



KKTC Mali Yönetim Sistemi'nin Fonksiyonel ve Kurumsal Analizi



T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği
Yardım Heyeti Başkanlığı

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı



Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
Başbakanlık

İçindekiler

Giriş	2
1.Mali Yönetim Çerçevesi	3
1.1 Karşılaştırmalı Mali İstatistikler	8
1.1.1 Harcamalar	8
1.1.2 Gelirler	13
2. Mali Yönetimin Bileşenleri	16
2.1 Bütçe'nin Hazırlanması	16
2.2 Mali Kontrol	19
2.3 Nakit ve Borç Yönetimi	21
2.3.1 Ertelenmiş Ödemeler Avasıslar	22
2.4 Mali Sorumluluk	24
3. Mevzuat İncelemesi	25
3.1 AB Uzman Rapor Özeti	30
3.2 Borçlanma Kanun Tasarısı	32
4. Kurumsal Yapıya İlişkin gözlem ve Öneriler	35
4.1 Bütçe Dairesi	36
4.2 Hazine ve Muhasebe Dairesi	36
4.2.1 AB Uzman Raporu	37
4.2.2 Bizim Değerlendirmelerimiz	38
4.3 Devlet Emlak ve Malzeme Dairesi	39
4.4 Gümrük ve Rüsumat Dairesi	40
4.2 Gelir ve Vergi Dairesi	41
5. KKTC Mali Yönetim Konusunda Yazılmış Rapor Özetleri	41
5.1 Dünya Bankası	41
5.2 AB Komisyonu adına yazılan rapor	42
5.2.1 AB Raporu konusunda bizim değerlendirmemiz	43
6. Orta Vadeli Harcama Çerçevesi	44
7. Sonuç ve Öneriler	47
EKLER	58-88

Giriş

Bu rapor KKTC-FOKUS projesi kapsamında yatay inceleme alanı olarak Orta Vadeli Program ve dikey inceleme alanı olarak Maliye Bakanlığını ele almaktadır. Rapor büyük ölçüde KKTC Maliye Bakanlığı yönetici ve uzmanlarıyla ve KKTC Türkiye Cumhuriyeti Büyükelçiliği Yardım Heyeti ile yapılan mülakatlardan faydalanılarak kaleme alınmıştır. Ayrıca bugüne kadar çeşitli proje ve programlar kapsamında KKTC mali yönetimine ilişkin olarak kaleme alınan muhtelif çalışmalar da incelenmiştir. Raporda bu yapılan çalışmalar özetlenmiş ve önerileri hakkında düşüncelerimiz belirtilmiştir. Rapor 1. Bölümde KKTC mali yönetim verilerini ve performansını ölçüt olarak alınan ülkelerinkilerle kıyaslamaktadır. 2. Bölümde mali yönetimin bileşenleri olan bütçe hazırlama, mali kontrol, mali sorumluluk ve nakit/borç yönetimi alanlardaki tespitler yer almaktadır. 3. Bölüm mevzuat incelemesine ayrılmıştır. Kurumsal analizin bir parçası olarak mali yönetime ilişkin mevzuat bir matrix formatında derinlemesine incelenmiştir. 4. Bölümde kurumsal yapıya ve işlevlere ilişkin gözlemler yer almaktadır. 5. Bölüm daha önce yazılmış bazı rapor ve öneriler konusunda özet bilgi vermektedir. 6. Bölüm orta vadeli program konusunu ele almakta ve bütçe hazırlama sürecini bu çerçevede yeniden tasarlamaktadır. Son bölüm ise sonuç ve öneriler kısmıdır.

Değerlendirmede tarafımızdan hazırlanan ve Maliye Bakanlığının reform çalışma grubundaki temsilcisi tarafından doldurulan bir soru formundan da yararlanılmıştır. Bu form, rapor ekinde yer almaktadır.

Raporda mümkün olduğu ölçüde Malta, İzlanda ve GKRY'nin bilgiler ve veriler KKTC ile karşılaştırmalı olarak verilmeye çalışılmıştır.

Görüşmeler sırasında bilgilerini ve düşüncelerini paylaşan bütün KKTC yetkililerine ve Yardım Heyeti personeline şükranlarımı borç bilirim.

1-Mali Yönetim Çerçevesi

Kamu Mali Yönetiminin (KMY) değerlendirilmesi 3 temel işlevini ne ölçüde gerçekleştirdiğinin değerlendirilmesi suretiyle yapılır. Bunlar 1- Mali Disiplin, 2-Kaynakların Stratejik önceliklere aktarılması ve 3-Harcamaların verimli bir şekilde yapılmasıdır.

KKTC kamu mali yönetiminin yukarıdaki ölçütler bazında değerlendirilmesi için bir soru formu geliştirilmiştir. Söz konusu soru formu ve buna Maliye Bakanlığı'nın Reform Çalışma Grubu'ndaki temsilcisi aracılığıyla verdiği cevaplar EK:1'de yer almaktadır. Ayrıca T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği tarafından yayınlanan "KKTC Ekonomi Durum Raporu 2010" adlı dokümanda da yukarıda değerlendirmelerde kullanılabilecek veri ve değerlendirmeler mevcuttur.

Mali Disiplin açısından en temel 2 gösterge Bütçe'nin kapsamı ve onaylanmış başlangıç bütçesi ile gerçekleşme rakamları arasındaki farktır. Anayasa'nın "**Bütçenin Hazırlanması, Uygulanması, Görüşülmesi ve Kabulü**" başlıklı 92.maddesine göre "Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır." 16/1999 sayılı "Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına İlişkin Kurallar Yasası'nın kapsamı ise 2. Maddesine göre "Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhuriyet Meclisi, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Başbakanlığı ve Başbakanlığa bağlı daireler, bakanlıklar, bakanlıklara bağlı daireler ve müstakil kuruluşlar"dır. Bu hükümlere bakıldığında kapsamın oldukça geniş olduğuna ilişkin bir izlenim edinilmektedir. Bütçe Kanunu incelendiğinde sadece "Merkezi Yönetim" kuruluşları diyebileceğimiz bir kapsam göze çarpmaktadır. Cumhurbaşkanlığı, Meclis, Başbakanlık ve Bakanlıkların dışında, Mahkemeler, Hukuk Dairesi, Sayıştay, Kamu Hizmeti Komisyonu, Ombudsman, Polis, Güvenlik K.K., ve Sivil Savunma bütçe kapsamındadır. Bunun dışındaki kuruluşlar, özel bütçeli diyebileceğimiz Bayrak Radyo Televizyon Kurumu, Türk Ajansı Kıbrıs (TAK), Vakıflar Örgütü ve Din İşleri Dairesi, Toprak Ürünleri Kurumu, Kıbrıs Türk Süt Endüstrisi Kurumu, Kıbrıs Türk Elektrik Kurumu ve Serbest Liman Ve Bölge İdaresi bütçe kapsamı dışındadır. Bunlardan Toprak Ürünleri Kurumu, Kıbrıs Türk Süt Endüstrisi Kurumu, Kıbrıs Türk Elektrik Kurumu aslında nitelikleri itibarıyla KİT statüsünde olmalarına rağmen KİT kanuna tabi olarak kurulmadıkları için özel bütçeli kuruluşlar statüsünde yer almaktadırlar. Bütçe dışındaki kurumlardan Doğu Akdeniz üniversitesi 18/1986 sayılı yasa ile oluşturulmuş, Sayıştay denetimine tabi Kuzey Kıbrıs Eğitim Vakfı tarafından yönetilen ve ağırlıklı olarak bütçe'nin transfer tertibinden fonlanan bir üniversitedir.

Harcamalar açısından asıl önemli bütçe dışı fonlardır. Bu fonlar, 43/1992 sayılı Fon Kaynaklarının Kullanımına Yetki Veren Yasa kapsamı dahilinde olmayan fonlardır. Yani kendi kanunlarındaki harcama usul ve esaslarına göre yönetilmektedirler. Fokus projesi kapsamında reform çalışma grubu tarafından hazırlanan fonlar ve dönersermayeler raporuna göre:

1. Tasarruf Mevduatı Sigortası ve Finansal İstikrar Fonu
2. Kooperatif Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
3. Yatırımları ve İhracatı Teşvik Fonu
4. Kredi Garanti Fonu

5. İktisadi Kalkınma Teşvik Fonu
6. Kronik Hastalıkları Hastanesi ve Özel Hastaneleri Fonu
7. Türk Hastaneleri inşa ve Teçhizat Fonu
8. Genel Tarım Sigortası Fonu
9. Türk Cemaat Meclisi Konsolide Fonu (İnkişaf Sandığı)
10. Çıraklık, Mesleki ve Teknik Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma Fonu
11. Sosyal Sigorta Fonu
12. Sosyal Güvenlik Fonu
13. İhtiyat Sandığı Fonu
14. Zorunlu Sigorta Fonu

Bütçenin kapsamı dışındadır. Bu fonların önemli bir kısmına ilişkin olarak gelir ve harcama bilgileri temin edilememiştir. Sosyal Sigortalar Fonu, Sosyal Güvenlik Fonu ve İhtiyat Sandığı Sosyal Güvenlik kaynaklarının toplandığı fonlar olup kendi mevzuatları uyarınca mali yönetim usullerine tabidirler. Bu üç Fonun 2010 yılı harcaması 725 Milyon TL civarındadır. Bütçe yerel giderlerinin 2.285 Milyon TL olduğu düşünüldüğünde bu üç fon bütçe harcamalarının yaklaşık 1/3 oranında harcama yapmaktadır. Her ne kadar Sayıştay denetimine tabi olsalar da kendi mevzuatlarının tanıdığı sınırlar içinde oldukça esnek bir harcama çerçeveleri bulunmaktadır. Bunların dışında büyük olduğunu düşündüğümüz ancak verisi bulunmayan fonlar İnkişaf Sandığı, Yatırımları ve İhracatı Teşvik Fonu'dur. İnkişaf sandığı bir nevi devletin hissedarı olduğu kuruluşlarda "sermayedar" rolünü üstlenmekte, Teşvik fonu da özel sektöre teşvik kredisi açmaktadır. Bütçe dışı fonlar konusunda söylenebilecek iki temel yaklaşım vardır. Bunlardan ilki bütçe birliği ilkesine aykırı küçük cepler olmaları dolayısıyla temelden varlıklarının sorgulanmasını gerektirir; ikinci yaklaşım ise bazı esnek olunması gereken alanlarda fonlara ihtiyaç olabileceğini kabul eder ancak bunların olabildiğince şeffaf ve hesap verebilir olmalarını gerekli görür. Her iki açıdan da KKTC'de fonların mevcudiyeti problemlidir. Bütçe harcama süreçlerini iyileştirirerek bir iki fon dışında bütün fonların kaldırılması uygun olacaktır. Kalanların da hesap verebilirlik ve şeffaflık açısından çağdaş standartlara tabi olmaları gerekmektedir.

Bütçe'nin kapsamı ile ilgili temel sorunlardan birisi kamu kesimini listeleyen ve bunların tabi olacağı mali ilke ve kuralları belirleyen kapsayıcı bir mali yönetim mevzuatının eksikliğidir. Yapılacak mevzuat çalışmalarında en önemli başlıklardan birisi de budur. Bu konuya ileride dataylı olarak değineceğiz.

Bütçe disiplinine ilişkin ikinci temel gösterge programlanan bütçe harcama ve gelirleri ile gerçekleştirmeler arasındaki farktır. Bu fark hem harcamaların toplamı hem de harcamaların dağılımı açısından önemlidir. Diğer önemli gösterge ise bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki farklılıktır.

Tablo:1 Bütçe gerçekleştirmelerinin programa oranı

Yıl	2007	2008	2009	2010
Bütçe Gelirleri(Genel)	%92	%100	%100	%100
Bütçe Giderleri (Genel)	%94	%100	%100	%99

	2007	2008	2009	2010
Personel	%108	%108	% 89	% 103
Sosyal Güvenlik	%97	% 97	% 75	% 94
Mal ve Hiz. Alımı	%105	% 94	% 79	% 102
Cari Transfer	%96	% 89	% 86	% 92
Mahalli Yatırım	%138	% 123	% 195	% 90
Sermaye Transferleri	%681	% 428	%178	% 150

Kaynak: Kamu Mali Yönetimi Anketi Ek:1

Tablodan da görülebileceği gibi toplam rakamlar açısından bütçenin programlanan tutarlardan sapmadığı ancak harcama kalemleri arasında ciddi sayılabilecek oynamalar olduğu göze çarpmaktadır.

Bütçe açığı ve nakit açığı arasındaki fark ise aşağıda da değinileceği gibi önceki yıllardan devreden ve yılı bütçe gideri olarak muhasebeleştirilmeyen giderlerden kaynaklanmaktadır. 2010 yılı sonu itibariyle 180-190 Milyon TL olduğu anlaşılan bu fark yıldan yıla devretmekte ve bütçe ve nakit yönetimini ciddi oranda bozmaktadır. Gerçekte 2010 sonu itibariyle olması gereken açık 204 Milyon TL iken tahakkuk bazında 18 Milyon TL gözükmektedir.¹

Bütçe giderleri içerisinde yer almayan diğer önemli bir harcama kalemi ise faiz giderleridir. Faiz giderleri Yardım Heyeti tarafından 2010 sonu itibariyle 200 Milyon TL olarak hesaplanmıştır². 2011 yılından itibaren borçların menkul kıymetleştirilmesi politikası çerçevesinde bono ve tahvil faiz ödemelerinin de bütçe gideri olarak gözükeceği öngörülmektedir.

Mali disiplin açısından KKTC'nin borç yönetimi alanında da ciddi bir problemi bulunmaktadır. Bankalardan ve ihtiyat sandığından piyasa faizinin üzerinde borçlanılması ve faizin anaparaya ilave edilerek tekrar borç olarak tahakkuku, efektif faiz yükünü daha da artırmaktadır³. Borç politikası meselesi Dünya Bankası ve AB Uzmanlarının raporlarında da ciddi bir sorun olarak yer almaktadır. Borçlanma politikasının belli bir hukuki çerçeveye oturtulması amacıyla 2011 yılında bir tasarı hazırlanmış ve Meclis'e sevk edilmiştir. Bu konuyla ilgili değerlendirmelerimiz aşağıda yer almaktadır.

Mali Disiplinle ilgili diğer bir mesele mali disiplinin sürdürülebilirliği ve kalitesidir. Bu konuda iki temel gösterge ise açığın boyutu ve kamu harcamalarının dağılımıdır. Aşağıda ayrıntısıyla görüleceği gibi KKTC bütçe açığı GSMH'nın %13-15 seviyesindedir.⁴ Kuşkusuz

¹ KKTC Ekonomik Durum Raporu 2010, TC Lefkoşa Büyükelçiliği Yardım Heyeti, sy 40.

² A.g.e. sy 42

³ A.g.e. Sy.53

⁴ Açığın gerçek değerini bulmak için muhasebe verileri üzerinden ayrıntılı bir çalışma yapmak gerekmektedir.

bunda 2008 krizinin uzayan etkileri olmakla birlikte bütçe'nin kapsamı dikkate alındığında yüksek bir rakam olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Ayrıca harcamaların %84'nün maaş ve sosyal güvenlik ödemeleri olduğu, mahalli yatırımların sadece bütçenin %0,9 olduğu dikkate alındığında mali disiplinin sürdürülebilirliği meselesi gündeme gelmektedir.

Bu aşamada Mali Disiplin adına özet olarak söylenebilecek şey, her ne kadar başlangıç bütçesi ile gerçekleştirmeler arasında toplam rakamlar açısından ciddi bir fark bulunmasa da gerek bütçe'nin kapsamının dar olması gerekse harcamaların kompozisyonu mali disiplinin kalitesi ve sürdürülebilirliğine yönelik olumsuz bir görüntü sunmaktadır.

Bütün bunları söyledikten sonra KKTC'nin özel durumunu da dikkate almak gerekmektedir. IMF tarafından yapılan bir çalışma⁵ **küçük devletlerin göreceli olarak daha yüksek harcama ve borç stoku problemi olduğunu, buna neden olarak girdi maliyetlerin yüksekliğini ve ölçek ekonomilerinin olmayışını belirtmektedir.** Çalışmada küçük devletlerin kamu harcamalarının büyük devletlerden ortalama GSYİH oranı olarak % 8-9 daha yüksek olduğu gösterilmektedir. Toplam Harcamaların ülke ortalamaları GSYİH oranla %35 ile %38 arasında değişmektedir. KKTC'de bu oran %48 civarındadır⁶. Öte yandan küçük devletlerin büyüklere oranla daha yüksek gelir elde ettikleri, liberal ticaret rejimlerine sahip oldukları ve ticaret üzerinden alınan vergilerin önemli bir gelir kalemi olduğu ancak bunun da küçük ülkeler açısından bir dalgalanma riski oluşturduğu ifade edilmektedir. Uluslar arası ticaretten alınan vergiler küçük ada devletleri için toplam gelirlerin neredeyse %30'una tekabül etmektedir. KKTC'de bu oran %11'dir. Hibeler dışarıda bırakıldığında %16'ya çıkmaktadır. Aynı şekilde zaman içinde düşmekle birlikte küçük ülkelerin GSYİH'larının ortalama %5-7 oranında hibe aldıkları da belirtilmektedir. KKTC'de 2010 itibarıyla TC Yardımının GSMH'ye oranı %15 civarındadır. Ancak bunun sadece %5,5 kadarı hibe, kalanı kredidir. Borç Stokuna gelince, adı geçen çalışma küçük ülkelerin ortalama borç stokunu GSYİH'ya oran olarak %80 -%90 aralığında değiştiğini göstermektedir. KKTC'de bu oran %140 civarındadır. TC'den alınan krediler dışarıda bırakıldığında %54'e düşmektedir. Sosyal Güvenlik sisteminin bankalara olan borçları buna ilave %2 ek getirmektedir.

Bütçe kaynaklarının hangi önceliklere dağıldığı ile ilgili olarak ise hem EK:1'deki ankete verilen cevaplardan hem de aşağıda yer alan rakamsal analizlerden, **herhangi bir stratejik öncelik bir tarafa, KKTC yetkililerinin cari zorunlu giderleri gerçekleştirmede bile sıkıntı çektikleri anlaşılmaktadır.** Harcamaların %80'i aşan bir orandaki kısmı Personel, Diğer Cari Harcamalar ve Cari Transferlere aittir. Cari Transferlerin hemen tamamı zorunlu cari giderlerin finansmanı için diğer kamu kurumlarına yapılan aktarmalar niteliğindedir. Stratejik öncelikler kapsamında değerlendirilebilecek harcamalar ise TC Yardım Heyetinin belirlediği önceliklere aktarılmaktadır.

Harcamaların verimliliği konusunda, aşağıda ayrıntısıyla değineceğimiz ciddi yapısal sorunlar bulunmaktadır. AB teknik yardımı kapsamında başlatılmış performans yönetimi girişimine ilişkin aşağıda bilgi verilmektedir. Bu iyi niyetli ve desteklenmesi gereken bir

⁵ "Big Government, High Debt, and Fiscal Adjustment in Small States" Stephanie Medina Cas and Rui Ota, IMF Working Paper, WP/08/39, February 2008.

⁶ Aşağıda göstereceğimiz gibi Genel Yönetim Bütçesi esas alındığında bu oran %60'ı geçmektedir.

girişim olmakla beraber, bu derece ciddi yapısal problemlerin olduğu bir ortamda ne verimliliği kayda değer oranda artırma açısından bir şansı, ne de uygulama önceliği vardır.

1.1 Karşılaştırmalı Mali İstatistikler.

Bu bölümde de KKTC'nin mali istatistiklerini Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY), Malta ve İzlanda ile karşılaştıracaktır.

1.1.1. Harcamalar

Tablo 2: Karşılaştırmalı Harcama Toplamları

TOPLAM HARCAMALAR (%GDP)	2007	2008	2009	2010
KKTC	45,5	46,1	47,6	47,8
İZLANDA (Merkezi Yönetim)	30,8	45,2	38,1	39,9
İZLANDA (Genel Yönetim)	42,3	57,8	50,9	50,0
MALTA (Genel Yönetim)	42,6	43,5	43,2	42,3
GÜNEY KIBRIS (Merkezi Yönetim)		39,4	41,9	41,9
GÜNEY KIBRIS (Genel Yönetim)	41,2	41,7	45,8	46,6

Kaynaklar: KKTC Maliye Bakanlığı,

http://statice.is/temp_en/Dialog/Print.asp?Matrix=THJ05231&time...

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_main&lang=en

http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/DMLstatistics2_en/DMLstatistics2_en?OpenDocument

Kamu harcamalarının karşılaştırılmasında verilerin karşılaştırılabilir standartta olması gerekmektedir. Bunu sağlamada temel sorun KKTC'de GFS veya ESA95 standartlarında kamu maliyesi verisinin olmamasıdır. Dolayısıyla mevcut verilerin “Merkezi Yönetim” ölçeğinde olduğu varsayımıyla karşılaştırma yapılmaya çalışılmıştır. Güney Kıbrıs ve İzlanda için Merkezi yönetim harcamaları verisine ulaşılmış ancak Malta için ulaşılamamıştır. Verilerin karşılaştırılmasından KKTC harcama toplamının (TC yardımı dahil) İzlanda genel yönetim harcamaları dışarıda bırakıldığında en yüksek olduğu görülmektedir. İzlanda'nın 2008 yılında yaşadığı kriz; özellikle milli gelirden ciddi bir azalma ve banka kurtarmaları ve otomatik dengeleyiciler nedeniyle harcamalarda bir önceki yıla göre (GSYİH oran olarak) %15'lik bir artış olarak yansımıştır. Ayrıca İzlanda İskandinav geleneğine bağlı olarak oldukça yerleşmiş bir ülkedir. Kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı yerel yönetimler tarafından yapıldığı için merkezi yönetim giderleriyle genel yönetim giderleri arasında önemli farklılıklar vardır. KKTC'de bütçe dışı harcamaların, sosyal güvenlik harcamalarının tamamının ve belediyelerin harcamalarının ilave edilmesiyle toplam harcamaların GSYİH'ye oranının 2010 yılı itibarıyla % 60'ı geçeceği tahmin edilmektedir. Hesaplamalara, bütçe dışı fonlardan, sosyal sigorta-güvenlik fonları dışında rakamı temin edilebilen Tarım Sigortası

fonu dahil edilmiştir. Bu şekilde hesaplanan miktara, gider olarak gösterilmeyen faizler⁷ de ilave edildiğinde oran %64'e yaklaşmaktadır.

Tablo 3: KKTC Genel Yönetim Harcamaları tahmini

	2010	%GSMH
Merkezi Yönetim Giderleri	2661	47,8%
Bütçe Dışı Fonlar (Tarım Sigortası Fonu)	12	0,2%
Sosyal Sigortalar+S.Güvenlik + İhtiyat Sandığı	724	13,0%
(Bütçeden Sosyal Sigortalara Transfrler)	-176	-3,2%
Belediyeler (Tahmini)	260	4,7%
(Bütçe'den Belediyelere Transfer)	-100	-1,8%
TOPLAM GENEL YÖNETİM GİDERLERİ Tah.	3381	60,7%

Kaynak: KKTC 2011 mali yılı bütçesi

Bu bölümde de harcamaların sektörel ve ekonomik dağılımına göz atalım. Harcamaların sektörel ve ekonomik dağılımı kaynak tahsisinin niteliği konusunda en genel ölçütü oluşturmaktadır. Tablolardan görülebileceği gibi ülkeler arasında benzerlikler olduğu gibi belirgin farklılıklar da vardır.

Tablo 4: Fonksiyonel Harcamaların Dağılımı

FONKSİYONEL HARCAMALARIN KENDİ İÇİNDE DAĞILIMI (%)	2007	2008	2009	2010
KKTC				
Genel Kamu Hizmetleri	12,3	10,1	9,1	8,9
Savunma Hizmetleri	5,9	5,9	5,6	5,8
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	7,5	7,7	10,3	8,3
Ekonomik İşler ve Hizmetler	19,9	23,1	19,7	20,4
Çevre Koruma Hizmetleri	0,3	0,3	0,2	0,1
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	6,0	5,5	6,0	5,7
Sağlık Hizmetleri	8,6	7,5	7,4	7,3
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	3,7	3,8	4,0	4,2
Eğitim Hizmetleri	14,4	13,7	14,3	14,5
Sosyal Güvenlik Hizmetleri	21,5	22,4	23,3	24,8
İZLANDA (Genel Yönetim)				
Genel Kamu Hizmetleri	13,1	11,3	19,5	17,2
Savunma Hizmetleri	0,1	0,1	0,1	0,1
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	3,5	2,6	3,2	2,7
Ekonomik İşler ve Hizmetler	13,7	33,8	12,3	13,6
Çevre Koruma Hizmetleri	1,5	1,2	1,3	1,3
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	1,1	0,9	1,0	4,8
Sağlık Hizmetleri	18,7	13,7	16,4	15,3
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	8,9	6,6	7,3	7,2
Eğitim Hizmetleri	19,2	14,5	16,8	16,2
Sosyal Güvenlik Hizmetleri	20,1	15,5	22,2	21,7
MALTA (Genel Yönetim)				
Genel Kamu Hizmetleri	14,8	15,4	16,7	

⁷ KKTC Ekonomi Durum Raporu-2010, syf. 42, tablo 3'e göre bütçe'de olması gereken 200 milyon TL faiz gideri olup, hemen tablo'nun üstündeki paragrafta bunun 25 Milyon TL'sinin KİT'ler ve diğer teşebbüslerin borçlarına tahakkuk ettiği ifade edilmektedir.

