

MALİ SAYDAMLIK İZLEME RAPORU 3

tepav | -epr

Aralık 2005

MALİ SAYDAMLİK
İZLEME RAPORU
III

Aralık 2005

Mali Saydamlık İzleme Raporu

**Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü
Tepav | Epri**

Yönetişim Etütleri Programı

Uğur Mumcu Cad. 80/3 06700

tepav@tepav.org.tr

(312) 446 0409

G.O.P. Ankara

ISBN 9944-927-01-5

Aralık, 2005

Matsa Basımevi

(312) 395 2054

Her hakkı saklıdır.

Kaynak gösterilmesi koşuluyla kullanılabilir.

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	5
I. MALİ SAYDAMLIK VE MALİ SAYDAMLILIĞIN İZLENMESİ.....	7
II. 2005 İLK ALTI AYLIK MALİ SAYDAMLILIK ENDEKS SONUÇLARI	
(Üçüncü Mali Saydamlılık Endeksi).....	11
II.1 Üçüncü Endeks Türkiye Genel Sonuçları : Önceki İki Endeks Sonuçlarına Göre Durum	11
II.2 Ana İlkeler İtibarıyla 2005 Ortası Endeks Sonuçları	14
II.2.1 Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması	14
II.2.2. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi	15
II.2.3. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık	17
II.2.4. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık.....	19
II.2.5. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık	20
II.2.6. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik	21
III. GENEL DEĞERLENDİRME.....	23
Ek 1. İkinci Mali Saydamlılık Raporu Sonrasında Çıkarılan ve Mali Saydamlılığı	
Etkileyen Düzenlemeler.....	24

SUNUŞ

Tepav|Epri Yönetişim Etütleri Programı olarak Kamu Maliyesi'ndeki gelişmeleri iki ekseninde izlemeye almış bulunmaktayız. Bunlardan birincisi temmuz ayından itibaren yayınlamaya başlanılan Mali İzleme Raporu'dur. Bu raporla esas olarak, bütçe uygulama sonuçları aylık olarak izlenmekte ve kamu maliyesinin herkesçe kolay anlaşılamayan bazı teknik hususlar konusunda, kamuoyu ve analistler aydınlatılmaya çalışılmaktadır. Tepav | Epri'nin bu alandaki ikinci etkinliği, "Mali Saydamlığın İzlenmesi" çalışmalarıdır.

Daha önceden TESEV bünyesinde yürütülen, Ankara Üniversitesi S.B.F. ve Bilkent Üniversitesi öğretim görevlisi Ferhat EMİL ile O.D.T.Ü. öğretim görevlisi ve DPT uzmanı Hakkı Hakan YILMAZ tarafından geliştirilen bir metodolojiyle oluşturulan, Mali Saydamlık Endeksi'ne dayalı bu çalışmanın, kesintiye uğramaması için Tepav|Epri bünyesinde devam ettirmekteyiz

Her iki araştırmacı tarafından 2005 yılının ilk altı aylık sonuçlarına göre hazırlanan bu çalışma, daha önce TESEV tarafından açıklanan 2004 yılı sonuçlarının devamı niteliğinde olup, son iki yılda bu konuda uzmanların ülkemizde mali saydamlığın hangi düzeyde olduğu konusundaki algılamalarını ölçmektedir.

Tepav|Epri, bu çalışmayla birlikte bu alanda önemli bir boşluğun doldurulacağı inancındayız.

Tepav | Epri

I. MALİ SAYDAMLIK VE MALİ SAYDAMLILIĞIN İZLENMESİ¹

Kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak son yıllarda geliştirilen söylemlerin en popüler olanlarından birisinin, devlet hesaplarında saydamlığın sağlanması olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Saydamlık, bunun yanında hesap verilebilirlik gibi kavramların giderek daha çok konuşuluyor olmasının arkasında belli başlı iki neden bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, başta IMF olmak üzere uluslararası kuruluşlar tarafından uluslararası finansal mimarinin, son 5-6 yıldır yaşanan finansal krizlerden sonra yeniden yapılandırılması çalışmalarında mali saydamlığa giderek artan şekilde vurgu yapılmasıdır. İkincisi ise; biraz da bu uluslararası atmosferin etkisi ile ulusal düzeyde de kamu hesaplarının saydamlığı konusunun tartışılmaya ve bu konuda toplumsal talebin bir ölçüde de olsa artmaya başlamasıdır.

Mali saydamlığı, “devletin işleyişi ve yapısının, uygulayacağı maliye politikaları konusundaki niyetlerinin, devlet hesapları ve projeksiyonlarının kamuya açık olması” olarak tanımlamamız mümkündür. Ya da bu tür teknik tanımları bir kenara bırakarak saydamlığı, halk diliyle “devletin millettten aldığı kaynaklarla ne yaptığı hakkındaki tüm hikayeyi ve gerçekleri topluma doğru bir biçimde anlatması” olarak da tanımlayabiliriz. Bununla bağlantılı olarak mali saydamlık, “devletin yaptığı mali işlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği” bir durumu anlatır.

Bugün saydamlık talep etme durumunda olmanın birinci önkoşulu, vatandaşın ödediği vergilerin nereye harcandığını sorgulanmaya başlanması ihtiyacıdır. Saydamlık talebi, bütçe süreçlerine ilgi gösterilmesi ile paralellik arz etmektedir. Vergi ödeme bilinci ile de ilgili olan bu husus bir kaç noktadan hareketle ele alınabilir. Bütçe başta da belirttiğimiz gibi bir sosyal sözleşmedir. Bu sosyal sözleşmenin tarafları olarak, vatandaşın ve onun temsilcileri olan milletvekillerinin bu sözleşmeden doğan hak ve yükümlülüklerini doğru değerlendirebilmeleri için icra organının önlerine getirdiği bütçe teklifini değerlendirebilecek bilgi ve kapasiteye ihtiyaçları vardır. Vatandaşların tek tek bütçe uzmanı olmaları beklenemez. Ancak hiç olmazsa bütçe dokümanları ve

¹ Bu konuda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Ferhat Emil, Hakkı Hakan Yılmaz “ Mali Saydamlık İzleme raporu” , TESEV yayını , 2004 İstanbul

raporlarını onlar için yorumlayacak; sade ve basit bir biçimde hükümetlerin kendilerinden topladıkları kaynaklarla geçmişte ne gibi işler yaptıkları ve gelecekte ne gibi işler yapacaklarını açıklayabilecek oluşumlara (sivil toplum örgütleri, sendikalar, meslek odaları gibi) ihtiyaçları vardır. Bu kuruluşların bütçe süreçlerinin her aşamasını (hazırlık, parlamentoda görüşme, uygulama sonuçları, denetim) izlemeye yönelik yapılar geliştiremediği ve vatandaşların bu sürece katılmasına imkan sağlayacak mekanizmaları hayata geçiremediği ortamlarda saydamlık talebi için gerekli bir önkoşul yerine gelmemiş demektir.

