşlarının bağımsızlığı da bir bakıma sınırlıdır. Yüksek denetleme kurumu hangi denetimleri üzerine alacağına karar verme açısından sınırlı bir takdir yetkisine sahip ve görevlerini tam olarak yerine getirecek personele veya bütçeye de sahip değildir. Bu da harcamaların üçte ikisinden azının denetlendiği anlamına gelmektedir.	Yüksek denetleme kurulu denetim raporlarını yasamaya sunar. Kamuoyu tarafından erişilebilirlik açısından bazı istisnalar bulunmaktadır.	Makroekonomik hesaplamalarda kullanılan yöntemlerin güvenilirliği konusunda tam olarak güvenilirlik sağlanamamıştır. Mali tahminler, makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modellerin, varsayımların ve bunlar üzerinde yapılan değişikliklerin yeterince açık olmaması bu ilke de yer alan temel olumsuzluklar olarak görülebilir.	KMYKK ile mali istatistiklerin kalitesi ve güvenilirliğine ilişkin çok önemli bir gelişme yaşanmamış ancak dış denetimin faaliyet alanı genişletilerek bu alanda ilerleme kaydedilmiştir. Ancak halen dış denetim raporları yeterli titizlikte incelenmemekte ve parlamento görüşmelerinde bu raporların görüşülmesi için yeterince zaman ayrılmamaktadır. Kamu Etik Yasası ile birlikte devlet faaliyetleri üzerindeki denetim ve kontrol daha fazla artırılmıştır.	Devletin yapmış olduğu faaliyetlerin bağımsız organlar tarafından denetimi, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik için oldukça önemlidir. Denetimin alanının genişletilmesi, daha etkin hale getirilmesi ve denetim sonuçlarının hesap verilebilirliği güçlendirecek şekilde değerlendirilmesi, mekanizmanın etkin işlemesi açısından önemlidir.
--	--	---	---	--	--	---	--

İlkeler		Yasal Düzenlemeler	Uygulama
		5018	
I. ROLLERİN ve SORUMLULUKLARIN AÇIK OLMASI	1.1. Kamu Sektörü Ekonominin Geri Kalan Kısımından Açık Bir Şekilde Ayrıt Edilmeli ve Kamunun Politika ve Yönetim Rollerini Açık ve Net Bir Biçimde Ortaya Konulmalıdır.	Madde 10’da bakanların sorumluluğu (siyasi sorumluluk) Madde 11’de üst yöneticilerin, madde 31’de harcama yetkilisinin, madde 33’de gerçekleştirme görevlilerinin, madde 59’da mali kontrol yetkilisinin, madde 60’da mali hizmetler biriminin ve madde 62’de muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. (idari sorumluluk)	Bütçe sürecinde çok başlı bir yapı vardır. Bütçe süreci Hazine, DPT ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Süreçteki bu çok başlı yapı koordinasyon sıkıntısına neden olmakta ve bütçe sürecinin etkin işlemlerini engellemektedir. Çünkü bu üç kurum arasındaki koordinasyon eksikliği zaman kaybına ve gecikmelere neden olmaktadır. Türkiye’de genellikle DPT’nin Orta Vadeli Programı yayınlaması ile başlayan bütçe süreci geç başlamakta ve bu durum birbirine bağlı olarak yürütülen süreçte aksamalara neden olmaktadır. Aynı zamanda sürecin diğer aşamaların ayrılması gereken zamanın kısalması gibi etkinlik kaybına neden olan bir durum yaratabilmektedir. Ayrıca cari bütçenin Maliye Bakanlığı ve sermaye bütçesinin DPT tarafından belirlenmesi ödeneklerin zamanında kullanılması açısından da yine bir zaman kaybına neden olmaktadır. Sermaye ödeneklerinde sadece aktarmaya yetki olan Maliye Bakanlığı ile DPT arasında bir koordinasyon eksikliği yaşanmaktadır. Bütçe sürecinin çok başlı olarak yürütülmesi, uluslararası standartlar açısından kabul edilebilir bir durum değildir. İstenilen, sürecin tek bir kurum tarafından yürütülmesidir. Özel sektör için en önemli belgelerden biri kalkınma planlarıdır. Bu belgeler dışında özel sektörün gelişimine rehberlik edecek politikalar OVP’de yer almakla birlikte bunlar sadece “niyet” olarak kalmakta ve bu politika niyetlerinin gerçekleşmesine yönelik her hangi bir plan ya da program net bir şekilde ortaya konulmamaktadır.