Savunma Hizmetleri	1,5	1,5	2,1
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	3,5	3,4	3,6
Ekonomik İşler ve Hizmetler	14,1	16,8	11,6
Çevre Koruma Hizmetleri	3,7	3,7	4,1
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	1,4	1,6	0,7
Sağlık Hizmetleri	13,6	12,3	12,8
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1,4	1,4	1,4
Eğitim Hizmetleri	12,7	12,1	12,7
Sosyal Güvenlik Hizmetleri	33,2	32,0	34,3
GÜNEY KIBRIS (Genel Yönetim)			
Genel Kamu Hizmetleri	23,8	23,1	26,2
Savunma Hizmetleri	4,2	4,0	4,1
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5,0	5,0	5,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	10,1	9,9	7,7
Çevre Koruma Hizmetleri	0,7	0,7	0,7
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	5,7	5,9	7,0
Sağlık Hizmetleri	6,8	7,0	7,1
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	3,1	2,8	2,9
Eğitim Hizmetleri	17,4	18,3	15,4
Sosyal Güvenlik Hizmetleri	23,2	23,3	23,9

Kaynaklar:

http://statice.is/?PageID=1269&src=/temp_en/Dialog/varval.asp?ma=THJ05142%26ti=General+government+total+expenditure+in+details+by+functions+1998%2D2010%26path=../Database/thjodhagsreikningar/fjarmal_opinber/%26lang=1%26units=Million%20ISK/percent

<http://www.centralbankmalta.org/site/statistics2.asp>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home> ve www.mof.gov.cy/cystat

İlk göze çarpan farklardan birisi KKTC'nin diğer ülkelere oranla Genel İdare Giderleri toplamının harcamalar içindeki payının çok düşük oluşudur. KKTC'de bu oran %9-10 civarında iken Güney Kıbrıs başta olmak üzere diğer ülkelerde oldukça yüksektir. Güney Kıbrıs'ta bu oran %26 mertebesindedir. KKTC ile en farkın önemli bir kısmı, aşağıdaki tablodan da görülebileceği gibi bu ülkelerin daha yüksek faiz ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Ancak bu farkın kalan kısmının nereden kaynaklandığı daha detaylı bir araştırma konusudur. Tabloların bu düzeydeki incelenmesinden KKTC'de "ekonomik işler ve hizmetler" ile "genel kamu hizmetleri" arasında bir sınıflandırma problemi olduğu izlenimi edinilmiştir. COFOG fonksiyonel sınıflandırmalarına ilişkin kılavuz ekte yer almaktadır. (EK:3)

KKTC ile Malta ve İzlanda arasındaki diğer fark bu iki ülkede Savuma ve kamu güvenliği harcamalarının toplam içindeki payının %3-6 aralığında olmasına karşın KKTC'de %14-16 aralığında değişmesidir. Bu farkın da KKTC'nin özel durumu ile açıklanması mümkündür. Güney Kıbrıs'ta bu rakam %9 civarındadır. İzlanda'nın sosyal güvenlik harcamaları da dikkat çekmektedir.

Temel Kamu Hizmetlerine biraz daha yakından göz atıldığında⁸ KKTC'nin harcama dağılımı açısından daha çok Güney Kıbrıs'a yakın olduğu gözükmemektedir. Ancak burada da KKTC

⁸ İzlanda Malta ve G.Kıbrıs'ın 2010 verisi bulunmadığı için karşılaştırma 2009 verisi kullanılarak yapılmıştır.

verisinin sosyal sigortalar harcamasını içermediği unutulmamalıdır. Sosyal Sigortalar verisinin ilavesiyle (Yukarıda tablo 3’te yapılan düzeltme benzerinin 2009 yılı için tahmini olarak yapılması suretiyle) Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin GSMY’ya oranının %21’i, toplam harcamadan aldığı payın da %37’i geçeceği tahmin edilmektedir.

Tablo 5: Karşılaştırmalı Temel Kamu Hizmetleri

TEMEL KAMU HİZMETLERİ	KKTC		İZLANDA		MALTA		GÜNEY KIBRIS	
2009	% GSMH	Harcama Pay	% GSYH	Harcama Pay	% GSYH	Harcama Pay	% GSYH	Harcama Pay
Sağlık Hizmetleri	3,5	7,4	8,3	16,4	5,5	12,8	3,3	7,1
Eğitim Hizmetleri	6,8	14,3	8,5	16,8	5,5	12,7	7,1	15,4
Sosyal Güvenlik Hizmetleri	11,1	23,3	11,3	22,2	14,8	34,3	10,9	23,9

Kaynak: Eurostat

Bu bölümde de harcamaların ekonomik dağılımına kısaca bir göz atalım. Bunu veri problemi nedeniyle sadece 2010 yılı için yapabileceğiz⁹.

Tablo:6 Harcamaların Ekonomik Dağılımı

HARCAMALARIN EKONOMİK DAĞILIMI	KKTC		İZLANDA		MALTA		GÜNEY KIBRIS	
2010	% GSMH	Toplam da Pay	% GSMH	Toplamda Pay	% GSMH	Toplamda Pay	% GSMH	Toplamda Pay
Personel	18,4	38,5	14,6	29,2	13,4	31,7	15,4	33,0
Sosyal Güv	0,8	1,6	7,8	15,6	13,5	31,9	14,8	31,8
Mal ve Hizmet Alımı	3,4	7,0	12,3	24,6	6,1	14,5	5,2	11,2
Faiz Giderleri	0,7	1,4	6,0	12,1	3,0	7,1	2,2	4,8
Cari Transferler	21,3	44,5	4,0	8,0	2,8	6,7	3,9	8,3
Yatırım	2,4	5,0	2,6	5,2	2,2	5,1	3,6	7,8
Sermaye Tr.	0,8	1,6	2,7	5,3	1,2	2,9	1,4	3,1
Borç Verme	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Toplam	47,8	100,0	50,0	100,0	42,3	100,0	46,6	100,0

Kaynak: Eurostat, KKTC Maliye Bakanlığı ve kendi hesaplarımız.

Tablo’dan görülebileceği gibi ekonomik dağılım açısından da KKTC görece olarak Güney Kıbrıs’a daha yakın gözükmemektedir. En önemli fark sosyal güvenlik giderlerinde gözükmemektedir. Ama karşılaştırma yapılırken KKTC’nin sosyal güvenlik harcamalarının rakamlara dahil olmadığı, sadece bütçede Cari Transferler içinde yaklaşık 120 Milyon TL’nin,

⁹ KKTC Ekonomik Durum Raporu 2010’da sayfa 43’teki tablo 4 sadece mahalli giderlerin dağılımını vermektedir. KKTC’nin ESA95 standardında tablosu olmadığı için diğer ülke verileri tarafımızdan KKTC formatına dönüştürülmüştür. KKTC verisi ise Maliye Bakanlığı web sitesinden “2010 Bütçesi Genel Gider Tablosu” baz alınarak hazırlanmıştır.

sosyal sigortaların açığının finansmanı için yer aldığı unutulmamalıdır. Yukarıda (Tablo 3) tahmin edildiği gibi sosyal güvenlik giderlerinin sadece sosyal güvenlik kurumlarının (Sosyal Sigortalar+Sosyal Güvenlik+İhtiyat Sandığı) ilavesiyle GSMH'ya oran olarak %10 civarında artacağı tahmin edilmektedir. (Buna Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan Emekli Sandığı ödemeleri dahil değildir.) KKTC'yi diğer ülkelerden ayıran diğer bir fark da borç faizi ödemelerinin görece olarak düşük gözükmesidir. KKTC Ekonomik Durum Raporu-2010 dokümanında belirtildiği gibi (syf. 42 tablo:3 ve üzerindeki paragraf) 175 Milyon TL faiz gideri olduğu varsayıldığında faiz giderinin GSMH'ya oranı %3,1'e yükselmektedir. Bu da İzlanda hariç diğer ülkelerle kıyaslanabilir bir büyüklüktür. İzlanda'nın faiz yükü 2008 yılında yaşanan krizden sonra %3 civarından %6'ya çıkmıştır. Personel Harcamalarında KKTC'nin hem GSMH'ya oran olarak hem de harcama toplamındaki pay olarak en yüksek rakama sahip olduğu gözükmemektedir. Bu rakama bütçe dışı kurumların (özel bütçeli kuruluşlar, bütçe dışı fonlar, belediyeler) personel harcamaları dahil değildir. Bunların da ilavesiyle diğer ülkeler ile karşılaştırılabilir personel harcamalarının GSMH'ya oran olarak %20'yi, toplam harcamalara oranının da %40'ı geçeceği tahmin edilmektedir.

Bu aşamada ayrıntı gibi gözükmekle beraber hem Maliye Bakanlığı verilerinde hem de KKTC Ekonomi Durum Raporu'nda tekrarlanan TC yardımının yanlış gösterimine değinmekte yarar var. TC yardımının **hibe** ve **kredi** olarak nitelik itibarıyla ikiye ayrıldığını biliyoruz¹⁰. TC yardımının tamamı da KKTC bütçesi aracılığıyla kullanılmaktadır. GFS standartlarına göre hibeler "Gelir", krediler ise "Finansman" kalemidir. Diğer bir ifadeyle KKTC bütçesinin gelirler kısmına sadece hibe olarak nitelenen tutar yazılmalı, kredi olarak verilen tutarlar ne gelir, ne de harcama toplamı içinde gösterilmemelidir. Kredi bir finansman kalemi olup bütçe açığının finansmanı olarak "çizgi altında" yer almalıdır. Buna göre 2010 yılı bütçesinin gösterimi şöyle olmalıdır:

Tablo 7: Önerilen Hibe Gösterimi (Milyon TL)

2010	Mevcut	Önerilen
Bütçe Gelirleri	2643,0	2094,9
<i>o/w Hibe</i>	851,7	303,6
Bütçe Harcamaları	2660,9	2660,9
Bütçe Dengesi	-17,9	-566,0
(+)Ertelenen Ödemeler		
(-) Avanslar		
Nakit Dengesi		-566,0
Finansman		566,0
Net İç Borç		17,9
Net Dış Borçlanma		548,1
Kasa Banka Değişim		

Kaynak: KKTC Ekonomik Durum Raporu 2010

¹⁰ KKTC Ekonomi Durum Raporu 2010, sy.93, " TC yardımlarının gelişimi"

KKTC Muhasebe sisteminin yukarıda yer alan tablodaki verileri üretebileceği tahmin edilmektedir. Önerilen sistemde tek yapılan hibe ile krediyi ayırıp, krediyi finansman kalemine dış borç kullanımı olarak yazmaktır. Öte yandan 18 Milyon TL'lik açığın da bir şekilde finanse edilmiş olduğu dikkate alındığında bu rakamın da ya iç borçlanma, ya kasa banka değişimi ile finanse edildiği veya ertelenen ödemeler kapsamında ertelendiği düşünülmektedir. Bizim değerlendirmemiz bunun iç borçlanma yoluyla finase edildiği yönündedir, çünkü iç borç stok rakamı (devlet borcu tablo 9 sy. 54) 2009'dan 2010 yılına yaklaşık 23 Milyon TL artmıştır. Bunun 18 Milyon TL'sinin bütçe açığından kaynaklandığı varsayılmıştır. Ancak öte yandan KKTC Ekonomik Durum Raporu'nun 40. Sayfasında Hazine nakit açığının 203,8 milyon TL olduğu ifade edilmektedir. Ancak bunun ayrıntısına girilmemektedir. Bu açık rakamının tamamıyla bütçe kapsamında yapılan harcamalardan kaynaklandığı varsayıldığında, muhtemelen Avanslar kaleminin 18 Milyon TL ile 203,8 Milyon TL arasında kalan 186 Milyon TL kadar artacağı tahmin edilmektedir. Ancak bu gösterimin netleşmesi için ayrıntılı muhasebe kayıtları üzerinden gitmek gerekmektedir.

1.1.2 Gelirler

KKTC bütçe gelirlerinin karşılaştırmalı tablosu aşağıda yer almaktadır.

Tablo 8: Karşılaştırmalı Gelirler

TOPLAM GELİR (%GDP)	2007	2008	2009	2010
KKTC	46,7	46,0	46,3	47,5
İZLANDA (Merkezi Yönetim)	34,7	32,3	29,8	30,6
İZLANDA (Genel Yönetim)	47,7	44,2	40,9	41,4
MALTA (Genel Yönetim)	40,3	39,0	39,5	38,7
GÜNEY KIBRIS (Merkezi Yönetim)		39,9	35,5	37,0
GÜNEY KIBRIS (Genel Yönetim)	44,6	42,6	39,8	41,3

Tablo'dan görüleceği gibi en GSYH'ya oranla en yüksek gelir KKTC'de gözükmektedir. Üstelik bu sadece Merkezi Yönetim geliridir. Kuşkusuz bu rakamı yükselten en önemli faktör TC yardımlarının tamamının gelir olarak yazılmasıdır. Bir örnek vermek gerekirse 2010 yılında TC yardımları (852 Milyon TL) toplam gelirden düşüldüğünde gelirin GSMH'ya oranı %32'ye düşmektedir. Ama öte yandan harcamalardaki gibi toplam gelirin içinde belediye ve sosyal güvenlik katkıları da bulunmamaktadır. Ayrıca yardımın tamamı gelir kaydedilmiştir. Oysa yukarıda da açıkladığımız gibi sadece 304 Milyon TL olan hibe kısmı gelir yazılmalıdır. Bunların ilavesiyle 2010 Genel Yönetim Gelirleri tahmini olarak aşağıdaki gibi olacaktır. Kuşkusuz kesin değerleri bulmak için muhasebe verisi üzerinden ve özel bütçeli kuruluşlarla bütçe dışı fonların tamamını içeren bir çalışma yapmak gerekmektedir.

Tablo: 9 Önerilen Genel Yönetim Gelir Hesabı Tah. (Milyon TL)

2010	Mevcut	Önerilen	GSMH %
Toplam Gelir	2643	2719	48,8
o/w hibe	852	304	5,5
			0,0
Sosyal Güvenlik Katkıları*		473,7	8,5
Belediyeler **		150	2,7
*Sosyal Sigorta, İhtiyat Sandığı ve Sosyal Güvenlik Gelirler-Bütçe Transferi			
**Tahmini			

Kaynak: KKTC Ekonomi Durum Raporu 2010

Tablodan görüleceği gibi toplam gelirler GSMH'nın %49'üne ulaşmaktadır. Bu küresel ölçekte yüksek gelir rakamlarından birisidir. Harcama rakamlarının da %64 yakın olduğu dikkate alındığında KKTC, kamunun çok ağırlıklı olduğu, ancak bu ağırlığın devletin cari harcamalarını ancak karşılamamanın ötesinde pek bir anlam taşımadığı bir ekonomi görünümündedir. Akla gelen diğer bir açıklama aslında önemli ölçüde gelirin kayıt dışında olduğudur. Edindiğimiz izlenim bunun da önemli oranda geçerli olduğu yönündedir.

Şimdi vergi gelirlerinin dağılımı açısından KKTC'yi diğer ülkelerle karşılaştıralım.

Tablo:10: Vergi Gelirlerinin Dağılımı

VERGİ GELİRLERİ ANA BİLEŞENLERİ (%GDP)	2007	2008	2009	2010
KKTC				
Dolaylı Vergiler	13,4	14,1	12,1	13,6
Doğrudan Vergiler	7,7	8,6	9,1	9,3
İZLANDA				
Dolaylı Vergiler	16,6	13,7	12,4	12,7
Doğrudan Vergiler	20,9	20,1	18,2	18,1
MALTA				
Dolaylı Vergiler	14,7	14,1	13,9	13,3
Doğrudan Vergiler	13,6	12,8	13,8	13,2
GÜNEY KIBRIS				
Dolaylı Vergiler	18,5	17,5	15,1	15,3
Doğrudan Vergiler	13,8	12,8	11,2	11,1
VERGİ GELİRLERİ ANA BİLEŞENLERİ (KENDİ İÇİNDE DAĞILIM)	2007	2008	2009	2010
KKTC				
Dolaylı Vergiler	63,6	62,2	57,2	59,4
Doğrudan Vergiler	36,4	37,8	42,8	40,6
İZLANDA				
Dolaylı Vergiler	44,2	40,5	40,5	41,4
Doğrudan Vergiler	55,8	59,5	59,5	58,6

MALTA				
Dolaylı Vergiler	52,0	52,3	50,1	50,2
Doğrudan Vergiler	48,1	47,7	49,9	49,8
GÜNEY KIBRIS				
Dolaylı Vergiler	57,3	60,0	59,7	61,1
Doğrudan Vergiler	42,7	44,0	44,3	44,2

Kaynak: Eurostat, KKTC Ekonomi Durum Raporu 2010

Yukarıdaki tablodan İzlanda ve bir ölçüde Malta’da gelirden ve servetten alınan doğrudan vergilerin payının KKTC ve Güney Kıbrıs’a oranla daha yüksek olduğu gözükmemektedir. Vergi yükü açısından KKTC %23 ile en düşük vergi yüküne sahiptir. En yüksek vergi yükü ise %31 ile İzlanda’dır. Güney Kıbrıs ve Malta’da vergi yükü %26 civarındadır.

Buraya kadar mevcut verilerle yapılan analizlerden çıkan sonuçlar aşağı yukarı net bir resim ortaya koymaktadır. KKTC Mali yönetimini karşılaştırmalı olarak analiz edebilmek için mali yönetim sonuçlarını uluslar arası standartlarda yeniden oluşturmak gerekmektedir. Yukarıda bunu harcamalar ve gelirler için ayrı ayrı yapmaya çalıştık. Şimdi hem gelir hem de harcamaları tek bir tabloda ve bulabildiğimiz rakamları yansıtmış olarak tekrar bakalım:

Tablo 11. KKTC “Genel Yönetim” Bütçe Dengesi tahmini

2010	Milyon TL	%GSMH
Gelirler	2719	48,8
Vergiler	1277	22,9
Vergi Dışı ve Diğer Gelir	818	14,7
o/w hibe	304	5,5
Sosyal Güvenlik Katkıları	474	8,5
Belediye Gelirleri	150	2,7
Harcamalar	3539	63,1
Merkezi Y. Faizdışı H.	2629	47,2
Sosyal Güvenlik H.*	550	9,9
Belediye H.*	160	2,9
Faiz	175	3,1
Bütçe Dengesi	-795	-14,2
Ertelenen Ödemeler	?	
Avanslar	-186	-3,3
Nakit Dengesi	-981	-17,5
Finansman		
Net Dış Borç Kullanımı	548	9,8
Net İç Borç Kullanımı	?	
Kasa/Banka değişim	?	
* Gelirlerden ve Harcamalardan Merkezi Y. Bütçe transferleri düşülmüştür.		

Görüldüğü gibi olması gereken genel yönetim bütçe açığı GSMH’nın %14,2 sine çıkmaktadır. Üstelik hesaplamada bütçedışı fonların ve özel bütçeli kuruluşların rakamları yoktur. Bu

normal şartlarda sürdürülebilir bir açık miktarı değildir. Bu açık avans ödemeleri ile birlikte 1 milyar TL'ye yaklaşmaktadır.. Bu nakit açığının sadece 548 milyon TL'sinin TC kredisi olduğu bilinmektedir. Kalanın nasıl finanse edildiği çok net değildir. Bunun önemli bir kısmının iç borçlanma ile finanse edildiği düşünülmektedir. Gerisinin ise bazı ödemelerin ertelenmesi suretiyle nakit açığına yansıtılmadığı anlaşılmaktadır. Mali durumun daha gerçekçi anlaşılması için muhasebe ve mali raporlama standartları gözden geçirilmelidir.

2. Mali Yönetimin Bileşenleri

2.1 Bütçe Hazırlığı

Bütçe Dairesi bütçe'nin hazırlanması ve uygulaması sürecini yürütmekle görevli temel birimdir. Bütçe teklifleri ilkel de olsa bir bilgisayar ağı-otomasyon sistemi yardımıyla yapılmaktadır. Bakanlıklar hazırlanmış formları bilgisayarda doldurarak Maliye Bakanlığına göndermektedir. Maliye Bakanlığı'nda bilgisayar üzerinden geçmiş yıllar verileri ile karşılaştırıp taslak bütçeyi hazırlamaktadır. Kullanılan sistemin tasarım olarak oldukça basit ve manuel olduğu, bazı sistem kontrollerinin bulunmadığı, bunun da bütçe hazırlık sürecini uzattığı anlaşılmaktadır. Bütün bunlara rağmen yine de sistem yaygın olarak kullanılmaktadır. Gelen teklifler her birisinde 3-4 uzmanın olduğu 4 odaya paylaştırılmakta ve incelenmektedir. Büyük ölçüde uzmanlarda süreklilik bulunmakta böylece kurumsal hafıza açısından avantaj sağlanmaya çalışılmaktadır. Söz konusu dağılımda sektörel anlamda ilişkili kurumların bütçeleri aynı odaya verilmekte böylece sektörel bütünlük sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu aşamada uzman personele ilişkin sayısal bir yetersizlik olduğu izlenimi edinilmemiştir.

Türkiye'de Bütçe ve Mali Kontrol (BÜMKO) Genel Müdürlüğü ile 2010 yılında "e-bütçe" sisteminden KKTC'nin de yararlanacağı, buna ilişkin teknik yardımı ve kullanım şartlarının yer aldığı bir protokolün imzalandığı bilinmektedir. Aslında yönetim bilgi sistemlerine ilişkin genel bir değerlendirme bu proje kapsamında olmamakla beraber, KKTC kamu yönetiminin çeşitli alanlarda yönetim bilgi sistemi ihtiyacının, içinde teknik yardımı da içeren bu tür ikili protokollerle çözümünün çok daha hızlı, ucuz ve gerçekçi olduğu değerlendirilmektedir. Yapılan incelemelerden içinde çeşitli yönetim bilgi sistemlerinin ve e-devlet uygulamasının da yer aldığı kapsamlı bir proje'nin Türksat'a havale edildiği anlaşılmaktadır. Ancak sürecin bilinmeyen bir nedenle aksadığı izlenimi edinilmiştir.

Bütçe hazırlık sürecinde yatırım teklifleri de kuruluşlar tarafından tablolara doldurularak Maliye Bakanlığı'na iletilmektedir. Anlaşıldığı kadarıyla bu teklifler herhangi bir ayıklama ya da değerlendirmeye tabi tutulmadan Yardım Heyetine iletilmektedir. Mahalli gelirlerle yapılan yatırım harcamaları ihmal edilebilir boyutta olduğundan bütün yatırımlar T.C. tarafından finanse edilmekte ve Yardım Heyeti tarafından kullandırılmaktadır. Yatırımlarla ilgili müzakereler de ilgili Bakanlık ve Yardım Heyeti arasında yapılmaktadır. Yatırım teklifleri'nin doğrudan Yardım Heyeti tarafından değerlendirilmesi ve kararlaştırılması bütçenin bütünlüğünü bozmakta, bütçe'yi zorunlu cari ve transfer harcamalarının belirlenmesinden ibaret bir egzersize dönüştürmektedir. Asıl stratejik kararlar ve politika öncelikleri yatırım bütçesi çerçevesinde tartışıldığından, politika öncelikleri ile bütçe

ilişkisinin kurulması KKTC otoritelerinin sorumluluğundan çıkmış olmaktadır. Kuşkusuz uygulanabilir ve etkin bir maliye politikası için öncelikle bunun değişmesine yönelik kurumsal alt yapı ve kapasitenin oluşması gerekir. Aşağıda orta vadeli harcama programını tartıştığımız bölümde alternatif bir bütçe hazırlama süreci tarif edilecektir.

Bütçe hazırlığı Maliye Bakanlığı'nın Temmuz ayında yayınladığı bütçe çağrısı ile başlamaktadır. 2012 Mali yılına ilişkin bütçe çağrısı ve ekindeki tablolar 12 Temmuz tarihinde yayınlanmıştır. Çağrıda bütçe hazırlanırken dikkat edilmesi gereken genel ilkeler yer alıyor. Ayrıca 3 yıllık bütçe tahminlerinde kullanılacak deflatör varsayımları da bulunuyor. Genelgede Avrupa Birliği Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından finanse edilen “Kuzey Kıbrıs'ta Kamu Harcamaları Yönetiminin Geliştirilmesi Projesi” çerçevesinde;

- o **Ekonomi ve Enerji Bakanlığı,**
- o **Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı,**
- o **Tarım ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı ve**
- o **Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı,**

olmak üzere seçilen ve çalışmaları tamamlanan dört pilot bakanlıkta yürütülen çalışmalar ile bir kısım performans göstergelerine ulaşılmış bulunulduğu, sözkonusu pilot bakanlıkların 2012 mali yılı bütçe tekliflerini, performans göstergelerini dikkate alarak hazırlanması ve hazırlanan Bütçe tekliflerine ilgili bütçe performans tablolarının da eklenmesi gerektiği vurgulanıyor.

