

MALİ SAYDAMLIK

İZLEME RAPORU

VII

M. Ferhat EMİL

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Maliye Bölümü Öğretim Görevlisi

Doç.Dr. H. Hakan YILMAZ

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

Nisan 2009

İÇİNDEKİLER

I. 2007 MALİ SAYDAMLIK ENDEKS SONUÇLARI.....	8
I.1 Önceki Endeks Sonuçları ile Karşılaştırılmalı Bir Çerçeve de Endeks Türkiye Genel Sonuçları	8
I.2 Ana İlkeler ve Alt İlkeler İtibarı ile 2006 Yılı Endeks Sonuçları.....	16
I.2.1 Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması	16
I.2.2. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi.....	18
I.2.3. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık	19
I.2.4. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık.....	21
I.2.5. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık	22
I.2.6. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik	23
II. GENEL DEĞERLENDİRME ve ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMA.....	25

GİRİŞ ve ÖZET: MALİ SAYDAMLIK ENDEKSİ 2007 YILI SONUÇLARI

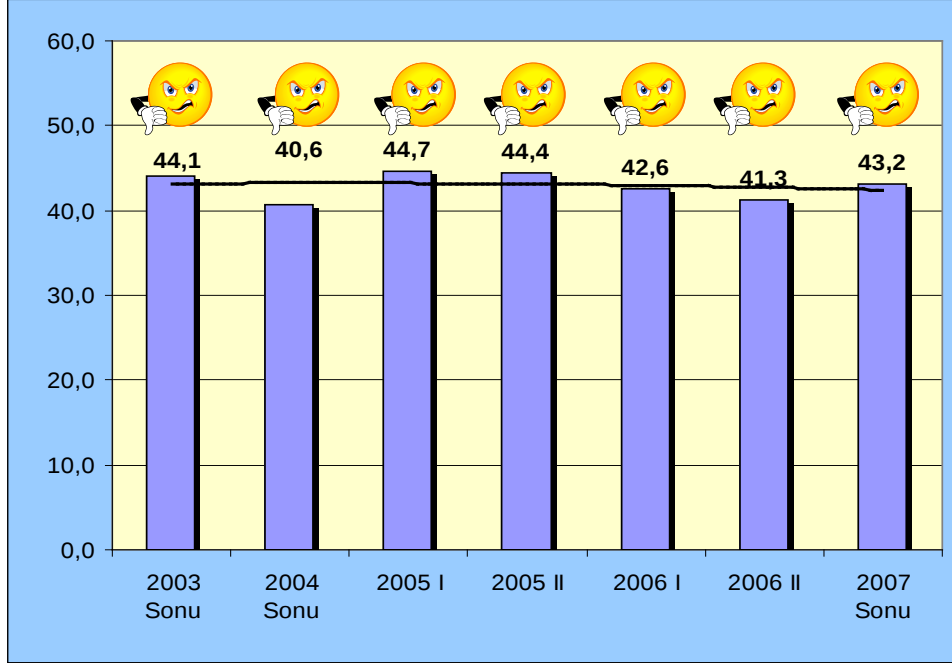
TEPAV bünyesinde bu yıl yedincisini yayınladığımız mali saydamlık endeksi çalışması ile,¹ 2003 yılı sonuçlarından başlamak üzere 2004 yılından itibaren merkezi yönetim bütçesi odaklı olarak mali saydamlığın ölçülmesine ve bu alandaki gelişmelerin kamuoyu ile paylaşılmasına devam edilmektedir. Kamu kesiminin mali saydamlığının ölçülmesine yönelik unsurlarının teknik ve kompleks yapısı nedeni ile, bu endeks, aynı kişilerin oluşturduğu ve sayıları 20-25 kişi arasında değişen ve konularında uzman bürokrat, denetim elemanı, akademisyen, sivil toplum örgütü üyesi ve ekonomi basını mensuplarının katkıları ile hazırlanmaktadır.

Bu şekilde hesaplanan Mali Saydamlık Endeksine göre, merkezi yönetim bütçe süreçlerinin mali saydamlık notu 2007 yılının sonunda 100 üzerinden 43,2 puan düzeyinde çıkmıştır. Buna göre, 2006 yılı bütçe süreçlerinin mali saydamlık notuna oranla endeks puanı 2007 yılı için olumlu yönde yaklaşık iki puanlık bir yükselme içinde olmuştur. Kamu mali yönetim sisteminin daha saydam hale getirilmesine yönelik olarak hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) uygulamaya girmesiyle birlikte, Türk bütçe sisteminin mali saydamlık notunun endeks değerinin ideal durumda minimum 60 puan düzeyine çıkması beklenmekte iken², endeks değerinin bu değerlendirmede de 40 puan seviyelerini aşamamış olması ülkemizde mali saydamlığın patinaj sürecinin devam ettiğini göstermesi açısından dikkat çekicidir.

¹ Bu metodoloji ile ilgili gerekli teknik açıklamalar için www.tepav.org.tr den Mali İzleme linkine bakılabilir.

² Türk bütçe sisteminin mevcut koşullar altında alması gereken hipotetik not IV. Mali Saydamlık İzleme Raporu kapsamında hesaplanmıştır (TEPAV, Temmuz 2006).

Mali Saydamlık Genel Endeks Değerlerindeki Gelişme (2003-2007) *



Mali saydamlık endeksi bütçe süreçlerinin saydamlığını altı ana başlık (ana ilke) altında alt başlıklar (alt ilkeler) hiyerarşisi içinde yer alan ve sayısı 108 civarında olan anket sorularına panel üyelerinin verdikleri yanıtların sayısallaştırılması ile ölçmektedir.

Mali saydamlığın genel endeks değerine katkı yapan ana ilkeler açısından bakıldığında, “mali istatistiklerin raporlanmasında kurumsal bağımsızlık ve güvenilirliğin” bir önceki endeks sonucu ile paralellik gösterdiği ve bu bağlamda en düşük değeri (38,1 puan) aldığı görülmektedir. Bu ilkeyi 40,6 puan ile bir diğer ana ilke olan “bütçenin hazırlık ve uygulama sürecindeki açıklığı” izlemiştir. En yüksek puanı alan ana ilke ise 49 puan ile “kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması” ilkesi olmuştur.

* Sembollerin taşıdığı anlamlar izleyen tabloda yer aldığı şekilde IBP (International Budget Partnership) standartlarına göre değerlendirilmiştir

67+			Çok Olumlu
50-66			Olumlu
33-49			Olumsuz
0-33			Çok Olumsuz

Ana İlkeler İtibarı ile Mali Saydamlık İzleme Endeks Sonuçları (2003-2007) (%)

	Endeks Değerleri (%)						
	2003 Sonu	2004 Sonu	2005 I	2005 II	2006 I	2006 II	2007 Sonu
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44,1	40,6	44,7	44,4	42,6	41,3	43,2
I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	43,6	46,4	51,5	53,5	51,8	50,0	48,8
II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45,1	41,3	45,8	48,1	43,8	42,2	45,9
III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40,1	36,4	44,2	41,0	41,4	40,1	40,6
IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41,7	35,4	39,7	41,2	40,2	39,4	42,2
V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	49,7	44,7	45,4	44,2	43,1	41,6	43,5
VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	44,3	39,6	41,6	38,2	35,2	34,4	38,1

Her bir ilkedeki eğilimi etkileyen alt ilkeler bazında bakıldığında, her bir ilkedeki en olumsuz ve nispeten en olumlu olarak değerlendirilebilecek ana ilkelerin alt ilkelerle birlikte aldığı endeks değerlerini ise aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

┌ **“Kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması”** ilkesinin altında yer alan “Yasal çerçevenin siyasi ve yönetsel rol ve sorumlulukları mali sorumluluk bağlamında ortaya koyma düzeyi” alt ilkesi konusundaki algılama, 2007 yılı sonunda, bir önceki dönemine göre az da olsa bir düşüş içinde olmuştur. Bu ana ilkede en yüksek puanı “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” alt ilkesi almıştır.

┌ Bir önceki dönemde olduğu gibi 2007 yılında da **“Kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi”** ilkesinin altında yer alan “hükümetin bütçenin tümünü anlaşılabilir formatta el kitapları, broşür ve CD gibi materyallerle sunması ve STK’larla işbirliği yapması” alt ilkesi 26,2 puan ile en düşük değeri almıştır. “Bütçe ile sunulan belgelerin toplam gelir ve giderler ile, mali açıklar konusunda tam ve ayrıntılı bir bilgi setini kamuoyuna sunması” ile “Genel yönetim başta olmak üzere kamu kesimine ait gelir-gider farklarının (mali açıklar; klasik açık, faiz dışı denge, işlevsel açık gibi) bütçe uygulama sürecinde düzenli

raporlanması” ilkesi 60 puana yaklaşan ve bu anlamda en fazla puan alan alt ilkeler olmuştur. Bu iki alt ilkenin göreceli olarak endekste yüksek puan alt ilkeleri içinde olması, bize, kamuoyuna sunulan bilgi düzeyinde ve kapsamında artış olduğunu göstermekle birlikte; mali saydamlık açısından bu olumlu gelişmeyi gölgeleyen husus bu bilgilerin vatandaş tarafından elde edilmesi ve anlaşılması olarak kendisini göstermektedir. .

└ **“Bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık”** ilkesi bütün alt ilkeler açısından en düşük ve en yüksek değerlerin çıktığı ana ilke grubu olmuştur. Bu raporda en düşük puanı alan alt ilke 19 puan ile “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 olmuştur. En yüksek puanı alan alt ilke ise “Merkezi kuruluşlar arasındaki rol ve sorumlulukların açık olması ve koordinasyonun sağlanması” alt ilkesidir.

└ **“Bütçenin uygulanma ve kontrol sürecindeki açıklık”** ana ilkesinde en düşük değeri, bir önceki dönemde olduğu gibi, “vergi idaresinin yasal olarak siyasi etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması” alt ilkesi almıştır. Bu alt ilke endeks değeri mali saydamlık çalışmasını başlattığımız 2004 yılından bu yana sürekli olarak düşük değer almaktadır. En yüksek değere sahip alt ilke ise “Yıl içinde çıkarılacak mali raporların önceden belirlenmiş muhasebe ve mali raporlama standartlarına dayanmış olma” ilkesi olmuştur.

└ **“Kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ve mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecindeki açıklık”** ana ilkesinin en düşük değer alan alt ilkesi, geçen endekste olduğu gibi, “parlamentoya sunulan denetim raporlarının kolay elde edilebilir olması ve anlaşılabilir olması” şeklinde özetlenecek ilkesi olmuştur. Bu ana ilkede 50 puanı aşan alt ilke, geçen endekste olduğu gibi, bu endeks sonuçlarında da çıkmamıştır.