Ekonomik krizler, saydamlık yokluğundan da kaynaklanan bir çok maliyete yol açarken artık sadece uluslararası finansal kuruluşların değil ulusal dinamiklerin ve kamuoyunun da saydamlık konusunda taleplerinin az da olsa artmaya başlamasına yol açmıştır. Bunun sonucunda, ekonomik programın sonraki aşamalarında kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması daha bir önem taşıyor hale gelmiştir.

Saydamlık konusu, AB gibi bölgesel entegrasyonlarda birliğe katılacak ülkelerin yönetim sistemlerinde bazı asgari şartları sağlamaları bağlamında da ele alınabilmektedir. Bu anlamda, birliğe geçiş dönemi içinde aday ülkelere yönelik olarak geliştirilen mali kriterlerin her biri içinde saydamlık bir ön koşul olarak getirilmektedir.

Geçiş sürecini tamamlamış ve birliğe üye olan AB üyesi ülkelerde saydamlığın geliştirilmesi ise kamu yönetimine olan saygı ve güveninin artırılması bağlamında demokrasinin kalitesinin yükseltilmesi olarak algılanmakta ve hayata geçirilmektedir.

Bu ihtiyaçlardan yola çıkarak, mali saydamlığın sağlanmasının bir yolu olarak belli bir sistematik içerisinde hükümetlerin bu alanda atacağı adımların ve uygulayacağı politikaların periyodik olarak takip edilip, geliştirilecek somut kriterler bazında ulaşılan sonuçların kamuoyuna yansıtıldığı bir “Mali Saydamlık İzleme Endeksi” oluşturulmaya çalışılmıştır. Endeksin temel amacı, ülkemizde mali saydamlığın düzenli olarak ölçülmesi suretiyle, problemli olarak görünen alanlar ile geliştirilmesi gereken konuların saptanması ve mali saydamlığın düzey olarak gelişiminin ortaya konması şeklinde ifade edilebilir. Endeks, bu noktadan hareketle esasında bir tür algılama endeksi olarak tasarlanmıştır. Bir başka deyişle endeks, değerlendirmeye

katılanların mali saydamlığı kişisel gözlem ve tecrübelerinden hareketle nasıl algıladıklarının ölçülmesi üzerine kuruludur.

“Türkiye İçin Mali Saydamlık Değerlendirmesi” başlığını taşıyan değerlendirme formu 108 sorunun yer aldığı toplam altı bölümden (ilkeden) oluşmaktadır. Bu ilkeler:

- I. Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması.
- II. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi.
- III. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık.
- IV. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık.
- V. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık.
- VI. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik

Altı ilkeye karşılık gelen ana bölümlerin altında toplam 32 alt bölüm yer almaktadır. Alt bölümler, ana başlığın tanımladığı temel amacı alt amaçlara ayırmak suretiyle daha açık ve ölçülebilir kılmayı sağlamaya yönelik olarak hazırlanmışlardır.

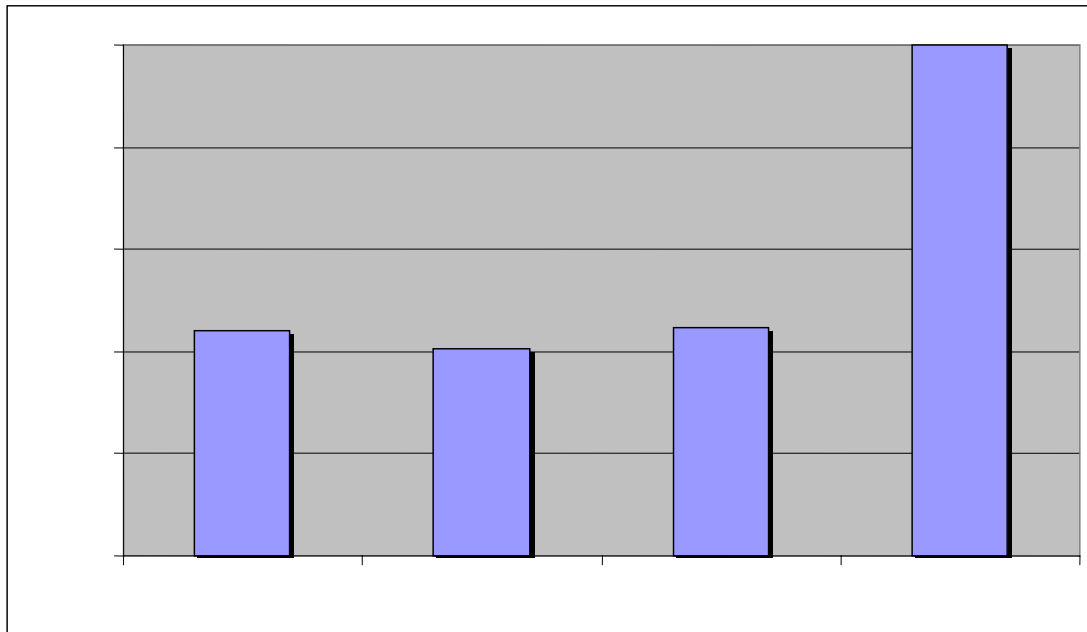
II. 2005 İLK ALTI AYLIK MALİ SAYDAMLIK ENDEKS SONUÇLARI (Üçüncü Mali Saydamlık Endeksi)

II.1 Üçüncü Endeks Türkiye Genel Sonuçları : Önceki İki Endeks Sonuçlarına Göre Durum

Değerlendirme formu bu çalışma kapsamında oluşturulan konusunda uzman bürokrat, denetim elemanı, akademisyen, sivil toplum örgütü üyesi ve basın olmak üzere toplam 23 katılımcı tarafından doldurulmuştur². Değerlendirme kurulu üyeleri olarak tanımlanan ve üçüncü mali saydamlık izleme endeksinin oluşturulmasına katkı veren katılımcıların yüzde 96'sı önceki değerlendirme formunu dolduran üyelerden oluşmaktadır.