Ayrıca Bütçe Hazırlık Genelgesinde “mali yapının merkeziyetçilikten uzaklaştırılması, orta vadeli mali çerçeve (çok yıllık bütçe), bakanlıklarda bütçe planlanması, Maliye Bakanlığı ve Bakanlıkların koordinasyonu, performans göstergeleri ve kapasite artırımı konularında Avrupa Birliği Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından finanse edilen ve 2008 yılında başlayan “Kuzey Kıbrıs'ta Kamu Harcamaları Yönetiminin Geliştirilmesi Projesi” ne bağlı olarak hazırlanan Proje Eylem Planının başarı ile sürdürülüp sonuçlandırılabilmesi için Bütçe Dairesi yanında Bakanlıkların da önemli katkılarına ihtiyaç duyulduğu” belirtilmekte ve “bu işe öncülük edecek bir **Finansal Koordinasyon Memuru (FKM)** ve bu memurun altında yer alacak bağlı dairelerde bütçe konularının takibini yapan personelden” müteşekkil bir çalışma gurubunun daha önce oluşturulduğu ifade edilmektedir.

Finansal Koordinasyon Memuru'nun görevleri ve bütçe hazırlama sürecine katkıları şu şekilde tanımlanmıştır:

- Bakanlık Müsteşarı Başkanlığında, Daire Müdürleri ve diğer yetkililer ile toplantı(lar) düzenlemesinde koordinasyonu sağlamak; bu toplantılarda Müsteşar bir sonraki mali yıl için politika hedeflerini Daire Müdürleri ve diğer yetkililerle tartışarak politika hedeflerinin bütçe tekliflerine dahil edilmesi için talimatlar verir.
- Bütçe Dairesi yetkilileri ile bütçe kılavuz ilkelerini tartışmak.

- Bağılı bulundukları Bakanlık Dairelerinin ilgili personeline Maliye Bakanlığı Bütçe Dairesi'nin bütçe kılavuz ilkeleri hakkında bilgi vermek, açıklama yapmak ve kılavuz ilkelerinin bütçe tekliflerine uygulanmasında onları desteklemek.
- Daire Müdürleri, kendi bütçe tekliflerinin bir nüshasını Bakanlık Müsteşarı'na, bir nüshasını da Finansal Koordinasyon Memuru'na vermesiyle, Finansal Koordinasyon Memuru bu bütçe tekliflerini değerlendirir ve Bakanlık Müsteşarı'na bunlar hakkında tavsiyede bulunur.
- Pilot bakanlıklara bağılı daireler bütçe performans tablolarını hazırlamakla, pilot bakanlıklar da bu tabloları Bütçe Dairesine sunmakla sorumludurlar.
- Finansal Koordinasyon Memurları performans tablolarının hazırlanmasının koordinasyonundan ve Bakanlığın açıkladığı ilgili bilgilendirici kapak sayfalarından sorumludurlar; Bu kapak sayfaları;
 - 1) Dairenin ve Kurumların ana işlevleri,
 - 2) Daire ve kurumların politika öncelikleri,
 - 3) 2012 yılı ile ilgili bu hedefleri gerçekleştirecek programları,

içereceklerdir. Finansal Koordinasyon Memurları bu bilgilendirici kapak sayfasının içeriğini öncelikle müdürler, daha sonra da müsteşarlarıyla tartışacaklar ve koordinasyonu sağlayacaklardır.

- Finansal Koordinasyon Memuru'nun tavsiyesi, politika hedefleri ve bütçe kılavuz ilkelerine uygunluğa odaklıdır.
- Müsteşar, bütçe tekliflerinin bütünü hakkında karar verir ve Finansal Koordinasyon Memuru bunları Bakanlığın tek bir teklifinde birleştirir.
- Finansal Koordinasyon Memuru, Müsteşar için Bakanlığın hedefleri ve önceliklerini içeren bir açıklayıcı yazı hazırlayarak, müsteşarın uygun bulması halinde ilgili yılın Bütçe teklifini ve yazıyı Bütçe Dairesi'ne gönderir.
- Bütçe Dairesi Müdürlüğü'nde yapılacak Bütçe görüşmeleri öncesinde, Finansal Koordinasyon Memuru, ilgili Bakanlık için Bütçe Dairesi ile bütçeyi tartışır ve müzakere eder (Gerek duyulması halinde dairelerin ilgili personelinin de katılımını sağlayarak).

Finansal Koordinasyon Memuru, Müsteşar'ın Daire Müdürlerine bir bildirisini hazırlar. Bu bildiride Müsteşar, Daire Müdüründen aşağıdakileri ister:

- Daire Müdürü'nün sorumlu olduğu konular için, Maliye Bakanlığı'nın kılavuz ilkelerini dikkate almasını ve kılavuz ilkelerde belirtilen hususların uygulanmasını,
- En geç 01 Ağustos 2011 tarihine kadar, bir nüshası da finansal koordinasyon memuruna olmak üzere, müsteşara bütçe tekliflerini sunmasını,
- Maliye Bakanlığı ile doğrudan bütçe teklifleriyle temas kurmamasını, (teklifler ilgili bakanlığın tümü için tek seferde sunulmalıdır).

Finansal Koordinasyon Memuru en geç 01 Ağustos 2011 tarihine kadar teklifleri alır ve tekliflerin tutarlı olmadığı ya da bütçe dahilinde kalmadığını tespit etmesi halinde, ilgili Daire Müdürleri ile istişare ederek gerekli düzenlemenin yapılması yönünde yardımcı olarak tekliflerin düzeltilmesini sağlar.

Görüldüğü gibi FKM bakanlığın mali hizmetler görevlisi ve biraz da strateji dairesi başkanı benzeri bir rol üstlenmektedir. Kuşkusuz her şeyden önce bu Dairelerin ötesine geçip, Bakanlığın hatta sektörün bütününe görebilmek açısından faydalı bir girişimdir. En azından politika öncelikleri ile mali öncelikleri bir araya getirmeyi hedefleyen bu tür bir koordinasyon işlevi münhasıran bir görev olarak tanımlanmış ve bu göreve bir kişi atanmış olmaktadır. Kuşkusuz bu düzenlemenin ne kadar etkin olduğu/olacağı ayrı bir tartışma konusudur. Yapılan incelemelerden, aşağı yukarı bütün pilotlar için bir göstergeler tablosu oluşturulduğu ve 2007 yılından itibaren içinde girdi ve çıktı göstergeleri de olan bu tablo'ların 2012 yılı bütçe hazırlıkları kapsamında yukarıdaki genelge doğrultusunda bütçe tabloları ile birlikte Bütçe Dairesine gönderildiği anlaşılmaktadır. Bütçe hazırlıkları sürecinde bu tablolardan yeterince faydalanılmadığı, müzakere aşamasında ölçüt olarak değerlendirilmediği izlenimi edinilmiştir. Öte yandan FKM olarak belirlenen kişi herhangi bir dairedaki mevcut görevinin yanı sıra böyle bir işlevi üstlenecektir. Dolayısıyla hem zaman azlığı itibariyle hem de işin geçici niteliği nedeniyle daha çok bir “bütçe hazırlama memuru” olarak anlaşılması kaçınılmazdır. Öte yandan politika önceliklerinin belirlenmesi işi ayrı bir süreç olarak tanımlanıp analitik çalışmalarla desteklenip, katılım sağlanmadığı ve kontrol edilmediği sürece, FKM'nin sorumluluğuna bırakılabilecek bir iş değildir. Performans yönetimine gelince, kuşkusuz kamu yönetiminde bir “performans iklimi” yaratılması olumludur. Ama ileride ayrıntıları ile değineceğimiz gibi, “performans yönetimi” veya “performans bütçeleme” KKTC'nin öncelikle sahip olması gereken mali yönetim becerileri ve imkanları listesinin ilk sırasında gelmemektedir. Buna rağmen göstergelerin oluşturulması ve mali yönetimi çıktı ve sonuçlara odaklama çabası olarak olumlu bir başlangıç sayılabilir ve bu süreç devam ettirilmelidir.

2.2 Mali Kontrol/İç kontrol.

Mali kontrol-iç denetim meselesi ayrıca “denetim” yatay alanı kapsamında detaylı bir şekilde incelenecektir. Burada kısaca konuya Maliye Bakanlığının kurumsal yapısı bağlamında değinilecektir. Çünkü genellikle bütçe ve mali kontrol beraber düşünülen mali politika bileşenleridir. Bir çok ülkede bu iki işlevin kurumsal örgütlenmesi de beraberdir. (Türkiye’de de uzun yıllardır Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü adı altında birleştirilmiştir.) Bu durum mali kontrolün daha çok “denetim” işlevinin ön planda olmasından kaynaklanan bir durumdur. Zamanla yeni kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde yapılan reformlar kapsamında yöneticilere daha çok yetki devredilmiş, üst yöneticiler birer idareci-memur olmaktan çıkarak aynı zamanda kurumun mali yönetim ve mali kontrol’ünden sorumlu, hesapveren “yöneticiler” olarak evrilmişlerdir. Mali kontrol işlevi de kurumların (üst yöneticilerin) sorumluluğuna devredilmiştir. İç denetim adı verilen diğer bir işlev bu süreçte giderek önem kazanmaya başlamıştır. Her ne kadar adında denetim olsa da, bu işlevinin yanı sıra kurumun iş süreçlerinin etkinliği ve verimliliğe etkileri konusunda danışmanlık ve risk değerlendirme

işlevi ön plana çıkmıştır. Bu anlamda iç denetçik işlevsel olarak bağımsız olan ve bazı durumlarda ayrı bir kurumsal organizasyon çerçevesinde örgütlenen (örneğin GKRY) bazı durumlarda da doğrudan ilgili kurumun en üst amirine (müsteşar) bağlı olan bir pozisyonudur. Ayrıca iç denetim uygulamalarını kontrol edecek ve yönlendirecek bir “Uyumlaştırma” birimi de genellikle Maliye Bakanlığına bağlı olarak kurulmaktadır. Bazı ülkelerde Bakanlıklarda ayrıca bir “teftiş” birimi de bulunmaktadır. KKTC ile karşılaştırılabilir ülkelerden Malta’da İç Denetim ve Teftiş Dairesi, Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Bu dairenin görevi: iç denetim, mali soruşturmalar ve sahtecilikle mücadelenin koordinasyonu, AB fonlarının ve ikili anlaşmalarla sağlanan fon kullanımlarının denetimidir.

Ayrıca Başbakan tarafından atanan, Bakanlar Kurulu Sekreteri, İç Denetim ve Teftiş Dairesi Başkanı, Başbakanlık Müsteşarı ve dışarıdan (kamu görevlisi olmayan) muhasebe ve denetim konularında uzman iki kişiden oluşan toplam 5 kişilik bir İç Denetim ve Teftiş Kurulu bulunmaktadır. Bu kurul iç denetimle ilgili uygulamaları izlemek ve politikaları oluşturmak suretiyle bağımsız bir “merkezi uyum komisyonu” işlevi görmektedir.

Güney Kıbrıs’ta ise Bakanlar Kurulu tarafında 6 yıllığına atanan bir İç Denetim Başkanı (commisioner) başkanlığında bağımsız bir iç denetim birimi bulunmaktadır. Ayrıca “merkezi uyum komisyonu” işlevini görmek üzere Bakanlar Kurulu tarafından 3 yıllığına görevlendirilen ve Maliye Bakanı, 2 Bakan, Muhasebat Genel Müdürü (Accountant General) ve dışarıdan uzman bir kişinin atandığı bir iç denetim kurulu da mevcuttur. Bu Kurulun sekreteryası işleri Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir.

KKTC’de iç denetçilik sistemi bulunmadığı gibi, klasik anlamda bir mali kontrol işlevi de fiili olarak yapılmamakta veya eksik yapılmaktadır. Hazine’de yapılan ödeme öncesi kontroller ile harcamacı kuruluştaki yapılması gereken harcama öncesi kontroller birbiriyle karıştırılmamalıdır. İlki evrak üzerinden ödeme için gereken usullerin yerine getirildiğine ilişkindir. İkincisi ise harcamacı kuruluşun taahhüt altına girmesi ve girilen taahhüdün yerine getirildiğinin tesciline ilişkindir.

Genel Muhasebe Yasasının 8.maddesinde: “Bütçede yer alan bakanlık, bakanlıklara bağlı daireler ve müstakil kuruluşlarda Bütçe Dairesi Müdürlüğünce bütçe ve mali kontrol sorumluları” görevlendirilebileceği ifade edildikten sonra Bütçe ve Mali Kontrol Sorumlularının (BMKS) görevleri aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

(A) Bütçe Dairesi Müdürlüğünün görev alanına giren işlemleri sürekli olarak incelemek ve denetlemek;

(B) Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına İlişkin Kurallar Yasası, bu Yasa ve her mali yılın Bütçe Yasası ve diğer mevzuata göre çıkarılacak Tüzük ve Genelgelerin uygulanmasını takip etmek;

(C) Görevli bulunduğu birimlerde tahsilat ve ödeme yetkisi bulunan memurları denetim altında bulundurmak, hesapları kontrol etmek ve doğabilecek suiistimallerin önlenmesi hususunda tedbir almak ve tedbir önermek;

(Ç) Ödenek üstü harcama yapılmaması için gerekli tedbirleri almak; ve

(D) Bütçe Dairesi Müdürünce verilecek diğer görevleri yapmak.

Görüldüğü gibi BMKS Bütçe Dairesine bağlı bir “mali kontrol “ görevlisi olarak tanımlanmıştır. Ancak halihazırda 1 adet Bütçe ve Mali Kontrol Sorumlusu bulunmaktadır.

Öte yandan Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasasında Bakanlıklarda Müsteşar’ın yönetimi altında “Plânlama, Bütçe ve Koordinasyon Birimi” kurulması öngörülmüş olsa da uygulamada bu birimlerin olmadığı dikkat çekmektedir.

Özet olarak mali kontrol işlevinin yeniden yapılandırılması öncelikli meselelerden birisidir. Önerimiz her bakanlık için 1 kişi olmak üzere en az 10 kişi’nin Türkiye’de iç denetçi olarak eğitilmesi ve Maliye Bakanlığı nezdinde bir Merkezi Uyum biriminin oluşturulmasıdır.

2.3 Nakit ve Borç Yönetimi

Maliye Bakanlığında nakit yönetiminden sorumlu daire Hazine ve Muhasebe Dairesidir. Hazine ve Muhasebe Dairesi şu an itibariyle genel olarak Türkiye’deki karşılığı İç Ödemeler Saymanlığı ile Muhasebat Genel Müdürlüğü olan işlevleri üstlenen bir Daire’dir. Aynı zamanda bir ölçüde devlet personel dairesinin ve eski Emekli Sandığının işlevlerini de üstlenmektedir. Genel Bütçeli kuruluşların Personel ödemeleri, Memur emeklilerin ödemeleri, kuruluşların mal ve hizmet alımlarına ilişkin ödemeleri bu daire tarafından yerine getirilmektedir. Daire genel bütçe kapsamındaki kuruluşların tek saymanı konumundadır. Dolayısıyla iç ödemeler saymanından farklı olarak harcamacı kuruluş saymanlığı görevlerini de uhdesinde taşımaktadır. Son çıkartılan borçlanma kanunu ile bir anlamda devletin borç idaresi işlevi de bu Dairenin görevleri arasına girmiştir. Her ne kadar şu an itibariyle KKTC Merkez Bankası borç komitesinin sekreteryası görevini üstlenecekse de orta-uzun vadede Maliye Bakanlığı’na verilen yetkilerin kullanımında kaçınılmaz olarak bu Daire görev üstlenmek durumunda kalacaktır.

Daire hem mali verilerin üretilmesi hem de bütçe uygulamasının son aşaması (nakit ödeme) olması açısından çok kritik bir işlev üstlenmiş konumdadır. Nakit yönetimi açısından temel problem vergi ve gümrük gelirlerinin doğrudan hazine hesabına yatırılmaması, Ziraat ve Vakıflar Bankası gibi kamu bankalarında açılan hesaplarda bekletilmesidir. Ancak büyük ödemelerin yapılacağı zaman bu hesaplardan Hazine Dairesinin talebi üzerine Hazinesin Merkez Bankası nezdindeki hesabına aktarılmaktadır. Hazine Dairesinin bu hesaplar üzerinde herhangi bir tasarrufu bulunmamaktadır. Bu nakit yönetimi sürecinde etkinliği düşürmektedir. Bu uygulamaya son verilmesi, vergi ve gümrük tahsilatlarının doğrudan hazine hesabına yatırılması, nakit yönetiminin yetki ve sorumluluğunun tek elde toplanması gerekmektedir. Yeni yürürlüğe giren Borçlanma Kanunu çerçevesinde Hazine Bonosu ve devlet tahvillerinin ihracı ile bu daha da önem kazanmaktadır. Nakit ödemelerin tahmini ve yönetiminde bir kapasite sorunun söz konusu olması durumunda bu Hazine Dairesinde bu işle görevli memurların 1-2 hafta eğitimiyle hallolabilecek bir eksikliktir.

Aslında kurumsal kapasite meselesi bu daire için Borçlanma yasasının çıkmasından sonra daha da önem kazanmıştır çünkü Dairenin başkanı KKTC Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Yasası tasarısı ile oluşturulması düşünülen Borç Yönetim Komitesinin üyesidir.

Hernekadar komitenin sekreteryâ hizmetleri KKTC Merkez Bankası tarafından yerine getirilecekse de, doğrudan Bakanlığın yetkisinde olan görev ve işlevler için bu Daire’de kapasite oluşturulması gerekmektedir. Kanun ile daha önce olmayan bazı işlevler ve araçlar tanımlanmış ve Bakanlığın uhdesine verilmiştir. Garanti, kefalet, ikraz , tahsis, alacak yönetimi, borç yönetimi, stratejik ölçütler vb. ileri borç yönetimi unsurlarının herhangi bir operasyonel risk taşımadan uygulanması için bu kapasitenin Bakanlıkta da oluşturulmasına gerek bulunmaktadır.

2.3.1. Ertenemiş Ödemeler, Avanslar

Nakit yönetimine ilişkin diğer bir temel problem yüksek oranda bir ertelenmiş ödemeler (arrears) bakiyesinin her yıl bir sonraki yıla devretmesidir. Belli bir oranda tahakkuk eden harcamalarla nakit ödemeler arasında fark olması normal olsa da KKTC’deki uygulama daha çok bir finansman yöntemi olarak kullanılmaktadır. Ertelenmiş ödemelerin büyüklüğü aslında bütçe planlamasının, gelirlerle harcamaların yeterince gerçekçi yapılmamasının ve kötü nakit yönetiminin bir sonucudur. Harcamaların çok altında kalan nakit kaynaklar, tahakkuk etmiş harcamaların ertelenmesini gerektirir. Çoğunlukla herhangi bir kurala tabi olmadan yapılan bu tür ertelemeler hem kötüye kullanıma açık bir müdahaleciliğe yol açabilir hem de harcamaların ödenmesinde ciddi belirsizliğe neden olarak bütçenin etkinliğini sekteye uğratır. Ertelenmiş ödemelerin kaçınılmaz olduğu durumlarda yapılması gereken eldeki nakit kaynakları belli kurallara bağlı olarak tayınlamaktır. (Rationing) Tayınlamak en azından kurala bağlı olarak yapılırsa bir ölçüde ödemelere ilişkin belirsizliği azaltabilir. Tayınlama kurum bazında yapılabileceği gibi harcama türü itibariyle de yapılabilir.

Kutu 1:

Ertelenen ödemeler, avanslar, otomatik ödemeler, aktarmalar.

Ertelen ödemeler (Emanetler de denilmektedir) ve avanslar hem zaman zaman ihtiyaca binaen hem de gerçek mali durumu gizlemeye yarayan nakit yönetimi uygulamalarıdır. Ertelenen ödemeler tahakkuk ettiği halde nakit yetersizliği nedeniyle ödenmeyen harcamaları ifade eder. Avanslar ise bunun tersidir. Bütçe gideri yapılmadığı halde nakit ödemenin olduğu durumları ifade eder. Ertelenen ödemeler bütçe açığına oranla nakit açığını azaltırken avanslar tersini yapar. Bu her iki yöntem de mali mevzuatta sıkıca denetim altına alınmışlardır. KKTC mali mevzuatında da bu böyledir. Avanslar hem BHUKY tarafından hem de Bütçe Kanunları (2011 yılı Bütçe Kanunu 22. Md.) tarafından kısıtlanmış ve düzenlenmiştir. Ertelen Ödemeler ise Genel Muhasebe Yasasının 10. Maddesi tarafından düzenlenmiştir. Bütün bunların dışında kullanımı çok daha problemli ve genellikle beraber kullanılan otomatik ödemeler ve aktarmalar uygulamasıdır. Bütçelerde personel ve emekli maaşları gibi bazı ödemeler ödeneği olup olmadığına bakılmaksızın otomatik ödeme olarak tanımlanabilirler. Nitekim 16/1999 sayılı Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına ilişkin Kurallar yasasının 18. Maddesi’ne göre aşağıdaki işlemleri bütçeleştirmeye (Maliye) Bakan(ı) yetkilidir:

“(...) Emekli ikramiyelerinin ödenebilmesi için ödeneklerin yeterli gelmemesi halinde ödenek kaydı yapmak,

Devlet Kefalet Fonu Borçları ile Banka ve Faiz Harçları ve Kur Farkları için öngörülen ödeneklere borç tahakkuk ettikçe gerektiği hallerde ödenek kaydı yapmak;

Kamu Görevlileri Yasasına uygun olarak, Bakanlar Kurulunca verilen hayat pahalılığı tutarı kadar Bütçenin ilgili kalemlerine ödenek kaydı yapmak.”

Bu tür ödemeler bütçede bu amaçla konulan ödeneğin yeterli olup olmadığına bağlı olmaksızın ödenebilir. Bu nedenle gerçek rakamın altında bir ödenek rakamı konularak bütçe açığı olduğundan küçük gösterilebilir. Daha sonra otomatik ödeme yapılarak kesin hesapta ödeme kaydı yapılabilir veya yasadaki yetki kullanılarak ödenekleştirilebilir. Türkiye’de bu yöntem geçmişte sıklıkla kullanılan bir yöntem olmuştur. Bir de bu “otomatik ödeme” ödeneklerinden başka ödeneklere aktarma yapılırsa¹¹ o zaman fiili olarak meclisin “bütçe hakkı” ortadan kalkar. Yürütme istediği kadar ve istediği ödeneklerden harcama yapma yetkisine kavuşur. Bu yöntemin tek kısıtı nakit kaynaklardır. Kısıtlı nakit kaynaklar nedeniyle sınırsız olarak otomatik ödenek uygulamasına başvurmak mümkün değildir. Bu nedenle çoğunlukla başka bazı tahakkuk etmiş harcamalar ertelenerek otomatik ödeneğe konu olan ödemeler yapılır. Bu da ciddi oranlarda ertelenmiş ödeme birikimine yol açabilir. Nitekim şu an itibarıyla KKTC’de olan da tam olarak budur. Yeni mali mevzuat çalışmalarında bu tür otomatik ödeme hükümlerinin kaldırılması gerekmektedir.

Aslında nakit yönetimindeki temel mesele de nakit gelirler ile harcamalar arasındaki zaman ve mekan dengesini sağlamaktır. Bunu yaparken de harcamacı kuruluşlar açısından güvenilir bir ödeme takvimi oluşturabilmektir. Nakit yöneticileri, gelirleri tahmin etme yöntemlerini geliştirmek ve ödemeleri buna göre planlamak suretiyle bu denkleştirme işini gerçekleştirirler¹². KKTC bakımından nakit yönetiminde temel mesele yukarıda bahsedilen nedenlerle nakit yönetiminin tahmin edilebilir bir ödeme akışı oluşturamaması, büyük çaplı zorunlu harcamalar için nakit bulma çabasının, bunun dışındaki bütün ödemelerin belirsiz bir tarihe ertelenmesi sonucu, harcamacı kuruluşlar açısından ciddi bir belirsizlik kaynağı oluşturmasıdır. Aşağıda da değineceğimiz gibi çeşitli yabancı uzmanlar da bu meselenin bir yansıması olarak merkezi nakit ödeme sisteminin reforme edilerek her kuruluşun kendi saymanı aracılığıyla ödeme yapabileceği daha ademi merkezîyetçi bir yapı önermektedirler. Ancak KKTC bütçe uygulaması ve nakit yönetiminde bahsettiğimiz temel meseleler devam ettiği sürece ödemelerin harcamacı kuruluşlarca yapılması (her harcamacı kuruluşa bir saymanlık açılması) hiçbir şeyi değiştirmeyeceği gibi belki daha kaotik bir duruma yol

¹¹ BHUKY’nin 16.Md. ödenek aktarması yapılamayacak ödenekleri belirlemiştir. Buna göre:(1)Maaş, Ücret ve Diğer Özlük Hakları, (2)Nakdi ve Ayni Yardımlar,(3)Acil Yardımlar ve Sosyal Yardımlar,(4)Emekli Maaşı ve İkramiyeleri, ve (5)Mali, İktisadi ve Sosyal Transferler ödeneklerinden aktarma yapılamaz.

¹² Çoğu zaman da kısa vadeli borçlanma yoluyla bu denkleştirme yapılır.

açacaktır. Sorun merkeziyetçi yapı değil nakit akışındaki belirsizliklerdir. Çözüm de gerçekçi bir gelir ve harcama planlaması yapmak ve buna uymaktan geçmektedir.