└ Geleneksel olarak saydamlık endeksinde en düşük puanı alan ana ilke **“Mali istatistiklerin raporlanmasında kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik”** ilkesi olarak göze çarpmaktadır. Bu ilkenin en düşük değeri alan alt bileşeni ise “makro

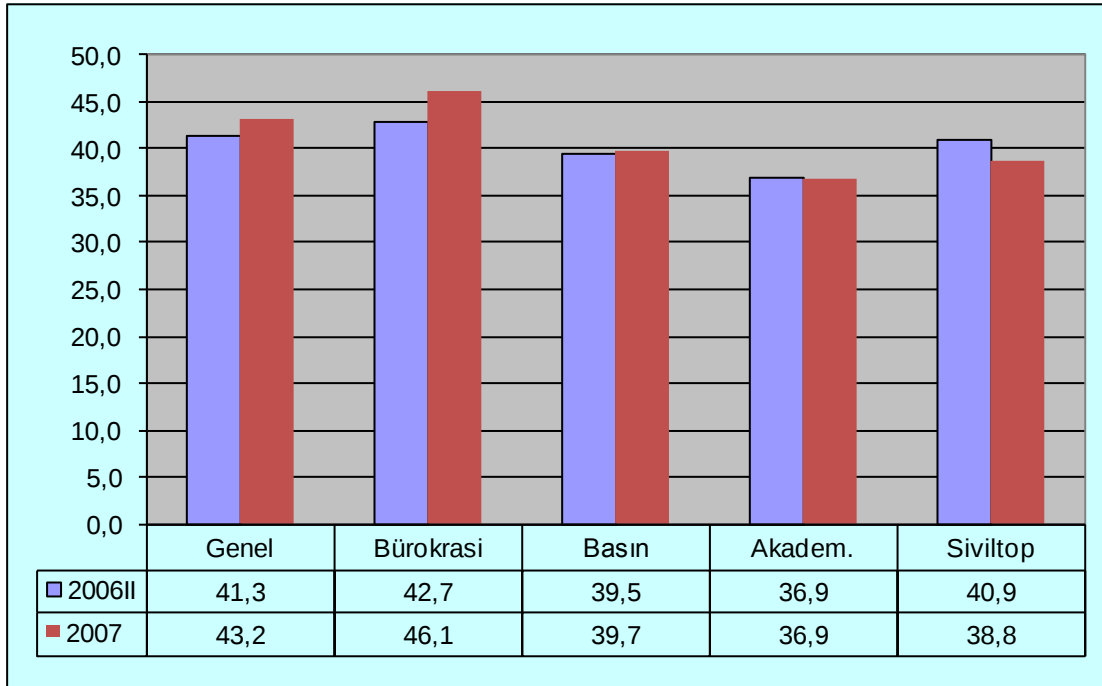
tahminlerde kullanılan model ve varsayımların kamuoyuna açık olması ve bağımsız bir kurum tarafından değerlendirilmesi” alt ilkesidir. Bu ilkede en yüksek değeri alan ve 50 puanı aşan alt ilke “gelir ve harcama tahminlerinin gerçekçi ve güvenilir olması” ilkesi olmuştur. Bu sonuçların yorumlanmasında, değerlendirmeye esas alınan yılın 2007 yılı olduğunu tekrar hatırlatmak isteriz.

Alt İlkeler ve Alt İlkeler (En Düşük-En Yüksek) Bazında Mali Saydamlık Puan Kartı

Ana İlke	Alt İlke (En Düşük Değer)	Alt İlke (En Yüksek Değer)
I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	Yasal çerçevenin siyasi ve yönetsel rol ve sorumlulukları mali sorumluluk bağlamında ortaya koyma düzeyi 	Kamu sektörünün ekonominin geri kalan diğer kısmından sınırları açık bir şekilde ayrılması, mali yönetimle ilgili rol ve sorumluluklarının iyi tanımlanması 
II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	Bütçe belgelerinin anlaşılabilir olması ve STK'larla işbirliği  	Kamu sektörüne ait gelir-gider farklarının bütçe uygulama sürecinde düzenli raporlanması 
III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	Maliye politikalarının maliyetlerinin açıklanması ve mali risklerin tanımlanması  	Makro çerçevenin maliye politikası amaç ve hedefleriyle ortaya konması, merkezi kuruluşlar arasında rol ve sorumlulukların açık olması 
IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	Vergi idaresinin siyasal etkilerden uzak olması  	Mali raporlamanın standart ve düzenli olması 
V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	Dış denetim raporlarının elde edilebilir ve anlaşılabilir olması 	Kesin hesapların süresinde ve ilgili tarafların anlayacağı açıklıkta parlamentoya sunulması 
VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	Model varsayımlarının açık olması ve bağımsız kurumlar tarafından denetlenmesi  	Harcama ve gelir tahminlerinin gerçekçi ve güvenilir olması 

Saydamlık endeksinin bir diğer ilgi çekici sonucu ise, ankete katılanlar arasında bürokrasinin olumlu algılamasının artarak devam etmesidir. Akademisyen ve basın grubunun algılaması hemen hemen aynı düzeyde kalırken, sivil toplumun olumsuz algılamasının yükseldiği görülmektedir. Aşağıdaki tablo her bir katılımcı grubu bazında mali saydamlık puanlarının dağılımını göstermektedir. Bu açıdan bürokrasinin mali saydamlık algılamasındaki önceki yıla oranla gözlemlenen artış, genel endeks puanındaki iki puanlık yükselişin de temel nedenini açıklamış olmaktadır.

Meslek Gruplarına Göre Mali Saydamlık İzleme Endeksi Sonuçları



Ancak, önceki yıla oranla mali saydamlık notunda gözlemlenen iki puanlık artış ülkemizin bu konudaki karnesinin uluslararası karşılaştırmalarda ortaya çıkan “olumsuz” görünümünden kurtulmasına imkan vermemektedir. Bu çerçevede IBP_(International Budget Partnership=Uluslar arası Bütçe Ortaklığı) adı altında CBPP (Center for Budget Policies and Priorities) isimli kuruluşun yürüttüğü çalışmada, ülkemiz 2005 ve 2006 yılları açısından oldukça alt sıralarda yer almakta ve Bulgaristan, Rusya, Meksika, Pakistan, Gana ile aynı grupta değerlendirilmektedir. Çalışmamızın son bölümünde bu konuyu daha ayrıntılı bir biçimde ele almaktayız.

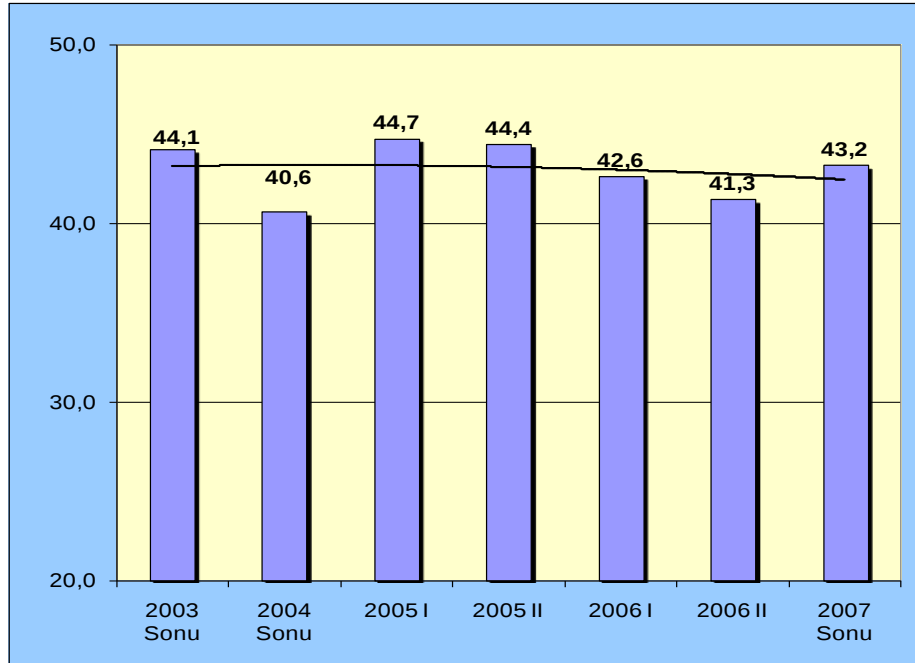
I. 2007 MALİ SAYDAMLIK ENDEKS SONUÇLARI

I.1 Önceki Endeks Sonuçları ile Karşılaştırılmalı Bir Çerçeve de Endeks Türkiye Genel Sonuçları

Mali saydamlığın izlenmesi amacı ile geliştirilen değerlendirme formu 2007 yılı için konusunda uzman bürokrat, denetim elemanı, akademisyen, sivil toplum örgütü üyesi ve basın temsilcisi olmak üzere toplam 21 katılımcı tarafından doldurulmuştur. Katılımcılar sözkonusu 2007 değerlendirmesinden de önceki saydamlık değerlendirmelerine de katılan uzmanlardır.

Değerlendirme formlarının endeks değerlerinin konsolide edilmesi sonucunda Türkiye Mali Saydamlık İzleme Endeks Değeri 2007 yılında 43,2 puan düzeyinde çıkmıştır. Endeks değeri bir önceki endeks yılı olan 2006 yılına göre artış gösterirken, 2004 yılı hariç diğer yılların ise altında kalmıştır.

Grafik 1. Mali Saydamlık İzleme Endeksi Sonuçları

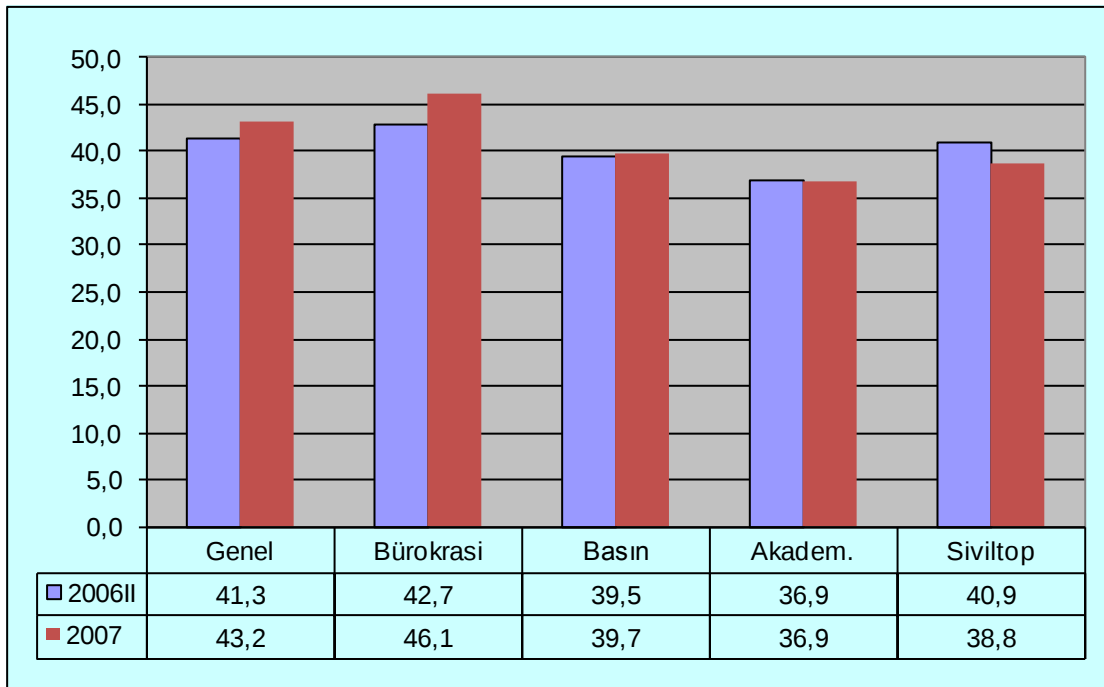


Bundan önceki iki raporumuzda da vurguladığımız gibi, endeks değerinin sürekli olarak 44 puan ve altında civarında gerçekleşmesi saydamlık algılamasının yerinde sayması (patinaj yapması) anlamını taşımaktadır. Bu durumu, yıllar içinde bazı ufak yön değiştirmelere rağmen 5018 sayılı KMYKK başta olmak üzere mali yönetim sistemine ilişkin getirilen reform niteliğindeki düzenlemelere rağmen uygulama sonuçları açısından

mali saydamlık alanında bir türlü amaçlanan hedeflere ulaşamaması olarak da değerlendirmek mümkündür. Bu sonuçta uygulamada hedeflenen düzeyin gerisinde kalınmasının yanısıra mali saydamlığa ilişkin beklentilerin artmasının da etkili olduğu düşünülmektedir.