	1.2. Mali Yönetim İçin Açık ve Net Bir Yasal, Düzenleyici ve İdari Çerçeve Oluşturulmalıdır.		

II. BÜTÇE SÜRECİNİN AÇIK OLMASI	2.1. Bütçenin Hazırlanması Belirli Bir Takvime Göre ve Çok İyi Tanımlanmış Makroekonomik ve Mali Politika Hedeflerinin Rehberliğinde Yapılmalıdır. 2.2. Bütçenin Uygulanması, İzlenmesi ve Raporlanması İçin Açık ve Net Prosedürler Bulunmalıdır.	Madde 16’da bütçe sürecinin aşamaları ve takvimi yer almıştır. Bu sürecin içinde makroekonomik ve mali politika hedeflerini gösteren orta vadeli program yer almaktadır. Merkezi yönetim bütçesi hazırlanırken dikkate alınacak hususlar madde 17’de sayılmıştır. Madde 18’de merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının sunulması düzenlenmiştir. Meclise sunulacak dokümanlar bu maddede sıralanmıştır. Bütçenin uygulanması, izlenmesi ve raporlanmasına ilişkin prosedürler madde 20, 21, 22,23, 24,25, 26, 27,28 ve 29’da düzenlenmiştir. Bütçenin izlenmesine yönelik madde 30’da yine bir düzenleme yer almaktadır. Bütçenin izlenmesinde uygulanacak muhasebe esasları madde 49’da belirtilmiştir. Madde 41’de faaliyet raporlarından bahsedilmiştir. Bütçenin mutabakata varılmış ve onaylanmış halini içeren denetlenmiş hesaplar ve denetim raporları “Kesin Hesap Kanunu” başlığı altında düzenlenmiştir. Madde 43’de ise “Genel Uygunluk Bildirimi” yer almaktadır.	Bütçe süreci, yasada net olarak belirtilmiştir ancak bu takvime tam olarak bağlı kalınmamaktadır. Takvimde bazı aksamalar görülmektedir. Analitik Bütçe Sistemi ile çok detaylı bütçeleme sistemi gelmiştir. Bu durum bütçenin vatandaş tarafından anlaşılmasını daha da güçleştirmektedir. Bütçe dokümanlarının daha anlaşılabilir olması ve bu dokümanlar arasında uyum olması oldukça önem arz etmektedir. OVP’ de yer alan politika önceliklerinin maliyetlendirilmesi OVMP’de yapılmamaktadır. Bu yüzden politika niyetleri sadece “niyet” olarak kalmaktadır. İki doküman arasında eşgüdüm yoktur. Çünkü iki ayrı kurum hazırlamaktadır. Bu nedenle arada uyum olması önemlidir. Ancak Türkiye’de bu yapı iyi işlememektedir. Politika belgelerini onaylayan kurumların da farklı olması (orta vadeli program Bakanlar Kurulu, Orta Vadeli Mali Plan Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanır), yine ikili bir yapının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Çok yıllık bütçeleme anlayışı, cari yıldan sonraki üretilecek politikaların bir ipucunu vermemekte ve bu nedenle geleceğe ilişkin beklentiler sağlam temellere dayanmamaktadır. Makroekonomik beklentiler, politika öncelikleri gibi şeyler göz önüne alınmamaktadır. Kalkınma planlarındaki politika öncelikleri çok yıllık bütçelemeye yansımamaktadır. Bütçenin nakit esaslı, devlet muhasebesinin tahakkuk bazlı olması, bir uyumsuzluğa neden olmaktadır.