2.4 Mali Sorumluluk.

Mali sorumluluk kavramı mali disiplinin sağlanmasına ilişkin mevzuatta yer alan mali sınırlama ve yaptırım mekanizmalarının bütünü olarak kullanılacaktır. Her bütçe sisteminde bir ölçüde mali sorumluluk mekanizmaları bulunmaktadır. KKTC mali mevzuatında da mali sorumlulukla ilgili hükümler vardır. Nitekim 16/1999 sayılı Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına ilişkin Kurallar yasasının 11. Maddesine göre mali konularda ve mali etkisi olan yasal düzenlemelerde Maliye Bakanlığının onayı alınır. 23. Maddesine göre ise gelir azaltıcı düzenlemeler telafi edici önlemlerle birlikte yapılır. Keza Bütçe Dairesi yasasının Bütçe Dairesi'nin görevleri arasında sayılan “Devletin ve kamu iktisadi kuruluşlarının imzalayacağı toplu sözleşmeler hakkında ilgili makamlara mali yönden görüş bildirmek” ve “Kamu harcamalarında tasarruf sağlamak suretiyle, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesini sağlamak amacıyla kamu istihdam politikası ve giderlerle ilgili yasa, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin mali yönden uygulamalarını düzenlemek, standartları sağlamak ve sınırlamalar koyarak gerekli teklifleri yapmak ve önlemlerin alınmasını önermek” mali sorumluluğa ilişkin hükümler olarak değerlendirilebilir.

Aynı şekilde 2011 Mali yılı Bütçe kanunun 16, 17, 18 ve 19. Maddeleri ile istihdama, hizmet alımlarına, kefalet ihracına ve borçlanmalara ilişkin kısıtlar getirilmiştir. Bütün bunlara rağmen gerek kapsam gerekse nitelik olarak etkin bir mali sorumluluk sistemi olduğunu söylemek çok zordur. Edinilen izlenim, özellikle kurumların taahhüt altına sokulması aşamasında etkin bir mali kontrol ve yaptırım olmadığı, ayrıca Maliye Bakanlığı tarafından yapılan değerlendirmeler ve uyarıların gerek mevzuat yapım sürecinde gerekse idari kararların alınması aşamasında Bakanlar Kurulu tarafından dikkate alınmadığı veya harcama artırıcı niteliği olan düzenlemelerde Maliye Bakanlığı'nın “bypass” edildiği yolundadır. Kuşkusuz kalıcı bir mali disiplin için öncelikle yöneticilerin-siyasilerin buna inanması ve taahhüt etmeleri gerekmektedir. Bu olmadığı takdirde en etkin mali sorumluluk hükümlerinin dahi etrafından dolaşmak mümkündür. Siyasi disiplin taahhüdünün olması durumunda başta mali kural ve yaptırımlar olmak üzere daha kapsamlı bir mali sorumluluk yasasına (veya mevcut yasada mali sorumlulukla ilgili hükümlerin takviyesine) gerek duyulabilir¹³. Borçlanma Kanunu tasarısında bazı limit veya kısıtlamalar olsa da bunların mali kural olarak mali disiplin sağlamada etkinlikleri tartışmalıdır. (Bkz. Kutu 2). Mali sorumlulukla ilgili hükümlerin eksikliğinin yanı sıra KKTC mevzuatında yaptırımlarla ilgili hükümler de muğlaktır.

¹³ Brezilya'nın mali sorumluluk kanunu ve Türkiye ile karşılaştırılmasına ilişkin olarak Bkz. Ege Boran “Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı - PN200805, TEPAV, Politika Notu, 2007 http://www.tepav.org.tr/upload/files/1293723958-7.Brezilya_dakine_Benzer_Bir_Mali_Sorumluluk_Duzenlemesi_Yapilmali.pdf

Kutu 2:

Borçlanma Limitleri:

Borçlanma Kanunu tasarısının 7. Maddesinin 1. fıkrasında yer alan “net borçlanma limiti” aslında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi hakkında kanunun 5. Maddesinde yer alan limitin aynısıdır. Bu madde bir mali kural niteliğinde olmakla beraber bütçe kanununda öngörülen açığın finansmanı dışında borç ihracı yapılmasını engellemenin ötesinde iktisadi veya mali bir ölçüt dikkate alınarak borçlanma limiti getirmemektedir. Tasarının 7. Maddesinin 4. fıkrası ile ikrazen ihraç edilecek özel tertip tahvillere ve kefaletlere bütçe kanunları ile limit getirilmesini öngörürken KİT’ler, bağlı kuruluşlar, iştirakler, kamu bankaları vb. kamu kuruluşlarının borçlanma limitleri ile yerel yönetimlerin borçlanma limitleri (proje kredileri hariç) 5. Ve 6. Fıkralarda sırasıyla, bir önceki yıla ait kesinleşmiş gelir tutarının bir katı ve cari yıl bütçesinden ilgili yerel yönetimlere ayrılmış bulunan yıllık bütçe tahsisatının bir katı olarak belirlenmektedir.

Bize göre 5. Ve 6. Fıkralarla getirilen limitlerin uygulamada ne kadar etkin olacağı belirsizdir. Bir kere bazı KİT’lerin bilanço ve gelir tabloları ya yok veya yetrince şeffaf değildir; dolayısıyla bu maddenin uygulamasında fiili olarak problemlere yol açabilir. Bu kuruluşlar açısından “borçlanma yapma”nın tanımını ve bu kanunda geçen limitlerin uygulanması ve denetlenmesine ilişkin hükümlerin en azından tüzükle ayrıntılı olarak belirlenmesi uygun olur. Ayrıca sadece borçlanma miktarına limit getirilmesi tek başına yeterli değildir. Borç stokuna da bir üst limit getirilmesi düşünülebilirdi.

Uygulamada en etkin limit yılı Bütçe Kanunlarına konulan borçlanma tutarlarıdır. Ancak bu tür limitlerin ayrı bir kanunla düzenlenmesi, hem limitin hesaplanması hem de yaptırımlar açısından daha uygun olacaktır.

3. Mevzuat İncelemesi

Mali Yönetim Kanunları denilen türde kanunlar genellikle bütçe sürecini tarif eden, bu süreçte rol alan kurum ve kuruluşları ve bunların görev ve sorumluluklarını belirleyen kurallar bütünüdür. Bu tür yasaların kapsamı, amaçları ve içeriği bir ülkeden diğerine değiştiği gibi aynı ülkede zaman içinde de ihtiyacı yansıtan reformlar kapsamında değişebilmektedir.¹⁴ Genel olarak bir sınıflama yapılırsa Kara Avrupası ile Anglosakson ülkeler veya aşağı yukarı bu ayrıma denk gelen yazılı anayasal sistemli (civil law) ile yazılı anayasası olmayan sistemli (common law) ülkeler arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. İlk tür ülkeler genellikle mali yönetim sürecinin hukuki yönünü ön planda tutarken ikinci tür ülkeler mali yönetim strateji ve politikalar yönünü önemsemektedirler. Yazılı anayasası olan birçok ülkede anayasada bütçe

¹⁴ Bu bölümde temel olarak **OECD Journal on Budgeting Special Issue The Legal Framework for Budget Systems, Vol 4 No.3, 2004** adlı çalışmadan faydalanılmıştır.

veya mali yönetimle ilgili genel ilkeler, kısıtlar veya yetkiler bulunmaktadır. Bunların önemli bir kısmında bütçelerin ayrı bir kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Fransa ve İspanya gibi bazı ülkelerde yasalar arasında hiyerarşik bir sıralama bulunmakta, bu tür çerçeve yasalar organik yasalar veya temel yasalar olarak nitelenmekte olup normal yasaların üzerinde bulunmaktadır. Anglosakson ülkelerin bir çoğunda bütçe veya mali yönetim yasaları olmakla beraber idari kararların ve yönetsel inisiyatiflerin rolü daha belirgindir. Birçok ülkede yasalar arasında bir hiyerarşi bulunmamaktadır. Bu tür ülkelerin birçoğunda mali yönetimi düzenleyen birden çok yasa olabilmektedir. Türkiye’de (ve bir ölçüde KKTC’de de) organik yasa veya temel yasa olmamakla beraber bu tür çerçeve yasalar genel ilkeleri belirleyen uygulamaların kurumlar itibariyle sınırlarını, roller ve sorumluluklarını belirleyen genel kanunlardır.

Mali yönetimi düzenleyen yasalar arasında yukarıda bahsedilen nedenlerle ortak bir payda bulmak oldukça zor olmakla beraber kabaca 5-6 ana alanda düzenleme yapma pratiğinden bahsedilebilir. Genellikle bu tür yasalarda öncelikle bütçe veya mali yönetim ilkeleri diyebileceğimiz bir dizi ilke sıralanıp temel bazı kavramların tanımı ve tarifi yapılmaktadır. Ortak olan bir diğer bölümler: bütçe sürecinin tarifi, takvimi, roller, yetki ve sorumluluklar, harcama usulleri, nakit yönetimi ve muhasebe ilkeleri, mali kurallar ve mali sorumluluk diyebileceğimiz disipline edici ve yaptırımlar koyan bir bölüm, mali kontrol, raporlama ve denetimle ilgili yetkiler ve yerel yönetimler ve varsa federal yönetimlerin bütçe süreçlerine ilişkin hükümler ve borçlanmaya ilişkin hükümlerdir.

Mali yönetimin çerçevesi KKTC’de 2 temel kanun tarafından çizilmektedir. Bunlar 17/1999 sayılı Genel Muhasebe Yasası (GMY) ve 16/1999 sayılı Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına ilişkin Kurallar Yasası (BHUKY)’dır . Ayrıca Anayasa’nın ilgili maddeleri, yıllık Bütçe Kanunu metinleri ve Muhasebe Tüzüğü de mali mevzuat oluşturan metinlerdir. Kuşkusuz Devlet İhale Tüzüğü ve Sayıştay Kanunu gibi diğer mevzuat da Mali Mevzuat kapsamına girer. Ama burada Devlet İhale Kanuna değinilmeyecektir. Sayıştay yasası da kurumsal analiz kapsamında değerlendirilecektir. Ayrıca şu an tasarı halinde olan Kamu Finansmanı ve Borç yönetimi yasa tasarısına ilişkin olarak da bir değerlendirme yapılmıştır.

Aşağıdaki tablo’da yukarıda adı geçen mali mevzuat bir tablo yardımıyla incelenmektedir. Sağ sütunda mali yönetim mevzuatında olması gereken temel unsurlar yer almakta, soldaki sütunlarda ise mevcut mevzuat bu ölçüte göre değerlendirilmekte, son sütunda ise açıklamalar yer almaktadır.

Mali Yönetim Çerçeve Kanunlarında bulunan unsurlar:	Anayasa	BHUKY	GMY	Açıklama
1. İlkeler ve Esaslar				
1.1. Mali Yönetim ilkeleri (hazine birliği vb.), genel esaslar (mali disiplin, şeffaflık, hesap verme, üst yöneticilerin sorumluluğu, performans). Bütçe ilkeleri (gayri safilik, ademi tahsis, dönemsellik vb), Bütçenin amaçları	Yıllık olma, ancak yasayla devletin yükümlülük üstlenmesi ve vergi koyabilmesi	YOK	YOK	Kanun modern mali yönetimin ilkelerini sıralayarak başlamalıdır. Kanunda yer alan hükümler ve daha sonra çıkacak mali nitelikte kanun hükümleri bu genel ilkelere uygunluğu açısından değerlendirilmelidir. Her ne kadar "temel kanun" veya "organik kanun" türünden bir statüsü olmasa da (en azından KKTC ve TC'de) fiili olarak Mali Yönetim Kanunları'nın ilkeleri koymak ve çerçeveyi belirlemek gibi işlevsel görevleri vardır.
2. Bütçe türleri ve kuruluşların bütçelerine göre sınıflandırmaları (GFS sınıflaması) ve tanımları.		YOK	YOK	GFS tanımlarına göre bütçe türleri itibarıyla kurumlar tanımlanmalı ve 5018'de olduğu gibi kanunun ekinde yer almalıdır. Kanun metninde de bu liste kapsamında yer alan kuruluşlara yönelik mali hükümler bu listelere referans vererek yapılmalıdır. Bu hem şeffaflık açısından (kamu kesiminin kapsamının netleştirilmesi) hem de mali disiplin açısından gereklidir.
3. Merkezi Yönetim Bütçe hazırlama, uygulama, izlenmesi (kurumların görev ve yetkileri, takvim, tasarının görüşülmesi, ödenek aktarmaları, yüklenmeler, yatırımlar.)	bütçe sürecine ilişkin genel takvim	Md.4 Bütçe hazırlamasına ilişkin genel yetkiler. Md.7 Ödeneklerin kullanımı		Bu maddelerin OVHP çerçevesinde yeniden yazılması gerekir. Takvim, süreç, roller ve sorumluluklar OVHP çerçevesinde tamamen yeniden tanımlanmalıdır. 2011 Bütçe Kanunun 7. maddesi ile bu madde aşağı yukarı analitik bütçe kod yapısı terminolojisi kullanılarak yeniden yazılmış ve ayrıca elektrik, su ve haberleşme giderleri ödeneklerinden başka ödeneklere aktarma yapılması yasaklanmıştır. Bu maddenin de kalıcı olarak değişmesi gerekmektedir. Md. 18 otomatik ödeme (ödeneksiz ödeme) maddesidir. Bu maddeye göre Emekli İkramiyelerini, kur farkları ve faizler, hayat pahalılığı ödemeleri Maliye Bakanlığının talimatıyla ödeneği olmaksızın ödenebilmektedir. Bu maddenin de gözden geçirilmesi gerekmektedir.
Aktarmalar, ödenek kayıtları		Md.14 Aktarma Kuralları ve Yöntemi. Md.15 Aktarma yetkisi Md.16 Aktarma yapılmayacak ödenekler. Md.18 Maliye Bakanlığının ödenekleştirme yetkileri		
Ek Ödenek		Md.5 Geçici bütçe Md.17-18 Ek ödenek. MB'nın ek ödenek yetkileri		17, Md. Uyarınca ek ödenekte Meclis onayı gerekli olması olumlu olmakla beraber 18. Madde uygulamaları yakından izlenmelidir. Bu madde Maliye Bakanlığına belli ek ödenek yetkileri vermektedir.
Yedek ödenek		Yedek ödenekle ilgili bir madde yok		2011 Bütçe Kanunun 9. maddesi ile 12 adet yedek ödenek tanımlanmış ve bu ödeneklerden aktarma yapmaya Maliye Bakanlığı görevlendirilmiştir. Bu maddenin de Mali Yönetim Kanununa aktarılması yerinde olacaktır.
4. Harcama yapılması usul ve esasları (yetkiler, emanetler, avanslar, kadro ve personel)		Md.27,28,29,30,31 Personel, kadro ve ücretlere ilişkin hükümler	Md.10 Emanet Hesapları	Personel ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler yer alıyor. Bu düzenlemeler mali disipline yönelik ifadelerle başlayıp disiplinin nasıl bozulacağına ilişkin istisna hükümlerle devam ediyor. Dolayısıyla bir anlam taşıyor. Burada ilke düzeyinde (istisnası olmayan) genel ifadelerle yetinip ayrıntılı düzenlemeleri tüzük veya personelle ilgili kanunlara bırakmak daha uygun olur. AB Uzmanı Marinela Petrova da raporunda personele ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin ayrı bir mevzuatla yapılmasını önermiş.
		Md.9 Harcamada usul	Md 7 İTA Amiri	Harcama usulleri iyi tanımlanmamış.

			Md.12 Avanslar Md.13 İmprestler.		12. md. 2. fıkrası Maliye Bakanına ödeneği olmadan avans verme yetkisi veriyor ve bunun nasıl muhasebeleştirileceği net değil. 2011 bütçe kanunun 22. maddesi ile bu fıkra fiilen yürürlükten kaldırılıyor. Bizce kanunen de kaldırılmalı.
5. Gelirlerin Toplanması (yetkiler, ilkeler)	Md.75-Vergi ödevi, yetki ve sorumluluklar.	Md.21,22 Gelirlerin tanımı, yeni gelirlere ilişkin usuller.	Md.12,13,14-Tahsilata ilişkin hükümler tahsilat amirleri yetki sorumluluklar.		Bakanın sorumluluğu, üst yöneticilerin sorumluluğu tanımlanmamış. Hesap verme eksik.
6. Mali Sorumlulukla ilgili hükümler (Mali Kurallar, izleme ve yaptırımlar) harcama artırıcı kanunlarla ilgili usuller		Md.7 Mahalli kaynaklarla finanse edilmesi öngörülen Yatırım Projeleri, Proje Termin Planları ile bu Yasada öngörülen kurallar çerçevesinde ve Bakanın onayı ile uygulanır. Bakanlıktan onay alınmadan Yatırım Projelerine ilişkin harcamaya yol açabilecek taahhüde girilemez. Md.11 Mali konularda ve mali etkisi olan yasal düzenlemelerde Maliye Bakanlığının onayı alınır. Md.23. Gelir azaltıcı düzenlemeler telafi edici önlemlerle birlikte yapılır.			En sorunlu alanlardan birisi de mali sorumluluk alanı. Kontroller ve yaptırımlar oldukça eksik.Ne Merkezi yönetim ne de yerel yönetim ve KİT'lerle ilgili herhangi bir mali kural veya mali disiplin konusunda Maliye Bakanlığı'na yetki veren bir düzenleme yok. Md.7 ve 11'in nasıl uygulandığı da çok net değil. Bakanlıklarda mevzuatın mali etkilerini bütünüyle öngörüp hesaplayabilecek kapasitenin olduğu kuşku. Ayrıca bu olsa bile Maliye Bakanlığı'nın tasarı aşamasına gelmiş bir düzenlemeyi ne ölçüde engelleyebileceği de belirsiz. 2011 yılı bütçe kanunun 16, 17, 18 ve 19. Maddeleri ile istihdam, hizmet alımları, kefalet ve borçlanma ile ilgili kısıtlar getirilmiş. Bunların daha kapsamlı, mali kuralı içeren ve kalıcı mali sorumluluk hükümleri olarak yasalaşması değerlendirilmelidir.
7. Dış Denetim ve Kesin Hesaplar	Md.93 Kesin hesap ve uygunluk denetimi Md.132 Sayıştayın görevleri	Md32/3 Sayıştay Denetimi Md.33 Kesin Hesap takvim. Görev ve sorumluluklar			Mali yönetim Kanunu için yeterli bir düzenleme, Sayıştay kanunu ayrıca mevcut.
8. Raporlar ve şeffaflık	YOK	YOK	YOK		Bu en temel eksikliklerden birtanesi. Hangi raporların, hangi içerikte ve hangi zaman periyodunda hazırlanacağı kanuna dercedilmeli. Raporlar'ı kabaca 3'e ayırmak gerekir: 1- Bütçe'nin Meclise sunulması sırasında sunulması gereken raporlar, 2-Uygulama aşamasında (genellikle 6. ay itibariyle) Meclise sunulması gereken ve uygulama sonuçlarını değerlendiren raporlar ve 3- yılsonu itibariyle her kurum tarafından hazırlanması gereken faaliyet raporları. Yasada bunların içeriklerine ilişkin hükümler olması faydalı olur. Ayrıca bu kısmı OVHP kapsamında üretilmesi gereken raporları da içerecek şekilde düzenlemek gerekir. AB Uzmanı M.Petrova da raporunda bu konuya ayrıntılı olarak değiniyor.
	Raporlar				
	Şeffaflık				Şeffaflıkla ilgili ne ilkesel düzeyde ne de operasyonel olarak hiçbir hüküm bulunmamakta. Başlangıç hükümlerinde şeffaflığı temel ilkelerden saymak gerekmektedir.Ayrıca IMF Fiscal Transparency rehberi çerçevesinde şeffaflık somut olarak tanımlanmalıdır.

9. Taşınır ve Taşınmazlar (edinme, satış, tahsis, yetki ve sorumluluk)	Md.135 Hazine Arazilerinin tanımı ve türleri	Md.18 Taşınmazlarla ilgili genel yetki	Hazine arazileriyle ilgili genel bir karmaşa söz konusu. Bu KKTC'nin özgün koşullarından kaynaklanan farklı statüdeki arazilerin varlığı ile karmaşık bir hal alıyor. Özellikle teşvik olarak veya başka bir amaçla tahsis edilecek arazilerin kaydı, süreç yönetimi konusunda bir yetki karmaşası olduğu izlenimi edinildi. Emlak Dairesi, İçişleri İskan Dairesi, Turizm Bakanlığı, YAGA, Tapu Dairesi arasında bu yetkinin mevcut durumunu haritalamak gerekebilir.
10. Kamu hesapları ve Mali İstatistikler (kapsam, yetki sorumluluklar, süreler)	Md.17 Hazine ve Muhasebe Dairesinin yetkilendirilmesi Md.32 Harcamaların Bütçeye uygunluğu, ödemelerden önce veya ödemeler sırasında, Bakanlık ile Bakanlığa bağlı daireler ve yetkili elemanları tarafından denetlenir. Bu denetimler sırasında, bütçeye, bütçe esas prensiplerine, yürürlükteki mevzuata uygun olmayan veya belgeleri eksik olan ödeme istemleri yerine getirilmez. Doğrudan veya mutemetler eliyle yapılan ödemeler sırasında hak sahiplerinin kimliklerinin denetimini, ödemeyi yapan dairenin kamu görevlileri yapar.	Md 8. Bütçe ve Mali Kontrol Sorumluları ve Görevleri tanımlanmış.	Kamu hesaplarına ve istatistiklere ilişkin Muhasebe Yönetmeliği dışında herhangi bir hüküm yok. O da çok yeterli değil. AB Kamu Harcamaları Projesi kapsamında mevcut verilerin GFS ve ESA 95 standartlarına uyandırılması çalışmaları devam ediyor. Bu çalışmanın sonucunda muhasebe sisteminin ESA95'e uyarlanması açısından bir yol haritası çıkartılabilir.
11. İç Kontrol Sistemi (tanım amaç, mali hizmetler birimi, muhasebe yetkilisi, iç denetim)			Bütçe ve Mali Kontrol sorumluları personel yetersizliği nedeniyle yeterince atanamıyor. Üstelik böyle bir zorunluluk da yok , harcama öncesi mali kontrol ve iç denetim sistemi yok. İlgili harcamacı kuruluş harcama belgeleri ekli olarak tahakkuku Hazine Dairesine gönderiyor ve ödeme açısından sayman incelemesinden sonra ödeme gerçekleştiriliyor. İlgili Kurulda harcama taahhüdü bazında da bir mali kontrol sistemi oluşturmak gerekir. İç denetim sistemini baştan kurmak gerekir.
12. Yaptırımlar vb. (kamu zararı, ödenek üstü harcama, yetkisiz tahsil vb.)			Burada 5018'deki gibi bir kamu zararı tanımını yapılmasında fada var. Bu madde'nin normalde Sayıştay yasasında ya da bu maddede soruşturmayı açtırmaya yetkili bir denetim biriminin yasasında olması daha doğru olur.
13. Diğer hükümler (Fonlar, belediyeler, KİT'ler, Düzenleyici kurumlarla ilgili bazı mali hükümler)	Md.26 -Bütçe Dışı Fonların Yönetimine ilişkin Maliye Bakanlığına yetki		KİT'ler ve Yerel Yönetimlerle ilgili hiçbir hüküm yok. Sadece Bütçe Dairesi'nin görevleri arasında: "Bakanlıklara bağlı kamu iktisadi kuruluşları, katma bütçeli kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar ile döner sermayeli kuruluşların bütçe tasarılarını inceleyerek bunların kalkınma planları ile yıllık programlara uygunluğunu sağlamak, ilgili makamlara görüş bildirmek, Bütçe ile ilişkilerini düzenlemek." sayılmış. Ama bunun da ne şekilde yapıldığına ilişkin yetersiz malumat var. Bütçe Dairesi ile yapılan konuşmada sadece bütçeden transfer yapılan kuruluşlarla ilgili olarak inceleme müzakere ve tartışma süreci olduğu ifade edildi.

3.1 AB Uzmanının mevzuat eksiklikleri konusundaki taslak raporunun özeti:

Sözkonusu taslak rapor AB uzmanı Marinela Petrova tarafından Nisan 2011 tarihinde hazırlanmıştır. Uzman 16/1999 sayılı Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına ilişkin Kurallar Yasası (BHUKY)'ni incelemiş ve bu yasayı IMF tarafından yayınlanan ve Ian Lienert ve Israel Fainboim tarafından kaleme alınan "Reforming Budget System Laws", Ocak 2010 tarihli teknik notunda ele alınan hususlar ışığında değerlendirmiştir. Uzmanın önerileri aşağıda özetlenmiştir:

- 1) BHUKY'nun ilk bölümünde kanunun amacının mali yönetimde şeffaflığı, hesap verebilirliği ve makro-mali disiplini sağlamak olduğu açıkça belirtilmelidir.
- 2) Bu bölümde "kamu kesiminin" tanımı yapılmalıdır. Kanunun Genel İdare'yi kapsadığı açıkça belirtilmelidir.
- 3) İkinci bölümün başında mali yönetimin temel ilkeleri yer almalıdır.
- 4) Açık, borç veya harcamalar üzerine konacak bir "Mali Kural" bu bölüme konmalıdır.
- 5) Madde 6.2'de yer alan bütçe ile beraber sunulan dokümanlar arasına, orta vadeli bir strateji ve hedefler, orta vadeli mali çerçeve-gelir, harcama, borçlarla ilgili varsayım ve hedeflerin yer aldığı-ilave edilmelidir. Ayrıca ileriye yönelik varsayımların ardındaki iktisadi kabuller, mali risklere ilişkin malumat, borcun sürdürülebilirliğine ilişkin senaryolar, garantiler ve kefaletlerle ilgili bilgiler, bütçede öngörülen "yeni" politikalar ve bunların mali etkileri, geçmiş dönemin program-gerçekleşme karşılaştırmaları ve açıklamalar, vergi harcamaları gibi ilave malumat da buraya ilave edilmelidir.
- 6) Her harcamacı kuruluş veya Bakanlık, ileriye yönelik performans raporlarını hazırlamalı ve bütçe ile birlikte vermelidir.
- 7) Cetvellerden personele ait olan kaldırılmalı ve özel bir personel kanunu ile düzenlenmelidir.
- 8) Kanun harcamaları geniş kategoriler olarak sınıflandırılmalıdır. Bu sınıflandırmalar program veya çıktı bazlı olarak gruplandırılmalıdır. Diğer ayrıntılar idari karar veya tüzüklerle yapılabilir.
- 9) Yedek ödenek kanunda belirtilmeli ve kullanımı açıkça yer almalıdır.
- 10) Bütçe'nin onaylanma süreci zaman çizelgesi, aşamalar, sorumluluklar daha ayrıntılı olacak şekilde yer almalıdır. Gelirlerde öngörülme-yen artış veya azalışlar olduğu durumlarda ne yapılacağına ilişkin hükümler yer almalıdır.
- 11) İki aşamalı bir bütçe onaylama süreci kanuna yazılabilir. Hükümet bütçe-öncesi bir aşamada orta vadeli makroekonomik varsayımlarını ve mali çerçeveyi mali yıl ortası gibi meclise tartışılmak üzere sunar veya meclis ayrıntılı bütçe kalemlerini tartışmadan önce bütçeyle ilgili toplu kalemleri tartışır ve onaylar (örneğin vergiler toplamı, harcamalar toplamı gibi) sonradan ayrıntılı bütçe kalemlerini onaylar. Bu iki aşamalı süreç Meclisin ayrıntılarda boğulmasını önleyip daha etkin bir tartışma yapılmasını sağlayabilir.
- 12) Ödeneklerin bir sonraki yıla taşınmasına ilişkin düzenlemeler kanunda yapılmalıdır.