Mali saydamlık endeks sonuçlarına katılımcıların meslek grupları itibarı ile bakıldığında, bürokrasinin saydamlık algılaması, önceki endeks değerlerinde olduğu gibi, ortalama endeks değerinin belirgin bir şekilde üzerinde çıkmıştır. Akademisyen, sivil toplum ve basın temsilcilerinin saydamlık algılaması puanları ise endeks değerleri itibarı ile ortalamanın altında kalmıştır. Bir başka deyişle, 2007 yılında bürokrasinin algılaması belirgin bir şekilde iyileşirken, basın ve akademisyen temsilcilerinin algılaması değişmemiştir. Bu sonuç bize meslek grupları arasındaki ayrışmanın arttığını da göstermektedir. Bunun iki nedeni olabilir: Bürokrasinin saydamlık algılamasında pozitif yanın sürekli ağır basmasının birinci nedeni mevcut durumu savunma güdüsüne bağlanabilir. İkinci olarak ise; bütçe süreçlerinde gerçekten bürokrasinin düşündüğü gibi saydamlık açısından bir iyileşme olmasına rağmen, diğer meslek gruplarının algılamasında farklılık oluşmasının bir iletişim eksikliğinden kaynaklandığı düşünülebilir.

Grafik 2. Meslek Gruplarına Göre Mali Saydamlık İzleme Endeksi Sonuçları



Tablo 1. Ana İlkeler İtibarı ile Mali Saydamlık İzleme Endeks Sonuçları

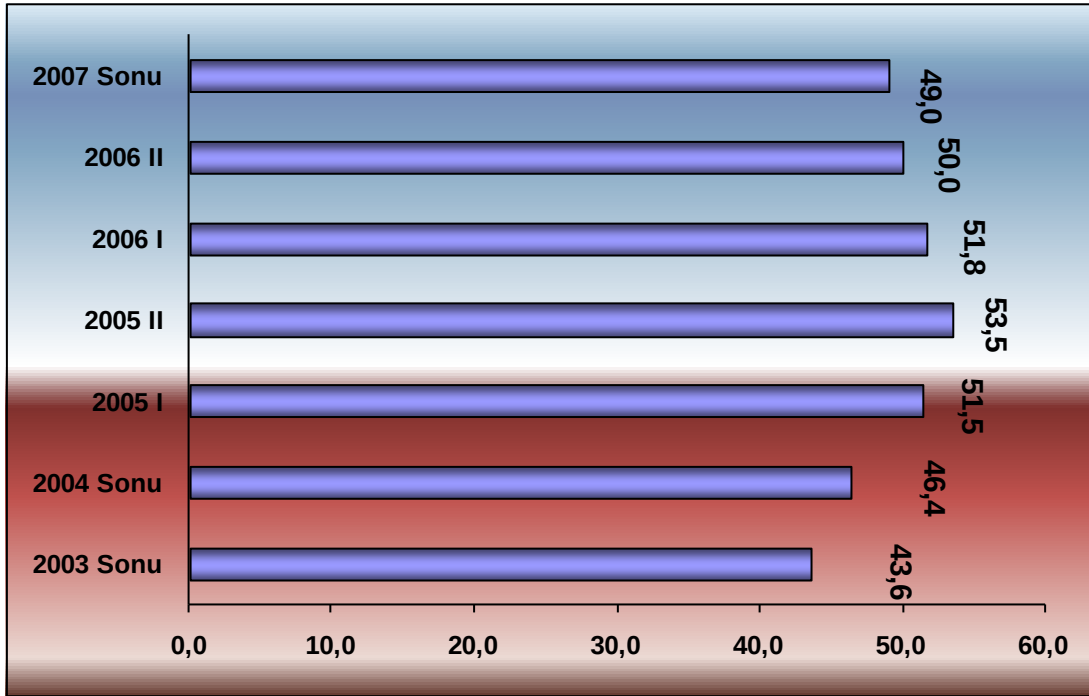
	Endeks Değerleri (%)							Değişim (%)				5018*
	2003 Sonu	2004 Sonu	2005 I	2005 II	2006 I	2006 II	2007 Sonu	2007/2003	2007/2004	2007/2005 II	2007/2006II	Sonrası
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44,1	40,6	44,7	44,4	42,6	41,3	43,2	-2,0	6,4	-2,7	4,6	60,2
I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	43,6	46,4	51,5	53,5	51,8	50,0	49,0	12,4	5,6	-8,4	-2,0	52,4
II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45,1	41,3	45,8	48,1	43,8	42,2	45,9	1,8	11,2	-4,5	8,8	62,3
III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40,1	36,4	44,2	41,0	41,4	40,1	40,6	1,2	11,5	-1,0	1,2	62,7
IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41,7	35,4	39,7	41,2	40,2	39,4	42,2	1,1	19,1	2,3	7,0	61,3
V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	49,7	44,7	45,4	44,2	43,1	41,6	43,5	-12,5	-2,8	-1,7	4,5	66,0
VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	44,3	39,6	41,6	38,2	35,2	34,4	38,1	-14,0	-3,8	-0,3	10,7	56,2

* Değerlendirme formunun ileriye ve geriye simüle edilerek doldurulma imkanı bulunmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun (5018) 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.

2007 yılı itibarı ile mali saydamlık endeks değerinin bir önceki yıla göre artmasına rağmen 5018 sayılı KMYKK'nun uygulanmasına göre yapılan simülasyon sonuçları çerçevesinde hala düşük değerde çıkmasını karşılaştırmalı bir şekilde ana ilkeler bazında sırası ile ele alırsak:

A. Yıllar itibarı ile bakıldığında **“kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması ilkesi”** diğer ana ilkeler arasında sürekli olarak daha olumlu bir algılamının kaydedildiği tek alan olarak 2007 yılında da karşımıza çıkmıştır. Yapısal nitelikli reformların etkisi ile bu ilke başlangıçtaki 43 puan seviyesinden 50 puan seviyelerine çıkmak suretiyle, 5018 sayılı KMYKK'nun uygulamaya girmesi ile beklenen değerine yakın bir endeks değerine ulaşmıştır.

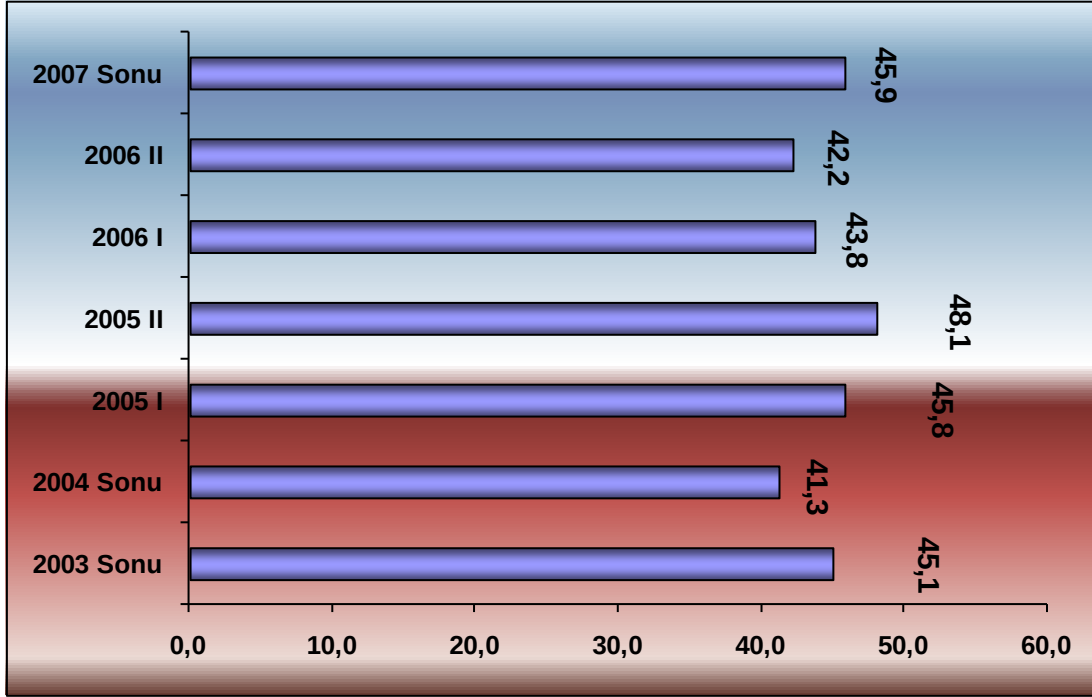
Grafik 3. Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması İlkesinin Almış Olduğu Endeks Değerinin Gelişimi



Bu ilkede 2006 endeks değerinde başlayan hafif düşme eğilimi 2007 yılında da devam etmiştir. Bu düşmede belirleyici olan alt ilke “geçmiş son iki endeks çalışmasından farklı olarak kamu görevlilerinin tabi olduğu etik standartların mevcudiyeti ve açıklığı” alt ilkesinde yaşanan düşme olmuştur. Bu düşmeye rağmen bu ana ilke 50 puan sınırında kalma konumunu devam ettirmiştir.

B. İkinci ana ilke olan “**kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi**”nde 2007 yılında bir önceki endekse göre % 8,9 oranında iyileşme yaşanmıştır. Buna karşılık 5018 sayılı KMYKK sonrasında 48 puan civarına kadar yükselen endeks değeri 2007 yılı sonunda ancak 45,9 puana çıkabilmiştir.

