

MALİ SAYDAMLİK

İZLEME RAPORU

IV

M. Ferhat EMİL

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Maliye Bölümü Öğretim Görevlisi

H. Hakan YILMAZ

Orta Doğu Teknik Üniversitesi İİBF
İktisat Bölümü Öğretim Görevlisi

Temmuz 2006

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	2
I. MALİ SAYDAMLIĞIN İZLENMESİ: BAZI KAVRAMLARIN TEKRAR HATIRLATILMASI.....	4
I.1 Mali Saydamlık Sorununun Ortaya Çıkışı	4
I.1.1 Mali Saydamlığın Uluslararası Boyutu	4
I.1.2. Mali Saydamlığın Ulusal Boyutu	6
I.1.3 Mali Saydamlık Denince Ne Anlıyoruz ?.....	8
I.2 Mali Saydamlık ve Ülkemizdeki Son Durum	10
I.2.1 Genel Olarak Saydamlık Meselesinin Türkiye Boyutu.....	10
I.2.2 Mali Saydamlığın Öneminin Artmasına Yol Açan Dinamikler	14
I.2.3 IMF'in Son Mali Saydamlık Raporu Temelinde Ülkemizde Mali Saydamlığın Son Durumu Hakkında Bir Değerlendirme	20
II. 2005 SONU MALİ SAYDAMLIK ENDEKS SONUÇLARI	26
II.1 Endeks Türkiye Genel Sonuçları ve Önceki Endeks Sonuçlarıyla Karşılaştırılması.....	26
II.2 Ana İlkeler İtibarıyla 2005 Sonu Endeks Sonuçları.....	33
II.2.1 Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması	33
II.2.2. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi	35
II.2.3. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık.....	38
II.2.4. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık.....	42
II.2.5. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık.....	44
II.2.6. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik	47
III. GENEL DEĞERLENDİRME ve ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMA	50
Ek 1. IBP 2004 Yıl Bütçe Saydamlığı Özet Sonuçları	53

SUNUŞ

Mali saydamlığın ülkemiz kamu mali yönetiminin özellikleri de dikkate alınarak ölçülmesine yönelik olarak mali saydamlık izleme endeksi oluşturulmuş ve gelişmelerin bu endeks çerçevesinde izlenmesi amaçlanmıştır. Bir tür algılama endeksi olarak tasarlanan mali saydamlık izleme endeksi ile ülkemizde mali saydamlığın düzenli olarak ölçülmesi, problemli olarak görünen alanların ve geliştirilmesi gereken konuların saptanması ve hükümetlerin bu konudaki performanslarının değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Bu çalışmalar çerçevesinde mali saydamlığın izlenmesine yönelik olarak oluşturmayı amaçladığımız sistem için esas olarak IMF tarafından geliştirilen metodoloji takip edilmekle birlikte; tasarlanan yapı daha statik bir nitelik taşıyan IMF metodolojisine oranla çok daha kapsamlı, ülkemiz mali yönetim sisteminin özelliklerini dikkate alan ve böylece sistemde yapılacak düzeltmelerin de dinamik bir biçimde ve periyodik olarak izlenebileceği bir soru seti ve endeks hesaplama yöntemi üzerine oturtulmuştur. Bu çerçevede, çalışma kapsamında Türkiye'nin mevcut koşulları ve önündeki reform sürecinde göstereceği gelişmeler dikkate alan, mali saydamlık konusunda karar alıcıların ileriye yönelik niyetlerini de ölçebilecek bir yapı geliştirmeyi hedefleyen "Türkiye için Mali Saydamlık Değerlendirme Formu" hazırlanmıştır. Değerlendirme formu toplam altı ilkeye karşılık gelen altı bölüm ve toplam 108 sorudan oluşmaktadır. Bu ilkeler sırasıyla:

- 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 ana bölümün veya bir diğer ifadeyle ilkenin altında farklı dağılımda 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.

İlk sonuçlar 2004 Şubatında TESEV bünyesinde “Mali Saydamlık İzleme Raporu” başlığı altında yayımlanmış ve 2004 yılı başında ülkemizdeki mali saydamlığın ilk düzeyi tespit edilmiştir. Bu çalışmayı Mayıs 2005 tarihinde çıkan ikinci Mali Saydamlık Raporu takip etmiştir.

2005 yılının ikinci yarısından itibaren mali saydamlık izleme raporu TEPAV bünyesinde çıkarılmaya başlanmıştır. Kamu maliyesindeki gelişmelerin iki ana eksen çerçevesinde izlenmesi amacıyla TEPAV aylık bazda çıkarılan Mali İzleme Raporu yanında mali saydamlığı da programına almıştır. 2005 yılsonu için hazırlanan bu dördüncü rapor TEPAV bünyesinde çıkarılan ikinci mali saydamlık izleme raporudur.

I. MALİ SAYDAMLĞIN İZLENMESİ: BAZI KAVRAMLARIN TEKRAR HATIRLATILMASI¹

I.1 Mali Saydamlık Sorununun Ortaya Çıkışı

Kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak son yıllarda geliştirilen söylemlerin en popüler olanlarından birisinin devlet hesaplarında saydamlığın sağlanması olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Saydamlık, 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.

I.1.1 Mali Saydamlığın Uluslararası Boyutu

Son beş altı yıl içinde önce Latin Amerika daha ağırlıklı olarak da Uzak Doğu Asya’da ve en son ülkemizde yaşanan finansal krizler, bu alanda mevcut uluslararası yapıların (mimarinin) birçok zayıflığını ortaya koymuş bulunmaktadır. Bu zayıflıkların büyük bölümünün de ülkeler arasındaki büyük çaplı sermaye hareketleri ile ilişkili olduğu görülmektedir. Bu krizlerin en önemli sonucu, küreselleşmenin yararları kadar önemli risklerinin de olduğunu farkına varılmasıdır. Bu anlamda küresel piyasaların üç türlü “piyasa başarısızlığından” etkilendiğini ileri sürmek mümkündür. Bunlardan birincisi asimetrik enformasyon olgusudur. Uluslararası yatırımcılar borç verdikleri ülkelerdeki mali durum ve genel ekonomik gidişat konusunda o ülke otoritelerine göre daha az bilgi sahibidirler. Piyasa başarısızlığının ikinci unsuru negatif dışsallıklardır. Bilgi eksikliği ile de beslenen sürü psikolojisi bulaşma etkisi ile sadece bir ülkeyi değil benzer ülkeleri de

¹ Bu bölüm TESEV tarafından yayımlanan ilk “Mali Saydamlık İzleme Raporunun” birinci bölümünden alınmıştır. Bu konuda kurumsal ve kişisel hafızaların tazelenmesine katkı sağlaması ve araştırmacılardan gelen talepler doğrultusunda bu bölümü her defasında tekrarlamayı yararlı gördük.

sorunlar yumağı içine itebilir. Bu türden negatif dışsallıklar küresel piyasaların en önemli aksaklıklarından birisidir. Küresel Piyasa başarısızlığının üçüncü unsuru borç verenlerin herhangi bir olumsuzluk durumunda alacaklarını garanti altına alabilmelerine yardımcı olabilecek bir uluslararası sözleşme yaptırım hukukunun bu piyasalarda geliştirilememiş olmasıdır.

Bu gibi aksaklıkların sonucu olarak ortaya çıkan krizlerin bir daha olmaması veya olması halinde yaratacağı zararın en aza indirilmesi için bu türden piyasa başarısızlıklarının nasıl düzeltileceği ve bu konuda uluslararası kuruluşlara düşen görevlerin nasıl yeniden tanımlanacağı gibi hususlar özellikle 1997 yılından itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Bunun sonucunda, ülkelerde yaşanan ekonomik ve mali içerikli hareketler ile politika kararlarının ortak bir bazda takibi için kısaca “kodlar ve standartlar” olarak adlandırılan bazı düzenlemelerin oluşturulmasına başlanmıştır.

Bu kodlar ve standartlar esas olarak krizlerde zayıf halkalar olarak nitelendirilen üç ana nokta üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlar;

a. Makroekonomik Politika ve Verilerde Saydamlığın Sağlanması

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

b. Piyasa Mekanizmasının Kurumsal Altyapısının Güçlendirilmesi

- İflas hukuku
- Şirket Yönetim Tarzının İyileştirilmesi
- Muhasebe
- Denetim
- Ödeme sistemleri

c. Bankacılık ve Diğer Finans Sektörünün Düzenlenmesi ve Denetimi

- Bankacılık, Hisse Senedi, Sigorta sektörlerinde gözetim ve denetim

olarak özetlenebilir. Bu konu bir sonraki bölümde (1.2.3) detaylı bir şekilde yer almaktadır.

Uluslararası finansal mimarinin aksaklıklarından birisi olarak ortaya çıkan bilgi eksikliği kendisini en çok kamu maliyesi alanında hissettirmektedir. Konumuz açısından önemli olan mali saydamlık standartları böyle bir ortam içinde bu eksikliğin giderilmesine yönelik düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Gerçekten de krizler sonrası geliştirilen bu yaklaşımların odak noktalarından birisi, ekonomilerde yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde ve yayınlanmasında ve kapsamında karşılaşılan sorunlar ve gecikmeler olmuştur. Bu anlamda ekonomideki en büyük aktör olan devletin kamu açıkları, maliye politikaları, borçlanma politikaları ve bunlara ilişkin hesaplarının incelenmesi giderek önem arz etmeye başlamıştır. Bu çerçevede, devletin hesap ve işlemleri konusunda 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 temel unsurlardan biri olarak ele alınmaya başlanmıştır. Özellikle uluslararası piyasaların, ne kadar manipüle edilirlere edilsinler bir kere eldeki mevcut verilerin yetersiz, gizli, güvensiz ve bunlara dayanılarak alınan ekonomi ve maliye politikası kararlarının da yanlış olduğu kuşkusuna kapılmaları halinde çok çabuk ve olumsuz tepki vermeleri kamu maliyesi verilerinde saydamlık sorununu daha da ön plana çıkarmıştır. Sonuç olarak; kamu açıklarının gerçek boyutu, borç stoklarının sürdürülebilirliği ya da daha genel olarak kamunun kaynakları kullanabilme kapasitesi gibi konular ve bu alanlarda alınan maliye politikası kararlarının kalitesini sorgulayacak bir veri ve bilgi setinin her ülke için geçerli olabilecek standartlarının geliştirilmesinin önemi giderek daha fazla aciliyet kazanmıştır. Bu anlamda mali saydamlığın uluslararası boyutu ileride detaylı olarak ele alacağımız “IMF Mali Saydamlık En İyi Uygulamalar Tüzüğü” ve benzeri çalışmalar bünyesinde somutlaşmış bir biçimde bu sorunun üstesinden gelmek suretiyle uluslararası finansal mimarinin güçlendirilmesi ve finansal istikrarın sağlanmasında gerekli bir koşul olarak kendisini göstermektedir.

1.1.2. Mali Saydamlığın Ulusal Boyutu

Mali saydamlık uluslararası boyutta bir ölçüde borç verenlerin risklerini azaltma ve alacaklarını garanti altına alma çabalarının bir unsuru olarak görülebilirse de, kanımızca

mali saydamlık aslında kendisini ulusal boyutta daha fazla “hissettirmesi gereken” bir konudur. Burada “hissettirmesi gereken” derken bu nokta özellikle vurgulanmak istenmektedir. Zira uzun zamandır birçok ülkede o ülke vatandaşlarınca mali saydamlığın talep edilmesi, ancak bu saydamlığın olmamasının maliyetleri hissedildiği ölçüde mümkün olmaktadır. Bunun ülkeden ülkeye değişen bir çok nedenleri olmakla beraber mali saydamlık meselesinin devlet hesaplarının karmaşıklığı, teknik boyutunun fazlaca uzmanlık gerektirmesi, devlet muhasebesi gibi mali saydamlıkla yakından ilgili konuların hemen her ülkede soğuk ve sıkıcı konular olarak algılanması gibi nedenlerle toplumların günlük yaşamlarında faiz, borsa, döviz gibi alanlara oranla fazlaca ilgi uyandırmadığını söylemek mümkündür. Özellikle sivil toplum tipi örgütlenmelerin az olduğu, vergi ödeme bilincinin pek bulunmadığı toplumlarda mali saydamlığın kendiliğinden talep edilen bir konu olmaması yüksek bir olasılıktır.

Halbuki tarih boyunca iktisadi ve siyasi rejimlerin totaliterlikten demokrasiye doğru evrilmesinde ve yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım yetkilerinin kurallara bağlanmasında, bütçeler sosyal sözleşme fonksiyonunu yerine getirmişlerdir. Bu sosyal sözleşmenin aynı zamanda bir yetki devri içerdiğini gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Günümüzde bu yetki devri ulus adına onun temsilcisi durumunda olan parlamentonun bütçeyi onaylaması suretiyle icra organına kaynak bulmaya (vergi ve benzeri yükümlülükler salmaya) ve harcama yapmaya yetki vermesi şeklinde kendisini göstermektedir. Buna karşılık icra organı da devraldığı bu yetkinin siyasi ve hukuki sorumluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu anlamda, bütçe hakkının kullanılmasında devlet hesaplarının saydamlığının çok büyük önemi vardır. Zira toplumdan alınan kaynakların nasıl ve nereye kullanıldığının hesabının verilebilmesi bütçenin devlet ile toplum arasında bir sosyal sözleşme olma niteliğinin en önemli unsurudur. Bu hesabın kaynaklara tasarruf edenler tarafından en iyi biçimde verilebilmesi öncelikle toplumun bu konuda doğru biçimde bilgilendirilmesini gerektirmektedir.

Konuya bu açıdan yaklaşıldığında toplumca bütçelerin kullanımı ile ilgili hesabın sorulması ve bunun için mali saydamlık talep edilmesinin doğal ve otomatik bir süreç olması gerektiği akla gelse de, yukarıda söz ettiğimiz nedenlerden dolayı bunun her zaman böyle olmadığını da gözden uzak tutmamak gerekmektedir.

Durum böyle olunca mali saydamlık meselesinin ulusal boyuttaki önemi ilk aşamada daha çok finansal krizlerin etkisi ile ve bu konuda kendilerini görevli kılan uluslararası kuruluşların (IMF, WB, AB, OECD) inisiyatiflerini takip etmekle sınırlı kalmaktadır. Kuşkusuz krizlerin maliyetinin aynı zamanda saydamlık eksikliği ile orantılı bir biçimde artıyor olması ve bu durumun sosyal sorunlara yol açması giderek kamu sektörünün etkinliğinin, bir başka deyişle devlet mekanizmasının düzgün ve saydam çalışmamasının krizlerin oluşmasındaki rolünün de sorgulanmasına yol açmaktadır. Bu durum, daha sonra bu alanda bir vatandaş ve sivil toplum örgütlenmesinin bu yönde bir talep yaratmasını beraberinde getirmekte ve ulusal ve uluslararası dinamikler saydam devlet yapısı konusunda örtüşmeye, karşılıklı olarak birbirlerini etkilemeye ve böylece ulusal düzeyde de bu konuda bir sinerji yaratmaya başlamaktadır.