- 13)Ödeneklerin aktarımı, mali kontrol vb. Uygulamaya ilişkin hususlar tüzüklerle düzenlenebilir.
- 14)Bütçe uygulamasında kuruluşlara bazı esnekliklerin tanınması örneğin aynı tür ödenekler (programlar veya altprogramlar) arası aktarma yetkileri vb. Açıkça yer almalıdır.
- 15)Kanun Maliye Bakanlığı'nın ödenekleri ek bütçe gerektirmeden kesme ve aşabilmesine ilişkin yetki, sınır ve usulleri belirlemelidir.
- 16)Bütün gelir ve harcamaların Hazine Tek hesabı altında birleşmesi ve Maliye Bakanlığının nakit yönetimine ilişkin yetkileri kanunda yer almalıdır.
- 17)Kamu ihale sistemi ve borç yönetimi ayrı bir kanunda düzenlenebilir. Personel yönetimine ilişkin bütün hükümler bu kanunda çikartılmalıdır.
- 18)Genellikle ayrı bir muhasebe kanuna gerek yoktur. Muhasebe oldukça teknik bir konudur. Kanun sadece uygulanacak muhasebe bazını (nakit –tahakkuk vb.) belirtmeli ve standartları belirleyecek ve denetleyecek komiteyi oluşturmaktadır.
- 19)Bütçe sonuçlarına ilişkin Meclise sunulacak ve kamuoyuna açıklanacak raporlar kanunda yer almazdır.
- 20) Sayıştay'ın rol ve sorumluluklarına ilişkin ayrı bir kanuna gerek bulunmaktadır.

Uzmanın BHUKY'na ilişkin tespitleri ve önerileri genel olarak isabetlidir. Yukarıda da görülebileceği gibi bizim tespit ve önerilerimizle de büyük oranda örtüşmektedir. Yukarıda gerek AB uzmanının analizinde gerekse mevzuat'ın karşılaştırmalı tablolarından görülebileceği üzere KKTC'de mali yönetimi düzenleyen yasalarda ciddi bazı eksiklikler göze çarpmaktadır. Eksiklikler genel olarak mali yönetimde son 30 yılda gelişen paradigmanın mevzuata yansıtılmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Bunların başında eksenini Orta Vadeli Harcama Çerçevesi'nin oluşturduğu mali yönetim modeli gelmektedir. Bu model mali yönetimin orta vadeli bir perspektifle, şeffaf ve hesap verebilir bir yöntemle ve vatandaşın taleplerine duyarlı, sonuçlara ve performansa odaklı olmasını öngörmektedir. Bu modeli benimseyen ülkeler mevzuatlarında bunun unsurlarını az veya çok yer alacak şekilde gözden geçirmişler ve yenilemişlerdir.

KKTC'de de mali mevzuatın orta vadeli harcama çerçevesine uygun olarak ve yukarıda belirtilen alanlardaki eksikliklerinin giderilmesi gerekir. **Ancak mali yasaların değiştirilmesi orta vadeli harcama çerçevesinin en elzem, olmazsa olmaz unsuru değildir. İdari kararlar, genelgeler, ve ikincil mevzuatla da orta vadeli bir program uygulamasına geçilebilir. Bunun için siyasi irade ve kurumsal kapasite yeterlidir.** Ya da tersinden söylersek, siyasi kararlılık ve kurumsal yeterlilik olmadığı sürece yasalarda ne yazarsa yazsın uygulama şansı olamaz. Nitekim Devlet Planlama Örgütü yasasında orta- uzun dönemli planlama yapmak için yeterli yetki ve sorumluluk bulunmakla beraber, 10 yılı aşkın bir süredir plan da yıllık programlar da yapılmamaktadır.

Buna rağmen mevzuat değişikliği reform uygulama taahhüdünün en üst düzeyden teyid edilmesi anlamında reformun itibarını yükselten bir adım olarak da değerlendirilebilir. Bu durumda reformun diğer yapısal unsurlarının yanı sıra kanun değişikliği de hem kamuoyuna hem bürokrasiye açık bir mesaj ve yaptırımlarla desteklendiğinde ciddi bir reform girişimi

olarak algılanabilecektir. Eğer bununla başlanacaksa yasal değişiklikler öncelikle temel bütçe süreçlerinin (basics) iyileştirilmesi ve modernleştirilmesi uygulamasını yürürlüğe sokacak daha sonra da orta vadeli bütçe sürecine geçecek şekilde tasarlanmalıdır. Aşağıda öneriler kısmında reformun aşamaları ile ilgili daha ayrıntılı açıklamalar yer alacaktır.

3.2 Borçlanma Kanunu tasarısı kapsam ve kurumsal çerçeve:

KKTC hükümeti kamu borçlanmasını disipline etmek ve bir düzene sokmak maksadıyla TC'nin 4746 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunun çok benzeri bir kanun taslağı hazırlayarak Meclis'e sevk etmiştir. Aşağıda bu taslak üzerine görüşlerimiz yer almaktadır.

Tasarının 4. Maddesi hükmüne göre kanun; Kamu, kurum ve kuruluşlarını, katma bütçeli veya döner sermayeli kurum ve kuruluşları, yerel yönetimleri, sermayesine en az yüzde 10 payla katılınan Devlet ve kamu iştiraklerini, kamu eliyle yönetilen bankaları ve bu bankaların işletme ve iştiraklerini, fiilen yönetiminde bulunan Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile İktisadi Teşebbüsleri yasası kapsanma giren kurum ve kuruluşları, kamu üniversitelerini, yüksek öğrenim kurumlarını ve Devlet Vakıf Üniversitelerini kapsar. Bu haliyle oldukça geniş bir kapsamı olduğu görülmektedir. Bu genişlik kuşkusuz mali disiplin anlamında olumlu olmakla beraber kanunun uygulamasından sorumlu kuruluşlar açısından verilerin temin edilmesi, izlenmesi ve politikaların belirlenmesi bir kapasite meselesi oluşturmaktadır. Ayrıca böyle bir kanunla, kendi kuruluş kanunlarında özerk oldukları bildirilen kurumların borçlanmalarını düzenlemek ne ölçüde hukukidir, ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

Maliye Bakanlığı Müsteşarı başkanlığında, Banka Başkanı, piyasaların bağlı olduğu Banka Başkan Yardımcısı ile hazine işleriyle görevli dairenin müdüründen olmak üzere 4 kişiden oluşturulan Borç Yönetim Komitesi borçlanma ile ilgili temel karar organıdır. Ancak bu daha çok olması gerektiği gibi tahvil ve bono ihracı, borçlanmaya ilişkin stratejik yönetim kararların alınması, borçlanma limitlerini izlenmesi gibi operasyonel alanla sınırlıdır. Borcun devlet adına muhatabı ise Maliye Bakanlığı'dır ve borçlanma kanunun uygulanması, kamu borcu ve alacağına ilişkin hukuki sonuç doğuracak işlemler nihai olarak Bakanlığın yetkisindedir. KKTC Merkez Bankası ise Komite'nin sekreteryaya hizmetlerini yapacaktır. Bizce bu kurumsal çerçeve mevcut yapı düşünüldüğünde oldukça elverişlidir. Sekreteryaya hizmetlerinin Banka tarafından yapılması görece olarak daha iyi bir kapasiteye sahip olması açısından mantıklı gözükmemektedir. Ancak daha orta uzun vadede bu kapasitenin Maliye Bakanlığında oluşturulması ve KKTC Merkez Bankasının sekreteryaya işlemlerini de Bakanlığa devretmesi uygun olacaktır.

Borçlanma kanununun çıkması iç ve dış borçlarla ilgili kavramların belirlenmesi, borçlanmaya ilişkin usul ve esasların bir çerçeveye oturtulması, kurala bağlanması anlamında oldukça önemli ve ileri bir adımdır. Borçlanma Kanununda bu anlamda en faydalı olacak kısım devlet borcu ve bunun yönetimine ilişkin unsurların, görev ve sorumlulukların, yapısal değişikliklerin etraflıca tanımının yapılmış olması, borcun şeffaflaşmasına, (menkul kıymetleştirilmesine ve raporlanmasına) borç limitlerine ilişkin disipline edici hükümlerin yer almasıdır.

Bununla beraber kanun maddeleri içinde yer alıp da pratik olarak uygulanması ihtimali zor gözüken uygulamalara da yer verilmiştir: İkrarlar, hibe ve borç vermeler, kamu kurum ve kuruluşlarına tahvil ihraç izni verilmesi, borç ve risk yönetimi, stratejik ölçüt gibi uygulamalar Bakanlığın uzunca bir dönem uygulama ihtimali olmayacağı düşünülen maddelerdir. Diğer yenilik sayılabilecek unsurlardan limit uygulaması ve izlenmesi, alacakların izlenmesi ve tahsilat, raporlama, borç muhasebe sisteminin ve veri tabanının oluşturulması, garanti ve kefalet verilmesi, risk hesabının yönetilmesi, bütün bunlara ilişkin ikincil mevzuatın oluşturulması gibi ciddi kapasite gerektiren hususlar konusunda kısa vadede yapılacak en pratik uygulama en az 4-5 kişilik bir uzman grubunun Türkiye’de Hazine Müsteşarlığı tarafından birkaç hafta eğitilmesi ve biran önce borç veri tabanının oluşturulması faydalı olacaktır.

Türkiye’nin kendi özgün koşullarından türemiş, o koşullara zaman içinde uyarlanmış mevzuatı alıp birkaç ufak değişiklikle KKTC’de uygulamaya çalışmak kuşkusuz bazı kolaylıkları taşımaktadır. En önemli kolaylık, aynı deneyimlerin tekraren KKTC tarafından da yaşanmak zorunda kalınmadan çağdaş bir yasal çerçeveye kavuşmuş olmasıdır. Ancak bizce bu bazı sakıncaları ya da sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. Birincisi yasayla getirilen yeni araç ve imkanlar, bunları kullanmada gerekli zihniyetler, beceriler ve kapasite oluşmadan, beraberinde operasyonel risk taşımaktadır. Bunu azaltmak için bir an önce eğitim verilmesi, Türkiye’nin deneyimlerinin paylaşılması, veri ve izleme sistemlerinin, ikincil mevzuatın oluşturulması gerekmektedir. Borçlanma Kanunu ile ilgili diğer bir risk de mali disiplinle ilgilidir: devlet borcunun giderek likit bir menkul kıymet haline dönüşmesi (kuşkusuz bu para ve sermaye piyasalarının gelişmesine paralel olacaktır.) bazen bir “mali yanılama” yaratabilir. Göreli olarak kolay borçlanan idare borç ihracı yoluyla bir “mali alan” yaratıldığı izlenimi edinebilir. Bu durum zahmetli ve üzücü mali disiplin kararları yerine borçlanma yoluyla mali genişleme seçeneğini cazip kılabilir. Türkiye bu her iki riski de fazlasıyla yaşamış ve şu anda ufak değişikliklerle KKTC’de uygulanan borçlanma kanununu yaşadığı krizden sonra çıkartmıştır. Ancak çoğu zaman kötü deneyimler, hatalardan çıkan dersler çabuk unutulur ve bir süre sonra uygulamada kolaylık sağlanması, siyasi bir hedefin gerçekleştirilmesi veya başka bir güncel gerekçeyle yasaların ilkeleri veya ruhuna aykırı uygulamalar pek göze çarpmayan ufak mevzuat değişiklikleriyle gerçekleştirilmeye başlanır. Daha da ileri aşamalarda disipline edici bazı kısıtlar ve hükümler siyasiler tarafından bir “engel” olarak görülüp açıktan da değiştirilmeye başlanabilir. Bu ciddi bir risktir. Bu açıdan mevzuat değişiklikleriyle reform yapmak göreli olarak kolay olmakla beraber yavaş ve çoğu zaman geri adımların atıldığı bir süreçtir. Üstelik yöneticiler ve siyasiler tarafından sahiplenilmeyen yasaların uygulanmasının ne ölçüde mümkün olduğu da bellidir.

KKTC için başka bir ülkede evrimleşmiş bir yasayı ithal etmenin diğer bir sıkıntısı da kendi özgün koşullarının farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Bir kere Anayasa’sı TC Anayasası ile bazı ortak hükümleri taşımakla birlikte hala İngiliz ve Kıbrıs Cumhuriyeti döneminden kalma bazı unsurları da barındıran özgün bir hukuki çerçeve oluşturmaktadır. Uyarlanacak yasaların bu açıdan gözden geçirilmesi gerekir. Ama daha önemlisi KKTC’nin 280 bin nüfuslu bir “küçük devlet” olduğu gerçeğidir. Ölçek dikkate alınmadan uyarlanan yasaların uygulanma şansı oldukça az olacaktır. Bizim izlenimimiz hali hazırda mevcut fonksiyonların

yerine getirilmesinde bile ciddi kapasite sorunları olduğudur. Dolayısıyla yeni mevzuat'ın insan kaynakları kısıtını da dikkate alan bir formatta ve uygulama süreciyle birlikte tasarlanması gerekmektedir. Her ne kadar tasarıda getirilmeye çalışılan sistem modern kamu mali yönetiminin temel yapı taşlarından birisini oluştursa da uygulama sürecini aşamalı olarak tasarlamak ve insan kaynakları¹⁵ ve kurumsal kapasite kısıtlarını dikkate alan bir uygulama planı geliştirmek gerekmektedir.

Özet olarak tekrar edilecek olursa; Türkiye'de evrimleşmiş yasaları uygulanan protokol çerçevesinde birkaç kelimesini değiştirerek KKTC bağlamında kısa sürede uygulanması bu yasaların sahip olduğu modern kavramların ve kurumların tanınması, bürokrasinin bu kavramlara aşina olması açısından faydalı olmakla birlikte; yasanın lafzına ve ruhuna uygun bir uygulama süreci beklemek, sahiplenme, ölçek, insan kaynakları ve kurumsal kapasite kısıtları nedeniyle gerçekçi değildir. Yasaların yanı sıra aşamalı ve kısıtları dikkate alan bir uygulama stratejisi geliştirmek gerekmektedir. Daha da iyisi bir reform çalışması başlatmak ve yasal değişiklikleri bunun son aşamasında ulaşılması düşünülen bir hedef olarak tasarlamaktır. Başta Türkiye olmak üzere başka ülke deneyimlerinin bu süreci yönlendirecek malumat sağlaması daha uygun olacaktır. Yasa değişmesi, uygulanacağına ilişkin bir garanti oluşturmayacağı gibi birçok uygulama yasa yerine idari tasarruf veya düzenleme ile de yapılabilir.

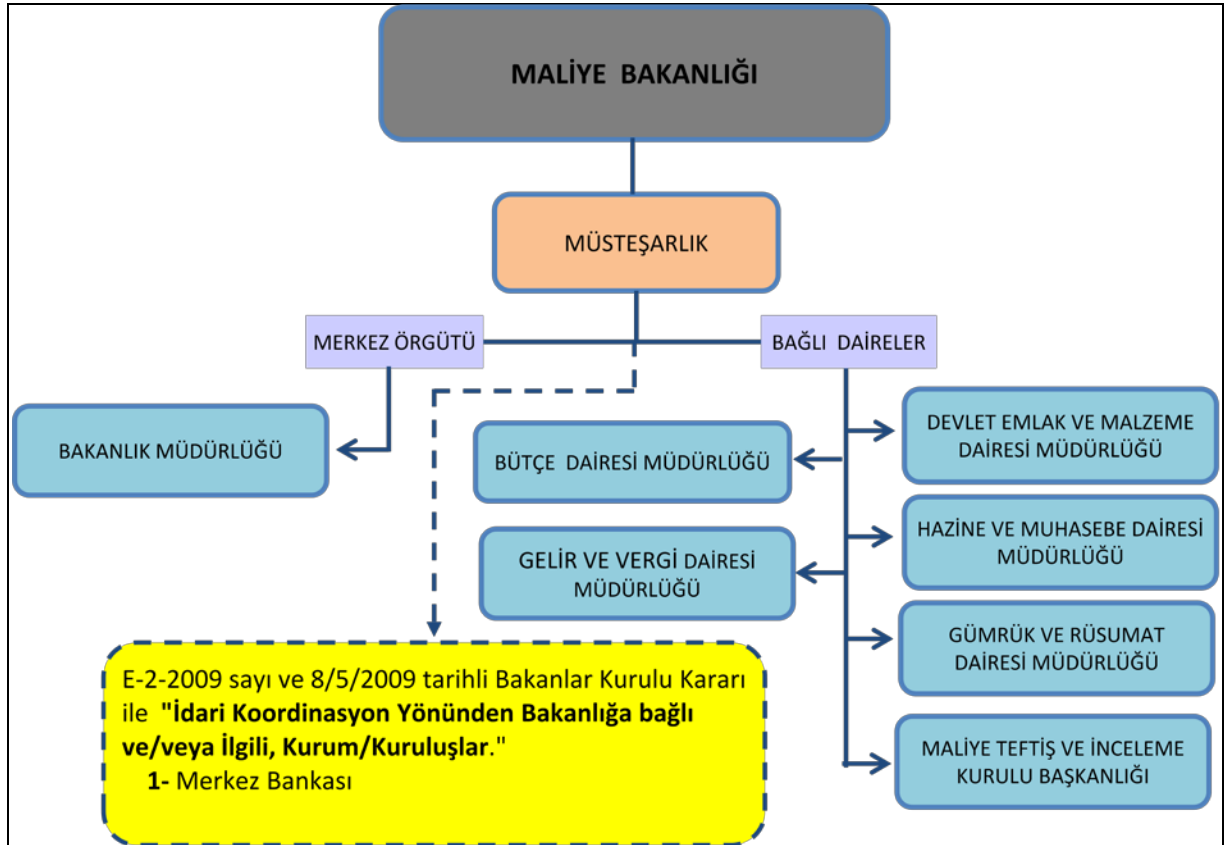
¹⁵ Maliye Bakanlığı da dahil Bakanlıklar uygulanan program çerçevesinde ciddi personel sıkıntısı çektiklerini, emekli olan personel yerine alınan personele ilişkin kota'nın polis, öğretmen ve sağlık personeli için kullanıldığını, emekli olan deneyimli personelin boşluğunu dolduramadıklarını ifade etmektedirler.

4. Kurumsal Yapıya İlişkin Gözlem ve Öneriler

KKTC’de Maliye Bakanlığı klasik Maliye Bakanlığı fonksiyonlarına sahip bir Bakanlık görünümündedir. Karşılaştırma yapılabilecek ülkeler arasında bir tek Malta’nın Maliye Bakanlığı, bünyesinde “ekonomi yönetimi” de olan Ekonomi ve Maliye Bakanlığı hüviyetindedir. Güney Kıbrıs’ın Maliye Bakanlığı’nda ise, farklı olarak; sigorta denetleme birimi, kamu sektörü otomasyonunun koordinasyonuna ilişkin bir daire, Ekonomik Araştırmalar ve AB Dairesi, bakanlıkların yatırım projelerini değerlendiren, devlet taşınır ve taşınmaz mallarını yöneten Finansal Yönetim Dairesi, mali sektörü ve sermaye piyasasını izleyen, dış ekonomik ilişkilerden sorumlu Yatırım ve Finansman Dairesi bulunmaktadır. Hazine ve Muhasebe Dairesi, başkanı Devlet Başkanı tarafından atanan özerk bir kurum olarak tasarlanmıştır¹⁶.

İzlanda’da ise KKTC’den farklı olarak Personel Politikası Dairesi ve Hukuk Dairesi Bakanlık teşkilatı içinde yer almaktadır.¹⁷

Şekil: 1 KKTC Maliye Bakanlığı Organizasyon Şeması



¹⁶ www.mof.gov.cy

¹⁷ <http://eng.fjarmalaraduneyti.is/ministry/departments/nr/818>

4.1 Bütçe Dairesine ilişkin kurumsal gözlem ve öneriler.

Bütçe Dairesinin görevleri arasında “Bakanlıklara bağlı kamu iktisadi kuruluşları, katma bütçeli kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar ile döner sermayeli kuruluşların bütçe tasarılarını inceleyerek bunların kalkınma planları ile yıllık programlara uygunluğunu sağlamak, Devlet Bütçesi ile olan ilişkilerini düzenlemek ve ilgili makamlara görüş bildirmek” yer almaktadır. Fiili olarak ise sadece bütçeden transfer alan kuruluşların bütçe teklifleri incelenmekte ve transfer rakamları gözden geçirilmektedir. (Yatırım ve Finansman işlevinin oluşturulması durumunda bu iki alan doğal olarak birleştirilebilir.) Ayrıca Daire’nin görevleri arasında “Devletin ve kamu iktisadi kuruluşlarının imzalayacağı toplu sözleşmeler hakkında ilgili makamlara mali yönden görüş bildirmek” de bulunmaktadır. Bir anlamda Bütçe Dairesi en azından kağıt üzerindeki işlevleri itibarıyla KİT’lerle bağlantıyı sağlayan, KİT politikalarını koordine eden birirme en yakın birim konumundadır. Kuşkusuz bunların ne kadar etkin yapıldığı ayrı bir tartışma konusudur. Dolayısıyla bütçe dairesinin KİT yatırım finansman programını hazırlamak da dahil, KİT’lerden sorumlu birim olarak belirlenmesi uygun olacaktır.

Bütçe Daire’sinin Hazine Dairesi ile çakışan bazı görevleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki kefaletlerle ilgilidir. Bütçe Dairesinin görevleri arasında “Devletin yapacağı her türlü “kefalet” işlemleri ile ilgili olarak mali açıdan bakanlığa görüş bildirmek” bulunmaktadır. Oysa şu an tasarı halinde bulunan Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi yasasına göre borç yönetiminden sorumlu olarak Hazine Dairesi görevlendirilmiştir. Dolayısıyla bu işlevi ortadan kaldırmak gerekir.

Diğer bir konu kesin hesapla ilgilidir. Hem Hazine Dairesinin hem de Bütçe Dairesinin yasasında kesin hesap tasarısını ve gerekçesini hazırlamak bulunmaktadır. Bu konunun da netleştirilmesi gerekmektedir. Saymanlık Hazine Dairesinde bulunduğu için Kesin Hesap bu Daire tarafından hazırlanmalıdır.

4.2 Hazine Dairesine ilişkin kurumsal gözlem ve öneriler.

Mali kontrol sistemiyle ilgili kısımda değinildiği gibi KKTC mali sistemi TC’nin 2003 öncesi sistemine benzer bir biçimde Maliye Bakanlığının kendi personeliyle harcama öncesi kontrol yapma modelini benimsemiştir. Ancak personel yetersizliği nedeniyle bu işlevin tam olarak yerine getirildiğini söylemek zordur. Bu iş için Bütçe ve Mali Kontrol görevlilerin yanısıra Hazine kontrollerleri de kullanılmaktadır. Hazine ve Muhasebe Dairesinin kuruluşuna ilişkin 47/1987 sayılı yasanın 5. maddesinde Hazine Kontrollerinin görevi aşağıdaki şekilde dolaylı olarak tanımlanmıştır: Bakanlık “**Hazine kontrolörleri** vasıtasıyla, mali mevzuatın uygulanması ve ilgili Bakanlık ve Bakanlığa bağlı dairelerin Mali uygulamaları hakkında ilgililere tavsiye ve uyarılarda bulunur, işyerleri ve ambarların yerel denetimini yapar.”