Türkiye Mali Saydamlık İzleme Endeks Değeri 2005 yılı ortasında yüz puan üzerinden 44,7 düzeyinde çıkmıştır. Endeks değeri 2004 sonunda yapılan ikinci değerlendirmeye göre 4,1 puan, 2003 yılı sonu göre ise 0,6 puan artmıştır.

Grafik 1. Mali Saydamlık İzleme Endeksi Sonuçları



² Katılımcılara anket formuyla birlikte değerlendirmelerinde yardımcı olmak üzere ikinci mali saydamlık endeksi sonrasında çıkarılan muhtelif mali mevzuata ilişkin bilgiler de gönderilmiştir. Bunlara ilişkin bilgi ek 1'de yer almaktadır.

Endeksin son üç yıl boyunca almış olduğu ortalama değerler, katılımcıların ortak algılaması olarak mali saydamlık düzeyinin hala yeterli olmadığı ve altı temel ilke çerçevesinde geliştirilmeye ihtiyaç gösterdiği şeklindedir.

Katılımcıların profiline göre üçüncü mali saydamlık endeksi sonuçlarına bakıldığında; bürokrasi önceki endeks değerlerinde olduğu gibi yüzde 45,2 ile genel ortalamanın üstünde çıkarken basın 43,9 ile ortalama değerden biraz altında kalmıştır. Akademisyen ve sivil toplum örgütü üyelerinden oluşan üçüncü grubun ortalama algılaması ise yüzde 43,2 düzeyinde çıkmıştır.

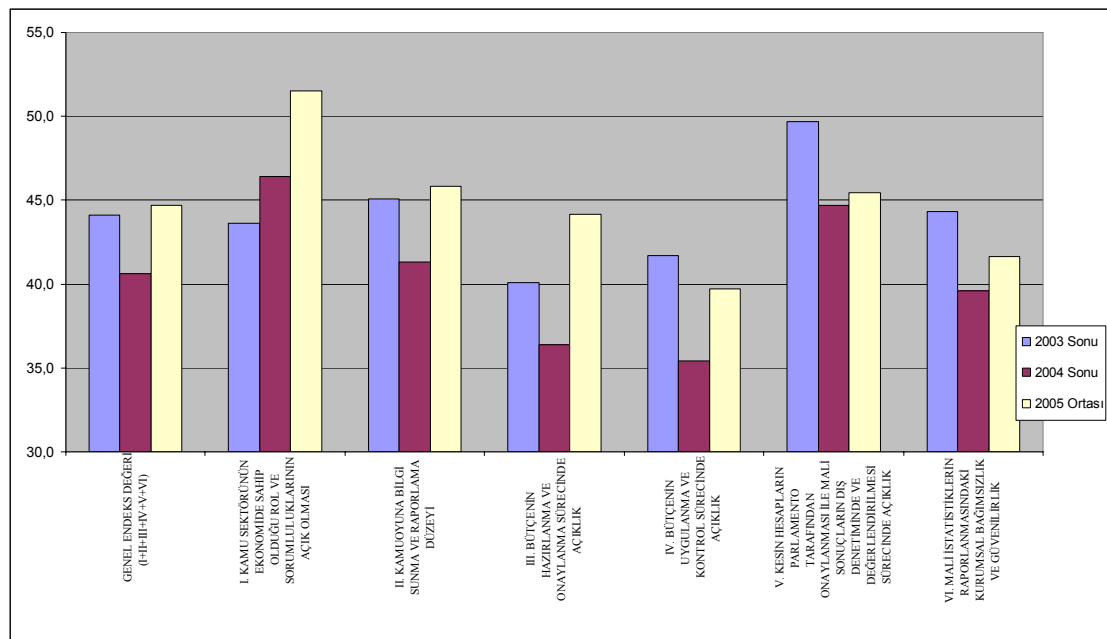
Tablo 1. Ana İlkeler İtibarıyla Mali Saydamlık İzleme Endeks Sonuçları (%)

	Endeks Değerleri (%)			Değişim (%)	
	2003 Sonu	2004 Sonu	2005 Ortası	2005/2003	2005/2004
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44,1	40,6	44,7	1,4	10,1
I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	43,6	46,4	51,5	18,1	11,0
II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45,1	41,3	45,8	1,6	10,9
III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40,1	36,4	44,2	10,2	21,4
IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41,7	35,4	39,7	-4,8	12,2
V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	49,7	44,7	45,4	-8,6	1,6
VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	44,3	39,6	41,6	-6,1	5,1

Üçüncü endeks değeri 2004 yıl sonu endeks değerine göre tüm ilkelerde, 2003 yıl sonuna göre ise birinci, ikinci ve üçüncü ilkeler itibarıyla daha yüksek bir düzeyde çıkmıştır. 2005 ortası endeks değerinin diğerlerine göre daha yüksek düzeyde gerçekleşmesi, esas olarak birinci ilke olan kamu sektörünün ekonomide rol ve sorumluluklarının açık olması ilkesi ile üçüncü ilke olan bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık ilkesi değerlerindeki artıştan kaynaklı olmuştur. Bu gelişmede belirleyici olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun (KMYKK) 2003 sonunda kabul edilmesi çerçevesinde bazı hükümlerinin uygulamaya girmeye başlaması olarak görülebilir.

Üçüncü endeks değerinin daha yüksek değer almasının önüne geçen unsur ise son üç ilkenin almış olduğu düşük değer olmuştur. Bu durum, başta bütçe kanunu ile torba yasa diye bilinen 5335 sayılı çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapan kanun olmak üzere yıl içinde çıkarılan çeşitli yasal düzenlemeler ve mali yönetimi etkileyen çeşitli uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle, bu durum ilkelerde diğerlerinde olduğu gibi bir iyileşme yaşanmasının önüne geçmiştir şeklinde bir değerlendirme yapmakta mümkündür

Grafik 2. Ana İlkeler İtibarıyla Mali Saydamlık İzleme Endeksi Sonuçlarının Gelişimi



İlkeler bazında en önemli iyileşme, başlangıç düzeyine göre endeks değerinde yüzde 18,1 artış ile kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması ilkesinde yaşanmıştır. Bu ilkeyi yüzde 10,2 oranındaki iyileşme ile bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecindeki açıklık ilkesi izlemiştir.