I.1.3 Mali Saydamlık Denince Ne Anlıyoruz?

Daha önce de belirttiğimiz gibi son yıllarda saydamlık terimi ulusal ve uluslararası boyutta daha fazla telaffuz edilmeye başlanmışsa da saydamlık konusunun sadece bir temenni olmaktan çıkartılarak içi dolu somut bir proje haline getirilmesi sanıldığı kadar kolay değildir.

“...(saydamlık) biraz anneliği tanımlamaya benzemektedir. Onu gördüğünüzde tanırımış gibi olursunuz ancak bizzat oturup tanımlamaya kalktığınızda oldukça güç bir iş olduğunun farkına varırsınız (Barry Potter, The IMF Fiscal Transparency Code, 1999).”

Ancak bu alanda son yıllarda oluşturulan literatür ve özellikle IMF tarafından geliştirilen standartlar temelinde 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.

Saydamlık anlaşılacağı gibi bilgi vermektir. Bilgi doğru karar vermeye, verilen doğru kararlar da iktisat politikalarında ve uygulamalarında daha iyi sonuçlar alınmasına yardımcı olur. Kuşkusuz burada verilecek bilginin sınırı, gizlilik derecesi ve piyasaları etkileme boyutu ile de bağlantılıdır. Ancak, geçmişte piyasaları olumsuz etkileyebileceği düşüncesi ile pek çok bilgi verilmezken, bugün yeterli ve standartları belirlenmiş bilgiden tasarruf etmenin piyasaları yanlış yönlendireceği ve olumsuzluklara yol açacağı, dünyada değişik zamanlarda yaşanan krizlerden sonra daha belirgin bir hale gelmiştir.

I.2 Mali Saydamlık ve Ülkemizdeki Son Durum

I.2.1 Genel Olarak Saydamlık Meselesinin Türkiye Boyutu

Türkiye’de geçmişte mali saydamlık konusunun bugün anladığımız anlamda ele alınıp sorgulandığına pek o kadar şahit olunmamıştır. Ama bugün tartıştığımız konuların geçmişte de zaman zaman gündeme geldiğini göstermesi ve mali saydamlık konusunda halen yaşadığımız sorunlara geçmişten bugüne bir ışık tutması açısından aşağıdaki alıntının ilgi çekeceğini düşünüyoruz.

“ 24 Şubat 1955’de sona eren 1954 Bütçesi bizzat tarafınızdan umumi efkara denk olarak takdim edilmiş, mecliste denk olarak müdafaa edilmiş, 1954 seçim kampanyasında denklik iddiası üzerinde ısrarla durulmuştur. Bu bütçe iddia edildiği üzere hakikaten denk mi idi, yoksa ofis zararları gibi hakikatte bütçede yer alması lazım gelen masraflar bir tarafa en az 150-170 milyon liralık kati ve nihai bir açıkla mı kapatılmıştı? ” (Kaynak: 15 Temmuz 1955 tarihli Cumhuriyet Gazetesinin “ CHP Maliye Vekilinin Polatkan’dan 11 suali ” başlıklı haberinde eski Maliye Vekillerinden İsmail Rüştü Aksal’ın dönemin Maliye Vekili Hasan Polatkan’dan cevaplandırmasını istediği sorular arasındaki 11. soru. Altı tarafımızdan çizilmiştir.)

Türkiye’de devlet hesaplarının saydamlığı meselesi aslında uluslararası pratikle beraber önem kazanmaya başlamıştır. Türkiye’de saydamlık konusunda çalışmalar da bu paralelde son birkaç yıl içinde yoğunluk kazanmıştır. Bunda hem yaşanan krizlerin, hem de uygulanmakta olan ekonomik program içinde yer alan taahhütlerin rolü olmuştur. Bu konuda şimdiye kadar yapılan çalışmalara geçmeden önce ülkemizde devlet vatandaş ilişkileri açısından mali saydamlığın ne anlama geldiği konusunda bazı değerlendirmelerde bulunmak gerekmektedir.

Saydamlık aslında kendi başına talep edilen bir konu olmamıştır. Saydamlığın öneminin kavranmasında başta da belirttiğimiz gibi bazı ön koşullar etkili olmaktadır. Bu önkoşullar gerçekleşmeden saydamlık talep edilemeyeceği gibi bu talebe karşılık verecek arzın yaratılması da mümkün olmamakta ve sonuçta taraflar (devlet ve vatandaş) olanla yetinmektedir. Şimdi bu önkoşulların neler olduğuna ülkemiz temelinde kısaca bakalım;

i. Vatandaşlık Bilinci ile Vergi Ödeme Bilinci Arasındaki Kopukluğun Giderilmesi

Bugün saydamlık talep etme durumunda olmanın birinci önkoşulu, vatandaşın ödediği vergilerin nereye harcadığını sorgulamaya başlamasıdır. Gelişmiş ülkelerde vergi mükellefi olma başlı başına bir bilinç meselesi olarak algılanırken, ne yazık ki ülkemizde ödenen vergilerin nereye gittiğini sorgulama ve bu anlamda devletten saydamlık talep etme bilincinin geliştiğini söylemek mümkün değildir. Bunun bir kaç nedeni olduğunu söylememiz mümkündür. Öncelikle ülkemizde vergi ve benzeri adlar altında topluma salınan yüklerin GSMH'ya oran olarak % 30'ların üzerinde olduğu söylenmekle beraber, bu vergilerin önemli bir bölümü vatandaşın nihai vergi mükellefi olarak ödediği vergiyi kendisinin beyan etmesi şeklinde olmamaktadır. Vatandaş gelirine yönelik olarak ne kadar vergi ödediği ile değil eline geçen net ücretle ilgilenmekte, vergiyi bir anlamda kendisinin ödediği yükümlülük olarak görmemektedir. Aynı şey sosyal güvenlik prim kesintileri içinde geçerlidir. Ayrıca, vergi mükellefi olma bilincini özellikle bu dönemde olumsuz etkileyen iki unsurdan da bahsetmek mümkündür. Bunlardan ilki toplam verginin % 40'ına yakın kısmını devletin nihai vergi mükellefi ve vergi sorumlusu olarak ödemesidir. Bu durum vergi yükünün yeterince hissedilmemesinde önemli bir rol oynamaktadır. İkinci unsur ise, dolaylı vergilerin toplam vergi tahsilatı içindeki payının son dönemde hızla yükselerek % 70'e ulaşmasıdır. Böylece beyana dayalı vergi tabanı göreceli olarak azalmıştır. Dolayısı ile vergi tabanının dar olması nedeni ile kalan kısmı ödeyenlerin haricinde hiç vergi ödemeyen çoğunluğun saydamlık talep etme gibi bir sorunları olmadığı düşüncesindeyiz.

Ekonomideki patronaj ilişkilerine dayalı ekonomi politikaları ile geçmişte toplumun vergi veren kesimleri de bunun karşılığını bir şekilde devletten almaya alışkın oldukları için (teşvik, ucuz kredi, sübvansiyon, gümrük vergileri vb, lisans ve izin müesseseleri) devletin harcamalarının ve yarattığı yükümlülüklerin neler olduğuna yakın zamana kadar fazla eğilen olmamıştır. Ayrıca yıllar boyunca köyden kente göçün bir sonucu olarak devletten hizmet talep eden ancak bunun bedelini ödemeye pek yanaşmayan vergi dışı sektörler kaçak gecekondular, arazi yağması, kaçak elektrik kullanımı gibi yollarla ve bunlara göz yumulması karşılığı siyasetçi ile oy pazarlığı sonucu bu sistem içinden paylarını almaya devam etmişlerdir. Sonuçta ülkemizde vergisini ödeyen vatandaş bilinci

ile saydamlık talep etme ve bunun temelinde hesap sorma güdüsünün pek gelişmediğini, sormak isteyenlerin de azınlıkta kaldığını düşünmekteyiz. Kuşkusuz bu görüşlerimize karşılık ülkemizde esasen böyle bir durumun mevcut olmadığı, vergi verme bilinci ile hesap sorma ve saydamlık talep etme arasında doğrudan bir ilişki kurulamayacağı, böyle bir ilişkinin kurulabileceği ülkelerin ABD gibi farklı kültürel yapı ve konumda olan ülkeler olacağı ileri sürülebilir. Yine de bu ilişkinin ülkemiz içinde geçerli olabilmesinin alt yapısının oluşturulmasının, saydamlığa katkı sağlayacağı da gözden uzak tutulmamalıdır.

ii. Bütçe Süreçlerine İlgili Gösterilmesi

Saydamlık talebi önemli ölçüde bütçe süreçlerine ilgi gösterilmesi ile paralellik arz etmektedir. Vergi ödeme bilinci ile de ilintili 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 belgelerini ve 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.

Kuşkusuz bu konudaki engellerden birisi de bütçe süreçlerinin dünyanın her ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de kamuoyunun gündeminde fazla bir yer işgal etmesine imkan vermeyen teknik, sıkıcı ve bürokrasi-egemen yapısıdır. Bütçe sistemi hazırlık süreçlerinin içe kapanık yapısı, muhasebe ve raporlama sisteminin karmaşıklığı ve jargonu ile daha baştan vatandaşı ve sivil toplum örgütlerini pek de aşına olmadıkları bir bilmece (fiscal maze) ile karşı karşıya bırakmakta ve bu alana müdahil olma isteği daha baştan etkisiz

kalmaktadır. Halbuki bütçe yapım sürecine vatandaş ve sivil toplum temelinde katkıda bulunulması hem bütçe politikalarının amaçladığı ekonomik ve sosyal sonuçların alınmasına yardımcı olabilir hem de devlet ile vatandaş arasında güven ortamını pekiştirecek, mali saydamlığı sağlayabilecek bir ortam oluşturulmasına imkan sağlayabilir.

iii. Demokratikleşme Talebinin Düzeyi

Mali saydamlık demokratikleşme ile de yakından ilgilidir. Aslında tarihte vergi koyma ve verme süreci ve buna geliştirilen tepkiler (tax revolts) demokratik mücadelede önemli bir paya sahip olduğu için demokratikleşme talebi ile mali saydamlık talebinin atbaşı gitmesi beklenir. Ülkemizde ise yönetenlerin vergi koyma talebine karşılık batıda olduğu gibi bir sorgulama ve direnme mekanizması geçmişte pek geliştirilemediği ve bunda devletin paternalistik (babaca) yapısı nedeni ile devletin hikmetinden sual olunamayacağı anlayışı egemen olduğu için demokratikleşme talebi ile vergi verme bilinci çoğu kez ilişkilendirilememektedir. Böyle bir ortamda demokratikleşme talebi kendisini daha çok başka alanlarda göstermektedir. Ancak başka alanlarda da olsa demokratikleşme talebinin artıyor olması saydamlık talebini de beraberinde getirebilir ve bu iki kavram birbirini destekleyebilir. Bu açıdan demokratikleşme düzeyi mali saydamlık talebi için önemli bir önkoşul olarak nitelendirilebilir.

iv. Siyasi ve Bürokratik Sahiplenme Derecesi

Mali saydamlık sorununun yukarıdaki önkoşullarla bağlantılı bir diğer boyutu konuya siyasi ve bürokratik düzeyde sahip çıkılmasıdır. Bu çalışmamızda muhtelif vesilelerle değindiğimiz gibi devlette mali saydamlığın sağlanması hoş ve şık bir söylem olmanın ötesinde detaylı teknik çalışmalara ihtiyaç gösteren kurumsal ve siyasi mantalitenin değişmesini gerektiren zorlu bir süreçtir. Bu süreç değişim ihtiyacına direnç gösteren siyasi ve/veya bürokratik unsurlarca bloke edilebilir. Böyle bir durumun varlığı, şayet yukarıda saydığımız diğer önkoşullar bu tavrı değiştirecek boyutta gelişim göstermemişlerse, mali saydamlık üzerinde ciddi bir engel oluşturabilir.

I.2.2 Mali Saydamlığın Öneminin Artmasına Yol Açan Dinamikler

Ülkemizde mali saydamlık için gerekli olan ön koşulların uzun süre hayata geçirilememiş olmasına rağmen son yıllarda bu konunun önem kazanmasına yol açan bazı dinamikler giderek bu önkoşulların da olgunlaşmasına ve böylece mali saydamlık talebinin artmasına yol açacak ortamı oluşturmaya başlamıştır. Aslına bu dinamikler başta da belirttiğimiz süreçlere uygunluk göstermektedir. Bunların başında uluslararası dinamikler gelmektedir. Bu dinamikler finansal krizler nedeni ile global piyasaların ve uluslararası kuruluşların mali saydamlık talebi ile yakından ilgilidir. Nitekim bu talep 1999 sonunda yürürlüğe konulan ve IMF ile uzlaşılan stand by düzenlemesi ile desteklenen niyet mektubu ve devamında ifadesini bulan saydamlık ve özellikle bütçe ve harcama yönetimi ile ilgili taahhütlerde somutlaşmış bulunmaktadır. Bu arada ülkemizde yaşanan krizler sonrasında özellikle başta kamu bankaları ile bankacılık kesiminde ortaya çıkan maliyet mali saydamlık mekanizmasına bir de ulusal boyut katmıştır. Krizlerin hem ekonomik hem de siyasal sonuçları bu sefer mali saydamlık meselesine devletin karşı karşıya olduğu mali riskler penceresinden bakılmasına yol açmış ve kamu harcama reformu ve mali saydamlık meselesi ülke gündemine yavaş yavaş da olsa oturmaya başlamıştır. Kuşkusuz IMF ve Dünya Bankası talepleri ile başlayan ve sonradan kriz dinamikleri ile ulusal boyutta da ilgi odağı olmaya ve talep yaratmaya yüz tutan mali saydamlık meselesinin arz yönü ise devletten gelen sistematik bir çaba olmaktan çok bürokrasinin bir bölümünün mevcut bilgi eksikliğini gidermeye yönelik girişimlerinde vücut bulmuştur. Şimdi bu dinamiklere biraz daha yakından bakalım.