Görüleceği gibi oldukça muğlak bir görev tanımı vardır. Bir tür danışmanlık işlevinden denetim işlevi de dahil olmak üzere geniş bir görev alanı bulunmaktadır. Öte yandan bu tür görevler kadro tanımlı olarak değil görev tanımlı olarak yapılmaktadır. Yani Hazine

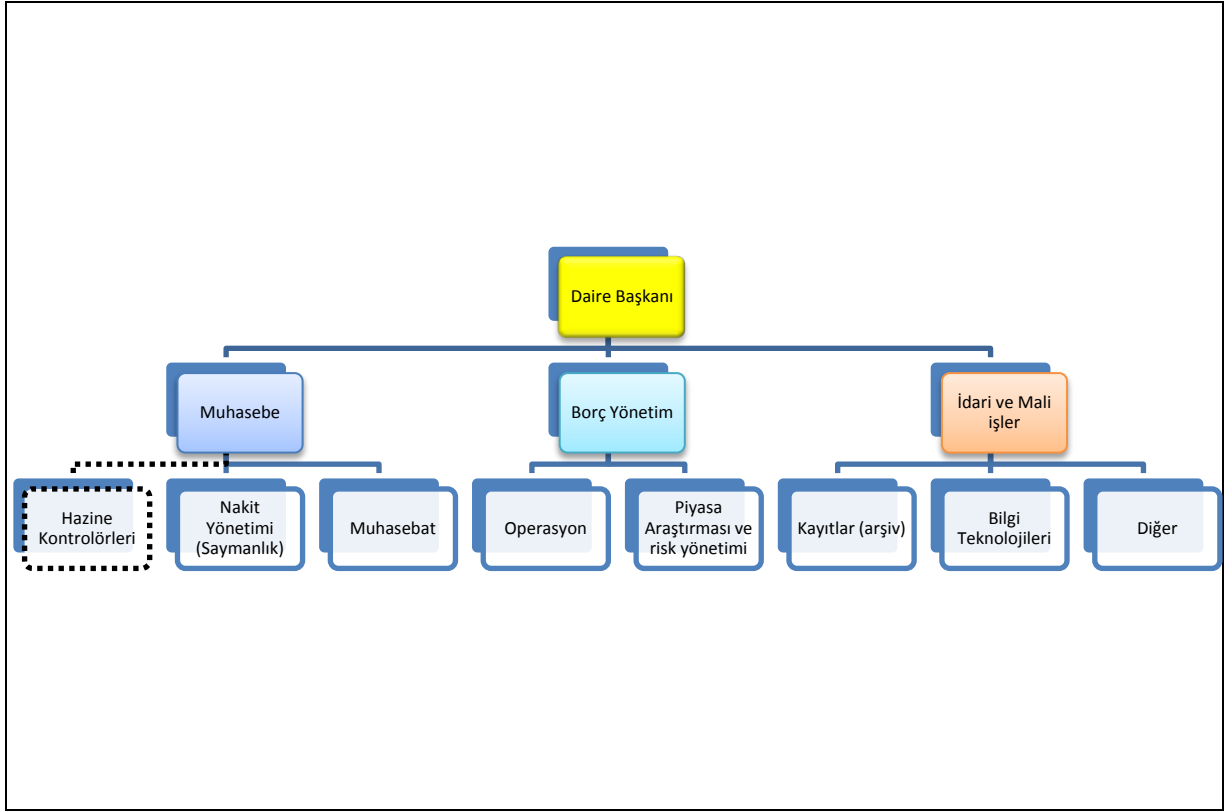
Kontrolörlüğü kadrosu olan ayrı bir pozisyon değil, 1. Veya 2. Sınıf maliye memuru kadrosunda çalışanların yapabilecekleri bir görev olarak Hazine Dairesi'nin kuruluş kanununda tanımlanmıştır. Hazine Kontrolörlüğünün görev tanımında yer alan işler itibarıyla iç denetçiliğin görev tanımına girdiğinden yeni sistemde Hazine Kontrolörlerinin işlevi ortadan kalkmış olacaktır.

Hazine Dairesi nakit ve borç yönetimi, muhasebe ve saymanlık birimi fonksiyonlarının yanı sıra Kamu Görevlilerinin emeklilik işlemlerini gerçekleştirmek, daireler arası personel transferlerine izin vermek gibi klasik hazine fonksiyonlarının ötesinde bazı işlevler de üstlenmektedir. Bu işlevlerin de ilgili alanlarla ilgili kurumsal yeniden yapılanma kapsamında değerlendirilerek doğrudan ilgili kurumlara devredilmesi gerekir. (mesela emeklilik işlerinin yeni kurulacak sosyal güvenlik kurumuna devredilmesi gibi-bu konuların ilgili yatay alan uzmanları ile tartışılması lazım.)

4.2.1 AB uzmanının Hazine ve Muhasebe Dairesinin yeniden yapılanmasına ilişkin önerileri:

Avrupa Birliği Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından finanse edilen ve 2008 yılında başlayan “Kuzey Kıbrıs'ta Kamu Harcamaları Yönetiminin Geliştirilmesi Projesi” kapsamında Eylül 2010 tarihli ve Noel Camilleri tarafından Hazine ve Muhasebe Dairesinin yeniden yapılanması başlıklı bir rapor kaleme alınmıştır. Aşağıda bu rapor kapsamında yapılan öneriler özetlenmektedir: Önerilerin bir kısmı genel mahiyettedir. Diğer bir ifadeyle kamu yönetiminin geneliyle ilişkili önerilerdir. Örneğin stratejik yönetim usullerinin benimsenmesi (vizyon, misyon, ilkeler vb.) genel nitelikli önerilerdir. Diğer bir genel tespit ve öneri Daire'leri kuran yasaların oldukça ayrıntılı ve kesin hükümlü (esnek olmayan) maddeler içermek suretiyle zaman içinde yönetimin etkinleşmesi için gerekli değişiklikleri, zorlaştırmakta olduğudur. Bunun için Bakanlığa tüzük ve yönetmeliklerle (idari düzenlemelerle) değişen koşullara göre gerekli değişiklikleri yapacak esnekliği tanımak gerekir. Bununla yakından ilişkili diğer bir tespit Daire'de çalışacak kamu görevlilerinin kadro ve görev tanımı itibarıyla Daire'nin kuruluş kanununa yazılı olmasıdır. Bu da değişen koşullara göre uygun personel istihdamını zora sokmaktadır. Bu tespitlere tarafımızca da katılmaktadır. Ancak kuşkusuz bunlar kamu yönetiminin genel nitelikli meseleleridir. Bunların dışında AB uzmanı Hazine Dairesinin Borç Yönetimi ve Muhasebe olmak üzere iki ana birime bölünmesini, İdari ve Mali ve İnsan Kaynakları ile uğraşmak üzere bir yardımcı birimin de kurulmasını önermektedir. Önerdiği Daire Şeması aşağıdaki gibidir:

Şekil 2: Önerilen Hazine Dairesi organizasyonu



AB uzmanı ödeme, muhasebe ve mali kontrol işlevlerinin harcamacı kuruluşlara devredilmesi Muhasebe Departmanının da bunlara ilişkin koordinatör görevi benzeri bir işlev üstlenmesini önermektedir. Diğer bir ifadeyle Muhasebe birimi sadece muhasebe ve saymanlıklarla ilgili bir işlev üstlenmeyecek aynı zamanda mali kontrol görevini de üstlenecek veya bu konuda koordinatör bir rol üstlenecektir. Uzman Hazine Kontrolörleri'nin görevinin de yeniden tanımlanmasını ve doğrudan harcama öncesi kontrol yapmak yerine bir anlamda iç denetçi işlevlerine benzer bir rol üstlenmelerini önermektedir. Uzmanla göre kontrolörler ilgili dairelerde hem kontrol hem de danışmanlık amacıyla görevlendirilebilirler.

AB Uzmanı Ön-orta ve arka ofisi olan modern bir borç ofisi kurulmasını da önermektedir. Öneriye göre borç idaresi, borç ve varlık yönetimi konusunda modern teknikleri kullanabilecek, bu işlevler modern ve kapsamlı bir veri tabanı tarafından (borç-alacak ve koşullu ödemeler) desteklenecektir. Bu iki ana hizmet birimi doğrudan Daire Başkanına bağlı bir İdari birim tarafından desteklenecektir. Bu idari birim insan kaynakları yönetimi, veri tabanları ve iletişim sistemlerinin idamesi (ICT) ve diğer idari ve mali işlemlerden sorumlu olmalıdır. Uzman önerilen kurumsal yapıya geçiş için 3-5 yıllık bir geçiş süresi ve kapsamlı bir mevzuat değişikliği önermektedir.

4.2.2. AB uzmanı raporuna ilişkin genel değerlendirme: AB uzmanının raporunda dile getirdiği Hazine Dairesinin temel olarak muhasebe ve borç yönetimi fonksiyonlarını üstlenmesi gerektiğine katılıyor. Ancak sözkonusu rapor bazı temel konulara değinmemiştir. Bunların başında Nakit yönetimi gelmektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi nakit yönetimi konusunda ciddi bir karmaşa ve çok başlılık sözkonusudur. Yapılması gereken

genel idare kapsamındaki tüm idarelerin kendilerine ait hesapları kapatarak bakiyelerini Hazine Tek Hesabına devretmeleridir. Diğer kamu kuruluşları da hesaplarını Hazine'nin uygun göreceği ve kontrol edebileceği şekilde düzenlemek durumundadırlar. AB uzmanının önerisinde “Accounting Operations and Control” adı altında örgütlenen şube aslında Saymanlık işlevini yerine getirecektir. Bu saymanlık borç ve nakit tüm ödemeleri gerçekleştirmelidir. Bizim izlenimimiz Nakit ödemelerinde temel sorunun ertelenen ödemeler olduğu yönündedir.. Ödemelerin resen ertelenmesi harcamacı kuruluşlar açısından ciddi bir belirsizlik kaynağıdır. Kuruluşların önemli bir kısmı kendi ödemelerini yapabilmeyi bu belirsizliği gidermek için talep etmektedirler. Yukarıda da değindiğimiz gibi bu sorun yeterli nakdin olmamasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla ilgili kuruluşlar ödeme yetkisi alsalar bile nakit yetersizliği onların da ödemeleri ertelemesi sonucunu doğuracaktır. Bu sorunu tam olarak çözme de yapılması gereken uygulama kurala bağlı ve şeffaf bir “tayınlama” (rationing) mekanizması oluşturmak ve harcamacı kuruluşlara bir nakit akış takvimi vermektir. Bu durumda ödeme belirsizliği ortadan büyük oranda kalkacaktır.) bu saymanlık “saymanların saymanı” olarak işlev görecektir.

Diğer bir konu da Borç Yönetimi şubesine ilişkindir. Bizce bu aşamada kapasite kısıtları ve borcun niteliği, borç piyasalarının olmayışı nedeniyle ön, orta, arka ofisi olan modern bir borç yönetimi ofisinin kurulması gerçekçi değildir. Kısa vadede gerekli olup olmadığı da tartışılmalıdır. Bilindiği gibi böyle bir ofisi kurmak zaman ve insan kaynakları açısından oldukça maliyetlidir. Öncelikle “back office” denilen borcu kayıt altına alınması, muhasebe ve/veya istatistik veri tabanının oluşturulması işlevini oluşturmak gerekmektedir. Bilahare mevcut borçların menkul kıymetleştirilmesi, ve şeffaflığın sağlanması gerekmektedir. KKTC'nin modern borç yönetim tekniklerini kullanarak (stratejik ölçüt, türev ürünler vb.) borcunu yönetecek bir yapıya kavuşması bu aşamada hiç öncelikli bir konu olarak gözükmemekte olup kaynakların (insan ve mali) bu amaçla kullanılması zamansız olacaktır. Borç yönetimine ilişkin gereksinimlerin o aşamaya gelmesi zannımızca bu raporun zaman perspektifinin ötesine geçecektir.

AB uzmanının raporunda Hazine Kontrolörlerine ilişkin olarak önerilen bir tür mali kontrolör veya iç denetçi rolü önermektedir.¹⁸ Ödeme sisteminin ve mali kontrolün yerelleşmesiyle ilgili kurumlarda bu görevleri üstlenebileceklerini düşünmektedir. Bizce yukarıda da belirttiğimiz gibi bu iş Hazine Dairesinin işi olmamalıdır. Bize göre Hazine Kontrolörlüğü sistemi işlevsizdir.

4.3 Devlet Emlak ve Malzeme Dairesi'ne ilişkin kurumsal gözlem ve öneriler.

Devlet Emlak ve Malzeme Dairesi Türkiye'deki karşılığı olarak Devlet Malzeme Ofisi, Milli Emlak Genel Müdürlüğü benzeri bir kurumdur. Ayrıca 31/2009 yasa ile Maliye Bakanlığı'na verilen Şans Oyunlarından sorumlu kurum görevini de üstlenmiş gözükmektedir. Kumarhanelere ve çalışanlarına ruhsat bu Daire tarafından verilmektedir. Daire'nin önemli fonksiyonlarından birisi de Hazine

¹⁸ They should “...ensure that proper controls are in place across “Ministries” and “departments”. Indeed, there may be instances where they will be assigned duties relating to the actual implementation of financial and accounting systems especially in view of the possible move towards a more decentralised approach to the management of public funds”.

arazilerinin yönetimini üstlenmektir. Ancak KKTC'nin tarihsel ve hukuki yapılanmasından kaynaklanan nedenlerle araziler ve kamu malı niteliğindeki taşınmazlarda karmaşık bir yapı mevcuttur. Karmaşık yapı arazilerin hukuki yapısından kaynaklanmaktadır. Anayasa ve ilgili yasalar uyarınca (ekte ilgili maddeleri yer almaktadır.) 4 farklı hukuki statüde kamu arazisinin varlığından söz edilebilir. Bunlardan “hali” araziler (sahibi belli olmayan ve işlenmemiş arazi anlamında kullanılıyor muhtemelen) 53/1989 sayılı yasa ile İçişleri Bakanlığı tarafından kiraya verilebilmektedir. Anayasa'nın 159. Maddesinin 1-a fıkrası uyarınca bu tür arazilerin satışı mümkün değildir. İçinde Emlak Dairesi temsilcisinin de bulunduğu kira tespit komisyonunu belirlediği kira tutarı karşılığında bu araziler (taşınmazlar) uzun dönemli kiralanabilmektedir.

Anayasa'nın 159. Maddesinin 3. Fıkrası uyarınca 13 Şubat 1975 tarihinde terkedilmiş bulunan veya söz konusu tarihten sonra terkedilmiş veya sahipsiz mal olarak nitelendirilen taşınmaz malların devrine ilişkin yasa çıkartılması hükme bağlanmıştır. 41/1977 sayılı yasa ile bu tür malların mülkiyetinin devrine ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Bu tür arazilerin tasarrufuna ilişkin yetki iskandan sorumlu Bakanlığa (İçişleri) devredilmiştir.

Kamu arazisi hüviyetinde bulunan sahiller ve diğer hazine arazileri ise Emlak dairesinin sorumluluğunda bulunmaktadır.

Yapılan mülakatlardan devletin hazinesi (mal sahibi) ve mukayyitliği (registry) fonksiyonlarının İçişleri Bakanlığı (İskan Dairesi) ve Tapu dairesinin fonksiyonları ile örtüşen yanları olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten de ilgili Daire'lerin görevleri arasında birbiriyle örtüşen birçok unsur bulunmaktadır. Arazilerin farklı hukuki statüde olmaları ve her birisinden sorumlu farklı bir kamusal otoritenin mevcudiyeti etkin bir arazi tahsis sürecini engellemektedir. Bu açıdan bir uzman görüşünün alınması faydalı olacaktır.

Emlak Dairesinin diğer temel işlevi devletin malzeme temini ve stoklarının yönetimidir. Anlaşıldığı kadarıyla devletin demirbaş envanteri eksiktir. Bu her bütçe dönemimde satın alma ödeneklerinin belirlenmesinde sıkıntıya yol açmaktadır. Kamu kuruluşları arası araç ve demirbaş transferi takip edilememektedir. Kurumlarda demibaş ve araçların zimmetlendiği ve hareketlerin raporlandığı bir sisteme gerek vardır. Bu alan basit bir veri tabanı ve süreç tasarımı ile kolaylıkla halledilebilir.

Emlak dairesi tarafından yürütülen bir kamu arazisi ve binası envanter çalışması halen devam etmektedir. Dairenin müdürüne göre her üç temel fonksiyon da zaman ve önem olarak eşit ağırlıklıdır.

4.4. Gümrük ve Rüsumat Dairesi'ne ilişkin kurumsal gözlem ve öneriler.

Gümrük ve Rüsumat Dairesi isminden anlaşılacağı üzere gümrüklerden sorumlu Daire'dir. Diğer ülkelerdeki gümrük politikalarının izlenmesi, gümrük oranlarının önerilmesi bu daire tarafından yapılmaktadır. Genellikle Güney Kıbrıs'taki fiyatlar dikkate alınarak gümrük oranları belirlenmeye çalışılıyor. Özellikle akaryakıt ve tek el ürünlerinde bu böyle. Türkiye'deki Gümrük Muhafaza Memurları benzeri bir denetim grubu da bu Daire kapsamında çalışmaktadır. Bu Daire Müdürü de temel problem olarak personel yetersizliği konusunu dile getirmiştir. Güney Kıbrıs'la kapı sayısının 1'den 7'ye çıkmış olması, Girne Limanının iş ve yolcu hacminin giderek büyümesi, Ercan Havaalanına inen uçak sayılarında artış, personel açısından daireyi zorlamaktadır. Buna karşın son iki yılda personel alımı yapılmamıştır.

Bir otomasyon projesinin olduğu ama projenin hem AB ile hem de Türkiye'nin finansmanı meselesi nedeniyle arada kaldığı ve belirsizliğini koruduğu ifade edilmektedir. Yani hali hazırda bir Gümrük'te bilgi teknolojileri sistemi yoktur. Dolayısıyla veri ve istatistik üretimi yok veya çok sınırlıdır. Bu temel politika kararlarının alınmasında yeterli veri desteğinden mahrum bırakmaktadır. Bizce yönetim bilgi sisteminin oluşturulması dairenin temel meselesidir.

4.5. Vergi Dairesine İlişkin Gözlem ve öneriler

Vergi Dairesi hem vergi politikası hem vergi tahsilatından sorumlu birim olarak yapılanmıştır. Bunlara ilave olarak **araç ruhsatları** ve **ehliyet** de bu daire tarafından verilmektedir. Ancak Maliye Bakanlığı genelinde gördüğümüz kapasite problemi burada da belirgindir. Dairenin temel problemi yönetim bilgi sistemi ve otomasyon olmamasıdır. Dolayısıyla tahakkuk tahsilat oranları izlenememekte, personel yetersizliğinden vergi denetimi de yapılamamaktadır. Otomasyon sisteminin e-devlet projesi kapsamında yer alması ve sistemin gecikmesi Daire'yi çok olumsuz etkilemektedir. Vergi tahsilatı Dairenin, Vakıf ve Ziraat Bankalarındaki hesaplarına yatırılmakta, büyük ödemeler sırasında Merkez Bankasındaki Hazine hesaplarına aktarılmaktadır. Bu durum devlet nakdinin farklı ceplerde tutulması anlamında oldukça problemlidir. Vergi tahsilatının tek hazine hesabına otomatik olarak aktarılması gerekir. Vergi idaresi ve politikası ile ilgili daha derinlemesine bir çalışma yapılmasına gerek olduğu düşünülmektedir. Yardım Heyetinin'de teknik katkılarıyla 2010 yılında bazı vergilerde iyileştirmeler yapılmış olsa da vergi gelirlerinde beklendiği kadar bir artış olmamıştır. Hem yüksek kayıtdışı ekonomi olması hem de vergi kaçağı olduğuna ilişkin güçlü kanaat, etkin ve sistematik bir denetimle vergi gelirlerinin artabileceği izlenimini doğurmuştur.

5. KKTC Mali Yönetimi konusunda yazılmış rapor ve değerlendirmeler.

Bu bölümde Dünya Bankasının 2006 yılında yazmış olduğu rapor ve AB komisyonu adına 2007 yılındaki uzman tarafından yazılmış olan rapor değerlendirilecektir.

5.1. Dünya Bankasının maliye politikası konusunda yazdıklarına ilişkin özet:

Dünya Bankası 2006 yılında yazdığı raporda KKTC maliye politikasının temel sorunlarını yüksek ve oynak bütçe açıkları, bütçenin kapsamının dar olması özellikle KİT'ler ve Bağlı ortaklıklarla ilgili yeterli şeffaflıkta ve ayrıntıda malumat bulunmayışı, sosyal güvenlik sistemine transferlerin oldukça yüksek oluşu, başta personel olmak üzere cari giderlerin görece olarak yüksek oluşu ve hiç şeffaf ve sürdürülebilir olmayan borçlar olarak özetlemektedir. Banka KKTC'nin reform taahhüdünün yokluğunda giderek bu plana bağlı olmayan ve verimsiz kamu harcamalarını finanse edebilmek için Türkiye'den gelen yardıma bağımlı olduğunu bunun bir kısır döngüye benzediğini ifade etmektedir. Rapor mali sürdürülebilirlik açısından; (i) emeklilik sisteminin yeniden yapılanmasını, (ii) ekonomik ve finansal transferlerin giderek kaldırılmasını, (iii) borç yönetiminin oluşturulması ve şeffaflaşması ve

(iv) bütçe harcamaları içinde başta personel olmak üzere cari harcamaların azaltılmasını önermektedir.

5.2 AB Komisyonu adına Eric Embleton ve Brian Finn tarafından Ağustos 2007 tarihinde kaleme alınan Bütçe ve Harcama Yönetimi Raporuna ilişkin özet:

Uzmanlar Maliye Bakanlığının bütün bütçe süreçlerinde yüksek düzeyde kontrol uyguladığına Bakanlıkların ve harcamacı kuruluşların günlük harcamalarını yapmada yeterli özerklikleri olmadığına dikkat çekmektedirler.

Uzmanlar bütçe yapımının ağırlıklı olarak Türkiye’den gelen yardım süreci tarafından belirlendiği-etkilendiğini, bunun da bütçe disiplini etkilediğini ifade etmektedirler. Planlamanın ve orta vadeli harcama çerçevesinin yokluğunda bu durumun sürdürülemez bir borçlanma birikimine yol açacağını ifade etmektedirler. Üstelik borç yönetiminin de olmadığını altını çizmektedirler

Bütçe yapım sürecini yasal altyapısının Bütçe Hazırlama ve Uygulama Kuralları Yasası tarafından belirlendiğini, OECD-Sigma standartlarına göre bir an önce eksikliklerin giderilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar.

Harcama yönetimi açısından sistemin oldukça Merkezi olduğuna dikkat çeken uzmanlar, bunun etkin olmakla birlikte verimli olamayabileceğine, yetki devreden ve sonuçlara odaklanan bir yönetim tarzına uygun olmadığına dikkat çekmektedirler.

Uzmanlar devletin emeklilik fonlarından ve kamu bankalarından şeffaf olmayan bir biçimde borçlanmak suretiyle hem bu kuruluşları hem de gelecekteki mali kaynaklarını riske attığını ifade etmektedirler.

Gelir ve vergi politikasına ilişkin olarak vergi kaçığının ve kayıtdışı çok büyük olduğunu, vergi denetiminin ve otomasyon sistemlerinin çok yetersiz olduğunu, ancak tek başına otomasyonun sorunları çözmede çok yetersiz kalacağını belirtmektedirler.

Bu tespitlerden yola çıkarak uzmanlar aşağıdaki önerileri yapmışlardır.

-Genel olarak bütçe ve harcama sistemi önemli ölçüde yeniden yapılandırılmalıdır.

İlk olarak Maliye Bakanlığı ve harcamacı kuruluşlar arasında her iki tarafından rollerinin açıkça belli olduğu ve saygı gösterildiği bir “modus vivendi” oluşturulması, Maliye Bakanlığının mali yönetimin bütününe gören ve düzenleyen görevine karşılık harcamacı kuruluşlara da kendi harcamalarını yapmada belli bir yetki devri yapmanın verimliliği artırabileceği dikkate alınmalıdır.

Harcama politikasına ilişkin öneriler.

- Maliye Politikasının orta-uzun vadeli hedeflere uygun olarak tasarlanması amacıyla açıkça tanımlanmış bir ekonomi politikası ve hedefler seti en temel siyasi önceliktir.
- OECD temel ilkelerine uygun bir mali yönetim temel kanuna ihtiyaç bulunmaktadır.
- Maliye Bakanlığı Müsteşarı tarafından başkanlığı yapılan ve harcamacı kuruluş/bakanlık müsteşarları/yöneticileri tarafından oluşturulan dışarıdan uzmanlar tarafından desteklenen “Bütçe Stratejisi Koordinasyon Komitesi” oluşturulmalı, bu komite bütçe öncelikleri, stratejileri konusunda Maliye Bakanlığına yardımcı olmalıdır. Ayrıca bu komite bazı mali yetkilerin harcamacı kuruluşlara devri için bir plan

geliştirmelidir. Bu yetkilerin devri karşılığında harcamacı kuruluşlar da kendi uygulamalarının çıktı ve sonuçlarına ilişkin hesap verebilir olmalıdır.

- Her Bakanlık bir yıllık faaliyet raporu yayınlamalı ve müsteşarlar kendi bakanlıklarının mali işlerinden doğrudan sorumlu bir muhasebe yetkilisi olarak tanımlanmalıdır. (Zannımızca burada aslında bizdeki karşılığı harcama yetkilisi olan pozisyon kastedilmektedir.)
- Maliye Bakanlığı tarafından harcama programlarını her 2-3 yılda bir gözden geçirecek bir sistem geliştirilmelidir.
- Borcun mevcut durumunu ortaya çıkartacak bir çalışma yapılmalı ve aktif borç yönetimine geçmek üzere önlemler alınmalıdır.