Bütçe hazırlanma ve onaylanma süreci ilkesinde 5018 sayılı KMYKK'nu ile başlayan olumlu gelişme, bütçenin uygulama ve kontrol sürecinde açıklık ilkesi ile kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık ilkelerinde ortaya çıkmamıştır.

Mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik ilkesi ise 2004 yılına göre nispi bir düzelme içinde olmakla beraber hala olumsuz algılamının başlangıca göre yükseldiği bir ilke olarak göze çarpmaktadır.

II.2 Ana İlkeler İtibarıyla 2005 Ortası Endeks Sonuçları

Bu bölümde mali saydamlığın izlenmesi çerçevesinde geliştirilen ve değerlendirme formunun çerçevesini çizen altı temel ilkenin almış olduğu değerler, özellikle bu dönemde öne çıkan hususlar itibarıyla ele alınmaktadır.

II.2.1 Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması

Önceki endeks değerlerine göre olumlu gelişmenin en yüksek olduğu ilke yüzde 51,5 endeks değeri ile burası çıkmıştır. Bu ilkenin almış olduğu endeks değerinin yükselmesine iki gelişmenin neden olduğunu söyleyebiliriz:

- Birincisi, Kamu Etik Kurulunun çıkartılan yasa çerçevesinde oluşturulması ve kurumlarda etik uygulamalar konusunda yeni girişimlerde bulunulmaya başlanması
- İkincisi ise “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” başlığı altında yer alan ikinci alt bölümün 5018 sayılı KMYKK’nun uygulamaya gireceği varsayımıyla ya da bir kısmının uygulanmasına başlanması nedeniyle daha yüksek bir değer alması

Tablo 2. Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumluluklarının Açık Olması İlkesi Endeks Sonuçları (%)

I	KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	51,5	100,0
I.1	Kamu sektörünün ekonominin geri kalan diğer kısmından sınırları açık bir şekilde ayrılması, kamu sektörü içinde politika oluşturma ve mali yönetimle ilgili rol ve sorumluluklarının iyi tanımlanması	44,6	100,0
I.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	50,5	100,0
I.3	Vergi ve benzeri yasal yükümlülüklerin açık bir yasal çerçeveye dayanması, anlaşılabilir, ulaşılabilir ve herkese eşit derecede uygulanabilir olması	44,4	100,0
I.4	Kamu Görevlilerinin tabi olduğu etik standartların mevcudiyeti ve açıklığı	66,6	100,0

Bununla birlikte, I.1 alt bölümünde ifadesini bulan kamu sektörü içinde mali yönetimle ilgili rol ve sorumlulukların (hesap verme sorumluluğu bağlamında) ölçümü üçüncü endekste de bu ilkenin almış olduğu ortalama değerin altında çıkmıştır.

Vergi ve vergi benzeri uygulamaların belli bir yasal çerçeveye dayanması ile mükelleflerin hak ve yükümlülüklerinin açık olması alt ilkesi, üçüncü endekste de düşük çıkmıştır. Vergi alanındaki algılamada karşılaşılan bu durum, daha aşağıdaki bölümlerde vergi idaresi ile ilgili algılamalarla birlikte mali saydamlık açısından vergi politikası ve vergi idaresi konusunda önemli bir sorun alanının varlığına işaret etmektedir.

II.2.2. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi

İkinci ilke olan kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi değerlendirme formunun, soru sayısı bakımından en kapsamlı hazırlanan bölümlerinin başında gelmektedir. Üçüncü değerlendirmede de genel eğilim bozulmayarak endeks değeri yüzde 45,9 ile genel ortalamanın üstünde çıkmıştır.

Tablo 3. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi İlkesi Endeks Sonuçları (%)

II	KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45,8	100,0
II.1	Genel yönetim ve bütçe dokümanlarının bu kapsamdaki kurumları ve faaliyetlerini kapsayacak şekilde kamuoyuna raporlanması	34,5	100,0
II.2	Bütçe ile sunulan dokümanların toplam gelir ve giderlerle, mali açıklar konusunda tam ve ayrıntılı bir bilgi setini kamuoyuna sunması	59,8	100,0
II.3	Bütçe kanuna ilave edilen hükümlerle saydamlığa aykırı düzenlemelere gidilmesi ve bunun yaygınlık kazanması	34,8	100,0
II.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	40,1	100,0
II.5	Hükümetin bütçenin tümünü, hizmet üretmekten sorumlu kuruluşlarda kendi bütçelerini vatandaşın anlamasını kolaylaştıracak el kitapları, tanıtıcı broşürler, CD gibi materyaller ile standart hale getirilmiş anlaşılabilir raporlarla birlikte sunması ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği yapması	28,0	100,0
II.6	Mali raporların düzenli olarak belli standartlarda yayınlanması ve bu konuda yasal bir yükümlülüğün varlığı	59,1	100,0
II.7	Bütçe ve bütçeye ekli dokümanların parlamentoya sunulduğu gün başta medya olmak üzere, sivil toplum örgütleri ve ilgili taraflarca elde edilebilmesi	50,0	100,0
II.8	Genel yönetim başta olmak üzere kamu sektörüne ait gelir-gider farklarının (mali açıklar; klasik açık, ilksel fazla, işlevsel açık gibi) bütçe uygulama sürecinde düzenli raporlanması	60,2	100,0

5018 sayılı KMYKK ile uygulanan IMF destekli istikrar programı çerçevesinde mali raporlamaya ilişkin olarak getirilen düzenleme ve uygulamalar bu endeks değerinin genel ortalamasının üstünde olmasına ve dönem içinde artmasına yol açmıştır. Bu anlamda, “mali raporların düzenli olarak belli standartlarda yayınlanması ve bu konuda yasal bir yükümlülüğün varlığı” ile “genel yönetim başta olmak üzere kamu sektörüne ait gelir-gider farklarının (mali açıklar; klasik açık, ilksel fazla, işlevsel açık gibi) bütçe uygulama sürecinde düzenli raporlanması” ilkelerinde endeks değeri önceki dönemlerin üstünde bir değer almıştır. Özellikle istikrar programı uygulaması kapsamında, başta kamu açıkları ve faiz dışı fazla olmak üzere mali raporlama kapsamının genişletilmesi ve daha düzenli hale getirilmesi buradaki dönemsel iyileşmeyi belirlemiştir.