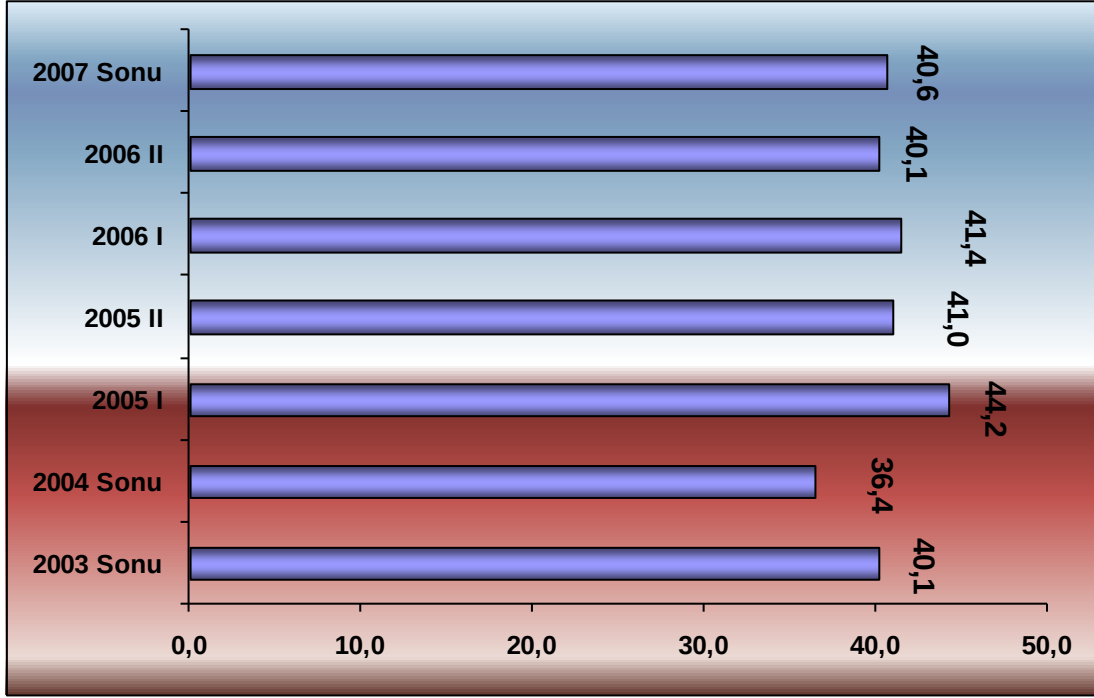
Grafik 4. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi İlkesinin Almış Olduğu Endeks Değerinin Gelişimi



5018 sayılı KMYKK’un yürürlüğe girmesiyle 60 puanın biraz üzerine çıkması beklenen söz konusu ilkenin 50 puanı aşamamasına, bütçelerin vatandaşla iyi anlatılamaması ile bütçe ve bütçeye ekli belgelerin elde edilebilirliği alt ilkelerinin aldığı düşük puanlar neden olmuştur. Ayrıca, genel yönetimin mali sonuçlarına ilişkin düzenli raporlamanın yetersizliği buradaki olumsuz algılamayı artıran temel bir nokta olmuştur.

C. Mali saydamlık endeksinin üçüncü ana ilkesi olan “**bütçe hazırlığı ve onaylanması sürecindeki açıklık**” ilkesi, 5018 sayılı KMYKK’nun uygulamaya girmesine rağmen 41 puanın üstüne çıkamamıştır. Bu ilkenin 2007 sonu değeri 40,6 ile geçen yıl değerinin çok az üzerine çıkmıştır.

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

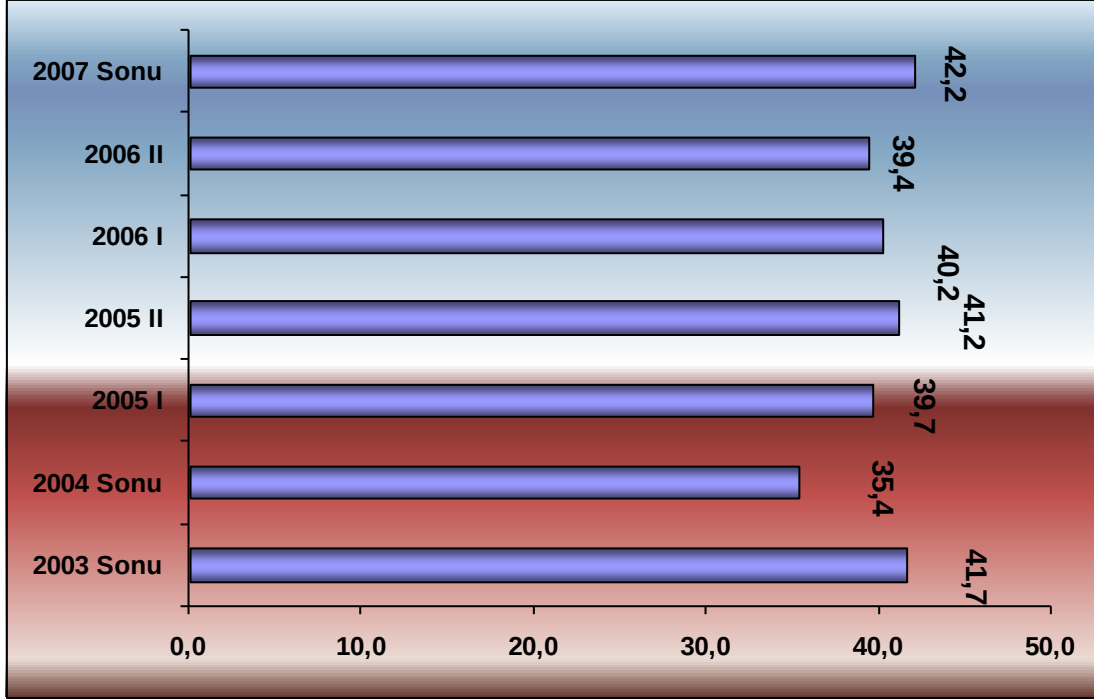


Bu ilkenin 5018 sayılı KMYKK'nun uygulama girmesi ile ulaşılması beklenen 62,7 puanlık düzeyin oldukça altında kalınmasında; maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlüklerin ayrıntılı bir şekilde ortaya konmaması, bütçe hazırlanması sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişimin ve temel risklerin istenen düzeyde açıklanmaması, personel istihdamı ve kamu alımlarına ilişkin olarak hedeflenen ilerlemelerin sağlanamaması ile, bütçe ve eklerinin parlamentoda görüşülmesi süreci konusundaki olumsuz algılamının devam etmesi belirleyici olmuştur.

D. "Bütçenin uygulanma ve kontrol sürecindeki açıklık" ilkesi 2007 yılında 2006 yılına göre % 7 oranında artarak 42,2 puan düzeyinde gerçekleşmiştir. 5018 sayılı KMYKK'nun etkin bir şekilde uygulanması ile 61,3 puan düzeyinde olması beklenen endeks değeri 5018 sonrası ancak 40 puan civarında seyretmiştir. Vergi idaresinin yasal olarak siyasal etkilerden uzak olması ve vergi uygulama sonuçları konusunda düzenli raporların eksikliği konusundaki olumsuz algılamının devam etmesi, yıl başında bütçe ile açıklanan makro ekonomik çerçevenin, bütçe politikalarındaki gelişmelerin ışığında yıl

ortasında sistematik olarak gözden geçirilmesi konusundaki olumsuz algılama bu endeks değerini sistematik olarak aşağıda tutmuştur.

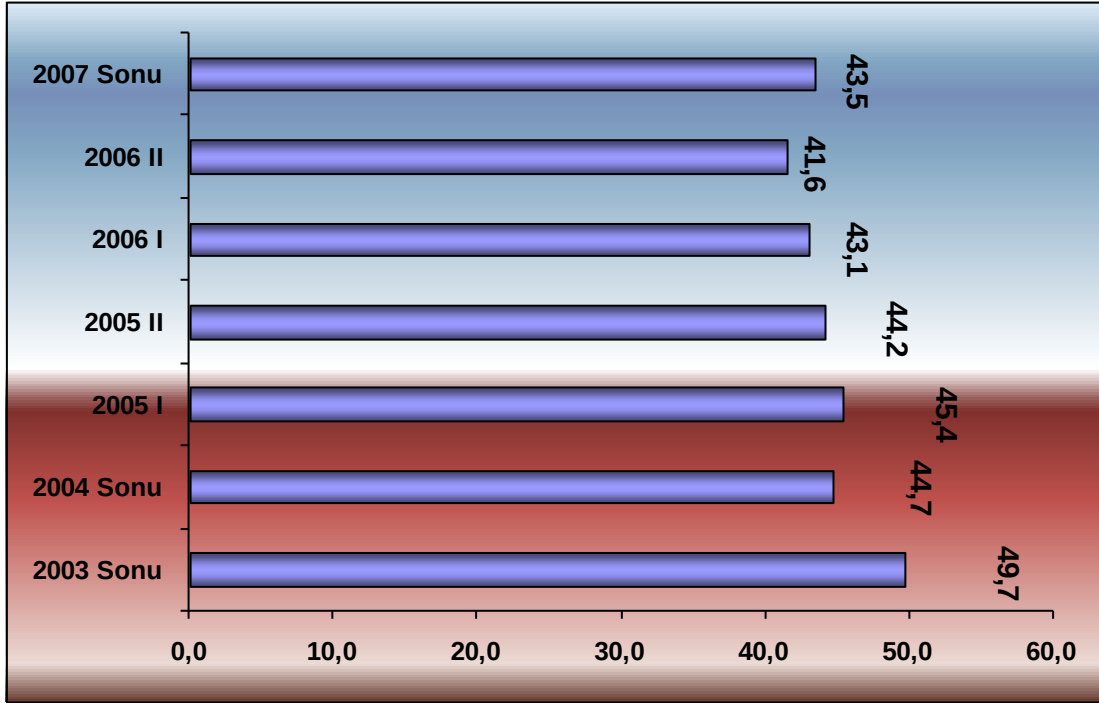
Grafik 6. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık İlkesinin Almış Olduğu Endeks Değerinin Gelişimi



E. “Parlamentoya sunulan kesin hesapların onaylanması ve mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık” ilkesi konusundaki olumsuz algılama bu değerlendirme döneminde de devam etmiştir. Bu ilke 5018 sayılı KMYKK’nun yasalaşması sonrası en fazla iyileşmenin beklendiği alan olma özelliğine de sahiptir. Bununla birlikte, 2007 yılında bir önceki yıla göre endeks değerinde % 4,4 oranında bir iyileşme olmasına rağmen, endeks değeri 43,5 puan düzeyinde çıkmıştır.