Vergi politikası ve tahsilatı

Vergi politikasının mevcut durumunu, vergi idaresini, kayıtdışılık konusunu ayrıntılı olarak inceleyecek bir çalışma başlatılmalıdır.

5.2.1. Bizim bu rapor konusundaki görüşlerimiz:

Raporda dile getirilen önerilere genel olarak katılmakla birlikte, harcama yapma sürecinin yerelleşmesi, ve aktif borç yönetimi meselelerinin gereğinden fazla vurgulandığı izlenimi edinilmiştir. Harcama sürecinin ana problemi gereğinden fazla merkezi olmasından ziyade mevcut haliyle ciddi belirsizliklere yol açmasıdır. Bu belirsizliklerin daha gerçekçi bir harcama planlaması ve daha etkin/kurallara bağlı bir nakit yönetimi ile önemli oranda hafifleyeceği düşünülmektedir. Aktif borç yönetimi konusundaki görüşümüzü ise yukarıda dile getirdik. Mali Yönetime ilişkin yasalarda eksikler olduğu doğru olmakla birlikte hem iyi bütçe yönetimini doğrudan engelleyen bir hüküm olmaması, (istenildiği takdirde idari kararlar veya ikincil mevzuatla da düzenleme yapılabilirliği dikkate alındığında) hem de reformun kalıcı olması için yasal düzenlemelerin başta değil son aşamada- sorunlar tespit edilip bunlar ve çözümleri hakkında bürokraside ve siyasilerde bir uzlaşma olduğunda gündeme getirilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Uzmanların “bütçe stratejisi koordinasyon komitesi” kurulması konusundaki önerileri de yukarıdaki nedenlerle tereddütle karşılanmıştır. Bütçe reformu, bütçe süreci gibi önemli oranda yukarıdan aşağıya uygulanması gereken bir reformdur. Kuşkusuz bu yapılırken bundan etkilenen kuruluşların görüşleri ve özel durumları dikkate alınmalı ancak kararlar yukarıdan aşağıya verilmelidir¹⁹. Üstelik hali hazırda haftada bir yapılan Müsteşarlar toplantısı her türlü reform uygulamasının tartışılacağı ve Maliye Bakanlığına yeterli geri bildirim sağlayabilecek nitelikte bir platform sağlamaktadır. Dolayısıyla buna ilave bir bürokratik kademe yaratılmasının katma değerinin fazla olmayacağı da düşünülmektedir. Diğer taraftan girdilerden ziyade çıktı ve sonuçlara odaklı bir maliye politikası oluşturmak kuşkusuz son yıllarda bütün ülkelerin tartışmasız kabul ettiği bir husustur. Bu KKTC için de önemli ve geçerli bir öneridir. Ancak bunun öncelikle zihniyetlerde bir değişikliğe tekabül

¹⁹ KKTC güçlü maliye bakanlığının olduğu ve Jürgen Von Hagen’in “delegasyon” dediği sistemi benimseyen bir mali yapı arz etmektedir. Bkz. Jürgen Von Hagen “Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance” in Budgeting and Budgetary Institutions, Ed by Anwar Shah, The World Bank, 2007

etmesi gerekmektedir. Mali yönetimin temel kurucu unsurları tamamlamadan sonuç ve çıktı odaklı bir bütçe ve performans sürecine atlamak, yarardan çok zarar getirebilir.

Raporda dile getirilen, kuruluşların faaliyet raporu yayınlamaları, harcama sorumlularının bir an önce belirlenmesi, bir makro ekonomik çerçeve kapsamında orta uzun vadeli hedef ve önceliklerin belirlenmesi önerileri oldukça isabetlidir.

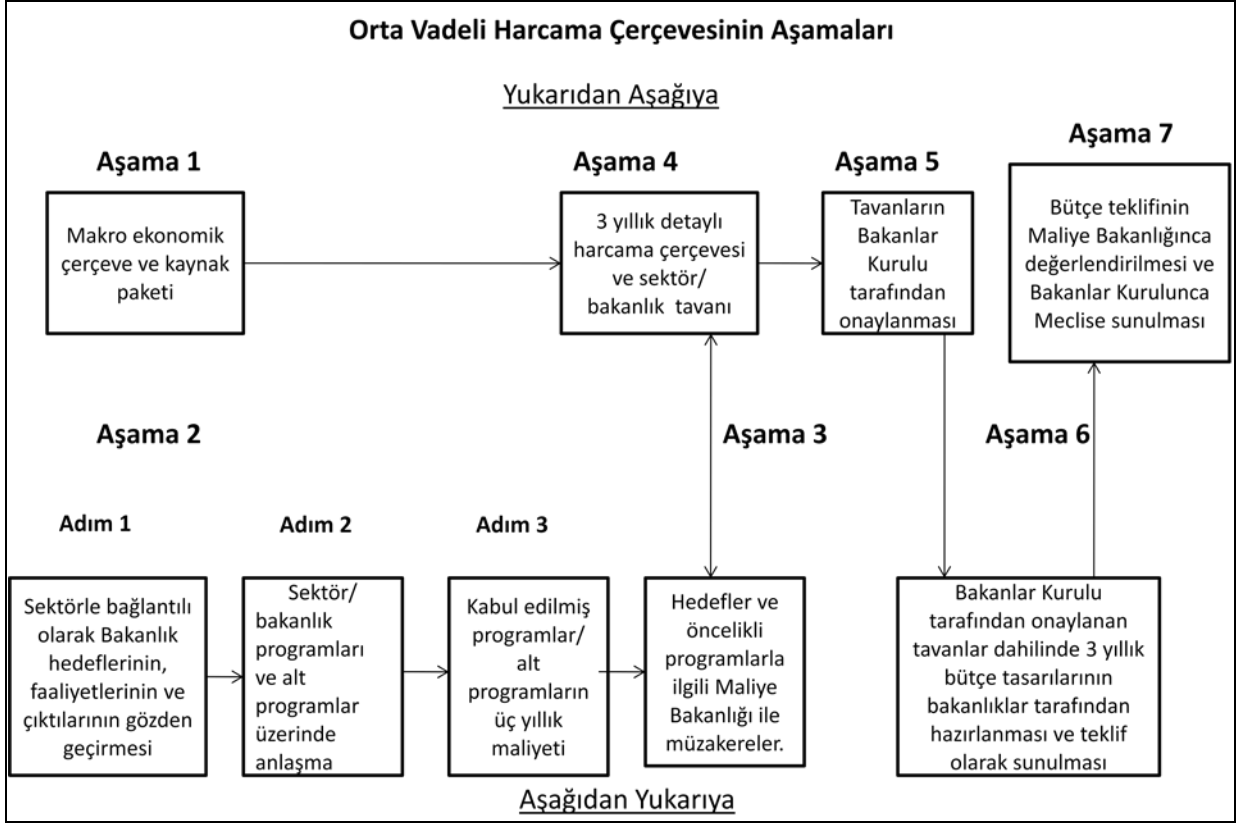
6. ORTA VADELİ HARCAMA ÇERÇEVESİ²⁰

Orta Vadeli Harcama Çerçevesi (OVHÇ) kavramı 1990'ların ortalarından itibaren dünyada yaygınlaşan bir bütçe sürecini tarif etmektedir. OVHÇ aslında büyük ölçüde Anglo sakson ülkelerin 1980'lerde öncülüğünü yaptığı yeni kamu yönetimi (new public management) akımından etkilenmiş ve uluslar arası kuruluşların da desteğiyle gelişmekte olan ülkelerde de yaygın bir şekilde kullanıma sokulmuştur. Bilindiği gibi Türkiye'de de 2003 yılında çıkartılan 5018 sayılı kanunun yürürlüğü ile birlikte aşamalı olarak OVHÇ uygulamasına geçilmiştir. Çerçeve yenilik olarak, daha orta uzun vadeli ve performans odaklı bir perspektifle, kamusal kaynakların kontrollü bir biçimde ülkenin öncelikleri doğrultusunda dağılımının sağlanması ve yönetilmesi ile ilgili bir usul geliştirmektedir. Önceki bütçe süreçlerinin temel probleminin ülkenin politika önceliklerinin kaynak kısıtları dikkate alınmadan belirlendiği veya belirlenen önceliklerin yeterince bütçelere yansıtılamadığı, yansıtılanların da yeterince etkin uygulanamadığı gerçeğinden hareketle OVHÇ'nin amacı politikaları (policy) planlamayı ve bütçelemeyi entegre bir süreç olarak tasarlamak ve uygulamaktır. Aşağıdaki tablo'da OVHÇ'nin aşamaları gözükmemektedir. Uygulandığı ülkelerde süreç hem aşağıdan yukarıya (harcamacı kuruluşlardan Maliye Bakanlığına) hem de yukarıdan aşağıya işlemektedir. Sürecin başlangıç aşamasında planlama dönemine ilişkin (3 yıl) makro ekonomik büyüklüklerin belirlenmesi gelmektedir. Kuşkusuz bu farklı ülkelerde farklı usullerle belirlenmektedir²¹. Türkiye'de Kalkınma Bakanlığı (eski DPT) makro ekonomik büyüklükleri OVP kapsamında belirlemektedir. Makroekonomik büyüklüklerle birlikte kamu kaynak paketi / mali büyüklükler de belirlenmektedir. Bilindiği gibi bu Türkiye'de Maliye Bakanlığı tarafından Orta Vadeli Mali Program (OVMP) adı verilen bir doküman kapsamında ve OVP'nin yayınlanmasında sonraki bir süreçte ayrıca belirlenmektedir. Maliye Bakanlığı belirlediği bu kaynak paketini sektörlerle ve kuruluşlara onların önceki yıllar harcama büyüklüklerini de dikkate alan şekilde dağıtmakta ve kuruluşlara bunları harcama tavanı olarak bildirmektedir. (aşağıdaki grafikte aşama 4). Harcamacı kuruluşlar da bu süre zarfında belirlenen ortak bir usul ve süreç doğrultusunda kendi sektörel ve kurumsal önceliklerini belirlemek ve Maliye Bakanlığı'na bildirmek durumundadırlar.

²⁰ Burada raporun hacmini gereğinden fazla artırmamak için Orta Vadeli Harcama Çerçevesine kısaca değinilecektir. Konu ile ilgili hala en temel ve kapsamlı referans Dünya Bankasının "Kamu Harcama Yönetimi Elkitabı"dır (Public Expenditure Management Handbook 1998). Bunun dışında da gerek Türkçe gerekse İngilizce kaynaklar arasında fazlasıyla malumat, rapor, araştırma bulunmaktadır. Bunun için örneğin www.ekutup.dpt.gov.tr adresine bakılabilir.

²¹ Bu usuller ve OVHÇ'nin aşamaları ile ilgili olarak Bkz. William Dorotinsky "Developing a Medium Term Expenditure Framework" World Bank, 2003.

Şekil 3: OVP Aşamaları



Kaynak: The Public Expenditure Management Handbook, The World Bank, 1998,sy.48

Literatürde²² ve uygulamada Orta Vadeli Mali Çerçeve (OVMÇ), Orta Vadeli Bütçe Çerçevesi (OVBC), Orta Vadeli Harcama Çerçevesi (OVHC) Orta vadeli programlamanın değişik evrelerine tekabül etmek üzere kullanılmaktadır. Orta Vadeli Mali Çerçeve Makro ekonomik hedeflerle tutarlı orta vadeli mali büyüklüklerin hesaplanması anlamına kullanılmaktadır. OVMÇ kamu harcamaları toplamı veya vergiler toplamı gibi toplam mali büyüklükler bazında yapılmakta, kurumsal veya ayrıntılı sektörel hesaplamalara girilmemektedir. Harcamalar ve gelirler daha çok ekonomik sınıflama bazında diğer makroekonomik göstergelerle tutarlı olacak şekilde hesaplanmaktadır. Orta Vadeli Mali Çerçeve ise daha önceki evrede belirlenen harcama büyüklüklerinin sektörler ve kuruluşlar bazında dağıtılması sürecidir, OVHC ise ayrıntılı harcamalar ve programlar bazında hedefler oluşturma ve bu hedefler üzerinden yetki devri ve performans denetimi içeren nihai süreci tanımlamaktadır. Dolayısıyla bu evreler arasında yukarıdan aşağıya giden bir öncelik sıralaması bulunmaktadır. OVMÇ olmadan OVMÇ olması, OVMÇ olmadan da OVHC olması mümkün değildir. Bizim önerimiz de KKTC'nin öncelikle OVMÇ'yi hedeflemesidir.

Yaklaşık 20 yıllık OVHC deneyimleri, gelişmekte olan ülkeler açısından bazı dersler içermektedir.

²² "Medium Term Expenditure Frameworks – panacea or dangerous distraction?" Oxford Policy Management Review, May 2000.

Temel önkoşul siyasi sahiplenme, taahhüd ve kararlılıktır. Başarısız OVHÇ uygulamalarının hemen tamamında siyasi sahiplenme ve kararlılık zafiyeti bulunmaktadır. (G.Afrika, Gana örnekleri). Problem mali disiplinle ilgili klasik problemler ve siyasilerin OVHÇ'nin zaman perspektifine kıyasla daha kısa vadeli karar alma ufukları ve bunun kaynak tahsisi sürecinde yarattığı müdahalelerdir.

Kuşkusuz siyasi sahiplenme gerekli koşul olarak yeterli koşul değildir. OVHÇ oldukça veri/malumat bağımlı bir uygulamadır. Gerek makro ekonomik gerekse sektörel veri ve hedeflerin olmaması (yetersiz oluşu) OVHÇ'nin önündeki en problemli meselelerden birisidir. KKTC'de de veri meselesi en temel sorunlardan biri olarak gözükmektedir.

Diğer bir mesele bürokrasinin sisteme entegrasyonudur. OVHÇ'nin aslında bir zihniyet değişimi olduğu; çıktılarına ve sonuçlara, performans ve hesap verebilirliğe odaklandığı unutulmamalıdır. Dolayısıyla bürokrasiyi yeni sisteme entegre edecek eğitim ve farkındalık çalışmaları reform sürecinin bir parçası olmalıdır. OVHÇ uygulamasından çabuk başarılar-kazanımlar beklenmemelidir. Bu süreç genellikle uzun zaman alan ve yönetilmek gereken bir süreçtir. Merkezi yönetim kuruluşları (Başbakanlık, Maliye Bakanlığı) bu süreci izleme ve yönlendirme görevini icra etmek durumundadır. İdeal olarak her Bakanlıkta da bu Merkezi yönetim kuruluşlarıyla irtibata geçecek, uygulamaları koordine edecek Bakanlığın orta vadeli stratejisini gözetecek, bunu mali yönetimle birleştirecek (Türkiye'de Strateji Geliştirme Başkanlıkları benzeri) bir ofise gerek bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi OVHÇ sadece Maliye Politikası alanında yapılacak bazı teknik iyileştirmelerle gerçekleştirilebilecek bir reform adımı değildir. Kamu yönetiminin bütününde, başta zihniyetler olmak üzere bütüncül bir değişime tekabül etmektedir. Dolayısıyla ciddi bir yönetim kapasitesi gerekmektedir. Öte yandan sıklıkla yapılan hatalardan birisi henüz mali yönetim sağlam temellere oturmadan OVHÇ gibi karmaşık bir sistemi uygulamaya çalışmaktır. Bütçenin üç temel işlevi; 1-kamu kaynaklarının kontrolü, 2-gelecekteki kaynak dağılımının planlaması ve 3-kamu kaynaklarının yönetimi; performansı da gözeten sağlam kurumsal temellere kavuşturulmadan, belli kontrol mekanizmaları ile kurum ve yöneticilere yetki devri dengelenmeden, şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmaları kurulmadan OVHÇ'ne geçilmesi faydadan çok zarar getirebilir. Mali Yönetimin temelleri ile ilgili olarak ileri sürülen öncelikler aşağıdaki gibidir.²³

- Performans bütçe veya sonuç odaklı bütçe (outcome budgeting) geçmeden önce kamu yönetiminde performansı talep eden ve destekleyen bir iklim/çevre yaratın.
- Çıktıları kontrol etmeden önce girdileri kontrol edin.
- Tahakkuk bazlı muhasebeye geçmeden nakit bazlı muhasebeyi uygulayın,
- İç kontrolden önce dış kontrolleri yerleştirin,
- Yönetimsel hesapverebilirlik uygulamasına geçmeden iç kontrol mekanizmasını kurun.
- Entegre bir mali yönetim bilgi sistemi kurmadan güvenilir bir muhasebe sistemi oluşturun.

²³ Schick, A., 1998, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, (Washington, D.C.: World Bank).

- Kamu kesiminde performans sözleşmelerine geçmeden piyasa mekanizmasında sözleşmelerle ilgili kural hakimiyetini oluşturun.
- Performans denetimine geçmeden etkin mali denetimi gerçekleştirin.
- Yöneticilerin etkin ve verimli kaynak kullanımları konusunda ısrar etmeden, tahmin edilebilir (predictable) bütçeler geçirin ve uygulayın.

Bizce yukarıdaki bu öneriler KKTC için de fazlasıyla geçerlidir.

Mali alanda reform ile ilgili ilk aşamada hedeflenmesi gereken bizce OVHÇ değil, OVMÇ olmalıdır. Harcama çerçevesi harcamaların sonuç hedefleri olan programlara dönüştürülmesi, maliyetlendirilmesi, izlenmesi ve performansın ölçülmesi ve performans bilgisinin yönetim sistemine az çok entegre edilmesini içeren, oldukça karmaşık ayrıntılı veri ve yönetim becerileri gerektiren bir uygulamadır. Mevzuat 2003 yılında çıkmış olmasına rağmen henüz Türkiye’de dahi tam olarak uygulandığını söylemek mümkün değildir. KKTC’de 2006 yılında OVHÇ’ne geçileceği duyurulmasına rağmen bugüne kadar bu gerçekleşmemiştir. Dünya’da da uygulaması birkaç Anglosakson ülke dışında pek yaygın ve katı değildir. OVMÇ bile uygulaması aşamalı olarak yaygınlaştırılan ve uzun zamanlar alan bir süreçtir. Nitekim ekten de görülebileceği gibi GKRY’da a OVMÇ 2006 yılında başlamış olmasına rağmen henüz pilot uygulamasından çıkılmamıştır. (Bkz:EK 5)

7-Sonuç ve Öneriler

Bu bölümde yukarıda dile getirilen kurumsal yapı, kullanılan araçlar, görülen fonksiyonlar ve izlenen süreçler hakkında yapılan tespit ve sorunlar ile bunları ortadan kaldırmaya dönük çözüm önerileri üzerinde durulacaktır. İzlemeyi kolaylaştırmak açısından sorunları alt alta sıralayıp arkasından çözümlere geçmek yerine her bir sorunun altında çözüm önerisine de yer verilmektedir.

Ana Sorun A -Maliye politikası kendisinden beklenen işlevleri yerine getirememektedir.

Maliye politikasından beklenen

A1-Mali disiplin yoluyla kamusal kaynakları ekonominin makro dengelerini bozmayacak şekilde yönetmek,

A2-Ülkenin geleceğine yönelik stratejik öncelikleri belirleyerek kaynakları bu önceliklere tahsis etmek,

A3-Bütün bu süreçlerde mümkün olan en iyi sonuçları mümkün olan en az kaynakla sağlamaktır.

KKTC Maliye politikası bugün itibariyle bu beklentileri karşılamaktan uzaktır.

Sorun A1-a- Bütçe’nin kapsamı dardır. Bütçe dışı kurumlar ve harcamalar önemli miktardadır.

Öneri A1-a Kamu kurumları bütçeleri ve nitelikleri itibariyle incelenmeli ve GFS veya ESA95 standartlarında sınıflandırılmalıdır. Bütçe dışı Fonlar öncelikle bütçe içine alınmalı daha sonra kapatılmalıdır. Her bütçe dışı fon ayrı bir cep niteliğindedir. Hem hacamaların izlenmesi hem de kontrolü açısından birkaç fon dışında bütün fonlar kapatılmalı, fonun gelirleri bütçe gelirleri içerisine alınmalı, giderleri de bütçe gideri olmalıdır. Bütçe dışı harcamalar usulüne uygun olarak bütçelenmeli ve harcamalar muhasebe sistemi tarafından gider olarak kaydedilmelidir. Bu öneri çok kısa vadede yerine getirilebilir.

Sorun A1-b Bütçe sınıflamasını yapan, kamu kurumlarını bütçe türleri ile listeleyen, bütçe yönetim ilkelerini ve usullerini modern mali yönetim standartlarında düzenleyen kapsayıcı bir Mali Yönetim Kanunu yoktur.

Öneri A1-b Yeni bir Mali Yönetim Kanunu hazırlığı yapılmalı ve kamu reformunun bir parçası olarak çıkartılmalıdır. Burada dikkat edilmesi gereken husus bizatihi bir kanunun reformun yerine geçmeyeceği, reform anlamına gelmeyeceğidir. Reform, daha çok yönetim anlayışı ve zihniyetlerde gerçekleşmesi gereken değişim sonucunda sürdürülebilir sonuçlar doğurur. Kanun ancak iç ve dış kamuoyuna güçlü bir taahhüt mesajı vermek amacıyla çıkartılmalıdır. Yoksa bir çok düzenleme idari tasarruf veya ikincil mevzuatla da yapılabilir niteliktedir. Türkiye’den ithal edilecek mevzuat açısından özellikle dikkat edilmelidir. Kavramlar ve ilkelerin ne anlama geldikleri yöneticiler ve bürokrasi tarafından anlaşılmalı ve zaman içinde özümsemelidir. Kanun teknik olarak hemen çıkartılsa da uygulaması yoğun bir eğitim sürecinden sonra ve aşamalı olarak başlatılmalıdır. Alternatif strateji mevcut mali yönetim mevzuatında gerekli değişiklikleri yapmaktır. Bunun için bir çalıştay aracılığıyla yapılması gereken değişiklikler konusunda mutabakat oluşturulmalıdır.

Sorun A1-c Şeffaflık ve raporlama konusunda kamu, bir bütün olarak sınıfta kalmaktadır. Bütçe muhasebe verisi Maliye Bakanlığı web sitesinden 3 ayda bir yayınlanmaktadır. Ancak bu veri uluslararası mali raporlama standartlarında olmadığı gibi vatandaşlar açısından da anlaşılabilir olmaktan uzaktır. Ayrıca Bakanlıklar da ne önceliklerini ne de bütçe faaliyet raporunu yayınlamamaktadırlar. Şeffaflık bir yönetim ilkesi olarak dikkate alınmamaktadır.

Öneri A1-c Uluslar arası standartlarda karşılaştırılabilir veri ve tablo üretmek için bir çalışma başlatılmalıdır²⁴. Bu kuşkusuz A1-a ile de ilişkilidir. Öncelikle kamu kesimi bütçe sınıflamalarına göre sınıflandırılacak, daha sonra verileri makro tablolar oluşturmak için konsolide edilecektir. Bu arada kurumları birbirleriyle olan mali ilişkileri netleştirilecektir. Bunun yanı sıra, mali yönetim mevzuatında kurumların ne tür bir raporlama yapacaklarına ilişkin hükümler de bulunmalıdır.

Sorun A1-d Mali Sorumluluk-mali kurallar. Mali mevzuatta mali sorumlulukla ilgili hükümler yok denecek kadar azdır. Olanlar da yıllık bütçe kanunu ile ve sadece merkezi yönetim kapsamındaki kurumları kapsamaktadır.

²⁴ Aslında Avrupa Birliği Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından finanse edilen “Kuzey Kıbrıs’ta Kamu Harcamaları Yönetiminin Geliştirilmesi Projesi” çerçevesinde; ESA95 standartlarına uyum ile ilgili bir çalışma yapılmaktadır. Bu çalışma hızlandırılabilir.

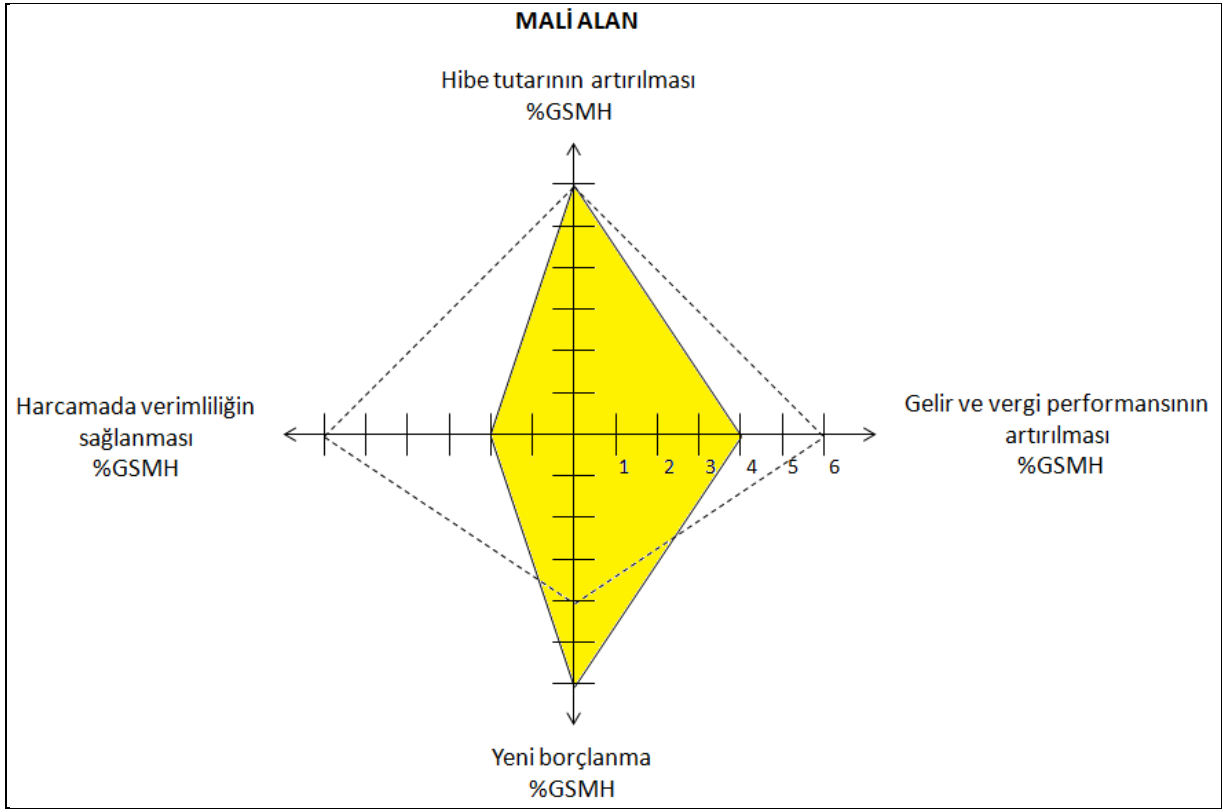
Çözüm A1-d Mali sorumluluk, sosyal güvenlik kurumları, kamu işletmeleri, belediyeler ve özel bütçeli daireleri de kapsayacak şekilde genişletilmelidir. Bu kurumların borçlanmalarına, personel politikalarına veya çeşitli bilanço büyüklüklerine mali disiplini sağlamaya yönelik limitler ve yaptırımlar konulmalıdır.