Yine “bütçe ile sunulan dokümanların toplam gelir ve giderlerle, mali açıklar konusunda tam ve ayrıntılı bir bilgi setini kamuoyuna sunması” ilkesi de önceki endeks değerlerine göre az da olsa bir düşme göstermekle birlikte ortalama değerinin üstünde çıkmıştır.

Diğer taraftan, “bütçe kanuna ilave edilen hükümlerle saydamlığa aykırı düzenlemelere gidilmesi ve bunun yaygınlık kazanması” ile “hükümetin bütçenin tümünü, hizmet üretmekten sorumlu kuruluşlarda kendi bütçelerini vatandaşın anlamasını kolaylaştıracak el kitapları, tanıtıcı broşürler, CD gibi materyaller ile standart hale getirilmiş, anlaşılabilir raporlarla birlikte sunması ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği yapması” ilkelerinde var olan olumsuz algılama bu endekste de devam etmiştir.

Özellikle kuruluş bütçelerinin anlaşılabilir biçimlerde hazırlanması ve parlamento ile kamuoyuna sunulması konusundaki problem bir önceki raporda da değindiğimiz şekilde analitik bütçe uygulamasına geçilmesine rağmen azalmamış gözükmektedir.

Hükümetlerin ve/veya bütçeyi hazırlayan ve uygulayan kurumların sivil toplum örgütlerine süreç içinde açık olmaması yanında önceki endeks değeri hesaplamasında olduğu gibi bütçe kanunlarına saydamlığa aykırı hükümler konulması konusundaki olumsuz algılama bu değerlendirmede de devam etmiştir.

II.2.3. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık

Üçüncü ilke olan bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecindeki açıklık ilkesi, kamu mali yönetim sisteminin merkezi olan kamu bütçesinin hazırlanma süreci ile onaylanma sürecinin ne düzeyde açık ve anlaşılır olduğu mali saydamlık açısından değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Bu ilkenin üçüncü değerlendirmede aldığı değer yüzde 44,2 oranında çıkmıştır

Bu değerlendirmede endeks değerinin, önceki değerlendirmelere göre daha yüksek çıkmasına en büyük katkı birinci alt ilke olan “bütçe hazırlama sürecinde makro çerçevenin ve maliye politikası amaçları ile bütçe politikasının açık bir şekilde ortaya konması” ilkesinden gelmiştir. Önceki endeks değerlendirmelerinde yüzde 35-40 arasında değer alan bu alt ilke bu değerlendirmede yüzde 57,5 oranında çıkmıştır.

Bu olumlu değişmeye neden olan gelişme ise 5018 sayılı KMYKK çerçevesinde, 2006 yılı bütçe hazırlıkları için uygulamasına geçilen ve çok yıllık bütçe uygulamasının ilk örneği olacak olan orta vadeli program ile orta vadeli mali planın çıkarılması belirleyici olmuştur.

Tablo 4. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık İlkesi

Endeks Sonuçları (%)

III	BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	44,2	100,0
III.1	Bütçe hazırlama sürecinde makro çerçevenin ve maliye politikası amaçları ile bütçe politikasının açık bir şekilde ortaya konması	57,5	100,0
III.2	Maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması	25,7	100,0
III.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 tanımlanması ve açıklanması	38,6	100,0
III.4	Bütçe hazırlanması sürecinde merkezi kuruluşlar arasındaki rol ve sorumlulukların açık olması ve koordinasyonun sağlanması	59,0	100,0
III.5	Personel istihdamı ve kamu alımları ile ilgili düzenlemelerin standart ve kamuya açık olması	41,5	100,0
III.6	Hazırlanan bütçenin ve eklerinin parlamentoya ayrıntıda sunulması ve parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması sürecinin açık olması	42,8	100,0

Bununla birlikte, “maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması” ile “bütçe hazırlanmasında kullanılan varsayımlardaki değişme ile harcama ve gelir taahhütleri gibi mali risklerin istenen düzeyde açıklanması” ilkelerindeki olumsuz algılama bu değerlendirmede de devam etmiştir.

Özellikle maliye politikasına yönelik olarak oluşturulan politikaların ve getirilen yeni düzenlemelerin maliyetlerinin ortaya konmaması, alınan kararlar sonucu ne düzeyde bir yükümlülük altına girildiğinin açık olmaması konusundaki sorunlar ve belirsizlikler nedeniyle ikinci alt ilkede ortaya çıkan olumsuz değerlendirme kendisini bu izlemeye de göstermiştir. Bu olumsuz algılamayı belirleyen temel gelişmelerin başında torba yasa diye tanımlanan, 5335 sayılı kanun ile getirilen düzenlemelerin yarattığı karmaşa ve belirsizliğin geldiği düşünülmektedir³.

³ Kamuoyunda torba yasa diye bilinen ve 5335 sayılı kanun numarası ile yasalaşan düzenleme konusunda ayrıntılı değerlendirme için 1 Mart 2005 tarihli TEPAV Politika Notuna bakılabilir (www.tepav.org.tr)

II.2.4. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık

Değerlendirmede endeks değerinin en düşük çıktığı ilke yüzde 39,7 ile bu ilke olmuştur. Olumsuz algılamayı belirleyen alt ilkeler, “yıl başında bütçe ile açıklanan makro ekonomik çerçevenin bütçe politikalarındaki gelişmelerin belirleyiciliğinde yıl ortasında sistematik olarak gözden geçirilmesi” ile “vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması vergi idaresinin politik etkilerden uzak olması ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlama da bulunması” şeklinde çıkmıştır.

Tablo 5. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık İlkesi Endeks Sonuçları (%)

IV	BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	39,7	100,0
IV.1	Bütçe yayımlandıktan sonra kuruluşların ödenekleri kullanmasında önceden belirlenmiş kuralların olması	44,7	100,0
IV.2	Yıl içinde çıkarılacak olan mali raporların önceden belirlenmiş muhasebe ve mali raporlama standartlarına dayanması, kapsamlı ve zamanında çıkarılması	52,5	100,0
IV.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)	24,2	100,0
IV.4	Kamuda mal ve hizmet alımlarının açık ve rekabet koşullarına uygun bir şekilde gerçekleşmesi, yapılan sözleşmeler ile girilen yükümlülüklerin ve personel istihdamının sistematik olarak izlenmesi ve raporlanması	49,5	100,0
IV.5	Vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması	27,3	100,0
IV.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	40,1	100,0

2003 yılı sonu için yapılan ilk değerlendirmede en düşük değer üçüncü ilke olan bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık ilkesinde ortaya çıkarken, son iki değerlendirmede en düşük çıkan ilke bütçenin uygulanması ve kontrol sürecinde açıklık ilkesi olan dördüncü ilke olmaktadır. Bu duruma gerek üçüncü ilkeye yönelik olarak uygulamada son dönemde yaşanan iyileşmeler gerekse dördüncü ilkenin uygulanması sürecinde yukarıda açıklanan iki alt ilkede yaşanan olumsuz gelişmeler neden olmuştur.