i. Ekonomik Program ve Mali Saydamlık

Türkiye ekonomisinin uzun yıllardır karşı karşıya olduğu en temel sorunlardan birisi kamu açıklarının yüksekliği ve borç stokunda buna paralel olarak yaşanan artışlar ve kronik enflasyon olarak tanımlanabilir. Bu sorunlara çözüm bulma çabaları 1999 sonunda IMF ile üzerinde anlaşmaya varılan stand by düzenlemesi ile bir sonuca bağlanmış ve kur çapası, mali disipline ve başta bankacılık olmak üzere kamu sektöründe yapısal reformlara dayalı bir istikrar programı yürürlüğe konulmuştur. Programın mali saydamlık boyutu öncelikle kamu açığının doğru ölçülmesine yönelik problemlerin tanımlanmasına ağırlık vermiştir. Bu kapsamda başta kamu bankalarına ait olmak üzere daha önce kamu

hesaplarına yansıtılmayan ve bu nedenle de saydam olmayan uygulamaların en başat örneklerinden olan ve yarı mali işlemler olarak adlandırabileceğimiz görev zararları ödemelerinin kamu açığı tanımına dahil edilmesi, ödeneği olmadan görev zararı uygulamasına gidilmemesi, garantili borç ödemelerinin bütçe tablolarında gösterilmesi gibi daha kapsamlı bir kamu açığı tanımı yapılmaya çalışılmıştır. Özellikle saydamlık açısından bir sorun olarak görülen bütçe dışı fonların bütçe içine alınması yine ekonomik programın taahhütleri arasında yer almıştır. Niyet mektupları bu kapsamda IMF tarafından Mali Saydamlık Raporu hazırlanmasını da öngörmüştür. Bu çabalara paralel olarak Dünya Bankası da ekonomik programın mali saydamlık ağırlıklı yapısal yönünü desteklemek üzere Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi (PEIR) çalışmasını başlatmıştır. Bütün bu çalışmalar, esasında uluslararası finansal mimarinin krizlerin önüne geçilmesinde önemli saydığı kamu maliyesinde saydamlık standartlarına doğru ekonomik program çerçevesinde atılan adımlar olup, saydamlık meselesine olan uluslararası talebi göstermesi açısından önemlidir.

ii. Ekonomik Krizler ve Mali Saydamlık

Program uygulaması sırasında mali saydamlık sorunun yasal yönü ile ilgili (Bütçe dışı fonların kaldırılması) bazı adımlar atılmış ve bütçe tabloları daha fazla bilgi verir hale getirilmiştir. Ancak, 2000 ve 2001 yıllarında kısa aralıklarla üst üste yaşanan krizler, ekonomideki diğer aksaklıkların yanı sıra mali saydamlığın sağlanmasında gecikilmesinin ve kurumsal yapıların bu gerekliliğe ayak uyduramamasının da maliyetini gözler önüne sermiştir. Krizlerin açığa çıkardığı bu aksaklıkları şöyle sıralayabiliriz;

- Siyasal ve kurumsal unsurlar hem mali saydamlık hem de onun kadar önemli olan finansal kesim saydamlığının önünde önemli bir engel olarak ortaya çıkmıştır. Kısa süreli koalisyon ortaklıkları orta vadeli bakış açısı geliştirilmesini engellemiş ve buna paralel olarak bürokratik mekanizmaların da uzunca bir süreç içinde politize olması saydamlık meselesinin ikinci planda kalmasına yol açmıştır.
- Bu durumla paralel olarak ekonomik karar mekanizmaları tarafından dağınık ve parçalı bir yapıda karar alınması, alınan kararların kalitesini etkilemiş ve krizlerde önemli bir unsur haline gelmiştir. Bu hususlar kendisini özellikle yarı mali

işlemler (quasi fiscal activities) ve mali riskler olarak nitelendirilen ve normal kamu hesapları içinde yer almayan ancak devlete önemli riskler yükleyen işlemlerde kendisini göstermiştir. Bu kapsamda kamu bankalarının birikmiş görev zararlarının zamanında ödenmemesi ve bankacılık sorunlarının zamana yayılarak ertelenmesi gibi nedenler bu sektörün likidite ve bilanço problemlerini arttırmıştır. Ancak bu risklerin kamu hesaplarında açık biçimde görünmemesi, bir diğer deyişle saydamlık eksikliği, sonuçta 2001 yılı itibarıyla en az 40 milyar dolara yakın bir yükün devletçe üstlenilmesine, kamu borçlarının GSMH'ya oranının % 90 seviyesine çıkmasına ve bunun yanı sıra ekonomik ve siyasal açıdan birçok maliyete yol açan önemli bir etken olmuştur. Bir başka deyişle hem kamu maliyesinin saydam olmaması ile hem de finansal sektördeki saydamlık eksikliği bu maliyeti arttıran önemli unsurlardır.

Sonuç olarak, ekonomik krizler saydamlık yokluğundan da kaynaklanan bu maliyetlere 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 taşır hale gelmiştir. Nitekim bu gelişmelerin de etkisi ile Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Yasası çıkarılarak borç ve risk yönetiminin daha saydam hale gelmesi ve raporlama standartlarının geliştirilmesi, yine çıkarılan yeni kamu ihale kanunu ile kamu ihalelerinde uluslararası standartlara uygun şekilde rekabetin ve şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır. En son olarak ise Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile bütçe sürecinde muhasebe, denetim ve mali raporlama konularında saydamlaşmayı sağlayacak bazı adımlar atılmıştır. Bu anlamda ekonomik kriz bizatihi saydamlaşma konusunda atılan adımların hızlandırılmasını sağlayan bir dinamik yaratmıştır. Kuşkusuz atılan bu adımların yeterliliği, siyasal iradenin ve kurumsal kapasitelerin uygulamada saydamlığı sağlama niyetleri ayrı bir tartışma konusu olabilir.

iii. Avrupa Birliği Süreci ve Saydamlaşma

Saydamlık konusu AB gibi bölgesel bütünleşmelerde 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 açılardan ele alındığında mali saydamlaşma ilk bakışta daha çok IMF ve Dünya Bankası girişimleri ile özdeşleşmiş gibi görünse de, Avrupa Birliğine uyum süreci ve demokratikleşme yolunda atılan adımların mali saydamlık konusunda katalizör etkisi gösterdiğini söyleyebiliriz. Avrupa Birliği fonlarının kullanılmasında Avrupa Birliği müktesebatının saydamlığa ve hesap verilebilirliğe verdiği önem, bu bağlamda mali kontrol standartlarının geliştirilmesi konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılması talebi, Birliğe girmek isteyen ülkelerin saydamlık standartlarını kendi ulusal mevzuatlarına yansıtma konusunda ciddi bir unsur olmuştur. Aday ülkelerin Avrupa Birliğinin Maastricht kriterlerine uyum, istikrar veya yakınlaşma (stability or convergence) programlarına uyumları geniş ölçüde sahip oldukları mali bilginin kalitesine ve saydamlığına ihtiyaç gösterdiği için; orta vadeli bütçe sistemi, bütçe dışı işlemlerin sınırlandırılması ve bütçe içine alınması, muhasebe ve denetim standartlarının oluşturulması, merkezi idare–yerel yönetim arası mali ilişkilerin netleştirilmesi gibi alanlarda sağlanacak gelişmelerin Birliğe giriş sürecini daha da kolaylaştıracağı beklentisi, mali saydamlığın Avrupa Birliği sürecindeki önemini diğer aday ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de arttırmış bulunmaktadır.

iv. Ulusal Düzeydeki İnisiyatifler ve Mali Saydamlık

Mali saydamlık konusunda devletin bir şeyler yapmaya başlaması, önceden de belirttiğimiz gibi, devletten gelen sistematik bir yaklaşım şeklinde ortaya çıkmamıştır. Her ne kadar 1995 yılında Dünya Bankası desteği ile başlatılan PFMP (Public Financial Management Project-Kamu Mali Yönetim Projesi) kamu harcama sisteminin bütçe hazırlama, uygulama ve bir ölçüde denetim alanında yenilenmesi bağlamında mali saydamlık ve raporlama konusuna da değinmişse de, bu proje hem siyasal sahiplenme eksikliği hem de ekonomi yönetiminin merkezi kuruluşlarının kendi aralarındaki

kurumsal rekabet ve yetki paylaşımı konusundaki sorunları nedeni ile uygulamada yürütülememiştir. Ancak bu proje sırasında edinilen tecrübe, bürokrasinin bir bölümünde bu konunun öneminin daha da anlaşılmasının ve tartışılmasının da yolunu açmıştır.

Buna karşılık özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ekonomi ve maliye bürokrasisinin konunun önemi konusundaki sınırlı ilgisi entellektüel düzeyde daha bir yoğunluk kazanmıştır. Bu konu ile ilgili yine sınırlı sayıda akademisyen ile başlatılan çalışmalar ve diyalog ile kamu harcama yönetiminin iyileştirilmesi ve mali saydamlığın sağlanması konusunda ilk başlarda pek de kimsenin ilgisini çekmeyen bazı çalışmalara imza atılmaya başlanmıştır. Bu çalışmaların entellektüel düzeyden uygulama aşamasına geçmesi ve mali saydamlığa bir alt yapı oluşturması bakımından dikkat çeken bir inisiyatif de Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü bünyesinde başlatılan saymanlıkların otomasyonu projesi (SAY2000i) projesidir.

Mali saydamlık konusunda başlangıçta bu şekilde gelişme gösteren inisiyatiflerin daha resmi bir nitelik kazanması “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” çalışmaları kapsamında kurulan “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu” tarafından hazırlanan rapor ile mümkün olmuştur. Bürokrasiden, akademisyenlerden ve sivil toplum örgütlerinden 50'ye yakın katılımcının katkısı ile hazırlanan rapor, ülkemizde kamu harcama sisteminin sorunları ve bunun mali saydamlığa yansımaları konusunda uzun bir aradan sonra ilk kez sistematik tespitler yapan ve çözüm önerileri getiren rapor özelliği taşımaktadır.

Bürokrasinin bu sürece katkısı bununla sınırlı kalmamıştır. Uluslararası kuruluşların 2000 yılından itibaren konuya eğilmeleri sonucunda hazırlanan iki rapor da esasen Özel İhtisas Komisyonu raporu ekseninde konuyu değerlendiren raporlar olma özelliği taşımıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi bu raporlardan birincisi IMF tarafından geliştirilen Standart ve Kuralların Karşılanması Raporu (Report on Observance of Standards and Codes-ROSC) doğrultusunda yine IMF tarafından oluşturulan “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü / Code of Good Practices on Fiscal Transparency (kısaca Fiscal ROSC)“ metodolojisine dayalı ve ekonomik ve mali istatistiklerin saydamlık dahil kapsamlı bir değerlendirmesi için geliştirilen standart değerlendirme formları çerçevesinde yapılan ve Temmuz 2000'de yayınlanan “IMF Turkey-Review of Fiscal

Transparency and Selected Public Expenditure Management Issues / Türkiye - Mali Saydamlık ve Seçilmiş Kamu Harcama Yönetimi Konularının Gözden Geçirilmesi Raporu“ dur. Diğerisi ise Dünya Bankası’nca Ağustos 2001’de yayınlanan ve kısaca PEIR olarak bilinen “Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi-Turkey, Public Expenditure and Institutional Review-Reforming Budgetary Institutions for Effective Government” isimli çalışmadır. IMF raporu esas olarak IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü temelinde bir değerlendirme yaparken, Dünya Bankası raporu kamu harcama yönetim sisteminin süreçlerine eğilen, bu konudaki aksaklıkları tespit eden ve buna göre üç yıllık bir stratejik eylem planı çerçevesinde çözümler getiren bir özellik taşımaktadır. Özellikle Dünya Bankası raporunun hazırlanmasında Özel İhtisas Komisyonu’nda görev alan katılımcılar ile DPT, Hazine, Maliye, Sayıştay başta olmak üzere harcamacı kuruluş temsilcileri de yoğun bir biçimde görev almış ve rapor böylece sadece bir Dünya Bankası raporu olmanın ötesinde yerli katma değerin oldukça yüksek bir biçimde yansıtıldığı bir rapor olma özelliği taşımıştır. Kuşkusuz bu süreç içinde muhtelif, seminer ve panellerde mali saydamlık meselesine kamuoyunun dikkatinin çekilmesinde bürokrasinin katkısı olmuştur.

Sayıştay’ın 2000 yılından itibaren çıkardığı Hazine İşlemleri Raporları da dikkatlerin mali saydamlık meselesine yönelmesinde rol oynamıştır. Bu çalışmalara ek olarak 2002 yılında yine IMF tarafından hazırlanan Mali Yönetim Değerlendirme Raporu (Fiscal Management Assesment Report) ile, daha önceki IMF çalışmaları çerçevesinde ve paralelinde ve bütçe odaklı olarak mali yönetim sistemi ve kapasitesi saydamlık bağlamında da değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, mali saydamlık meselesi hem uluslararası kuruluşların ve ekonomik krizlerin hem de demokratikleşme ve Avrupa Birliğine giriş sürecinin tetiklediği, bürokrasinin de bir ölçüde bu ihtiyaca yanıt vermeye çalıştığı, ulusal farkındalığın arttığı bir ortam içinde bugün artık siyasal otoritenin kayıtsız kalamayacağı bir aşamaya doğru evrilmiş bulunmaktadır.

I.2.3 IMF'in Son Mali Saydamlık Raporu Temelinde Ülkemizde Mali Saydamlığın Son Durumu Hakkında Bir Değerlendirme²

Uluslararası Finansal Mimarinin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları ve Mali Saydamlık

IMF Türkiye Mali Saydamlık raporu Mart ayı içinde yayınlanmıştır. Rapor ülkemiz kamu yönetimi hesaplarının ve makro süreçlerinin Mali saydamlığının durumu hakkında saptamalar içermektedir. Önce IMF mali saydamlıkla niye ilgilenmektedir bunu hatırlamakta yarar vardır. Latin Amerika krizlerinden başlayarak gelişmekte olan ülkelerin uluslararası finans sistemine uyum sağlamasındaki en zayıf halkanın bu ülkelerin kamu açıkları olduğu fikri ağır basmaya başlamıştır. Kamu açıklarının ülkenin gerçek mali pozisyonunu ve yükümlülüklerini gereği gibi ölçmemesi ve yayınlanmaması o ülkeye akacak fonların risk primini yükselttiği gibi, alacaklıların bir kriz olasılığını yeterince önceden göremeyip ona göre tedbir almalarının da önündeki en büyük engel olarak görülmeye başlanmıştır. Bunun sonucunda da uluslararası finansal mimari 1990'lı yılların sonuna doğru yeniden yapılandırılırken IMF ve Dünya Bankası'na verilen rol bu konudaki veri yayınlama ve gözetim standartlarının yeniden tanımlanması olmuştur. Bu standartlara uyulup uyulmadığının IMF ve Dünya Bankası misyonlarınca ayrı ayrı veya bir arada değerlendirilmesi sonucunda yayınlanan raporlara da “ ROSCs - Reports on Standarts and Codes / Standart ve Kodların Gözlenmesi Raporları “ adı verilmektedir. Bunlar 3 alanda 12 standart ve kod sistemini (ROSCs) kapsamaktadır. Bu alanlar Politika Saydamlığı (policy transparency) , Mali Kesim Düzenleme ve Denetimi (financial sector regulation and supervision) ile Piyasa Güvenilirliği (market integrity) alanlarıdır.

IMF'nin mali saydamlık değerlendirmeleri de bu raporlama alanlarından politika saydamlığı içinde “ mali saydamlık modülü” olarak yer almaktadır.