---	--	--	--

III. BİLGİNİN KAMUYA AÇIK OLMASI	3.1.Kamuya Geçmiş, Şimdiki ve Geleceğe Yönelik Planlanmış Mali Faaliyetler ve Temel Mali Risklere İlişkin Kapsamlı Bilgi Sağlanmalıdır. 3.2. Mali Bilgiler Hesap Verilebilirliğin Geliştirilmesine Yönelik ve Politika Analizlerini Kolaylaştıracak Yöntemlerle Sunulmalıdır. 3.3. Mali Bilgilerin Zamanında Yayınlanması Konusunda Taahhüt Olmalıdır.	Madde 30’da Kamusal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun yayımlanmasına ilişkin bir düzenleme yer almaktadır. Madde 10’da bakanların kamuoyunu bilgilendirmesine yönelik yetki ve sorumlulukları yer almıştır. Madde 36’da Maliye Bakanlığı’nın gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her mali yılbaşında kamuoyuna duyuracağından bahsedilmiştir.	Mali bilgilerin zamanında yayımlanması konusunda uygulamada bazı sıkıntılar mevcuttur. Mali raporlar bütçe dışı faaliyetleri kapsamaktadır. Gelecek yıllara ilişkin öngörülerini içeren Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu yayımlanmakta ancak bu rapor, içinde bulunulan yılın bir değerlendirmesini içermemektedir. Makroekonomik açıdan meydana gelen bazı değişiklikler için yıl ortasında mevcut durumun revize edilmesine yönelik bir değerlendirme yapılmamaktadır. Temel bütçe büyüklüklerine ait duyarlılık analizleri yapılmamaktadır. Vergi harcamaları ile ilgili detaylı bir tablo kamuoyuna sunulmamaktadır. Mali risklere ilişkin bir doküman yayınlanmamaktadır. Yerel yönetimlerle ilgili bütçe dokümanları, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı kapsamı dahilinde olmakla birlikte yasamanın onayından geçmemekte, sadece bilgi olarak yasamaya sunulmaktadır. Dolayısıyla mahalli idarelerde bir hesap verme sorunu gündeme gelmektedir. Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısında mahalli idareler ile ilgili ayrıntılı bir düzenleme yoktur. Mahalli idareler içinde yer alan belediye, köy ve il özel idarelerinin ayrıntılı olarak rakamları yer almamaktadır. Yine vergi harcamaları ile ilgili olarak da aynı sorun vardır. Vergi harcamaları konusunda da ne sektörel ne de kişi bazında detaylı bir düzenleme mevcut değildir. Ancak merkezi bütçe kanununun kapsamının 5018 sayılı KMYKK ile genişletilmesi saydamlık açısından olumlu bir durumdur.
--	---	---	--

IV. DENETİMİN ve İSTATİSTİKİ VERİ YAYINLAMANIN BAĞIMSIZ OLMASI	4.1. Mali Veriler Kabul Edilmiş Kalite Standartlarını Karşılmalıdır. 4.2. Mali Faaliyetler Etkili İç Gözetim ve Koruma Önlemlerine Tabi Olmalıdır. 4.3. Mali Bilgiler Dış Denetime Tabi Tutulmalıdır.	Madde 49’da kamu hesapları ile ilgili standartlardan bahsedilmiştir. Madde 56’da iç kontrol sisteminin özellikleri ve amacı yer almıştır. Madde 68’de dış denetim ve bununla birlikte madde 41’de Sayıştay’ın dış denetim raporlarından bahsedilmiştir. Madde 54’de mali istatistiklerin değerlendirilmesinden söz edilmektedir.	KMYKK ile denetimin alanı genişletilmiş, devlet faaliyetleri üzerinde denetim raporlarının önemi artmıştır. Sayıştay’ın dış denetim alanında yetkisi daha da artırılmıştır. Ancak yine de yetkinin kapsamı bakımından bazı eksiklikler mevcuttur. Sayıştay denetimi dışında kalan faaliyetler bulunmaktadır. Bu eksikliklerin giderilmesi ile saydamlık alanında daha fazla ilerleme kaydedileceği açıktır.
--	--	---	--