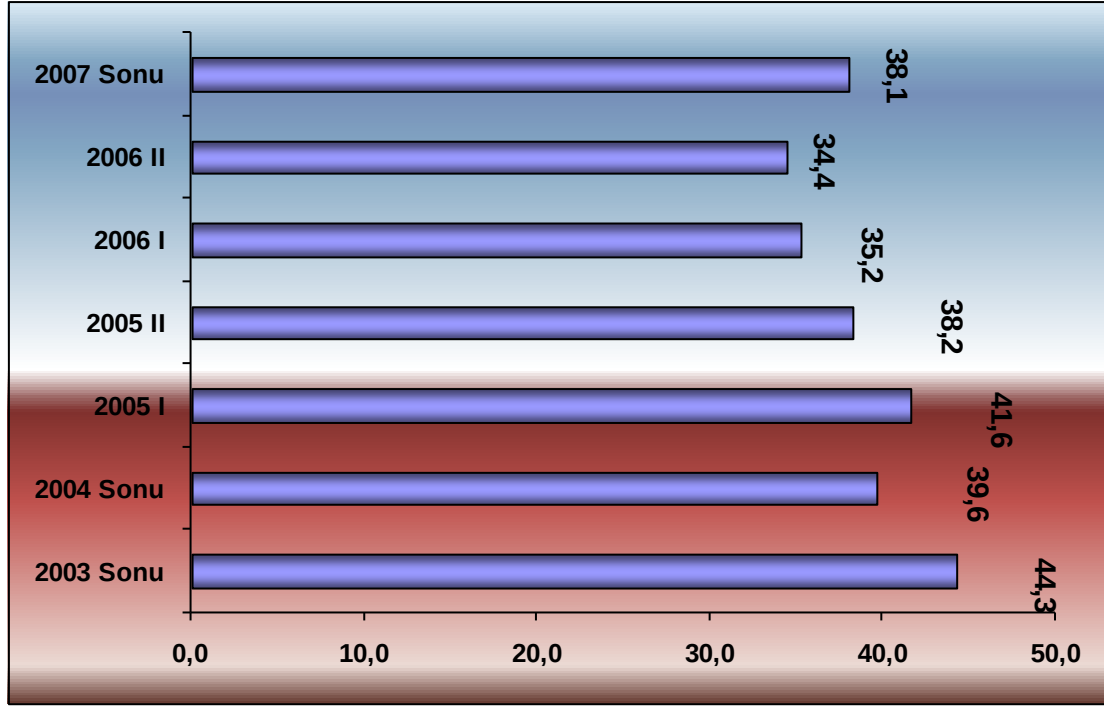
Kesin hesapların anlaşılır ve açık olması, parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi, parlamentoya sunulan denetim raporlarının medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilebilir olması alt ilkelerindeki olumsuz algılamanın devam etmesi, bu ilkenin endeks değerinin bir bütün olarak artmasının önüne geçmiştir.

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



G. Altıncı ve son ilke olan “**mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik ilkesi**” geleneksel olarak en düşük değerin çıktığı ilkedir. Endeks değeri son iki yıl içinde belirgin bir şekilde düşerek 35 puanın da altına inmiştir. 5018 sayılı KMYKK’nun bu endeks değerinin üzerindeki iyileşme etkisi görece olarak daha sınırlıdır. Bu yüzden söz konusu kanun dışında yapılacak olan düzenleme ve uygulamaların da etkinlikleri buradaki iyileşmeyi belirlemektedir. Bu ilken endeks değeri 2007 yılında da 40 puanın altında çıkmıştır. Mali tahminler ile makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların açık olması, modelin ve varsayımların içsel tutarlılıklarının bağımsız kuruluşlar tarafından değerlendirilmesi alt ilkesi ile makro parametreler ve mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımlamaların değişmesi durumunda bu değişimin hemen kamuoyuna açıklanması alt ilkesinde sürekli olumsuzla dönen gelişme, bu ilkenin en düşük endeks değerini almasında etken olmuştur.

Grafik 8. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik İlkesinin Almış Olduğu Endeks Değerinin Gelişimi



I.2 Ana İlkeler ve Alt İlkeler İtibarı ile 2006 Yılı Endeks Sonuçları

Mali saydamlık endeksinin altı temel ilke ve alt ilkeler bazında 2007 yılında bir önceki döneme göre gösterdiği gelişme bu bölümde ele alınmaktadır. Önceki bölümde mali saydamlığa ilişkin olarak çıkan sonuçlar bazında ele aldığımız temel konular burada ilkeler bazında daha kapsamlı bir değerlendirmeye konu olacaktır.

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

Kamu sektörünün ekonomide diğer sektörler ile ve kendi içinde rol ve sorumlulukların yasal çerçevesinin açıklığı bu ilke ile ölçülmeye çalışılmaktadır. Kamunun rol ve sorumluluğunun açıklığı mali saydamlık düzeyinin bu ilke bazında artmasına neden olmaktadır.

Bu ilkenin endeks değeri bir önceki döneme göre % 2 oranında düşmekle birlikte, 2004 yılı sonuçlarından itibaren endeks değerinin en yüksek çıktığı ilkenin kamu kesiminin ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması ilkesi bu değerlendirmede değişmemiştir.

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

		Yılsonu		
		2006	2007	Değişim (%)
I	KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	50,0	49,0	-2,0
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	49,1	52,2	6,4
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	46,3	46,0	-0,6
I.3	Vergi ve benzeri yasal yükümlülüklerin açık bir yasal çerçeveye dayanması, anlaşılabilir, ulaşılabilir ve herkese eşit derecede uygulanabilir olması	46,0	50,2	9,2
I.4	Kamu Görevlilerinin tabi olduğu etik standartların mevcudiyeti ve açıklığı	58,7	47,6	-18,9

Önceki raporlarda sürekli belirttiğimiz gibi, mevcut yapı üzerine istikrar programları ve AB'ye uyum çerçevesinde uygulamaya konan çeşitli çerçeve düzenlemelerin yasalaşma sürecini tamamlaması ve uygulamaya girmesi bu ilkenin yüksek değer almasında temel belirleyici unsurlar olmuştur.

Bununla birlikte son iki dönemdir bu ilkenin sahip olduğu endeks değeri bir düşme içine girmiştir. Bu dönemde düşmeyi belirleyen olumsuz algılama kamu görevlilerinin tabi olduğu etik standartların mevcudiyeti ve açıklığı alt ilkesinde yaşanan % 18,9 oranındaki düşme olmuştur. Katılımcılar kamu görevlilerinin tabi olduğu mevcut Etik Kurulu Yasası'nın yetersiz olduğu konusunda belirgin bir olumsuz bir algılama içine girmiştir.

I.2.2. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi

Saydamlık değerlendirme formunun en fazla alt ilkesine sahip olan ana ilke, kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi ilkesidir. Bu ilke ile mali karar alma sürecinde belli standartta ve düzenli bir bilgi akışı ve gelişme ölçülmeye çalışılmaktadır.

Kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi ilkesi 2007 yılında 2006 yılına göre % 8,9 oranında olumlu bir artış içinde olmuş ve endeks değeri 45,9 puana çıkmıştır. Sekiz alt ilkenin dördü 50 puanın üstünde çıkarken, bunlardan üç tanesi 55-59 puan arasında değer almıştır. Bu dört ilkenin üç tanesi 55 puanın üstünde değer almıştır.

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

		Yılsonu		Değişim (%)
		2006	2007	
II	KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	42,2	45,9	8,9
II.1	Genel yönetim ve bütçe dokümanlarının bu kapsamdaki kurumları ve faaliyetlerini kapsayacak şekilde kamuoyuna raporlanması	42,2	41,1	-2,6
II.2	Bütçe ile sunulan dokümanların toplam gelir ve giderlerle, mali açıklar konusunda tam ve ayrıntılı bir bilgi setini kamuoyuna sunması	56,3	57,1	1,4
II.3	Bütçe kanuna ilave edilen hükümlerle saydamlığa aykırı düzenlemelere gidilmesi ve bunun yaygınlık kazanması	41,2	55,5	34,6
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	43,9	45,2	2,9
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	20,1	26,2	30,3
II.6	Mali raporların düzenli olarak belli standartlarda yayınlanması ve bu konuda yasal bir yükümlülüğün varlığı	44,7	50,8	13,6
II.7	Bütçe ve bütçeye ekli dokümanların parlamentoya sunulduğu gün başta medya olmak üzere, sivil toplum örgütleri ve ilgili taraflarca elde edilebilmesi	34,1	32,5	-4,7
II.8	Genel yönetim başta olmak üzere kamu sektörüne ait gelir-gider farklarının (mali açıklar; klasik açık, ilksel fazla, işlevsel açık gibi) bütçe uygulama sürecinde düzenli raporlanması	54,7	59,1	8,0

2007 yılında bu artışı belirleyen, bütçe kanununa ilave edilen hükümlerle saydamlığa aykırı düzenlemelere gidilmesi alt ilkesi ile sunulan belgelerin mali pozisyon konusunda tam bir bilgi setini vermesi alt ilkesi ile mali raporların belli standartta yayınlanması ilkesi olmuştur.

Yine endeks düzeyi olarak oldukça düşük puan almakla birlikte, bu dönemde puanını artıran, “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 söz konusu ilkenin endeks puanının artmasına katkıda bulunmuştur. Bu alt ilkeye yönelik olumsuz algılama bürokrasinin aksine diğer gruplarda artarak devam etmektedir. Özellikle basının bu alt ilkeye yönelik olumsuz algılamasının devam etmesi bütçenin anlaşılmasındaki karmaşıklığın devam ettiğini bize göstermektedir.

1.2.3. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık

Mali sistemin odağı olan “bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinin açıklığı” ilkesi, mali yönetim sistemine yönelik yapılan reform niteliğindeki düzenlemelere rağmen, bu endeks çalışmasında da 40 puanın üstüne çıkamamıştır. Saydamlık endeksinin alt ilkeler bazında en yüksek ve en düşük değerler bu ilke de gözlemlenmiştir.

2007 yılında endeks değeri 2006 yılı ile hemen hemen aynı düzeyde çıkmakla birlikte alt ilkeler bazında değişme daha yüksek oranlarda çıkmıştır. Bütçe hazırlığı sürecinde kullanılan varsayımlardaki değişme ile harcama ve gelir taahhütlerine dayanan mali risklerin tanımlanması ve açıklanması konusundaki olumsuz algılama artarak devam etmiş ve 20 puanın altına düşmüştür. Bu durum bize bütçe hazırlık sürecine ilişkin olarak son dönemde samimiyet ilkesinden kaynaklı bir olumsuz algılama içine girildiğini göstermektedir. Benzer şekilde öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlülüklerin açıkça ortaya konmaması da birer sorun olma niteliğini son endeks değerlerinde de sürdürmüştür.

Makro politikalar 5018 sayılı KMYKK’nun getirdiği hükümler ile bütçe sürecinde geçmişten farklı olarak önceden ortaya konarken, maliye ve bütçe politikasının bu

dönemde kredi kaybı içine girmesi bütçenin bir politika aracı olarak etkinliğinin azalmasına yol açmaktadır. Katılımcıların algılamasının bu şekilde yakınlaşması burada çözülmesi gereken önemli bir sorun alanının oluştuğunu bize göstermektedir.