Mali saydamlık modülü “IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” nde öngörülen; rollerin ve sorumlulukların açıklığı, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama sürecinin açıklığı, bilginin kamuoyu tarafından erişilebilirliği ve verilerin güvenilirlik derecesi gibi

² Bu bölüm TEPAV Mali İzleme Raporu Şubat 2006 sayısındaki “Mali Saydamlık, Yine ve Yeniden...” IMF'in Mali Saydamlık Raporu Ne Anlatıyor ?” başlıklı bölümden alınmıştır. Hafıza tazelenmesi ve bizim hazırladığımız raporla bir arada değerlendirme yapılmasına olanak sağlanması için burada tekrarlanmaktadır.

alanlarda IMF heyetinin ülke otoriteleri ve bağımsız gözlemcilerle yaptığı görüşmeler sonrasındaki kanaatlerinin yer aldığı bir rapor olarak daha sonra kamuoyuna açıklanmaktadır.

IMF Türkiye ile ilgili ilk mali saydamlık raporunu 2000 yılında hazırlamış, bu rapor daha sonra 2002 yılında güncellenmiştir. Dolayısı ile son rapor bu konuda hazırlanan üçüncü rapor olma özelliğini taşımaktadır.

Mali Saydamlık Raporu Nelere İşaret Ediyor?

IMF Mali Saydamlık Raporu temelde 2000 yılı ile karşılaştırıldığında mali saydamlıkta aşama kaydedildiğini ifade etmektedir. Ancak bu konuda atılması gereken adımlar olduğuna da işaret etmektedir. Dolayısı ile raporu bir bütün olarak “ gelişme var ama...” şeklinde ifade edilebilecek yumuşak bir bakış açısına sahip olarak nitelendirebiliriz. Ancak sonraki değerlendirme bölümünde ifade ettiğimiz gibi biz henüz IMF kadar iyimser bir bakış açısına sahip bulunmamaktayız.

IMF olumlu sayılacak adımlar olarak neleri görüyor? Neye “ ama “ diyor? — Özet bir bakış:

- Mali Olmayan kamu kurumlarının görev zararları artık bütçede gösterilmektedir ama Borç Yönetimi Kanunu’ndaki yapılan değişiklikler bunlara ilişkin bazı geçmiş işlemlerin bütçe dışında yapılmasına imkan vermektedir.
- Özelleştirmenin yasal çerçevesi açık ama özelleştirme gelirlerinin bütçeye yazılması saydam değildir.
- Enerji, tarım ve haberleşme alanında yaratılan düzenleyici kurulların yasal çerçevesi iyileştirilmiş ama bunların aldıkları kararların maliyet ve faydası konusunda kamuoyu bilgilendirilmemektedir. Bu tür düzenleyici kurum kararlarındaki gecikmeler, özel kesim üzerinde ciddi maliyetler ve ileride devlet üzerine yük bindirebilecek yarı mali işlemler yaratabilir.
- İller bankası yerel yönetimlere yardım etmektedir ama bazı işlemleri saydam değildir.

- Yerel Yönetim Borçlanması bazı izinlere ve sınırlara tabidir ama yerel yönetimler için sınırsız borçlanma riski de bulunmaktadır.
- Yeni bir Mali Yönetim Kanunu (5018 sayılı yasa-KMYKK) çıkarılmıştır ama bu yasanın diğer yasalara bir üstünlüğü olmadığı için ilgisiz kanunlarla bu yasaya istisnalar getirilmekte ve bütünlüğü bozulmaktadır.
- Bu yasa bütçe yönetimine iyileştirme getirecektir ama hala üç kurum (Hazine, Maliye, DPT) bütçe sürecinde rol almaktadır. Bu da bütçe yönetimini parçalı kılmaktadır.
- Bütçenin kapsamı genişlemiştir ama bazı bütçe dışı fonların sistem dışı kalmasına devam edilmektedir.
- Vergilemenin kurumsal yapısında ilerleme kaydedilmiştir ama vergi sisteminin karmaşık ve takdire dayalı olma özelliği devam etmektedir.
- Kamu görevlilerinin tabi olacağı etik kurallar tanımlanmıştır ama özellikle hesap uzmanlarının görevlerinden ayrıldıktan hemen sonra mükellefler adına Maliye Bakanlığı'nda iş takip etmeleri bu alanda ciddi bir zayıflığa işaret etmektedir.
- Bütçe hazırlama sisteminde parçalı ve tek yıla dayalı yapı KMYKK sayesinde düzelecektir ama sistemin içinde mevcut olan özellikle yatırım bütçesi ile cari bütçenin ayrı ayrı kuruluşlarca yapılmasından kaynaklanan zayıflıklar devam edecektir.
- Bütçe raporlama sisteminde gelişme kaydedilmiştir ama yeni politikaların getireceği maliyetler konusunda yeterli bilgi verilmemektedir.
- Harcamacı kuruluşlar tarafından girişilen taahhütlerin kaydı yeterince tutulmamaktadır.
- İç Kontrol sistemi KMYKK tarafından önerilmiştir ama hala bu konudaki düzenlemelerde eksiklikler vardır.

- Kamu İhale Kanunu ile özerk bir Kamu İhale Kurumu yürürlüğe girmiştir ama sözkonusu kanun birçok kez değiştirilerek bu alanda istisnalar yaratılmıştır.
- Gelir İdaresi’nde otomasyon, iç kontrol sisteminde ilerleme sağlamıştır ama İdarenin iç denetim sistemi henüz oluşturulmamıştır.
- Gelir İdaresi’nde özerklik düzeyinde ilerleme sağlanmıştır ama bu İdarenin dış etkilere yasa yolu ile net bir biçimde korunma mekanizması oluşturulmamıştır.
- Mevcut bütçe raporlama sisteminde kamusal faaliyetlerin sonuç ve performanslarına yer verilmemektedir.
- Yeni KMYKK ile bütçe belgelerinin içeriğinin kalitesi ve kapsamının iyileşeceği ümit edilmektedir ama bütçe dışı işlemlerin bütçe belgelerinde gösterilmesinde(vergi harcamaları, garantilerin maliyeti, sosyal güvenlik yükümlülüklerinin bugünkü değeri gibi) zayıflıklar vardır.
- KMYKK mali verilerin takvime bağlı olarak yayınlanmasını öngörmektedir ama mali verilerin yayınlanma takvimi hala ilan edilmemiştir.
- Bütçe verilerinin güvenilirliği düzelmiştir ama bütçe gerçekleştirmeleri ile hedefler arasındaki sapmanın nedenleri açıklanmamaktadır.
- Mali yönetim sisteminde gelişme sağlanmıştır ama ödenmemiş yükümlülüklerin birikmesinin izlenmesi yapılamamaktadır.

IMF Neyi tavsiye ediyor?

IMF Mali Saydamlık Raporu bu eksikliklerin giderilmesi için bir dizi öneri de getirmektedir. Buna göre;

- Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nda, sık sık başka kanunlarla değiştirilmesinin önüne geçmek için bu kanunun diğer kanunlara karşı önceliğinin olmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

- Kamu Mali Yönetimi'nde kurumsal dağınıklığı önlemek için, özellikle çok yıllık bütçe sistemine geçiş ile birlikte bütçe sürecinde tek bir kuruluş yetkili kılınmalı veya Hazine, Maliye ve DPT arasında biçimsel bir eşgüdüm mekanizması kurulmalıdır.
- Harcamacı kuruluşların vakıfları ortadan kalkmalı, İller Bankası merkezi yönetim kuruluşu olarak sınıflandırılmalı, döner sermaye kuruluşları, ticari nitelik taşıyorlar ise merkezi yönetim bütçesi dışına çıkarılmalıdır.
- Sayıştay kapasitesini nasıl arttıracığına dair bir strateji belgesi çıkarmalıdır.(Sayıştayın bu belgeyi çıkarması hem IMF hem de Dünya Bankası tarafından yaklaşık 5 yıldır talep edilmektedir.)
- Maliye Bakanı'nın yıllık denetim planlarını onaylaması ve vergi uyumsuzluklarının çözümlenmesindeki yetkisi kaldırılmalıdır.
- Kamudaki bütün bütçe dışı borç tasfiyeleri bütçe içine alınmalı ve gayri safi olarak gösterilmelidir.
- Bütün yarı mali işlemler bütçe belgelerinde detaylı olarak analiz edilmelidir.

IMF Mali Saydamlık Raporu üzerine kısa bir değerlendirme:

TEPAV Mali İzleme raporlarını yayınlamaya başladığı Temmuz 2005 den bu yana mali saydamlık konusuna özel bir önem vermiş ve 2005 yılına ait olarak yayınladığı Mali Saydamlık İzleme Raporu'nda da bu hususu ayrıntılı bir biçimde değerlendirmiştir. Bu çalışmalarımızda özellikle iki husus öne çıkmıştır: KMYKK' da başka kanunlarla yapılan düzenlemelerle bütçe dışı işlem yaratılması ve kamu kurum ve kuruluşları arasındaki borç alacak işlemlerinin bütçe dışında netleştirilmesidir. Buna paralel olarak özellikle sağlık harcamalarındaki yükümlülük biriktirilmesi ve bunun bütçe açığının doğru hesaplanmamasına yönelik etkileri de çalışmalarımızda sıkça öne çıkan konular olmuştur. Mali Saydamlık Raporu'muzda ise özellikle vergi idaresinin bağımsızlığına yönelik tereddütler anketimizi yanıtlayan uzmanların ortak endişe alanlarıdır.

Bu açıdan bakıldığında IMF Mali Saydamlık Raporu, TEPAV raporlarında çok daha açıklıkla belirtilen zayıflıkları aynı paralelde dile getirmektedir. Ancak bunu IMF dili ile, daha yumuşak bir biçimde kamuoyunun ve otoritelerin dikkatine sunmaktadır (IMF muhtemelen resmi otoritelere bu konudaki tereddütlerini daha açık ifade ettiği ayrı bir rapor daha sunmuş olabilir). IMF'nin raporu bu alanda bizler için bilinmedik yeni bir husus ilave etmemektedir.

Öte yandan IMF, raporunda her ne kadar Mart 2006'ya kadar olan gerçekleştirmeleri dikkate aldığını ifade ediyorsa da, raporun omurgası yaklaşık bir yıl öncesine dayandığı için bu zaman zarfında KMYKK uygulamasında geriye dönüş niteliği taşıyan ve mali saydamlığa aykırı birçok düzenlemenin de gerçekleştiği gözden uzak tutulmamalıdır.

IMF raporunda sık sık KMYKK uygulamaya geçince mali saydamlığın düzeleceği ümidi ifade edilmekte ve “ama” vurgusu ile de tereddütler belirtilmektedir. TEPAV ise eğer KMYKK tam anlamı ile uygulanabilirse mali saydamlık endeksinde 15 puana yakın artış olabileceğini uzun zamandır dile getirmektedir. Ancak son zamanlardaki uygulamalar mali saydamlık konusundaki endişelerin sadece mali izleme yapan TEPAV gibi “bütçe takipçilerinde” değil, daha yumuşak ifade etseler de IMF gibi kuruluşlarda da olduğu anlaşılmaktadır.

II. 2005 SONU MALİ SAYDAMLIK ENDEKS SONUÇLARI

II.1 Endeks Türkiye Genel Sonuçları ve Önceki Endeks Sonuçlarıyla Karşılaştırılması

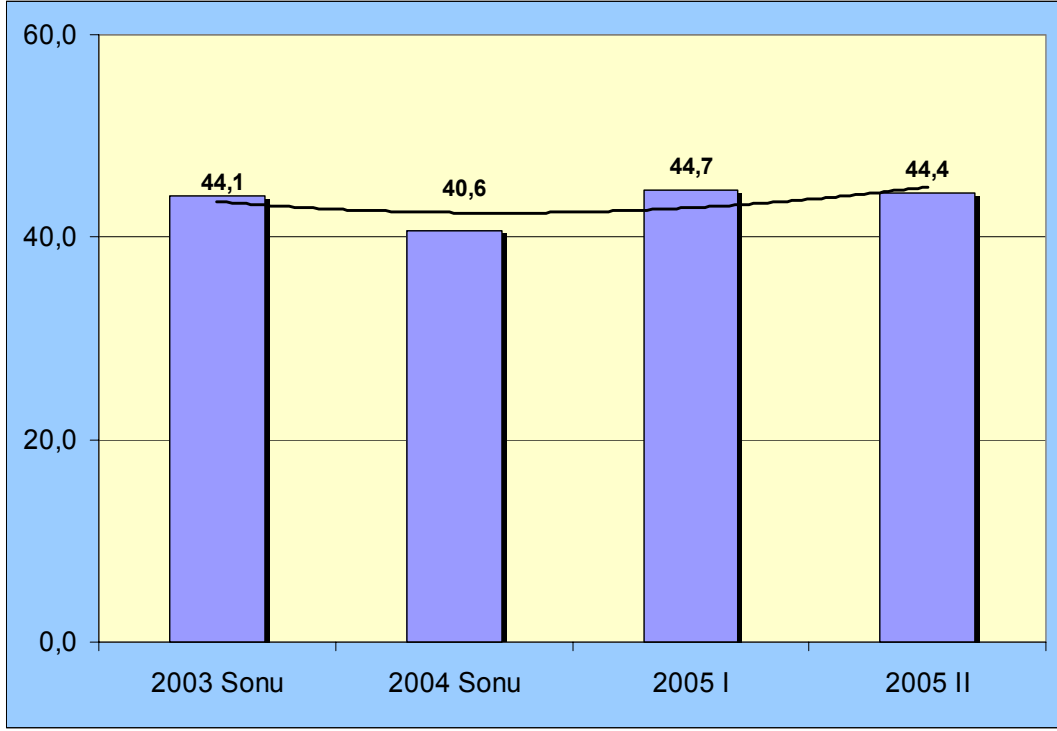
Türkiye’de mali saydamlığın izlenmesi amacıyla geliştirilen değerlendirme formu bu çalışma kapsamında dördüncü defa konusunda uzman bürokrat, teknokrat, denetim elemanı, akademisyen, sivil toplum örgütü üyesi ve basın temsilcisi olmak üzere toplam 20 katılımcı tarafından doldurulmuştur. Mali Saydamlık İzleme Endeksi’nin oluşturulmasına da katkı veren ve değerlendirme kurulu üyeleri olarak tanımlanan katılımcıların hepsi önceki mali saydamlık değerlendirme formlarını da dolduran üyelerdir.

Türkiye Mali Saydamlık İzleme Endeks Değeri 2005 yılsonu itibarıyla % 44,4 oranında çıkmıştır. Endeks değeri 2005 yılının ilk yarısı için yapılan endeks değerine göre 0,3 puan gibi oldukça küçük bir düşme içinde olurken, önceki yıl değerlerine göre ise geçen endeksle başlayan iyileşmesini devam ettirmiştir. Bununla birlikte, değişimlerin gerek oransal artış gerekse puan olarak düşük düzeylerde olması, bir önceki raporda belirttiğimiz endeks değerinin yerinde sayması (patinaj yapması) sürecinin devam ettiğini bize göstermektedir.

Bu çalışma sonucunda elde edilen endeks değerleri önceki endekslerde ulaştığımız genel sonucu pek değiştirmemektedir. Bir başka deyişle “katılımcıların ortak algılaması olarak mali saydamlık düzeyinin yeterli olmadığı ve mali saydamlığın iyileştirilmesi gerektiği” ortak algılama noktasıdır.