Bir önceki endekste hissedilir düzeyde olumsuza dönen vergi idaresinin politik etkilerden uzak olması ile mükellefle ve diğer ilgililerle olan ilişkileri konusundaki değerlendirme 2005 yılı içinde Gelir İdaresi Başkanlığı kurulması hakkında yasal düzenleme çıkarılmış olmasına rağmen devam etmiştir. Bundan sonra uygulamada

ortaya konacak olan performansa göre buradaki olumsuz gelişmenin azalacağı ve bir iyileşmeye geçileceği beklenmektedir.

2004 yılında olduğu gibi yakın geçmişte yaşanan bütçe revizyonları ile makro çerçevede yaşanan değişimlerin, yıl ortasında sistematik olarak gerek yılı bütçesi gerekse takip eden yıl bütçelerine yansıtılması konusundaki yetersizlik ve zamanlama sorunu konusundaki olumsuz değerlendirme devam etmiştir. Başta torba yasa olmak üzere bütçe uygulamasını etkileyen çok çeşitli düzenlemelerin yasalaşmasının ve cari işlemler açığı ile dış ticaret açığı örneklerinde olduğu gibi program hedeflerinde yaşanan ve yüzde 100'lere ulaşan sapmaların programların revizyonlarında yeterince dikkate alınmaması olumsuz algılamının devam etmesine neden olmuştur diye düşünülmektedir.

Kuruluşların bütçe yayınlandıktan sonra bütçelerini kullanmaları konusunda yaşadıkları belirsizlik ile etkin bir mali kontrol sistemine yönelik olarak iç kontrol sürecinin taraflar açısından daha iyi tanımlanmaması bu değerlendirmede de devam eden sorunlar olarak görülmüştür.

II.2.5. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık

Özellikle bütçe uygulaması tamamlandıktan sonra gerek parlamento ve kamuoyu gerekse dış denetim nezdinde hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine yönelik olarak kesin hesapların kapsamlı ve anlaşılabilir bir şekilde raporlanması, parlamentoya sunulması ve mali sonuçların dış denetim düzeyindeki açıklık burada ölçülmeye çalışılmıştır.

Özellikle kesin hesaplara ve dış denetime yönelik yasal çerçevenin olması nedeniyle önceki değerlendirmelerde görece olarak yüksek çıkan bu ilkenin endeks değeri bu değerlendirmede de yüzde 45,4 oranı ile ortalamanın üstünde çıkmıştır.

Tablo 6. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık İlkesi Endeks Sonuçları (%)

V	KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	45,4	100,0
V.1	Devletin kaynak kullanımı ile ilgili uygulama sonuçların gösteren kesin hesapların belli bir sürede ve ilgili tarafların anlayacağı açıklık ve kapsamda hazırlanması ve parlamentoya sunulması	51,5	100,0
V.2	Kesin hesapların parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi ve bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleşme sonuçlarının kesin hesaplar içinde raporlanması	51,9	100,0
V.3	Ulusal bir dış denetim kurumunun varlığı, denetim standartlarının önceden belli olması, kamuoyuna ve parlamentoya sürekli bilgi aktarılması	43,5	100,0
V.4	Parlamentoya sunulan denetim raporlarının medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilebilir olması ve ayrıca vatandaşın bunları anlayacağı şekilde hazırlanması	34,8	100,0

Kuruluş bütçelerinde program hedefleri ile gerçekleştirmelerin raporlanma düzeyi ve kapsamı konusundaki yetersiz algılama bu değerlendirmede de bir sorun alanı olarak devam etmiştir. Parlamento içinde kesin hesapları inceleyen bir komisyon olmakla birlikte, bu komisyonun kesin hesaplar üzerindeki denetiminin beklenen etkinlik düzeyinde olmaması olumsuz algılamanın yoğunlaştığı konu olarak bu değerlendirmede de öne çıkmıştır.

Olumsuz algılamanın en yüksek çıktığı alt ilke “parlamentoya sunulan denetim raporlarının medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilebilir olması ve ayrıca vatandaşın bunları anlayacağı şekilde hazırlanması” olmuştur. Parlamentoya sunulan kesin hesapların ve dış denetim raporlarının vatandaş tarafından anlaşılabilir formatlarda hazırlanmaması konusundaki sorun bu değerlendirmede de artarak devam etmiştir. Bu nokta, özellikle bütçe sürecinde değişimin yaşandığı bu dönemde önemli görülmelidir. Sorumlu kurumların, bütçe sürecinde yaşanan değişimleri ve yeni mekanizmalarını ilgili çevrelere ve kamuoyuna anlatmak konusuna öncelik vermesi gerektiği düşünülmektedir.

II.2.6. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik

Mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik ile mali verilerin kalitesi ve açıklığı altıncı ilke çerçevesinde ölçülmeye çalışılmıştır. Birinci

endekse göre olumsuz algılamının hissedilir oranda yükseldiği ilkelere birisi de bu ilke olmuştur.

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 ortalama endeks değerinin altında çıkmasında belirleyici olmuştur.