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

		Yılsonu		
		2006	2007	Değişim (%)
III	BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40,1	40,6	1,3
III.1	Bütçe hazırlama sürecinde makro çerçevenin ve maliye politikası amaçları ile bütçe politikasının açık bir şekilde ortaya konması	55,6	60,1	8,1
III.2	Maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması	19,0	22,2	16,7
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	26,2	19,0	-27,3
III.4	Bütçe hazırlanması sürecinde merkezi kuruluşlar arasındaki rol ve sorumlulukların açık olması ve koordinasyonun sağlanması	63,4	61,9	-2,5
III.5	Personel istihdamı ve kamu alımları ile ilgili düzenlemelerin standart ve kamuya açık olması	37,7	37,9	0,5
III.6	Hazırlanan bütçenin ve eklerinin parlamentoya ayrıntıda sunulması ve parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması sürecinin açık olması	38,5	42,4	10,3

Küresel nitelikli mali krizden kaynaklı olarak mali risklerin arttığı bir dönemde maliye politikasına güven kaybı ile birlikte bütçenin samimiyetten uzaklaşması şeklinde ortaya çıkan bu olumsuz algılama, yaşanacak olan dalgalanmaların Türkiye'yi daha da olumsuz etkilemesine yol açabilecektir. Bu çerçevede ekonomi yönetiminin mali politikalara ilişkin olarak daha açık bir yönetim ortaya koyması önemli görülmektedir.

I.2.4. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık

Bütçenin uygulama ve kontrol aşamasındaki açıklık bu ilke çerçevesinde ölçülmeye çalışılmaktadır. 2007 yılında bu ilkeye yönelik algılama % 7,1 oranında iyileşmekle birlikte, endeks değeri genel endeks değerinin bu yıl da altında çıkmıştır.

Bütçenin uygulanması sürecinde olumsuz algılamanın en yüksek olduğu alt ilke, geçen endekste olduğu gibi, vergi idaresinin yasal olarak siyasal etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması olmuştur. Gelir İdaresi Başkanlığı'nın 2006 yılında yeniden yapılandırılmasına rağmen olumsuz algılamanın devam etmesi (önceki endeks değerine göre algılamada bir düzelme görülmesine rağmen) dikkat çekici olarak görülmektedir.

Bu ilke bazında bu dönemde öne çıkan bir diğer konu da, kamuda mal ve hizmet alımlarının açık ve rekabet koşullarına uygunluğu” alt ilkesinin düşme eğilimi içine girmesidir. Kamu ihalelerine yönelik olarak katılımcıların genel algılaması sorunların devam ettiği şeklinde olmuştur.

Son iki raporda sürekli vurguladığımız gibi 5018 sayılı KMYKK’nu ile birlikte 2006 yılından itibaren yayınlanmaya başlayan ekonomik ve mali güncelleştirme raporunun beklenen düzeyde olmaması da bu ilkenin puanının yükselmesini engellemiştir.

Bu olumsuz gelişmelere rağmen “yıl içinde çıkarılan mali raporların önceden belirlenen muhasebe ve mali raporlama standartların dayanması” bu raporda da 50 puanın üstüne çıkmıştır.

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

		Yılsonu		Değişim (%)
		2006	2007	
IV	BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	39,4	42,2	7,1
IV.1	Bütçe yayımlandıktan sonra kuruluşların ödenekleri kullanmasında önceden belirlenmiş kuralların olması	44,6	48,8	9,3
IV.2	Yıl içinde çıkarılacak olan mali raporların önceden belirlenmiş muhasebe ve mali raporlama standartlarına dayanması, kapsamlı ve zamanında çıkarılması	54,6	52,9	-3,1
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)	27,0	38,1	41,2
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	41,2	39,7	-3,8
IV.5	Vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması	23,8	28,6	20,0
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	44,9	44,9	0,0

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

Bu ilke kapsamında kesin hesapların kapsamlı bir şekilde raporlanması, parlamentoya sunulması ve mali sonuçların dış denetimi ve dış denetim sonuçlarının elde edilebilirliği konuları ele alınmakta ve mali saydamlık bağlamında yaşanan gelişme ölçülmeye çalışılmaktadır. Hesap verebilirlik ilkesinin işleyişi açısından bu ilke uygulama sonuçlarının kapsamı ve kalitesi önem taşımaktadır.

2007 yılında bu ilke bir önceki döneme göre % 4,4 oranında bir iyileşme göstermiştir. Alt ilkeler bazında bakıldığında dönemsel olarak öne çıkan çarpıcı bir gelişme görülmemekle birlikte, geçen rapora göre herhangi bir geriye gidiş söz konusu olmamıştır.

Alt ilkeler itibarı ile olumsuz algılamanın en yüksek çıktığı ilke bu dönemde de “parlamentoya sunulan denetim raporlarının medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilebilir olması ve ayrıca vatandaşın bunları anlayacağı şekilde hazırlanması” olmuştur.

Bu endeks çalışmasında da katılımcıların ortak algılaması, bütçe hedefleri ile kesin hesaplar arasındaki ilişki ile ilgili olarak bütçe sistematğinde hala istenen düzeyde ilerleme kaydedilmediği yönünde çıkmıştır.

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

		Yılsonu		
		2006	2007	Değişim (%)
V	KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	41,6	43,5	4,4
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	47,6	48,1	1,1
V.2	Kesin hesapların parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi ve bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleşme sonuçlarının kesin hesaplar içinde raporlanması	39,7	42,8	8,0
V.3	Ulusal bir dış denetim kurumunun varlığı, denetim standartlarının önceden belli olması, kamuoyuna ve parlamentoya sürekli bilgi aktarılması	42,4	43,2	1,9
V.4	Parlamentoya sunulan denetim raporlarının medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilebilir olması ve ayrıca vatandaşın bunları anlayacağı şekilde hazırlanması	36,9	39,7	7,5

I.2.6. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik

Mali saydamlık değerlendirmesinin altıncı ana ilkesi olan mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik ilkesi; ekonomik ve mali istatistiklerin kalitesi, kurumsal yapıların mali verileri üretmedeki bağımsızlık düzeyleri ile makro tahminlerin hesaplanmasında kullanılan varsayımların açıklığını ölçmektedir.

2007 yılında bu ana ilkenin endeks değeri % 10,8 oranında iyileşme göstererek 38,1 puana çıkmıştır. Bu ana ilke endeksin içinde en düşük değere sahip olma özelliğini bu değerlendirmede de devam ettirmiştir.

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

		Yılsonu		
		2006	2007	Değişim (%)
VI	MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	34,4	38,1	10,8
VI.1	TÜİK başta olmak üzere ekonomik ve sosyal yapıyla ilgili veri üreten birimlerin teknik olarak bağımsız ve üretilen verilerin güvenilir olması	43,4	41,5	-4,3
VI.2	Harcama ve gelir tahminlerinin gerçekçi ve güvenilir olması	46,5	52,9	13,6
VI.3	Mali tahminlerle makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların açık olması, modelin ve varsayımların içsel tutarlılıklarının bağımsız kuruluşlar tarafından değerlendirilmesi	12,7	21,4	68,7
VI.4	Makro parametreler ile mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımlamaların değişmesi durumunda bu değişimin hemen kamuoyuna açıklanması	34,9	36,5	4,6

2007 yılında algılama “harcama ve gelir tahminlerinin gerçekçi ve güvenilir olması” alt ilkesinde olumlu yönde artarak 50 puanının üstüne çıkmıştır. Mali tahminlerle makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların açık olması, modelin ve varsayımların içsel tutarlılıklarının bağımsız kuruluşlar tarafından değerlendirilmesi alt ilkesinin değeri % 68,7 oranında artmakla birlikte endeks değeri 21,7 ile hala oldukça düşük bir düzeye karşılık gelmektedir.

II. GENEL DEĞERLENDİRME ve ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMA

Sonuç olarak, mali saydamlık izleme endeksi 2007 yılında % 43,2 oranında çıkmıştır. Endeks genel değerinin % 40-% 45 arasında değişmesi özellikle yapısal nitelikli dönüşümü getiren düzenlemelerin istenen düzeyde uygulamaya konulamadığını göstermektedir. Katılımcılar, bu son endeks çalışması ile de yapısal reform niteliğindeki yasal düzenlemelerde öngörülen saydamlığı artırıcı hükümlerin etkin bir şekilde uygulamaya konmadığını düşünmeye devam etmektedirler. Nitekim 5018 sayılı KMYKK'nun hükümlerinin tam uygulanması durumunda hipotetik olarak tahmin edilen 60,2 endeks puanının, 43,2 puan ile oldukça altında kalınması bu durumun somut bir göstergesidir.

Değerlendirme formunu dolduran kesimlerin algılamasındaki farklılaşma, mevcut düzenlemelerin özellikle merkezi kurumlar ve hizmet üreten kurumlar tarafından iyi bir şekilde kamuoyuna aktarılmadığını da bize göstermektedir. Bu anlamda reforma talep yönlü sahiplenmeyi artıracak olan iyi bir iletişim stratejisine ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

Özellikle 2000'den sonra yapılan birçok çalışma saydamlık düzeyindeki iyileşmenin iyi yönetim, hesap verme sorumluluğu, mali disiplin, kamu harcamalarının kalitesi, daha düşük düzeyde yolsuzluk ve yoksullukla anlamlı bir ilişkiye sahip olduğunu ortaya koymuştur. Dünya Bankası için yapılan bir çalışmada, ³169 ülke verisinden hareketle saydamlıkla yönetimin kalitesi arasında güçlü ve anlamlı bir ilişki bulunmuştur. IMF için yapılan bir başka çalışmada da mali saydamlık ile ülkenin ekonomik koşullarına ilişkin algılamanın iyileştiğine yönelik beklentiler arasında pozitif bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır ⁴. Dünya'nın yeni bir küresel kriz içine girdiği bu dönemde, mali saydamlığın ülke yönetimleri ve sivil toplum başta olmak üzere diğer kesimler tarafından sahiplenilmesi ve korunması gereken önemli bir konu olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

³ İslam (2003)

⁴ Glennerster ve Shin (2008)

Türk kamu mali yönetim sisteminin mali saydamlığının diğer ülke gruplarına göre yerini saptayabilmek için, daha önceki raporlarımızda olduğu gibi, ulaştığımız verileri Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership-IBP) adı altında Bütçe ve Politika Öncelikleri Merkezi (Centre for Budget Priorities and Policies) isimli sivil toplum örgütünün yürüttüğü “bütçenin açıklığı çalışması – open budget index –OBI “sonuçları ile de karşılaştırdık.

IBP’nin 2007 sonuçlarını Türkiye sonuçları ile karşılaştırmadan önce, bu kuruluşun 2004 ve 2006 dönemleri için ulaştığı bütçe saydamlığı sonuçlarını kısaca hatırlatmak istiyoruz.