Bu açıdan mali yönetim sistemimizde mali saydamlık anlamında beklenen ve hedeflenen iyileşmeye henüz ulaşılmadığını düşünüyoruz.

Grafik 1. Mali Saydamlık İzleme Endeksi Sonuçları



Üçüncü mali saydamlık endeks sonuçlarına, katılımcıların dahil olduğu meslek grubuna göre bakıldığında; bürokrasi önceki endeks değerlerinde olduğu gibi mali saydamlık algılamasında artış eğilimini devam ettirerek % 46,1 ile genel endeks değerinin üstünde çıkarken, basın % 42 ile hem bir önceki endeks değerinin hem de ortalama değerin altında kalmıştır. Akademisyen ve sivil toplum örgütü üyelerinden oluşan üçüncü grubun ortalama algılamasını gösteren endeks değeri ise bir önceki endeks değerinin altında kalarak % 43,2 oranında çıkmıştır. Buna göre bürokrasinin gelişmeleri olumlu algılama düzeyi, diğer gruplara göre hem daha yüksek hem de artış yönünde olmuştur.

Yukarıda belirtildiği gibi dördüncü endeks (2005 II) genel değeri 2004 yılı sonuçları bir yana bırakıldığında, diğer endeks değerleriyle hemen hemen aynı düzeyde çıkmıştır. Bununla birlikte mali saydamlığın ölçülmesinde kullanılan ana ilkeler itibarıyla bakıldığında, her bir ilke ve alt kalemleri açısından katılımcıların algılaması farklılaşmaktadır.

2005 sonu itibarıyla mali saydamlığın ne durumda olduğunu gösteren Dördüncü endeks değerinin, yapılan hukuki düzenlemelere rağmen, öncekilere oranla bir sıçrama

gerçekleştirememesi yani bir anlamda hala patinaj yapmasına neden olan gelişmeleri şöylece özetleyebiliriz.

Olumlu algılamının artış gösterdiği ilkeler;

1. Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması.
2. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi.
3. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık

Olumsuz algılamının artış gösterdiği ilkeler;

1. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık.
2. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık.
3. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik

olarak ortaya çıkmaktadırlar.

Aşağıdaki tablo ve devamında bu konuda bazı genel saptamalar yaptıktan sonra ilerleyen bölümlerde her bir ilke bazındaki gelişmeler ele alınmaktadır.

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

	Endeks Değerleri (%)				Değişim (%)			5018*
	2003 Sonu	2004 Sonu	2005 I	2005 II	2005 II /2003	2005 II /2004	2005 II /2005 I	Sonrası
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44,1	40,6	44,7	44,4	0,6	9,3	-0,8	60,2
I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	43,6	46,4	51,5	53,5	22,6	15,2	3,8	52,4
II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45,1	41,3	45,8	48,1	6,8	16,6	5,1	62,3
III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40,1	36,4	44,2	41,0	2,3	12,7	-7,2	62,7
IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41,7	35,4	39,7	41,2	-1,1	16,5	3,8	61,3
V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	49,7	44,7	45,4	44,2	-11,1	-1,2	-2,8	66,0
VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	44,3	39,6	41,6	38,2	-13,8	-3,6	-8,3	56,2

* Değerlendirme formunun ileriye ve geriye simüle edilerek doldurulma imkanı bulunmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun çıkmış ve etkin bir düzeyde uygulamaya girmiş olduğu varsayımında endeks değeri % 55-60 arasında çıkmaktadır. Dolayısı ile bu sütunu “ yasa tam uygulansa idi endeksin almasını beklediğimiz azami değer” olarak nitelendirebiliriz.

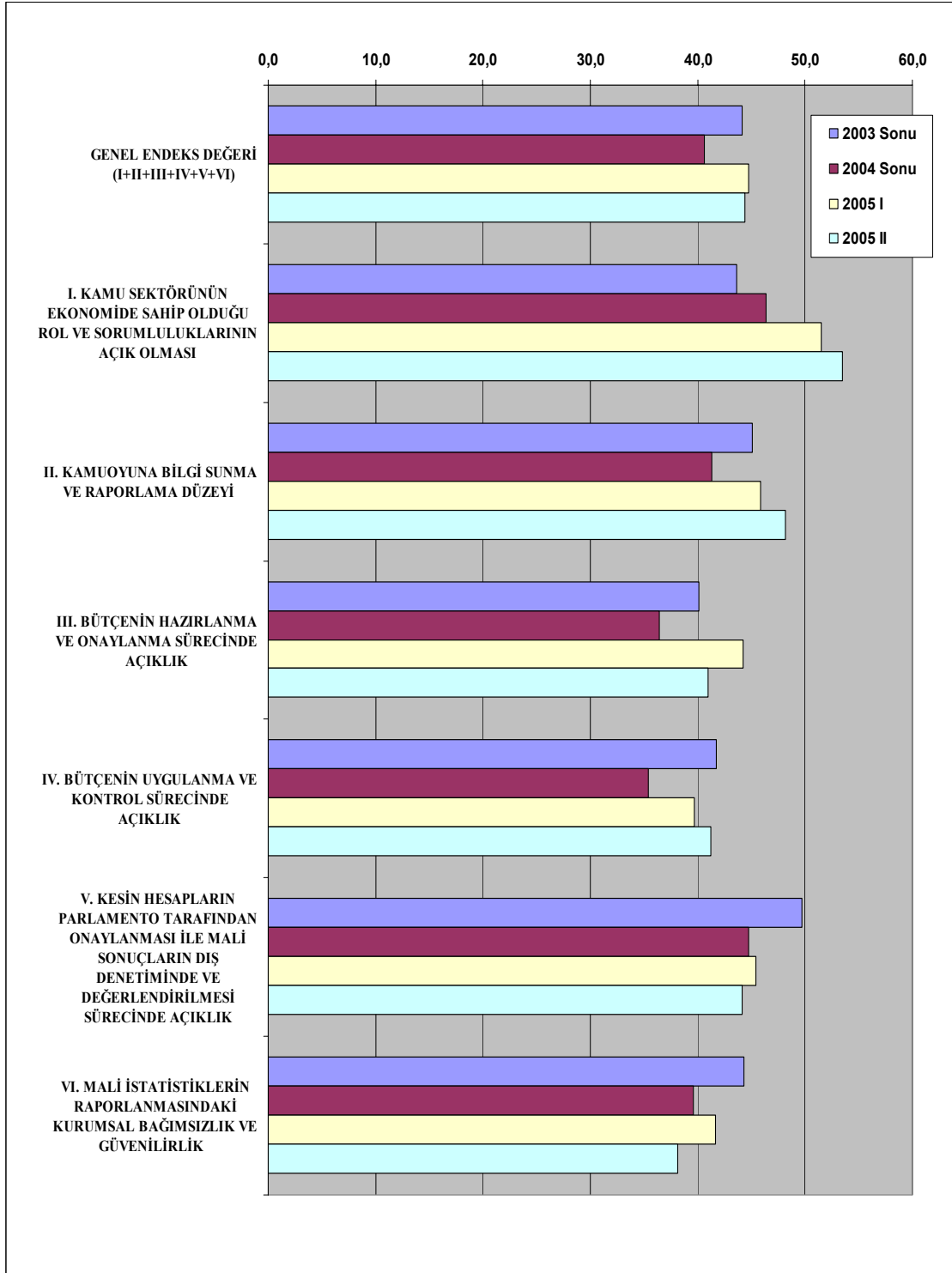
2005 sonu itibarıyla yapılan değerlendirmede önceki endekslere göre öne çıkan temel farklılıklar şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması ile kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi başlıklarını taşıyan birinci ve ikinci ilkelerdeki olumlu algılama son endekste de devam etmiş ve endeks değeri yükselmiştir. Özellikle birinci ilkede olumlu algılama düzeyi endeksler arasında ana ilkeler itibarıyla en yüksek çıkan değer olmuştur. İlkeler itibarıyla başlangıç koşullarına göre en büyük iyileşme kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumluluklarının açık olması ilkesinde yaşanmıştır. Olumlu algılamadaki gelişme % 23 oranında gerçekleşmiştir.
- İkinci ilke olan kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi ilkesi olumlu bir gelişme göstermekle birlikte, alt ilkeler itibarıyla öne çıkan temel sorun alanı bütçelerin vatandaşla iyi anlatılamaması noktasında yoğunlaşmaktadır. Hükümetin bütçenin tümünü, hizmet üretmekten sorumlu kuruluşların da kendi bütçelerini vatandaşın anlamasını kolaylaştıracak şekilde sunmadıkları ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği yapmak konusunda gerekli çabayı göstermemeleri olarak özetleyeceğimiz olumsuz algılama bu endeks çalışmasında yükselmiştir. Bu tespit anketin kapsadığı zaman diliminin 2006 yılı merkezi yönetim bütçesi hazırlıkları ile yeni bütçe sistemine geçildiği dönem olması nedeni ile önem taşımaktadır.
- Mali saydamlık endeksinin ölçmeye esas olan üçüncü ilkesi bütçe hazırlığı ve onaylanması sürecindeki açıklıktır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile bütçe hazırlığı ve bütçe onaylanmasına yönelik uygulama 2005 yılında 2006 yılı bütçesi için başlamasına rağmen üçüncü ilkeye yönelik olumlu algılama beklendiği düzeyde çıkmamıştır. Bu ilkenin düşük çıkmasında, ileride detaylarına gireceğimiz gibi, bütçe hazırlanması sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişimin ve temel risklerin açıklanmaması ile maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların

maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlölüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanmaması konusundaki algılamalar etkileyici olmuştur.

- Dördüncü ilke olan bütçenin uygulanma ve kontrol sürecindeki açıklık hususunda ise endeks olumlu bir seyir izlemiş ancak; yılbaşında bütçe ile açıklanan makro ekonomik çerçevenin bütçe politikalarındaki gelişmelerin ışığında yıl ortasında sistematik olarak gözden geçirilmesi alt ilkesi bu endeks çalışmasında en düşük düzeye gerilemiştir.
- Beşinci ilkeye yönelik olarak parlamentoya sunulan kesin hesapların ve dış denetim raporlarının vatandaş tarafından anlaşılabilir formatlarda hazırlanmaması konusundaki sorun bu değerlendirme döneminde de önemli düzeyde artarak devam etmiştir.
- Altıncı ilke olan mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik ilkesi % 38,2 oranı ile hem bir düşüş eğilimi içine girmiş hem de ilk defa ana ilkeler içinde en düşük düzeyde gerçekleşmiştir. Bu dönem içinde algılamadaki en çarpıcı olumsuz gelişme altıncı ilkede gözlemlenmiştir. Bu ilke açısından önemli olan bir diğer nokta da gelişmenin yönünün son dönemde olumsuza dönmeye başlamış olmasıdır. Katılımcılar içinde özellikle basın, akademisyen ve sivil toplum örgütü üyelerinden oluşan grup bu ilkenin uygulamada etkin bir şekilde çalışmadığını düşünmektedir. Dolayısı ile kamu maliyesi istatistiklerinin kalitesi ve veri bağımsızlığı konusu ciddi bir saydamlık problemi olarak kendisini göstermektedir.

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



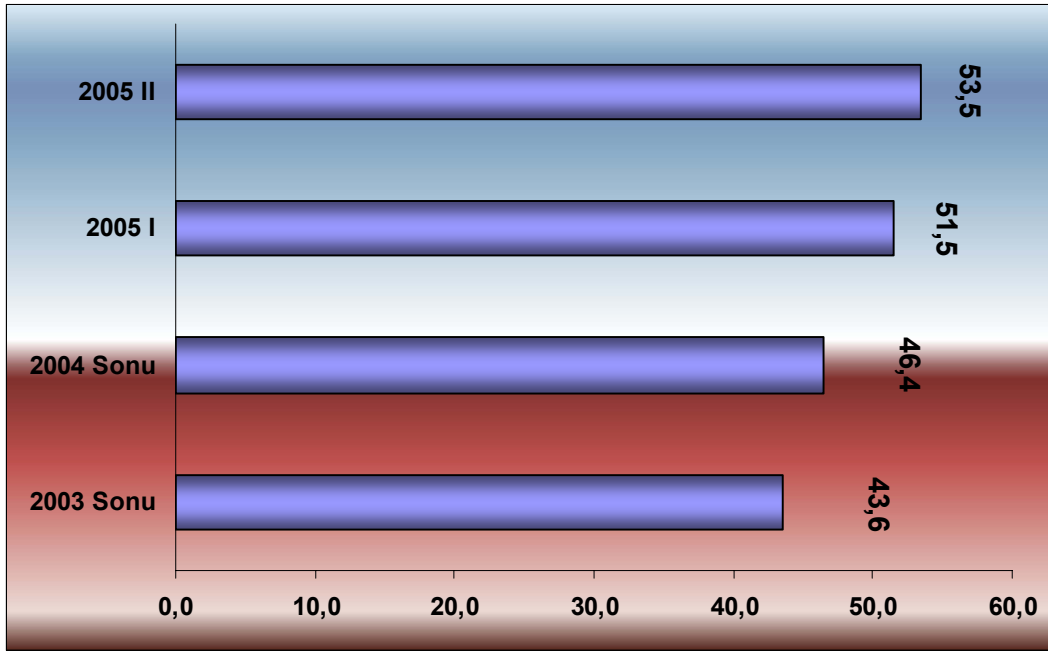
II.2 Ana İlkeler İtibarıyla 2005 Sonu Endeks Sonuçları

Endeks sonuçlarının, değerlendirme formu kapsamında geliştirilen altı temel ilke çerçevesinde, ne düzeyde bir gelişme içinde olduğu bu bölümde ele alınmaktadır. Mali saydamlığın izlenmesi çerçevesinde geliştirilen altı temel ilkenin almış olduğu değerler ve dönemsel değişimler, özellikle alt ilkeler itibarıyla öne çıkan farklılıklar da ele alınmak suretiyle, burada değerlendirilmektedir.

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

Bu ilke temel olarak mali saydamlığın, kamu sektörünün kapsamı ve karar mekanizmasının kurumsal yapısı ile ilgili konularını ilgilendirmektedir. Kamusal hizmeti üreten birimlerin rol ve sorumlulukların yasal çerçevesi ile ilgili kurumsal mekanizma ne kadar açıksa, mali saydamlığın da bundan o kadar olumlu etkilenmesi beklenir. Bu dönemde bu ilkenin ölçümünde olumlu algılamının devam ettiği ve % 53,5 oranı ile en yüksek endeks değerinin bu ilkede ortaya çıktığı gözlemlenmiştir. İlk değerlendirme formu çalışması kapsamında % 43,6 oranında çıkan endeks değeri sürekli bir artış eğilimi içinde olmuş ve dördüncü değerlendirme kapsamında % 53,5 oranına yükselmiştir.