Tablo 7. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik İlkesi Endeks Sonuçları (%)

VI	MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	41,6	100,0
VI.1	Devlet İstatistik Enstitüsü başta olmak üzere ekonomik ve sosyal yapıyla ilgili veri üreten birimlerin teknik olarak bağımsız ve üretilen verilerin güvenilir olması	44,2	100,0
VI.2	Harcama ve gelir tahminlerinin gerçekçi ve güvenilir olması	48,1	100,0
VI.3	Mali tahminlerle makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların açık olması, modelin ve varsayımların içsel tutarlılıklarının bağımsız kuruluşlar tarafından değerlendirilmesi	31,1	100,0
VI.4	Makro parametreler ile mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımlamaların değişmesi durumunda bu değişimin hemen kamuoyuna açıklanması	43,2	100,0

III. GENEL DEĞERLENDİRME

Sonuç olarak üçüncü mali saydamlık endeksi 2004 sonuna göre nispi bir iyileşmenin yaşandığını göstermektedir. Ancak, 2003 sonu gibi bir çok mali yasanın henüz yürürlüğe girmediği bir ortam ile karşılaştırıldığında mali saydamlık endeksinin 2005 yılı ortasında hala 2003 sonu endeks değeri civarında kalması dikkat çekicidir. Başka ülkelerle karşılaştırıldığında (100 üzerinden ortalama 55-60) mali saydamlık endeksinin hala 44 puan civarında gezinmesinin kanımızca en önemli nedeni, parlamentodan geçen kanunların tam anlamı ile yürürlüğe konulamaması veya yürürlük tarihlerinin geciktirilmesi ile bu arada mali saydamlığa ters “Torba Yasa” gibi uygulamaların artmasıdır. Bunun en çarpıcı örneği, orta vadeli program, orta vadeli mali plan gibi yetersiz de olsa uygulamaya başlanılan⁴ değişikliklerin bile bütçenin hazırlanma, onaylanma sürecinde ve açıklık sürecinde olumlu bir algılama sıçraması yaşanmasına yol açmasıdır. Halbuki, aynı gelişmenin bütçenin uygulama ve kontrol sürecinde yapılan tüm yasal düzenlemelere rağmen yaşanmaması saydamlık endeksinin olduğu yerde, tabiri caizse “patinaj” yapmasına yol açmaktadır. Bu gelişmede:

- Torba Yasanın uygulaması,
- Vergi idaresi ile ilgili algılama
- Kontrol sistemlerinin yetersizliği
- Yasal düzenleme ve değişikliklerin kamuoyuna iyi anlatılmaması
- Mali ve ekonomik varsayımlarda yapılan revizyonların zamanında kamuoyuna açıklanmaması
- Parlamenteoya sunulan denetim raporlarının STK’lar ve kamuoyunun anlayabileceği açıklıkta olmaması gibi

esasinda mali yönetim reformlarının hayata geçirilememesi veya geçirilse dahi bürokrasi ve siyasetçi tarafından henüz yeterli ciddiyette uygulanmaması ve önemlerinin algılanmaması gibi nedenlere bağlı olduğu görülmektedir. Bu açıdan hala ülkemizde mali saydamlık alanında doldurulması gereken ciddi boşluklar olduğuna inanılmaktadır.

⁴ Bu yeniliklerin bir değerlendirmesi için bkz. TEPAV Mali İzleme Raporu Temmuz 2005

Ek 1. İkinci Mali Saydamlık Raporu Sonrasında Çıkarılan ve Mali Saydamlığı Etkileyen Düzenlemeler

2004 sonu itibarıyla algılama düzeyini gösteren ikinci rapordan sonra mali saydamlığı etkileyen çeşitli yasal ve idari düzenlemeler yapılmış ve bunların bir kısmı 2005 yılında uygulamaya girmiştir. Bu düzenlemelerden önemli görülenlerin bazıları aşağıda ele alınmaktadır.

a. 5018 sayılı Kamu mali Yönetim ve Kontrol Kanunun (KMYKK) 2005 yılı Bütçe Kanuna konan hükümlerle uygulama süresi bir yıl ertelenmiştir.

Son değerlendirme formu doldurulurken 5018 sayılı kanunun uygulamasının erteleneceği konusunda bir beklenti bulunmaktaydı. 2005 yılı bütçe kanununa konulan hükümle öncelikle 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunun uygulaması bir yıl daha uzatılmak suretiyle 5018 sayılı kanunun uygulaması 2006 yılının başına ertelenmiştir. İkincil mevzuat çıkarılmasına yönelik çeşitli hükümler için ise 6 ay ve bir yıl gibi süreler öngörülmüştür.

b. Kamuoyunda torba yasa diye bilinen 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Nisan ayında yasalaşmıştır.

5335 sayılı yasa ile 40 yakın mevcut yasada değişiklik yapılmıştır. Yasa kapsamında getirilen düzenlemelerle öncelikle 4794 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu başta olmak üzere 2000'den sonraki dönemde mali sistemi şeffaf ve daha hesap verebilir kılan düzenlemelerin hükümleri değiştirilmiş veya mali sisteme yön veren bazı temel ilkelerin uygulamaya yönelik istisnaları artırılmıştır.

c. 2005 yılında Parlamenteoya sunulan Bazı Kanun ve KHK'lerde değişiklik yapan kanun tasarıları uygulaması devam etmiştir.

2004 yılında çıkarılan çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapan kanun uygulamasına 2005 yılında da devam edilmiştir. Yine çeşitli kanunlara eklenen hükümlerle mali sistemde değişiklik yapan düzenlemeler 5369 sayılı Evrensel Hizmetlerin Düzenlenmesine ilişkin kanununa eklenen ve TELEKOM A.Ş.'nin bilançosundaki hazır değerlerin belli sektör ve kurumlardaki yatırım projelerine

tahsisini düzenleyen 11 inci madde örneğinde olduğu gibi bazı durumlarda parlamento komisyonlarında tartışılmadan meclis genel kurulunda verilen önergelerle yasalaşmıştır.

d. 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

Bu kanun ile Gelir İdaresi Başkanlığı oluşturulmakta, yeni kuruluşun, teşkilat, görev ve sorumluluklarına ilişkin düzenlenmeler yapılmaktadır. Getirilen düzenlemeler ile mevcut gelirler genel müdürlüğü, merkez ve taşra teşkilatından oluşan ve esas olarak vergi uygulamasından sorumlu bir özerk idare şeklinde yapılandırılmaya çalışılmıştır.

Gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasında temel amaç politika oluşturulması süreci ile vergi uygulaması sürecini birbirinden ayırmak ve bu kapsamda politik etkilerden uzak, etkin çalışan bir özerk vergi idaresi kurmaktır. Bununla birlikte, parlamentodan hızla geçerek yasalaşan yeni düzenleme gelir idaresinin (Gelir İdaresi Başkanlığı) idari ve mali özerkliği konusunda yeterli bir güvence getirmemektedir. Özellikle vergi uygulamasına yönelik olarak Bakan ile Gelir İdaresi Başkanlığı arasındaki yetki ve sorumluluk kullanımının nasıl olacağı konusundaki hükümler açık değildir. Yine farklı kurumsal yapılar tarafından yerine getirilen gümrük vergileri, sosyal güvenlik ödemeleri gibi vergi niteliğinde olan uygulamalar düzenlemenin kapsamında ele alınmamıştır.⁵

e. 5394 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu 3.7.2005 tarihinde Parlamentoda kabul edilmiştir.