- IBP 2004 yılı bütçe saydamlığı çalışmasında yer alan 36 ülke arasında Türkiye yer almamakta idi. 2004 çalışmasında bütçe saydamlığı bu ülkeler açısından üç temel kategoride ölçülmeye çalışılmıştır: Bunlar bütçe belgelerinde açıklık; bilgi sunma ve raporlama düzeyi; kamuoyunun ve parlamentonun katılımı olarak gruplandırılmıştır.⁵ Buna göre, 36 ülke ortalaması bütçe süreçlerinde “bilgi sunma ve raporlama” ile “kamuoyunun ve parlamentonun katılımı” konularında bizim sonuçlarımıza daha yakın gözükürken, bütçe belgelerinde açıklık açısından bizim endeks değerimizden daha iyi bir konumda bulunmuştur. Sonuç olarak Türkiye’nin 2004 yılında almış olduğu değer IBP standartlarında “ağırlıklı negatif” aralığında yer almaktadır. Beklenti 5018’in KMYKK’nun uygulamaya konması ile Türkiye’nin alacağı karşılaştırmalı değer “ağırlıklı pozitif” aralığına çıkacağı idi.

Tablo 8. Türkiye ve IBP Mali Saydamlık Endeks Sonuçları (%)-(2004)

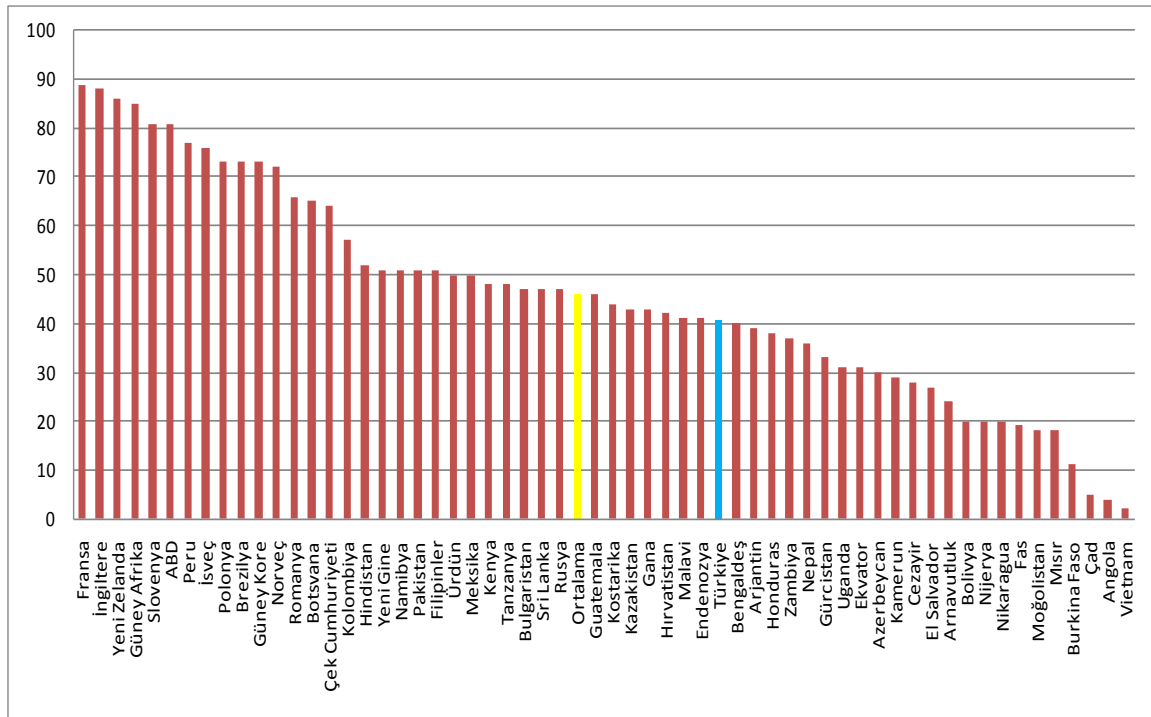
	IBP, 36 ülke ortalaması	Türkiye
Bütçe Dökümanlarında Açıklık	56,0	36,3
Bilgi Sunma ve Raporlama	44,0	42,1
Kamuoyunun ve Parlamentonun Katılımı	40,0	40,6

- 2006 yılında ise Türkiye IBP çalışması kapsamına alınmıştır. 2006 yılında açıklanan ve 2005 yılı sonuçlarını yansıtan bütçe açıklığı endeksi çalışmasında

⁵ 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.

Türkiye 41 puan ile 59 ülke arasında 36. sırada çıkmıştır. Türkiye almış olduğu bu puan ile “bazı bilgilerin sunulduğu”⁶ ülke grubu içinde yer almış ve 46 puan olan ülke ortalamasının altında kalmıştır. Türkiye’nin almış olduğu düşük puanla sınır noktada girdiği grubun içinde (41-60) Bulgaristan, Rusya, Meksika, Pakistan, Gana, Endonezya gibi ülkeler yer almıştır. Polonya, Çek Cumhuriyeti, Brezilya gibi ülkeler bir üst kategori içinde Türkiye’nin oldukça üstünde bir endeks değerine sahip çıkmıştır.

Grafik 9. IBP 2006 Dönemi Bütçe Açıklığı Endeksi (100 puan üzerinden)



Kaynak: IBP, 2006, Open Budget Initiative Index

2009 yılı başında açıklanan ancak 2008 yılı içinde sonuçlandırılmış olan IBP bütçe açıklığı endeksi ise, 2006 mali yılı bütçe süreçlerinin değerlendirilmesine dayalıdır. Bu endeks sonuçlarına göre, Türkiye 43 puan ile 85 ülke arasında 41. sırada “bazı bilgilerin verildiği” ülke grubu içinde yer almıştır. Bu sonucun bizim hesapladığımız 2007 bütçe

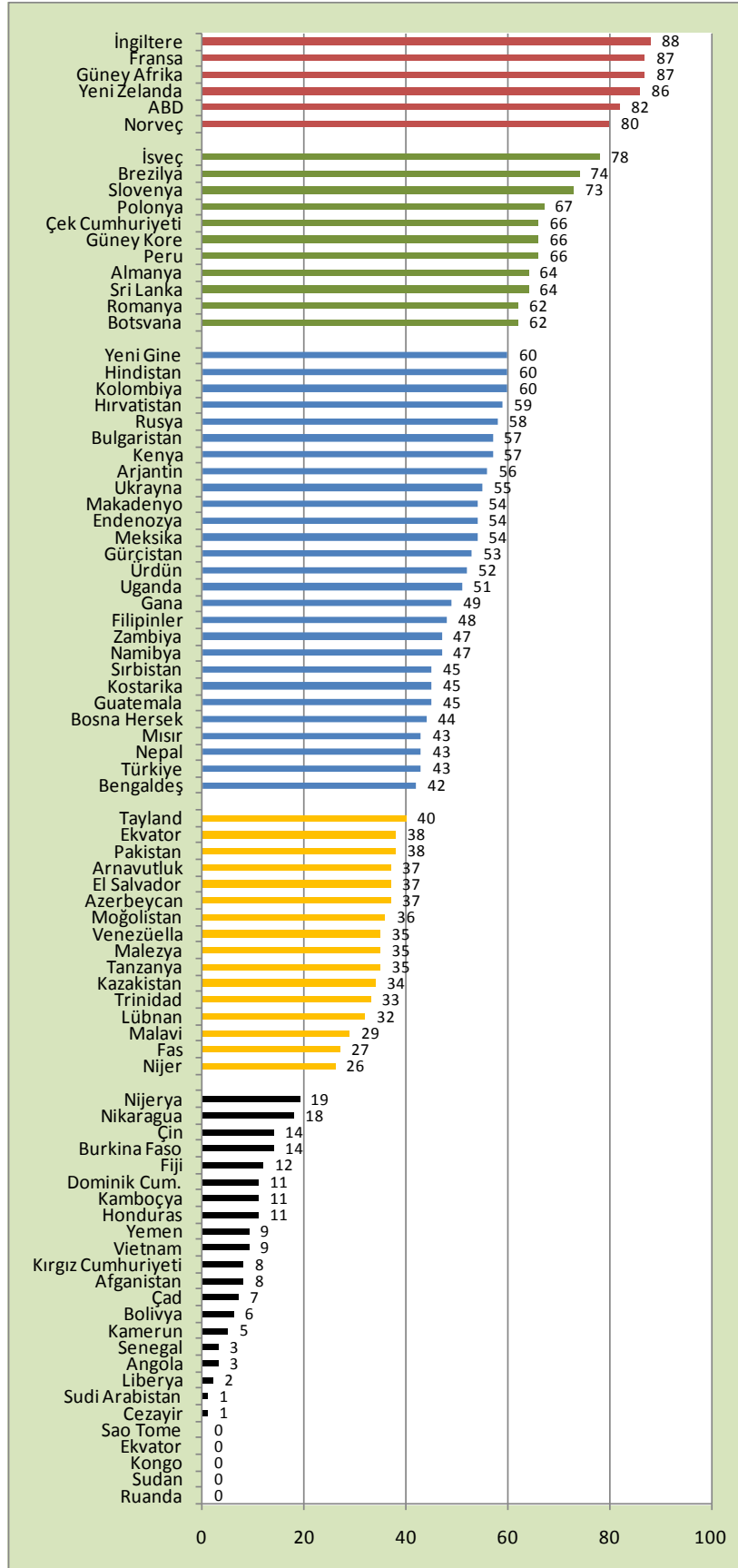
⁶ Bu çalışmada 81 ve üstü endeks değeri “kapsamlı bilginin sunulduğu”, 80-61 arası “önemli düzeyde bilginin sunulduğu”, 60-41 arası “bazı bilgilerin sunulduğu”, 40-21 arası “az bilginin sunulduğu” ve 21’den az olan endeks değeri ise “bilginin sunulmadığı” durum olarak kategorize edilmiştir.

sonuçları saydamlık endeksi çalışması ile hem genel endeks değeri hem de alt ilkeler bazında uyumlu olduğu görülmektedir.⁷

IBP bütçe açıklığı 2008 çalışmasında, beş ülke oldukça kapsamlı bilginin (extensive) sunulduğu (81-100 puan arası), 12 ülke ise önemli düzeyde bilginin (significant) sunulduğu (61-80) kategorileri içinde yer almıştır. Geri kalan 68 ülke ise bütçe açıklığı açısından kötü bir performans ortaya koymuşlardır. Bu ülkelerden içinde Türkiye'nin de bulunduğu 27 tanesi bazı bilgilerin (some) sunulduğu (41-60), 16 tanesi en az düzeyde bilginin (minimum) (21-40), kalan 25 ülke ise oldukça sınırlı ya da hiç (scant or no information) bilginin sunulduğu (0-19) kategoride yer almıştır. İzleyen grafikte kategoriler ve ülke grupları gösterilmektedir.