Grafik 3. Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması İlkesinin Almış Olduğu Endeks Değerinin Gelişimi



Özellikle İstikrar 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 algılamaya yaratmış ve bu alt ilkenin yüksek değer almasında temel belirleyici unsurlar olmuştur denilebilir.

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

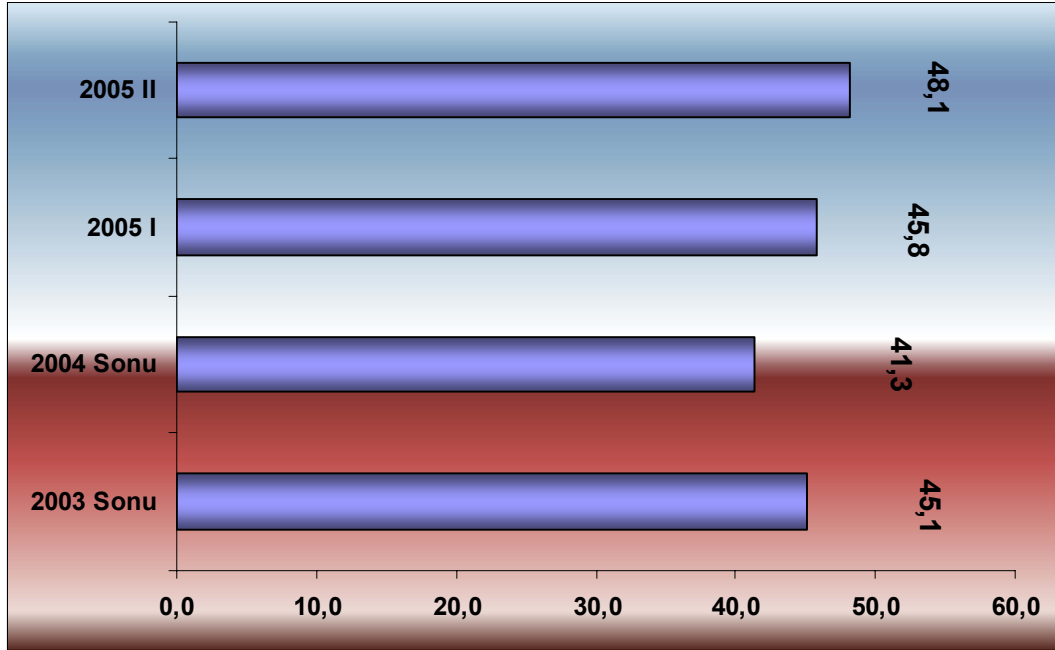
I	KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	53,5	100,0
I.1	Kamu sektörünün ekonominin geri kalan diğer kısmından sınırları açık bir şekilde ayrılması, kamu sektörü içinde politika oluşturma ve mali yönetimle ilgili rol ve sorumluluklarının iyi tanımlanması	51,0	100,0
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	48,3	100,0
I.3	Vergi ve benzeri yasal yükümlülüklerin açık bir yasal çerçeveye dayanması, anlaşılabilir, ulaşılabilir ve herkese eşit derecede uygulanabilir olması	53,0	100,0
I.4	Kamu Görevlilerinin tabi olduğu etik standartların mevcudiyeti ve açıklığı	61,6	100,0

II.2.2. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi

Kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi değerlendirme formu gerek soru sayısı gerekse alt ilkeler bakımından değerlendirme formunun en kapsamlı bölümüdür. İkinci ilke kapsamında mali saydamlığa yönelik olarak belli standartlarda ve düzenli bir bilgi akışının ne düzeyde ve kalitede olduğu burada değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Bütçe başta olmak üzere kamuoyuna sunulan mali belgelerin kapsam ve kalitesi ile birlikte bilginin elde edilebilir ve anlaşılabilir olması da bu ilke çerçevesinde sorgulanmaktadır. Dolayısı ile bu ilke genel olarak bütçeyi yapan ve uygulayan kurumların kamuoyunu bilgilendirme eğilimi ve katılımcıların bu eğilimi algılamasını ölçmeye çalışmaktadır.

Kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi dördüncü değerlendirmede önceki değerlendirmelere göre artmış ve % 48,1 oranına çıkmıştır.

Grafik 4. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi İlkesinin Almış Olduğu Endeks Değerinin Gelişimi



Geçen raporda belirttiğimiz gibi 5018 sayılı KMYKK ile uygulanan IMF destekli istikrar programı çerçevesinde mali raporlamaya ilişkin olarak getirilen düzenlemeler ve

taahhütler bu endeks değerinin genel ortalamanın üstünde olmasına ve dönem içinde artmasına yol açmıştır.

Bu bölümde olumlu algılamanın yüksek çıkmasında, 5018 sayılı kanun ile birlikte merkezi yönetim bütçesi uygulamasına geçilmesi, mali raporlamaya ilişkin yükümlülüklerin sisteme girmesi, bütçe sürecinde genel yönetime ilişkin olarak mali raporlar çıkarılmaya başlanması belirleyici olmuştur diye düşünülmektedir.

5018 sayılı Kanun ile birlikte bütçe uygulanmasında bütçe kanunlarına saydamlığa aykırı hükümlerin ilave edilmesi konusundaki olumsuz algılamada azalmıştır. Yine, uygulanan mali program çerçevesinde kamu açıkları ve faiz dışı fazla olmak üzere mali raporlama kapsamının genişletilmesi ve daha düzenli hale getirilmesi iyileşmenin devam etmesi üzerinde etkili olmuştur.

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

II	KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	48,1	100,0
II.1	Genel yönetim ve bütçe dokümanlarının bu kapsamdaki kurumları ve faaliyetlerini kapsayacak şekilde kamuoyuna raporlanması	43,1	100,0
II.2	Bütçe ile sunulan dokümanların toplam gelir ve giderlerle, mali açıklar konusunda tam ve ayrıntılı bir bilgi setini kamuoyuna sunması	63,1	100,0
II.3	Bütçe kanuna ilave edilen hükümlerle saydamlığa aykırı düzenlemelere gidilmesi ve bunun yaygınlık kazanması	56,6	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	44,4	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	16,1	100,0
II.6	Mali raporların düzenli olarak belli standartlarda yayınlanması ve bu konuda yasal bir yükümlülüğün varlığı	54,7	100,0
II.7	Bütçe ve bütçeye ekli dokümanların parlamentoya sunulduğu gün başta medya olmak üzere, sivil toplum örgütleri ve ilgili taraflarca elde edilebilmesi	39,1	100,0
II.8	Genel yönetim başta olmak üzere kamu sektörüne ait gelir-gider farklarının (mali açıklar; klasik açık, ilkel fazla, işlevsel açık gibi) bütçe uygulama sürecinde düzenli raporlanması	67,9	100,0

(**) Bu tablodaki yüksek değerler olumlu algılamanın arttığı değerler olarak yorumlanmalıdır.

Bununla birlikte, dördüncü endeks değerlemesinde öne çıkan sorun alanlarından bir tanesi bu ilkede kendisini göstermiştir. II.5 numaralı “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” alt ilkesi en düşük değerini bu endeks döneminde almıştır. Başta basın olmak üzere bürokrasi dışındaki grupların bu ilkeye ilişkin olumsuz algılaması oldukça yüksek bir noktaya ulaşarak endeks değeri ortalama % 16,1’e kadar düşmüştür. Bürokrasi dışındaki gruplarda ortalama olarak bu oran % 10’un da altına düşmektedir.

Önceki endekslerde de bu oran ortalama % 30’lar gibi düşük değerlerde çıkmakla birlikte bu endekste % 15’lere yaklaşması, yeni uygulamasına geçilen bütçe sisteminin ilgili otoriteler tarafından kamuoyuna iyi bir şekilde anlatılamadığını göstermektedir. Diğer yandan, bu sonuç reformların uygulamasına ilişkin olarak mali saydamlığa yönelik olumsuz algılamının olduğunu ortaya koyması bakımından da önemli görülmelidir.

Buradan çıkarılacak ders, başta Maliye Bakanlığı olmak üzere sorumlu kamu kurumlarının yeni sistemi taraflara iyi anlatması ve uygulamaya ilişkin belirsizlikleri ortadan kaldıracak çeşitli çalışmaları yapmasıdır. Başarılı reform deneyimine sahip olan ülke uygulamalarının bize gösterdiğine göre, reform veya değişim sadece yasa değiştirmek ve değiştirilen yasaları uygulamaya çalışmakla değil aynı zamanda bunu ilgili taraflara iyi bir şekilde anlatarak onların desteğini almakla, tarafların sahiplenmesini sağlamakla mümkündür.

Bu olumsuz algılamının devamında bütçe ve bütçeye ekli belgelerin parlamentoya sunulduğu gün başta medya olmak üzere sivil toplum örgütleri ve ilgili taraflarca elde edilme düzeyi konusundaki endeks değeri bu değerlendirme ile ilk defa % 40’ın altına düşmüştür.

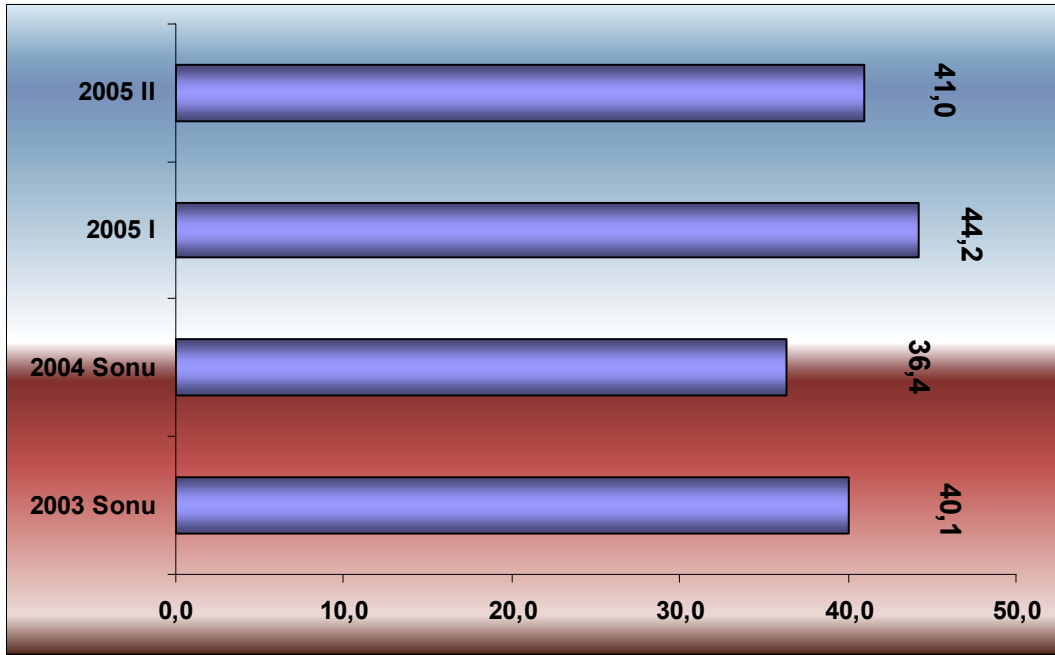
Sonuç olarak; bu ilkedeki genel düzelmeyi esas olarak yasal değişikliklerin kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama konusunda bir beklenti yarattığı şeklinde yorumlamak mümkündür. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi bu raporlamanın basit ve anlaşılabilir olmaması hususu üzerinde durulmaya değer bir durumdur.

II.2.3. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık

Bu ilke ile mali karar alma sürecinin merkezi olan bütçenin hazırlanması ve onaylanması sürecindeki mali saydamlık ölçülmeye çalışılmaktadır. Bir önceki bölümle çeşitli paralellikler olmakla birlikte esas olarak burada bütçe sürecinin ilk aşaması olan bütçenin hazırlanması ve sonrasında parlamentoda onaylanması aşamasındaki saydamlık değerlendirilmektedir. Bu anlamda, bütçeyi belirleyen makroekonomik çerçeve ile mali politikaların ne düzeyde açık bir şekilde ortaya konduğu ve bunların hangi saydamlık düzeyinde bütçe hazırlama sürecine yansıtıldığı, devam eden ve/veya yeni uygulamaya konan politikaların getirdiği yükümlülükler, personel istihdam politikası ile kamu mal ve hizmet alımları ile ilgili düzenlemeler de mali saydamlık açısından bütçe hazırlık süreci ile ilişkilendirilerek ele alınmaktadır.

5018 sayılı Kanunun 2005 yılının ikinci yarısında 2006 yılı merkezi yönetim bütçe hazırlıklarında geçerli olmak üzere uygulamaya girmesine rağmen bu ilkenin % 41 ile genel ortalamanın ve bir önceki endeks değerinin altında çıkması beklentilerin aksine bir gelişme olmuştur. Başlangıç düzeyi olan 2003 sonuna göre endeks değerinde düşme olmamakla birlikte, daha yakın geçmişteki endeks değerlerine oranla böyle bir gelişmenin ortaya çıkmasında bütçe hazırlığı uygulamasında yaşanan son pratiğin etkili olduğu düşünülmektedir.

Grafik 5. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık İlkesinin Almış Olduğu Endeks Değerinin Gelişimi



Bu değerlendirmede endeks değerini aşağıya çeken en önemli gelişme, III.3 nolu “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. Bu alt ilkenin endeks değeri bir önceki endeks çalışmasına göre 16 puan düşerek başlangıç düzeyi olan % 20’lere gerilemiştir. Bu gelişmeye, mali risklerin artmaya başladığı bir dönemde bu risklerin bütçe sürecinde yeterince dikkate alınmadığı ve bütçe oluşturulurken öngörülen varsayımlarda değişim ihtiyacı ortaya çıktığında bunun sürece yansıtılmadığı algısının artmaya başlaması temel sebepler olarak görülmektedir.

Benzer şekilde, III.2 nolu “maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlülüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması” alt ilkesinin önceki endeks değerlerindeki düşük düzeyini sürdürmesi buradaki bir diğer önemli sorundur. Özellikle yapısal nitelikli birçok mali yasanın bu dönemde parlamentoda görüşülmesi ve yasalaşma sürecinin tamamlanması bu alt ilkenin önemini artırmıştır. 5018 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinde açık bir şekilde, hükümetin ve yasa teklifi hazırlayanların getirilen düzenlemenin mali

boyutunun orta vadeli hesaplamalarla ortaya koymalarını düzenlenmekle birlikte, 2006 yılından beri parlamentoya sunulan hiç bir yasa da bu amir hükme uyulmaması buradaki olumsuz algılama düzeyini artırmıştır. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasındaki ilişkinin hangi etkinlik düzeyinde çalıştığını göstermesi açısından da bu alt ilke önemli görülmelidir. Dolayısı ile politika yapıcıların parlamentoya mali yük getirecek yasa tasarılarını sunarken bu yükün hesabını da vermesi açısından bu değerin düşük çıkması anlamlı bulunmuştur.