Resmi istatistiklerin üretimine ve organizasyonuna ilişkin kanuni çerçeveyi oluşturmak, resmi istatistiklerle ilgili temel prensipleri ve standartları belirlemek; ülkenin ekonomi, sosyal, demografi, kültür, çevre, bilim ve teknoloji alanları ile diğer alanlarda ihtiyaç duyduğu istatistikler için gerekli olan yeri ve bilgilerin derlenmesini, değerlendirilmesini, gerekli istatistiklerin üretilmesini, yayımlanmasını, dağıtımını ve Resmi İstatistik Programında istatistik sürecine dahil kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak üzere, Türkiye İstatistik Kurumunun kuruluş ve görevlerine dair esaslar düzenlenmektedir. DİE TÜİK'e dönüştürülmekte, bu Kurum

⁵ Bu konuda değerlendirme için Haziran 2005TEPAV Mali İzleme Raporuna bakılabilir.

İstatistik Konseyi ile Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığından oluşturulmakta, Türkiye'deki resmi istatistiklerin bu Kurum tarafından üretilmesi, dağıtılması ve yayınlanması öngörülmektedir.

f. Analitik Bütçe uygulaması çerçevesinde kodlama sisteminin bütçe kapsamındaki kuruluşlar dışında kalan genel yönetim kapsamındaki kuruluşlara yaygınlaştırılması amacıyla bütçe uygulama talimatı çıkarılmıştır.

Maliye Bakanlığı tarafından 2005 yılında çıkartılan 11 sıra sayılı Bütçe Uygulama Talimatı ile analitik bütçe kod sistemi uygulamasının genel ve katma bütçeli idareler yanında 5018 sayılı Kanunun eki II sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler, III sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve IV sayılı cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumlarına 2006 yılında yaygınlaştırılması öngörülmektedir.

g. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 16 ncı maddesi çerçevesinde Orta Vadeli Program Mayıs ayı sonunda Orta Vadeli Mali Planda Temmuz ayı içinde kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

Ülkemiz kamu mali yönetimi sistemini yeniden düzenleyen ve bir yıllık bir ertelemeden sonra 2006 yılından itibaren yürürlüğe girecek olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYK) 16 ncı maddesi de esas olarak 3 yıllık bütçe sistemini (birinci yılı bütçe yılı kalan yıllar gösterge niteliğinde) benimsemiştir. Bu doğrultuda 16 ncı madde bu ilkenin uygulanması amacı ile hükümetçe iki doküman hazırlanmasını düzenlemektedir. Bunlar Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Plandır (OVMP).

Bu program ve planlar yeni bütçe sürecinin temel dokümanlarıdır. Politika ile plan,planla program, programla da bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek ve etkin kaynak dağılımı sağlamak amacıyla bu araçlar sisteme dahil edilmek istenmiştir. Gerek OVP gerekse OVMP bir ilk olması, 2006'nın geçiş yılı olarak 9. Beş Yıllık Kalkınma Planının ilk yılı olmaktan çıkarılması ve böylelikle plan ile OVP arasındaki bağın henüz tam kurulamamış olması gibi nedenlerle açıklanan eksiklikler bir ölçüde anlayışla karşılanabilirse de Türk Bütçe Sistemi açısından oldukça önemli bir araç olarak gördüğümüz bu dokümanların fazla vakit geçirilmeden dünyadaki örnekleri ile uyumlu bir hale getirilmesi ve bütçe sürecini belirlemesi önem taşımaktadır.

h. 5339 sayılı 2006 Yılı Programının Hazırlanmasına Dair Kanun ile dokuzuncu beş yıllık kalkınma planının uygulamaya girmesi bir yıl ertelenmektedir.

2005 yılında sona erecek Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının yerine hazırlanacak olan Dokuzuncu Kalkınma Planının, bu yıl ve gelecek yıl hazırlanarak 2007 yılı başından itibaren uygulamaya konulması için Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması bir yıl ertelenmekte, 2006 Yılı Programının Hükümet Programı ve izlenen politikalar doğrultusunda hazırlanarak yürürlüğe konulması hususunda Bakanlar Kurulu ise yetkili kılınmaktadır.

SUNUŞ

TEPAV Yönetişim Etütleri Programı çerçevesi içinde Kamu Maliyesi'ndeki gelişmeleri iki ekseninde izlemeye almış bulunmaktadır. Bunlardan birincisi temmuz ayından itibaren yayınlamaya başlanılan Mali İzleme Raporu'dur. Bu raporla esas olarak, bütçe uygulama sonuçları aylık olarak izlenmekte ve kamu maliyesinin herkesçe kolay anlaşılamayan bazı teknik hususlar konusunda, kamuoyu ve analistler aydınlatılmaya çalışılmaktadır. TEPAV'ın bu alandaki ikinci etkinliği “Mali Saydamlığın İzlenmesi” çalışmalarını devam ettirmek olacaktır.

Daha önceden TESEV bünyesinde yürütülen, A.Ü SBF ve Bilkent Üniversitesi öğretim görevlisi Ferhat EMİL ile ODTÜ öğretim görevlisi ve DPT uzmanı Hakkı Hakan Yılmaz tarafından geliştirilen bir metodolojiyle oluşturulan, Mali Saydamlık Endeksi'ne dayalı bu çalışmanın, kesintiye uğramaması için TEPAV bünyesinde devam ettirilmesi kararlaştırılmıştır.

Her iki araştırmacı tarafından 2005 yılının ilk altı aylık sonuçlarına göre hazırlanan bu çalışma, daha önce TESEV tarafından açıklanan 2004 yılı sonuçlarının devamı niteliğinde olup, son iki yılda bu konuda uzmanların ülkemizde mali saydamlığın hangi düzeyde olduğu konusundaki algılamalarını ölçmektedir.

TEPAV, bu çalışmanın kendi bünyesinde yürütülmesi ile bu alanda önemli bir boşluğun doldurulduğu inancındadır.