⁷ Her ne kadar IBP sonuçları 2006 yılı, bizim hesapladığımız endeks sonuçları ise 2007 yılı bütçe belgelerine dayanıyorsa da, edindiğimiz tecrübeler bu iki yıl arasında çok büyük bir farklılığın olmadığı yönündedir.

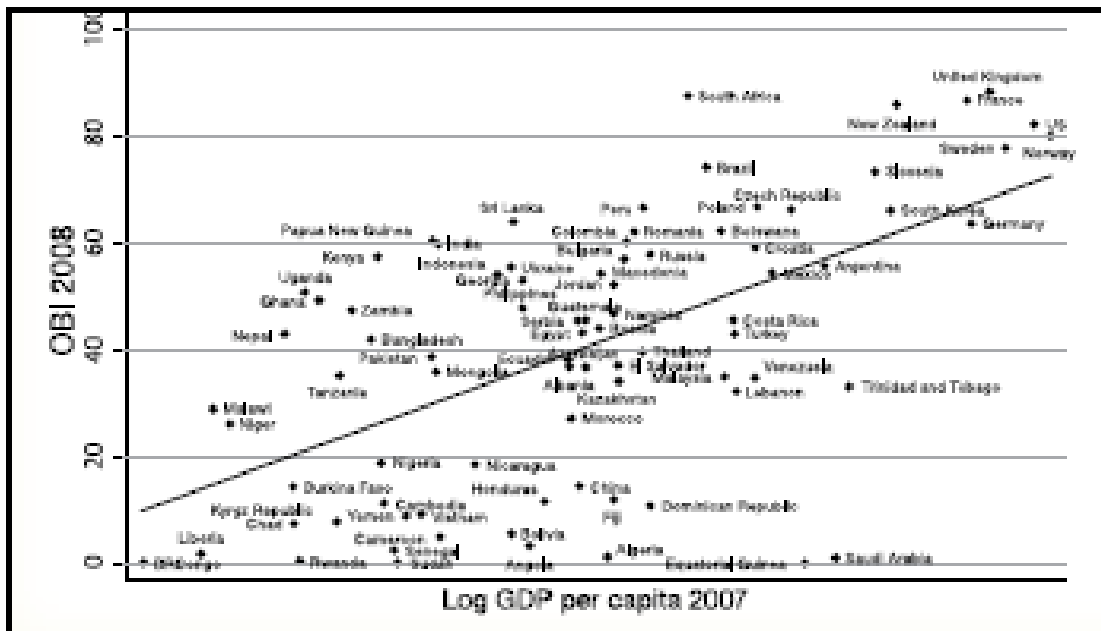
Grafik 10. IBP Bütçe Açıklığı Endeks Sonuçları, 2008



IBP-OBI 2008'in ortalama endeks değeri 39 puan düzeyinde çıkmıştır. Oldukça sınırlı ve hiç bilginin sunulmadığı ülke grubu çıkarıldığında ortalama endeks puanı 53'e çıkmaktadır. Türkiye bazı bilgilerin sunulduğu ülke grubu içinde çıkmakla birlikte, grubun ortalama puanı olan 51'in altında bir endeks puanına sahiptir.

Saydamlık ve demokrasinin gelişkinlik düzeyi arasındaki güçlü pozitif ilişkiye benzer bir ilişki IBP sonuçlarında saydamlık ve gelir düzeyi arasında da gözlemlenmiştir. Kişi başına gelir düzeyi arttıkça saydamlık düzeyi de artmaktadır (IBP-OBI 2008, 2009). Bununla birlikte, IBP çalışmasında da ifade edildiği gibi, bu genel eğilimin dışında kalan ülkelerde bulunmaktadır. Örneğin Suudi Arabistan kişi başı gelir düzeyi açısından oldukça yüksek bir gelir düzeyine sahipken, saydamlık endeks değeri oldukça düşüktür. Bunun aksine Peru, Sri Lanka gibi ülkeler ise yoksul olmalarına rağmen saydamlık değeri açısından görece olarak yüksek puanlara sahiptir. Türkiye sahip olduğu gelir düzeyi açısından düşük bir saydamlık düzeyine sahiptir. Türkiye'nin sahip olduğu gelir düzeyinin altında kalan pek çok ülke bütçe saydamlığı açısından çok daha iyi bir performans göstermektedir. Türkiye'den daha yüksek kişi başına gelir düzeyine sahip olup bütçe saydamlığında Türkiye'nin altında kalan ülkeler, Suudi Arabistan, Lübnan, Trinidad ve Ekvator Ginesi'dir. Diğer gelir düzeyi yüksek olan ülkeler saydamlık açısından da Türkiye'nin üstünde çıkmaktadır.

Grafik 11. Saydamlık ve Kişi Başına Gelir Düzeyi Arasındaki İlişki (IBP, 2009)



Bütçe bilgisi dahil olmak üzere kamu bilgisine ulaşım hakkı bağlamında yapılan gruplandırmada, Türkiye dört ülke kategorisi içinde uygulamada sorunların yaşandığı üçüncü grupta yer almıştır. Kanunla verilmiş bir bütçe bilgisine ulaşma hakkı olsa da bu uygulamada bu hakkın kullanıldığı anlamına gelmemektedir. Nitekim 85 ülkenin 55 tanesinde böyle bir bilgi edinme hakkı olmasına rağmen bu ülkelerden sadece 13 tanesinde bu hak etkin bir şekilde uygulanabilmektedir.

Tablo 8. Bütçe Bilgileri Dahil Olmak Üzere Devlet Bilgilerini Edinme Hakkı

Evet, bilgi edinme hakkı kanunla belirlenmiş ve vatandaşlar bütçe dahil bilgileri uygulamada elde edebiliyorlar	Bosna Hersek, Çek Cum., Fransa	Hindistan, Meksika, Yeni Zelanda, Norveç	Peru, Romanya, Slovenya	Güney Afrika, İsveç, İngiltere	13 Ülke
Evet, bilgi edinme hakkı kanunla belirlenmiş ama vatandaşların bazen bütçe dahil bilgileri uygulamada elde etmesi mümkün olmayabiliyor	Arjantin, Bulgaristan, Kolombiya, Kostarika, Hırvatistan, Ekvator	Gürcistan, Guatemala, Honduras, Kazakistan, Makedonya, P. Yeni Gine	Polonya, Rusya, Sao Tome, Sırbistan, Güney Kore	Tayland, Trinidad, Ukrayna, Amerika, Venezüella	22 Ülke
Evet, bilgi edinme hakkı kanunla belirlenmiş ama vatandaşlar pek çok zaman bütçe dahil bilgileri uygulamada elde edemeyebiliyorlar	Angola, Azerbaycan, Bolivya, Burkina Faso, Kamerun, Çin	Kongo, Dominik Cum., Almanya, Kenya	Kırgız Cum., Malavi, Nepal, Nikaragua, Pakistan	Senegal, Sudan, Türkiye , Uganda, Vietnam	20 Ülke
Hayır, bilgi edinme hakkı kanunla belirlenmiş değil ya da bu hak bütçe bilgilerini ulaşmayı içermiyor	Afganistan, Arnavutluk, Cezayir, Bengaldeş, Botswana, Breziya, Komboçya, Çad	Mısır, El Salvador, Ekvatoryal G., Fiji, Gana, Endonezya, Ürdün, Lübnan	Liberya, Malezya, Moğolistan, Fas, Namibya, Nijer, Nijerya	Filipinler, Ruanda, Sudi Arabistan, Sri Lanka, Tanzanya, Yemen, Zambia	30 Ülke

Kaynak: IBP, 2009, Open Budget Survey Report (OBI 2008)

OBI 2006 ve OBI 2008 bütçe açıklığı endekslerine temel teşkil eden her iki endeks çalışmasında da yer alan 59 ülke kapsamında bakıldığında, endeksin ortalama puanının 46'dan 48'e çıktığı görülmektedir. 59 ülke içinde Mısır, Gürcistan, Hırvatistan, Bulgaristan, Kenya ve Nepal gibi ülkeler 7-25 puan arasında değişen artışlarla oldukça başarılı bir performans göstermiştir. Bu ülkeler bütçelerini yayınlamaları, çok yıllık bütçe ve vatandaş bütçesi uygulamasına geçmeleri, bütçe projeksiyonlarına ve yıl ortası gözden geçirme raporu çıkarmaya başlamaları, dış denetimi iyileştirmeleri, daha fazla bilgiyi kamuoyuna sunmaları gibi yeni uygulamalar ile hissedilir düzeyde bütçe saydamlıklarını artırmışlardır. Türkiye ise puanını 41'den 43'e çıkararak ortalama iyileşme düzeyinde bir olumlu performans göstermiştir.

Sonuç olarak Türkiye'de bütçe odaklı olmak üzere mali saydamlığı ölçmek için kullandığımız endeks ile benzer nitelikleri taşıyan IBP endeksi sonuçları oldukça paralel sonuçlara ulaşmıştır. Özellikle son dönemde uygulamadan kaynaklı problemler ile bazı kanunların uygulanmasında geriye dönüş niteliği taşıyan değişiklikler, mali saydamlığın Türkiye'de istenen düzeye ulaşmasını engelleyen dinamik öğeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kaynakça

Allan William , Parry Taryn (2003) , Fiscal Transparency in EU Accession Countries ; Progress and Future Challenges , IMF Working Paper . WP/03/163 ,Washington D.C.

DPT-ÖİK (2000), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, 8inci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını , Ankara

Emil, Ferhat, H. H. Yılmaz (2004), “Mali Saydamlık İzleme Raporu I”, TESEV Yayını, İstanbul

Emil, Ferhat, H. H. Yılmaz (2004), “Mali Saydamlık İzleme Raporu II”, TESEV Yayını, İstanbul

Emil, Ferhat, H. H. Yılmaz (2005), “Mali Saydamlık İzleme Raporu III”, TEPAV Yayını, Ankara

Emil, Ferhat, H. H. Yılmaz (2006), “Mali Saydamlık İzleme Raporu IV”, TEPAV İstikrar Enstitüsü Yayını, Ankara

Emil, Ferhat, H. H. Yılmaz (2007), “Mali Saydamlık İzleme Raporu V-VI”, TEPAV İstikrar Enstitüsü Yayını, Ankara

International Budget Partnership-IBP (2006), “Open Budget Initiative Index, 2006”, Washington D.C.

International Budget Partnership-IBP (2009), “Open Budget Initiative Index 2008, The Open Budget Survey Report 2008”, Washington D.C.

Islam, R., (2003), “Do More Transparent Governments Govern Better?”, World Bank, Policy Research Paper no. 3077, Washington D.C.

IMF, Fiscal Transparency Manual (2001), IMF ; Fiscal Affairs Dept., Washington D.C.

IMF (2006), “Turkey: Report on the Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module”, Washington D.C.

Hameed, F. (2008), “Fiscal Transparency and Economic Outcomes”, IMF Working Paper No: 05/225, Washington D.C.

Glennerster, R. and Shin, Y. (2008), “Does Transparency Pay?”, IMF Staff Papers, 55(1), 193-209.