Kutu 1

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 14 üncü Maddesinin Uygulaması:

14 üncü Maddenin Uygulanmaması

5018 sayılı Kanun tasarı halinde TBMM'ne geldiğinde alt komisyonda yapılan görüşmelerde yeni politikaların maliyetlerinin ve gelecek döneme ilişkin mali yüklerinin ortaya konması amacıyla aşağıda değişik hali bulunan 14 üncü madde eklenmiştir. Komisyon ve Genel Kurul'da kabul gören Madde, Kanun ile birlikte yasalaşmış ve mali sistemimize önemli bir yenilik olarak girmiştir.

Kanun'un 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun'un 10 uncu maddesiyle "ödenek türleri itibarıyla" ibaresi madde metninden çıkarılmış değişik hali şu şekildedir:

“Gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarıları

Madde 14- Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklerler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri eklenir.”

Kanun maddesi açık bir şekilde kanun tasarılarının getireceği mali yükün orta vadeli program çerçevesinde en az üç yıllık dönem için hesaplanmasını ve tasarı metnine eklenmesini öngörmektedir. Yine, Türkiye için bu dönemde oldukça önem taşıyan sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi gerektiği madde de düzenlenmektedir. Bu şekilde yeni politikaların mali sistemi ne tür bir mali yükümlülük içine

sokacağı önceden belirlenmiş, dolayısı ile gerek karar alıcılar gerekse kamuoyu bu konuda bilgilendirilmiş olmaktadır.

Kanun maddesinin önce 2005 yılında uygulamaya girmesi beklenmiş ama gerek siyasi yapı gerekse bürokrasi kanun maddesinin kanunun yürütmesine ilişkin sonradan getirilen ilave düzenlemelerle ancak 2006 yılında uygulamaya girmesinin mümkün olacağını ifade etmiştir. 2006 yılına girildiğinde ise TBMM'ne sunulan orta vade de gelir ve gider yapısını etkileyen tasarıların hiç birinde, söz konusu Kanun maddesinin olması gerektiğini söylediği hesaplar gerekçelerde yer almamıştır. Kamu politika önerilerinin taraflar açısından doğru anlaşılması için gerekli olan bu bilgilendirmenin yapılamaması, algılama zayıflığının ve asimetrik bilginin varlığının devam etmesine yol açmaktadır.

Diğer yandan orta vadeli program ve orta vadeli mali plan uygulamasına geçilmesi (III.1) ile III.4 ilkesindeki nispeten yüksek olumlu algılama, genel algılamanın daha aşağıya düşmesinin önüne geçmiştir. Gelecek dönemde bu iki önemli aracın etkin bir şekilde kullanımının getireceği güçlü mali yönetim mali saydamlığın da artmasını beraberinde getirecektir.

Tablo 4. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık İlkesi
Endeks Sonuçları (%)

III	BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	41,0	100,0
III.1	Bütçe hazırlama sürecinde makro çerçevenin ve maliye politikası amaçları ile bütçe politikasının açık bir şekilde ortaya konması	57,2	100,0
III.2	Maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması	23,3	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	22,5	100,0
III.4	Bütçe hazırlanması sürecinde merkezi kuruluşlar arasındaki rol ve sorumlulukların açık olması ve koordinasyonun sağlanması	56,6	100,0
III.5	Personel istihdamı ve kamu alımları ile ilgili düzenlemelerin standart ve kamuya açık olması	46,0	100,0
III.6	Hazırlanan bütçenin ve eklerinin parlamentoya ayrıntıda sunulması ve parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması sürecinin açık olması	40,4	100,0

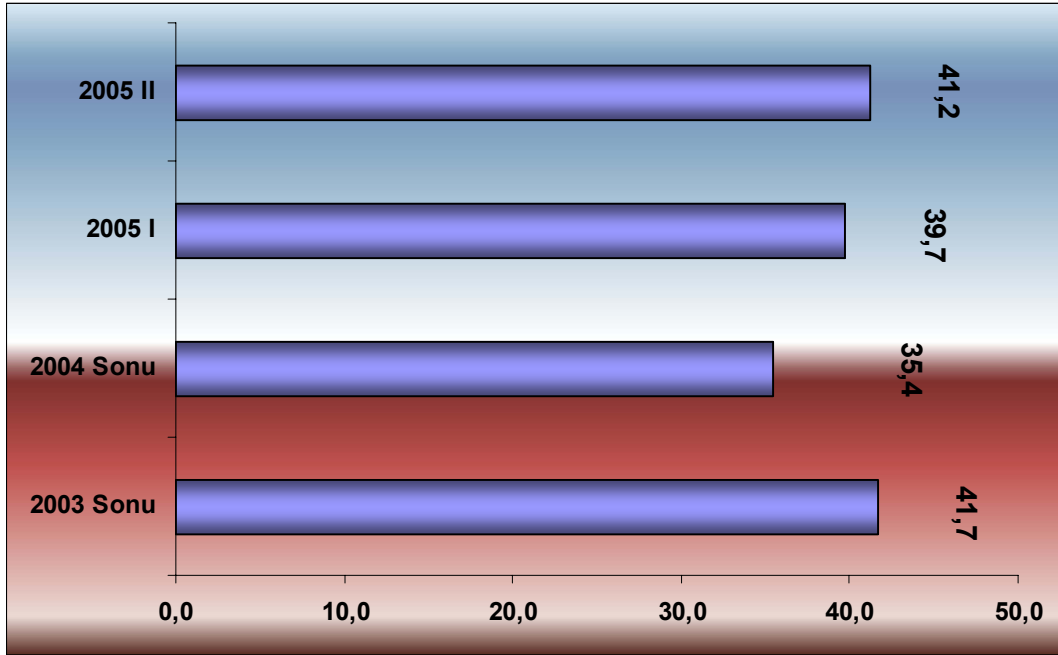
II.2.4. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık

Parlamentoda kabul edildikten sonra uygulamaya konulan bütçenin uygulamada mali saydamlık açısından değerlendirilmesi bu bölümde yapılmaktadır.

Dördüncü endeks çalışmasında bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde açıklık ilkesi % 41,2 oranı ile bir önceki endeks ve 2004 sonu endeks değerine göre daha yüksek oranda çıkmıştır.

2003'den bugüne bu ilkenin endeks değeri dalgalı bir yapı göstermekle birlikte, dönem başı ve dönem sonu değerleri açısından önemli bir değişme olmadığı ancak bir önceki endeks değerine göre bir iyileşmenin gözlemlendiği izleyen grafikten de görülmektedir.

Grafik 6. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık İlkesinin Almış Olduğu Endeks Değerinin Gelişimi



Bu ilkede olumsuz algılamayı belirleyen alt ilkeler bir önceki endeks çalışmasında olduğu gibi; IV.3 numaralı “yıl başında bütçe ile açıklanan makro ekonomik çerçevenin bütçe politikalarındaki gelişmelerin belirleyiciliğinde yıl ortasında sistematik olarak gözden geçirilmesi” ile IV.5 numaralı “vergi idaresinin yasal olarak siyasal etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması”

alt ilkeleri şeklinde çıkmıştır. Bu husus, IMF'nin önceki bölümde sözü edilen raporlarındaki saptamalar ile paralellik taşımaktadır.

5018 sayılı Kanunun uygulamaya girmesiyle 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 birlikte değerlendirilmemesi buradaki olumsuz algılamının en üst noktaya çıkmasına sebep olmuştur.

Sorumlu kurumların buradan çıkarması gereken ders; orta vadeli program ile planının, iyi uygulama örneği gösteren birçok ülkede olduğu gibi bütçe ve makro çerçevedeki değişimleri ve sapmaları kavrayacak şekilde hazırlanması gereğidir. Sadece projeksiyonların verilmesi yeterli görülmemektedir.

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

IV	BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41,2	100,0
IV.1	Bütçe yayımlandıktan sonra kuruluşların ödenekleri kullanmasında önceden belirlenmiş kuralların olması	46,9	100,0
IV.2	Yıl içinde çıkarılacak olan mali raporların önceden belirlenmiş muhasebe ve mali raporlama standartlarına dayanması, kapsamlı ve zamanında çıkarılması	54,3	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)	20,0	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	44,7	100,0
IV.5	Vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması	31,3	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	50,2	100,0

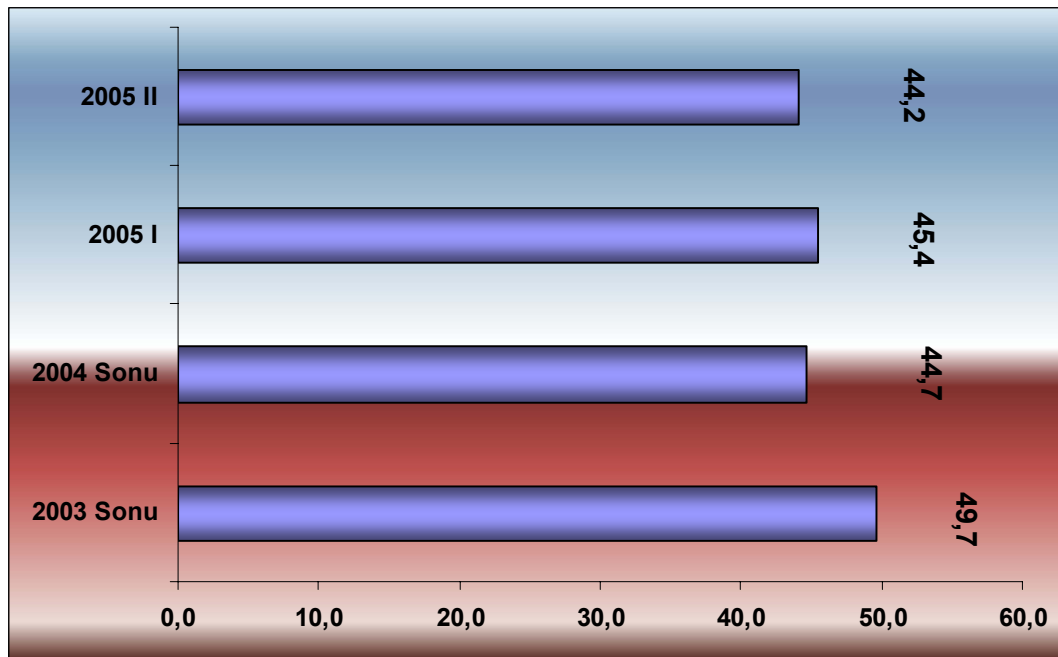
Son iki endekste hissedilir düzeyde olumsuza dönen, vergi idaresinin siyasal etkilerden uzak olması ile mükellefle ve diğer ilgililerle olan ilişkileri konusundaki değerlendirme 2005 yılı içinde Gelir İdaresi Başkanlığı kurulması hakkında yasal düzenleme çıkarılmış olmasına rağmen bu endekste de devam etmiştir.

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

Kesin hesapların kapsamlı bir şekilde raporlanması, parlamentoya sunulması ve mali sonuçların dış denetimi ve dış denetim sonuçlarının elde edilebilirliği konuları mali saydamlık perspektifinde bu ilke ele alınmıştır.

Başlangıç değerine göre bu ilke dönem boyunca önemli bir düşme eğilimi içinde olmuştur. Mali yönetim sistemi reform yasaları ile birlikte kesin hesaplar ve dış denetimden beklentilerin arttığı, bunun ise uygulamada istenen etkinlik düzeyinde görülmemesi nedeniyle olumsuz algılamının yükseldiği düşünülmektedir.

Grafik 7. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık İlkesinin Almış Olduğu Endeks Değerinin Gelişimi



Alt ilkeler itibarıyla olumsuz algılamının en yüksek çıktığı 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 önemli düzeyde artarak devam etmiştir. 2003 yılı sonunda bu at ilkenin endeks değeri % 43,9 iken bu oran 2005 sonunda önemli bir düşmeyle % 32,9 oranına gerilemiştir.

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	44,2	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	51,9	100,0
V.2	Kesin hesapların parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi ve bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleştirme sonuçlarının kesin hesaplar içinde raporlanması	47,9	100,0
V.3	Ulusal bir dış denetim kurumunun varlığı, denetim standartlarının önceden belli olması, kamuoyuna ve parlamentoya sürekli bilgi aktarılması	43,9	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	32,9	100,0

Bütçe sürecinde değişimin yaşandığı bu dönemde parlamentonun etkin çalışması ve bu anlamda parlamento ile kamuoyunun yeterli düzeyde bilgilendirilmesi önemli görülmelidir. Buradan çıkarılacak ders, başta Maliye Bakanlığı ve özellikle Sayıştay Başkanlığı olmak üzere sorumlu kurumların bütçe sürecinde yaşanan değişimleri ve yeni mekanizmaları kamuoyuna anlatmak konusunda bir gündemlerinin olması gerektiğidir.

Kuruluş bütçelerinde program hedefleri ile gerçekleştirmelerin raporlanma düzeyi ve kapsamı konusundaki yetersiz algılama bu değerlendirmede de bir sorun alanı olarak görülmeye devam etmiştir.

Kutu 2

TBMM ve Sayıştay'ın Bütçe Hazırlık ve Dış Denetim Süreçlerinde Farklı Bir Uygulamaya Tabi Tutulması Ve Cumhurbaşkanlığının Tercih

TBMM ve Sayıştay 2005 yılı sonunda çıkarılan ve 5018 sayılı Kanun'un bazı maddelerini değiştiren 5436 sayılı Kanun'un getirdiği hükümlerle gerek bütçe hazırlanması gerekse dış denetim süreçleri açısından merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlardan farklı bir uygulamaya tabi tutulmuştur.

Kanun tasarısının TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi sırasında verilen önergelerle 5018 sayılı Kanun'un "merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının sunulması" başlıklı 18 inci Maddesi ile "Sayıştay'ın denetlenmesi" başlıklı 69 uncu Maddesi değiştirilmiştir. Buna göre:

A. 18 inci Madde'nin son fıkrasına Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile" ibaresi eklenmiş ve madde metni aşağıdaki şekli almıştır;

".....

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."

Yapılan bu değişiklik ile düzenleyici ve denetleyici kurumların yanında TBMM ve Sayıştay'da bütçe tasarılarını bütçe hazırlama rehberlerinin gerektirdiği çalışmalarla birlikte ilgili merkezi kuruluşlara (Maliye Bakanlığına ve DPT'ye) bütçe hazırlığı çerçevesinde göndermek yerine doğrudan TBMM'ne göndermektedirler.

B. 5018 sayılı Kanun'un "Sayıştay'ın Denetlenmesi" başlığını taşıyan Maddesi Sayıştay'la birlikte TBMM'ni de içine alacak bir biçimde ve aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştayın denetlenmesi

Madde 69- Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştayın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır."

Bu düzenleme ile esas olarak TBMM, diğer merkezi kurumların tabi olduğu dış denetimden muaf tutularak TBMM Başkanlık Divanının görevlendireceği bir komisyon tarafından dış denetime tabi tutulacaktır. Dış denetimin hangi standartlara ve esaslara göre yapılacağı burada açık değildir.

Bu düzenlemenin ardından TBMM açısından dış denetimin gerçekleştirilmesine yönelik olarak ise 2919 sayılı TBMM Genel Sekreterliği'nin Teşkilat Kanunu'nun 14 üncü Maddesi'nde bir değişiklik yapılmıştır. Buna göre dış denetim için atanacak olan bir komisyonun hesapları ne şekilde denetleyeceği düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kurumu ise gerek 18 inci madde gerekse 69 uncu madde değişikliklerinde kendi isteği ile değişikliğin dışında kalmış ve merkezi kurumlar için geçerli olan bütçe tasarısı sunumu ve dış denetim kurallarına tabi olacağı konusunda bir tercihte bulunmuştur. 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun uygulandığı dönemde sahip olduğu ayrıcalıklı konumu TBMM ve Sayıştay'dan farklı olarak devam ettirmek istememiş ve getirilen yeni düzenlemelere bağlı kalmıştır. Böylece Cumhurbaşkanlığı kamu kaynağı kullanan bir kurum olarak diğer kurumlardan ayrıcalıklı bir durum talep etmemiş olmakla mali saydamlık ve hesap verilebilirlik açısından da diğer kurumlara örnek teşkil edecek bir tercih sergilemiş bulunmaktadır.

Burada saydamlık ve hesap verilebilirlik açısından bütçe tasarılarının sunumu önemli olmakla birlikte temel sorunun dış denetimde olduğu düşünülmektedir. Gerek Anayasa'da tanımlanan dış denetim gerekse 5018 sayılı Kanun'un genel hükümlerine göre dış denetimin denetlenecek kurum tarafından atanmış bir komisyon tarafından yerine getirilmesi tartışmalı bir durumdur. Ayrıca, bu denetimin hangi standartlara göre ve hangi şekilde (uygunluk, performans gibi) yapılacağı diğer sorun alanı olarak görülmektedir.

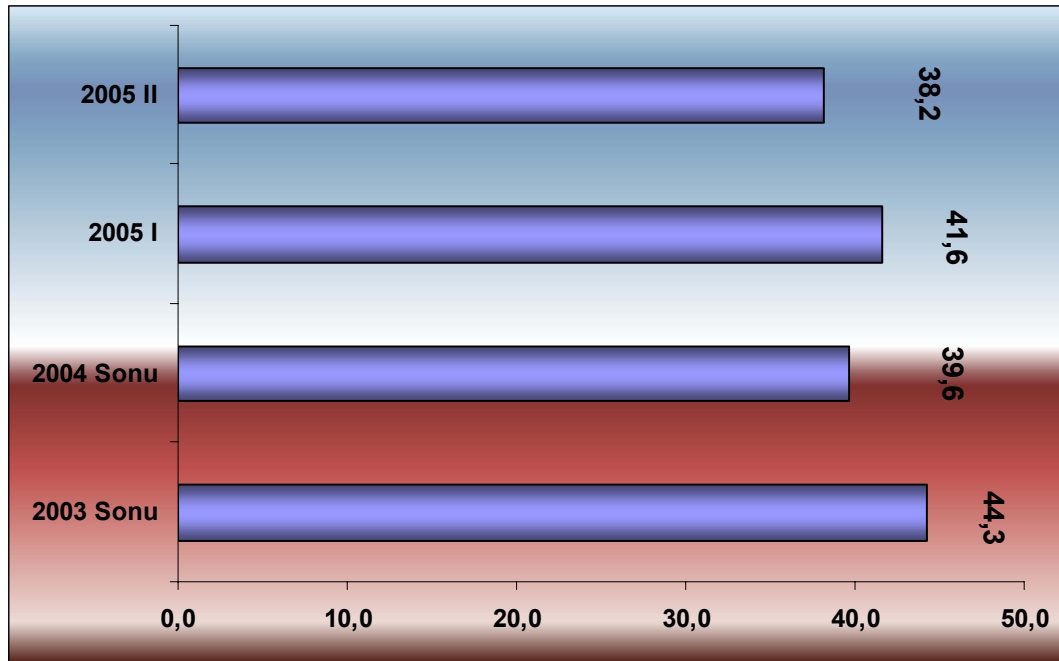
II.2.6. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik

Altıncı ana bölümde, ekonomik ve mali istatistiklerin kalitesi, kurumsal yapıların mali verileri üretmedeki bağımsızlık düzeyleri ile makro tahminlerin hesaplanmasında kullanılan varsayımların açık olması sorgulanmaktadır. Bu ilke ile gelir ve gider tahminlerinin gerçekçi olması yanında mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımların değişmesi durumunda bu değişmelerin kamuoyuna zamanında açıklanması da ele alınmaktadır. Bunun amacı, dönemler arası karşılaştırmaların yanıltıcı sonuçlar

vermesinin önüne geçmek için taraflara tanımı belli olan ve farklılıkları ortaya koyan bir bilgi sunumunun sağlanmasıdır.

Olumsuz algılamanın en fazla arttığı ve dönemsel olarak endeks değerinin en düşük çıktığı ilke mali istatistiklerin raporlanmasında kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik olmuştur. 2003 sonu başlangıç koşullarında % 44,3 olan söz konusu oran 2005 sonunda % 14'e yakın bir oranda düşerek % 38,2 oranında çıkmıştır.

Grafik 7. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik İlkesinin Almış Olduğu Endeks Değerinin Gelişimi



Bütçe açığındaki düşmeyle birlikte harcama ve gelir tahminlerinde bir olumlu algılama gözlenirken, VI.3 numaralı “mali tahminlerle makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların açık olması, modelin ve varsayımların içsel tutarlılıklarının bağımsız kuruluşlar tarafından değerlendirilmesi” ile VI.4 numaralı “makro parametreler ile mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımlamaların değişmesi durumunda bu değişimin hemen kamuoyuna açıklanması” alt ilkelerinde ise olumsuz algılamanın arttığı gözlemlenmiştir.

Kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik konusunda tersine dönen gelişmenin önemli bir sorun alanı olarak görülmesi ve bu konuda ilgili kurumların somut bir çaba içinde olması gerektiği düşünülmektedir

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

VI	MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	38,2	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	41,1	100,0
VI.2	Harcama ve gelir tahminlerinin gerçekçi ve güvenilir olması	51,5	100,0
VI.3	Mali tahminlerle makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların açık olması, modelin ve varsayımların içsel tutarlılıklarının bağımsız kuruluşlar tarafından değerlendirilmesi	23,9	100,0
VI.4	Makro parametreler ile mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımlamaların değişmesi durumunda bu değişimin hemen kamuoyuna açıklanması	36,2	100,0

III. GENEL DEĞERLENDİRME ve ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMA

Mali Saydamlık İzleme Endeksi genel sonucu 2005 sonu itibarıyla % 44,4 oranı ile girdiği patinaj sürecini devam ettirmiştir. 5018 sayılı KMYKK'nun uygulamaya girmesi ile birlikte kamuoyuna bilgi sunma yanında özellikle bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması ile kontrol süreçlerinde beklenen olumlu gelişme görülmemiştir. Bu ilkelerin % 60 civarında olması beklenirken, algılama ikinci ilke olan kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi hariç olmak üzere ortalama olarak % 40'lar düzeyinde gerçekleşmiştir. Burada;

- Özellikle yeni bütçe sistemine geçilmesiyle birlikte mali belgelerin ve bütçelerin kamuoyuna ve parlamentoya daha iyi anlatılması gereği,
- Bütçe hazırlanması sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişimin ve temel risklerin açıklanmaması ile maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlülüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanmaması,
- Bütçe politikalarındaki gelişmelerin belirleyiciliğinde mali ve ekonomik yapının yıl ortasında sistematik olarak gözden geçirilmemesi ile yasal zorunluluk olmasına rağmen yeni politikaların maliyetlerinin kamuoyunu ve parlamentoyu bilgilendirecek şekilde hesaplanıp açıklanmaması,
- Parlamenteoya sunulan kesin hesapların ve dış denetim raporlarının vatandaş tarafından anlaşılabilir formatlarda hazırlanmaması,
- Mali istatistiklerin raporlanmasına yönelik olarak kurumsal bağımsızlık ve güvenilirliğin hissedilir düzeyde azalmaya başlaması,

alt alanlarındaki algılama olumsuzluklarının olumlu yöndeki değerlendirmeleri sınırladığını ve endeksin bu nedenle sürekli olarak % 40'lar seviyesinde salındığı sonucuna ulaşmamız mümkündür.

Endeksin sonuçlarını irdelerken dikkatimizi çeken bir husus da yasal düzenleme ve mevzuat değişikliklerinin katılımcıların (panel üyelerinin) olumlu algılamasını yükselttiği fakat mali istatistikler ve veri bağımsızlığı konusunda algılamının kötüleştiği hususudur. Örneğin kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyine ilişkin ikinci ilkede olumlu algılama artmışken, bu ilkenin hayata geçmesine yönelik veri kalitesi ve veri bağımsızlığı ilkesindeki (altıncı ilke) olumsuz algılamının artması dikkat çekicidir. Kanımızca panel üyeleri ikinci ilkede yasal düzenlemeler açısından beklenti algılamasını yükseltmekte ancak bunun hayata nasıl geçirileceği konusunda beklenti algılamasında ise olumsuz bir görünüm sergilemektedir.

Bu sonuçların uluslararası alanda nasıl bir resim çizdiği konusunda da bir ön çalışma yapılmıştır.

Mali saydamlık sonuçlarının başka ülkelerle karşılaştırılması imkanı oldukça sınırlıdır. Başta IMF olmak üzere uluslararası kuruluşların mali saydamlığa yönelik olarak endeks geliştirilmesi uygulamasına gitmemesi karşılaştırma yapma imkanını ortadan kaldırmaktadır. Bununla birlikte, Bütçe ve Politika Öncelikleri Merkezinin (Center on Budget and Policy Priorities) bir parçası olan Uluslararası Bütçe Projesi sivil toplum örgütü (International Budget Project-IBP³) bütçenin saydamlığı üzerine 2004 yılında 36 ülkeyi kapsayan (Türkiye Hariç) bir çalışmanın endeks sonuçlarını açıklamıştır. Soruların yapısı ve endeksin oluşumu bizim Türkiye için yaptığımız metodolojiden farklılıklar gösterse de en azından genel yapıyı vermesi bakımından sonuçlara karşılaştırmalı olarak bakmanın yararlı olduğunu düşünüyoruz.⁴

IBP değerlendirmesinde 67 ve üstü endeks değeri pozitif, 66-50 arası ağırlıklı olarak pozitif, 49-33 arası ağırlıklı negatif ve 33'den az olan endeks değeri ise negatif olarak sınıflandırılmıştır. Buna göre, 36 ülke ortalaması bilgi sunma ve raporlamada bize yakın gözükürken, bütçe belgelerinde açıklık açısından ise bizim endeks değerinden daha iyi bir yerde gözükmektedir (ülke endeks değerleri için ek 1'e bakınız). Ancak her halükarda

³ IBP'nin haber bülteninin gelecek sayısında ülkemiz açısından mali saydamlığın görünümü ve endeks metodolojimizi anlatacağımız kısa bir makalemiz yayınlanacaktır.

⁴ Bu karşılaştırmayı yaparken bizim soru setimizdeki bölümleri IBP'nin sınıflama başlıkları altında yeniden tanımlayarak Türkiye puanları hesaplanmaya çalışılmıştır.

ülkemizdeki mali saydamlık sağlanan bütün gelişmelere rağmen bu sınıflamada oransal olarak hala “ağırlıklı negatif“ görünümünden kurtulamamış görünmektedir.

Tablo 8. Türkiye ve IBP Mali Saydamlık Endeks Sonuçları (%)

	2004		2005
	IBP, 36 ülke ortalaması	Türkiye	Türkiye
Bütçe Belgelerinde Açıklık	56,0	36,3	41,1
Bilgi Sunma ve Raporlama	44,0	42,1	43,4
Kamuoyunun ve Parlamentonun Katılımı	40,0	40,6	42,3

Ek 1 – IBP 2004 Yıl Bütçe Saydamlığı Özet Sonuçları

Temel Kategorilerde Özet Sonuçlar

Ülke	Bütçe Dokümanlarında Açıklık
Çek Cumhuriyeti	86%
Slovenya	86%
Botsvana	84%
Güney Afrika	83%
Polonya	79%
Peru	77%
Kenya	72%
Namibya	68%
Ürdün	68%
Gana	64%
Azerbeycan	64%
Rusya	63%
Meksika	62%
Brezilya	61%
Arjantin	61%
Uganda	59%
Hindistan	59%
Bangladeş	58%
El Salvador	58%
Kolombiya	57%
Kosta Rika	56%
Nepal	56%
Burkina Faso	56%
Malavi	52%
Gürcistan	52%
Romanya	51%
Kazakistan	48%
Endonezya	47%
Bulgaristan	45%
Honduras	43%
Zambiya	35%
Ekvador	31%
Hırvatistan	28%
Bolivya	21%
Nikaragua	19%
Moğolistan	0%
Ortalama	56%

Ülke	Bilgi Sunma ve Raporlama
Slovenya	99%
Polonya	97%
Güney Afrika	82%
Çek Cumhuriyeti	76%
Rusya	74%
Meksika	70%
Kenya	64%
Peru	64%
Bulgaristan	57%
Romanya	55%
Gürcistan	53%
Hırvatistan	51%
Brezilya	49%
Uganda	48%
Ürdün	46%
Endonezya	45%
El Salvador	44%
Burkina Faso	43%
Arjantin	42%
Botsvana	42%
Bangladeş	40%
Kazakistan	36%
Kolombiya	36%
Nikaragua	34%
Gana	34%
Nepal	32%
Kosta Rika	31%
Zambiya	31%
Hindistan	30%
Ekvador	25%
Namibya	14%
Bolivya	12%
Azerbeycan	10%
Honduras	7%
Malavi	6%
Moğolistan	0%
Ortalama	44%

Ülke	Kamuoyunun ve Parlamentonun Katılımı
Slovenya	86%
Güney Afrika	77%
Çek Cumhuriyeti	65%
Polonya	63%
Brezilya	57%
Uganda	54%
Endonezya	52%
Romanya	51%
Peru	49%
Arjantin	49%
Burkina Faso	48%
Meksika	48%
Kenya	46%
Kosta Rika	46%
Rusya	45%
Bangladeş	40%
Kolombiya	38%
Hindistan	37%
El Salvador	37%
Hırvatistan	36%
Botsvana	36%
Bulgaristan	34%
Malavi	33%
Namibya	33%
Gana	33%
Ürdün	31%
Kazakistan	28%
Azerbeycan	27%
Honduras	25%
Gürcistan	24%
Nikaragua	20%
Zambiya	19%
Moğolistan	19%
Bolivya	18%
Ekvador	14%
Nepal	7%
Ortalama	40%

Not: Gölgelemeler ülkelerin ortalama endeks değerlerine göre yapılmıştır. Buna göre; 67 ve üstü endeks değeri pozitif, 50-66 arası ağırlıklı olarak pozitif, 33-49 arası ağırlıklı negatif ve 33'den az olan endeks değeri ise negatif olarak sınıflandırılmıştır.