Sorun A1-e Kısa vadelilik. Genelde kamusal karar alma süreci, özel olarak da bütçe hazırlama ve uygulama süreci kısa vadeli ve reaktiftir. Ekonominin genel dengeleriyle bağlantı kopuktur.

Çözüm A1-e Bütçe büyüklükleri öncelikle kamusal mali kaynakların ülkenin orta vadeli makro dengeleri ile ilişkisi çerçevesinde değerlendirilmelidir. Orta vadeli mali programlama uygulamasına başlanmalıdır. Kuşkusuz öncelikle sağlıklı bir istatistik veri tabanının oluşturulması gerekmektedir. Sağlıklı verilere bağlı olarak basit de olsa bir makroekonometrik model geliştirilebilir. Model, kamusal gelir ve harcama politikalarının orta uzun vadeli etkilerini değerlendirmek ve diğer makro değişkenlerle ilişkisini görebilmek açısından önemlidir. Model geliştirilmeden de maliye politikası bir mali alan kavramı çerçevesinde değerlendirilebilir. Mali alan ülkenin makro istikrarını ve mali sürdürülebilirliği riske atmadan finanse edebilecek harcamaların toplamı anlamında kullanılmaktadır.²⁵ Mevcut durumda gözüken mali alan (sarı ile boyalı) ağırlıklı olarak hibe ve borçlanma üzerine kuruludur. Üstelik bu mali alanda sağlanan kaynakların önemli bir kısmı cari harcamalara gitmektedir. Bu sürdürülebilir değildir. Mali alanın daha sağlıklı bir yapı oluşturmak açısından genişletilmesi ve sınırlarının kesikli çizgi şeklini alması önerilir. Diğer bir ifade ile asıl genişlemenin özellikle cari bütçe harcamalarını kısmak suretiyle gerçekleştirilmesi gerekir. Gelirlerde de artış için bir imkan vardır. Ancak öncelikle bu imkanın vergi artışı ile değil kayıtdışı kalan gelirleri kayıt altına almak ve vergi kaçığının engellemek suretiyle sağlanması önerilir. Bu suretle öncelikle borçlanma miktarı azalacak ve TC'nin hibe vermeye bugünkü seviyelerinde devam etmesi durumunda ülkenin orta-uzun vadeli stratejik öncelikleri için kaynak da yaratılabilecektir.

²⁵ "Understanding Fiscal Space", Peter S. Heller, IMF Policy Discussion Paper, March 2005

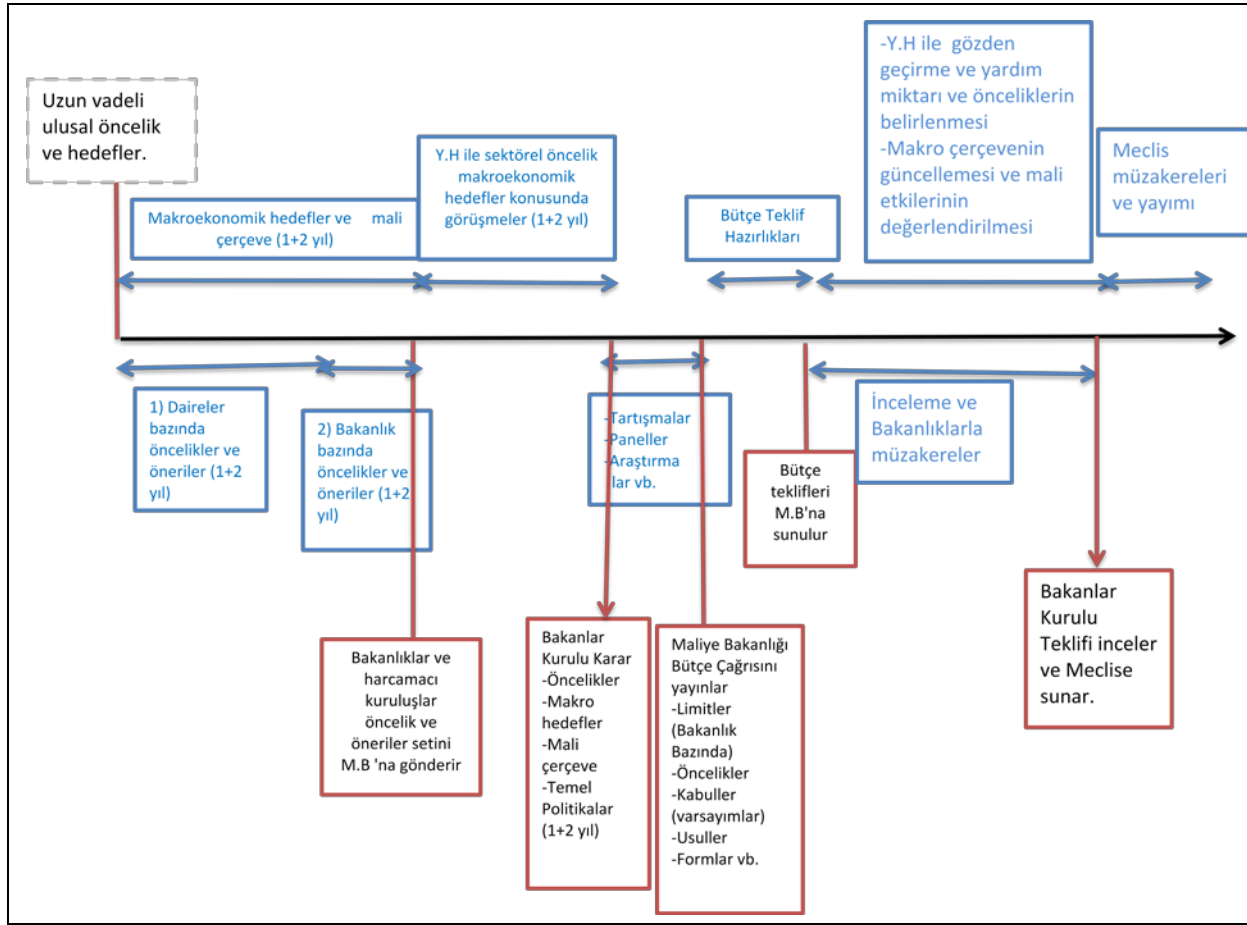
Şekil:4 Mali Alan



Sorun A1-f Bütçe hazırlık süreci aşağıdan yukarı değil yukarıdan aşağı harcama limitleri verilmesi suretiyle tasarlanmalıdır. Aşağıdan yukarı bütçe süreci, harcamacı kuruluşlar açısından her yıl “ihtiyaçlar” göz önüne alınarak otomatik olarak artan bir bütçe teklifi oluşturmak için teşvik edici olmaktadır.

Çözüm A1-f Bütçeler öncelikle “ihtiyaçlar” değil “imkanlar” çerçevesinde hazırlanmalıdır. Özellikle KKTC gibi oldukça dar bir mali alanı olan ülkeler açısından bu, özellikle böyledir. Bu nedenle OVBC bağlamında bütçe süreci tamamen yenilenmelidir. İmkanlar Maliye Bakanlığı tarafından Orta Vadeli Bütçe Çerçevesi kapsamında belirlenmeli, kuruluşlar ihtiyaçlarını bu imkan sınırlamaları kapsamında önceliklendirmelidir. Uygulanması önerilen bütçe hazırlama süreci aşağıdaki gibidir.

Şekil 5: Önerilen bütçe süreci



1. İlk 3-4 ayda iki paralel kulvardan veri ve hedef oluşturma süreci yürümektedir. a. Bir yandan Maliye Bakanlığı 3 yıllık makro ekonomik hedefler ve mali çerçeve taslağını oluşturmaktadır. b. Aynı sırada daireler kendi görev alanlarıyla ilgili öncelik ve önerilerini geliştirerek Bağlı bulundukları Bakanlıklara iletirler. Bakanlıklar bunları toplulaştırıp gözden geçirerek Bakanlık bazında en az 3 yıllık öncelik ve öneriler setini Nisan ayında Maliye Bakanlığı'na sunarlar.

2. İzleyen iki ayda Yardım Heyeti ile makro ekonomik çerçeve ve sektörel politika ve öncelikler konusunda görüşmeler yapılmaktadır. Sektörel görüşmeler Sector Wide Approach benzeri, (Bkz. EK:4) bütün paydaşları içerecek ve sektörün bütününe kapsayacak şekilde yapılabilir.

3. Maliye Bakanlığı orta vadeli makroekonomik çerçeveyi, sektörel öncelikleri ve mali programı Haziran ayına kadar Bakanlar Kuruluna iletir. Tartışmadan sonra orta vadeli program Bakanlar Kurulu Kararıyla Haziran ayı sonuna kadar yayınlanır. Metin mali çerçeveyi ve temel politikaları içerir. (Bu açıdan Türkiye'deki OVP ve Orta Vadeli Mali Planın birleşimine benzetilebilir.)

4. Bir aylık bir tartışma ve ihtiyat süresini takiben Maliye Bakanlığı Temmuz ayının başında bütçe çağrısını yayımlar. Bütçe çağrısı bütçe hazırlanırken kullanılacak temel makroekonomik göstergeler, sektörel önceliklerin yanı sıra bakanlık-daire bazında **harcama limitlerini** de içerir. Bütçe çağrısında geçmiş yıllardan gelen politikalar ile yeni önerilen politika ve önceliklerin farklılaştırılması, yeni politikaların maliyet etkisinin belirtilmesi özellikle vurgulanır.

5. Kuruluşlar bir ay içinde bütçe tekliflerini hazırlayarak Ağustos ayı başında, bütçe çağrısı ekindeki formlara uygun olarak, Maliye Bakanlığı'na iletirler. Burada e-bütçe (veya mevcut kullanılan sistemin bir miktar elden geçirilmiş) benzeri bir otomasyon sistemi süreci hızlandırabilir.

6. İzleyen iki-iki buçuk ayda bakanlık/dairelerle müzakereler yürütülür; burada önerilen yeni politika program ve projelerin Bakanlığın öncelikleriyle ilişkisi, bunların orta uzun vadeli mali etkileri özellikle yakından incelenir. Müzakerelerin belli bir aşamasında Yardım Heyeti de hibe ile desteklenecek yatırım projeleri ve kredi desteği ile ilgili olarak sürece katılır. Böylece yardımların niceliği ve niteliğine ilişkin son belirlemeler yapılır.

7. Bütçe Meclise sunulmadan önce son veriler ışığında gerek görülüyorsa tekrar güncellenir, ya Bakanlar Kurulunda ya da daha küçük bir heyet tarafından son defa gözden geçirilerek, arkasında yatan varsayımlar, hedefler, yeni politikaları anlatan bir bütçe raporu ile birlikte Meclise sunulur. Bundan sonraki süreç aşağı yukarı aynı şekilde gelişir.

Burada en kritik konuların başında stratejik öncelik ve politikalar oluşturulurken referans alması gereken uzun vadeli bir planın ve hedeflerin olmaması gelmektedir. Kısa sürede böyle bir uzun vadeli politika dokümanının politika önceliklerini belirleme niteliğine sahip olarak hazırlanmasını beklemek gerçekçi değildir. İleride böyle bir planlama sürecinin öncül'ü olarak yukarıda bahsedilen ve 1+2 yıllık doğrudan kaynak tahsisine yönelik tek bir belgenin oluşturulması KKTC'de mevcut kapasite ve alışkanlıklar dikkate alındığında daha uygundur. Tek belge bir yandan orta vadeli politika ve harcama çerçevesini oluştururken diğer yandan politikalarla harcamaların bağlantısının daha güçlü kurulmasına da katkıda bulunacaktır. Mevcut durumda işleyen tek orta-uzun vadeli politika belgesi 2010-2012 programıdır. Bu programın yerine 2012de yeni bir 3 yıllık program hazırlanması gündeme geleceği için zamanlama açısından da yukarıda bahsedilen yöntem denk düşmektedir.

Sorun A1-g Kamu Borçlanması. Kamu borçlanması çeşitli kereler dile getirildiği gibi şeffaf olmadığı ve belli bir yasal çerçeveye tabi olmadığı gibi, bir kısmı da piyasa faizinin oldukça üzerindedir²⁶.

Çözüm A1-g Kamu borçlanmasını düzenleyen, belli standartlara kavuşturan, şeffaf yönetimini sağlayan bir çerçeveye ihtiyaç vardır. Buna ilişkin Türkiye'nin 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunundan esinlenerek bir yasa taslağı hazırlanmıştır. Bu kuşkusuz ihtiyacı fazlasıyla karşılayan bir yasa olacaktır. Aslında bu aşamada bu kadar ayrıntılı ve ciddi kurumsal kapasite gerektiren uygulamalara da imkan sağlayan bir kanun

²⁶ KKTC Ekonomik Durum Raporu 2010, sy 55.

yerine daha temel uygulamaları yasalařtıran bir kanun da dűřünülebilirdi. Herhalűkarda borç yűnetimi piyasaları űnemli űlçűde etkileyebilecek bir kamu politikasıdır. Bu anlamda operasyonel bir risk tařımadır. Bunun giderilmesi için hem karar vericilerin hem de uygulayıcıların eęitilmesinin yanı sıra, bařta veri tabanı oluřturmak olmak űzere, nakit yűnetimine iliřkin bűtűn kurumsal yenilik ve iyileřtirmelerin yapılmasına ihtiyaç vardır. Kamu borçları, kořullu yűkűmlűlűkler ve mali risklerin dűzenli olarak raporlanmasının saęlanması en űnemli űnceliklerden birisidir.

Sorun A1-h Harcama sonrası dıř denetim sistemi sűreci ve sonuçları itibariyle etkin ve etkili deęildir.

özűm A1-h Meclis adına dıř denetim yapan Sayıtay’ın baęımsızlıęı, kurumsal kapasitesi, denetim raporlarının incelenme ve yayınlanma sűreleri “denetim sisteminin kurumsal ve fonksiyonel analizi” yatay analiz raporunda űngűrűldűęű gibi iyileřtirilmelidir.

Sorun A2-a Bűte harcamalarının %80’i geçen kısmı personel ve sosyal gűvenlik űdemeleri için ayrılmakta, stratejik űnceliklerin belirlenmesi ve kaynakların orta-uzun dűnemde bu űnceliklere aktarılması konusunda hiçbir çalıřma bulunmamaktadır.

özűm A2-a Bűte sűreci yeniden tanımlanarak, űncelikle űlkenin orta-uzun vadeli hedeflerine iliřkin bir űnceliklendirme yapılmalıdır. Makro ekonomik gűsterge ve sektűrel hedefler ile bununla tutarlı mali çerçeveyi kurgulama kapasitesine sahip bir kurumsal yapılanmanın tercihan Maliye Bakanlıęı veya Bařbakanlık bűnyesinde oluřturulmalıdır. Buna iliřkin ayrıntılı űneri ve açıklamalar “Politika Oluřturma ve Koordinasyon”a iliřkin yatay analiz raporunda yer almaktadır.

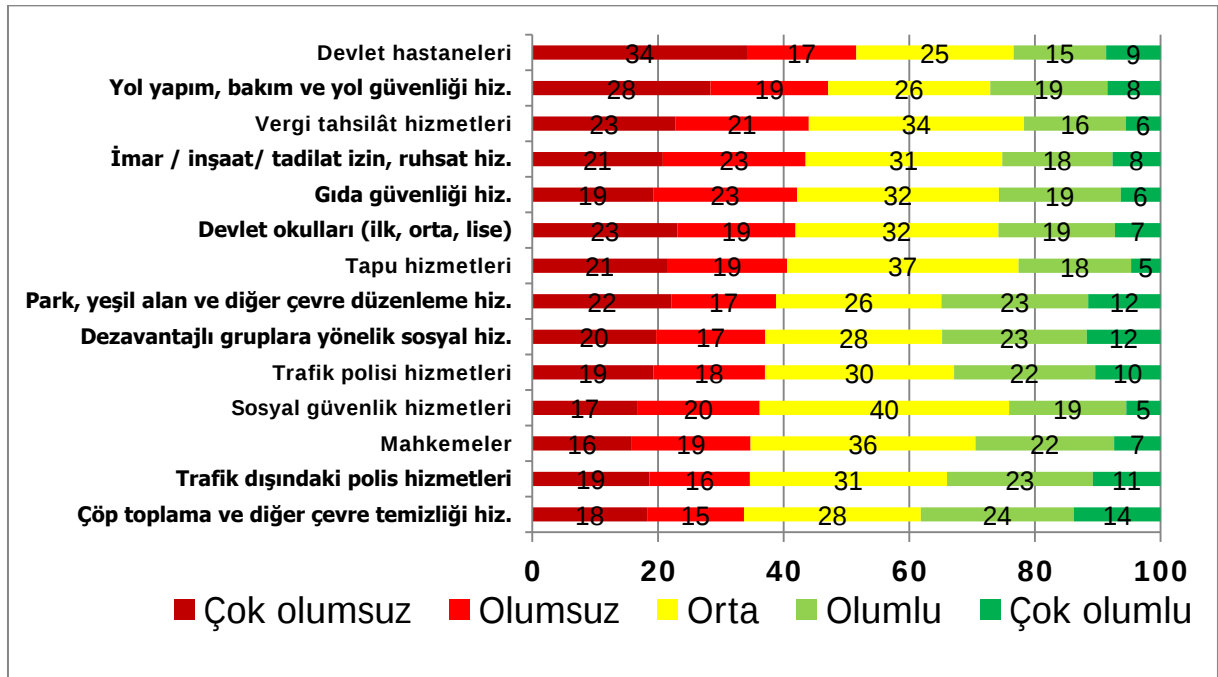
Sorun A2-b Yatırım űncelikleri doęrudan Yardım Heyeti (YH) tarafından belirlenmekte, yatırım projeleri YH’nin insiyatifi ile bűte kapsamına alınmaktadır. Bu kamu kurum ve kuruluřlarının Maliye Bakanlıęı’nı deęil YH’ni muhatap almaları ve űnceliklerini onlarla tartıřmaları sonucunu doęurmaktadır. Hibe harcamalarının bir bűlűmű doęrudan TC tarafından ihale edilmekte, hak ediřler YH tarafından veya doęrudan Ankara tarafından műtahhitlere doęrudan űdenmektedir. Bu tűr uygulamalar Maliye Bakanlıęı’nın kredibilitesini ve kapasitesini olumsuz etkilemektedir.

özűm A2-b Aslında son 2-3 yılda TC yardımının kullanımına iliřkin olarak bazı ciddi yenilikler yapılmıřtır. (Bkz. EK:4) űncelikle 3 yıllık bir program bazında yardımların kullandırılması oldukça űnemli bir yeniliktir. YH kendi içinde sektűrel bazda űrgűtlenmiř, KKTC Bakanlıkları ile bu programda yer alan sektűrel tedbirler konusunda bir politika diyaloęu oluřturmuřtur. Bűyűk altyapı projeleri dıřındaki projelerde KKTC ihale sistemi kullanılmaktadır. Bu konuda Orta Vadeli Bűte erevesi baęlamında daha ileri adımlar atmak gerekmektedir. Bűtűn dűnyada yardım veren űlkeler yardımların daha kalıcı sonuçlara yol aması için kendi aralarında dűzenli olarak toplanmakta ve bir dizi kararlar almaktadırlar. Bunlardan en űnemlisi 2005 Paris toplantısıdır. Tűrkiye’nin de yer aldıęı Paris toplantısı katılımcılarının ivedilikle geliřme kaydedilmesi gerektięi konusunda fikir birlięine vardıkları alanlar řunlardı:

1. Borç/bağış alan ülkelerin *ulusal kalkınma stratejilerini ve planlama, bütçe ve performans değerlendirme sistemlerini geliştirmek*
2. Yardımların, *ülkelerin öncelikleri, sistemleri ve yöntemleriyle uyumluluğunun artırmak ve bu ülkelerin kapasitelerinin geliştirilmesine destek olmak*
3. Bağış veren ve alan ülkelerin, kalkınma politikaları, stratejileri ve performansı yönünden yurttaşlarına ve parlamentolarına karşı *hesap verme sorumluluğunu geliştirmek*
4. Yardımların mümkün olduğu kadar uygun maliyetli olması amacıyla *girişimlerin tekrarlanmamasını önlenmek* ve bağış verenlerin faaliyetlerini rasyonelleştirmek
5. İşbirliğine dayalı hareketleri ve *ortak ülkenin öncelikleri, sistemleri ve yöntemleri ile işbirliği yapmayı cesaretlendirmek için* bağış verenlerin politikalarını ve yöntemlerini reformdan geçirmek ve basitleştirmek
6. Kamu mali yönetimi, satın alma, denetim-kontrol ve çevre değerlendirmesinde borç/bağış alan ülke sistemlerinin *performans ve hesap verebilirlik standartlarının ve düzeylerinin belirlenmesi.*

Orta Vadeli Bütçe Çerçevesine geçiş aşamasında bir-iki sektörde (Bakanlık'ta) EK:4'te anlatılan Sektör Çapında Yaklaşımlar (Sector Wide Approaches – SWAp) benzeri, orta uzun vadeli sektörel önceliklerin belirlenmesi, bunlara ilişkin programlar-projeler konusunda tek tek olmasa da çerçeve mutabakata varılması ve bunların bütçelenerek izlenmesine ilişkin bir pilot uygulama yapılabilir. Eğitim ve sağlık buna ilişkin ilk akla gelen sektörlerdir.

Sorun A2-c Kamu hizmetlerinin temelini oluşturan Eğitim, Sağlık, Adalet gibi hizmetlerde memnuniyet yetersizdir. Aşağıda KKTC'de Temmuz ayında yapılan hanehalkı anketinden alınan bir sonuç gözükmemektedir. Her ne kadar harcamalar kıyaslanan ülkelere göre çok düşük değilse de (Bkz. Tablo 5) memnuniyet düşüktür. Özellikle temel kamu hizmetlerine ilişkin harcamaların niteliğine ilişkin daha ayrıntılı bakmak gerekmektedir.



Çözüm A2-c Kamu hizmetlerinden memnuniyet'in iki temel unsuru vardır. Bunlardan birisi kamu yönetiminin geneline ilişkin algılar, kamu yönetiminin itibarı ve güvenilirliğidir. Bu genel atmosfer tekil hizmetlerin algısına da doğal olarak yansır. Buna sabit faktör diyebiliriz. Atmosferin değiştiği, iyimserliğin baskın olduğu durumlarda bütün hizmetlerden memnuniyet, hizmetin niteliğindeki değişimden bağımsız olarak belli bir oranda artar. Bunun tersi de doğrudur. Ayrıca sözkonusu tekil hizmetlerin niteliğinden kaynaklanan memnuniyet veya memnuniyetsizlikler de söz konusu olabilir. Buna da değişken faktör denebilir. Her iki memnuniyet faktörü de kısa sürede değişmezler. Özellikle hizmete özgü değişken faktörü etkilemek için daha orta uzun vadeli ve sektöre ilişkin bir strateji izlemek gerekmektedir. Memnuniyeti etkileyen unsurlar, hizmete erişim ve hizmetin kalitesiyle ilişkili olabilir. Buna yönelik anket ve odak grup çalışmalarıyla daha net bir analiz yapmak mümkün olabilir. Kamu yönetiminin temel amacı hizmet memnuniyetini artırmak olduğu için Maliye Bakanlığı'nın görevlerinden birisi de bütçe sürecini, üzerinde mutabakata varılmış sektörel hedeflerle ilişkilendirmektir, yani ilgili bakanlıkla bütçe müzakerelerinin bir kısmı da hizmet memnuniyetinin nasıl artırılacağına ilişkin olmalıdır.

Sorun A3-a KKTC bütçe sistemi girdilerin kontrolüne odaklı, girdilerle yapılan faaliyetlerin sonuçlarını büyük oranda göz ardı eden bir şekilde yönetilmektedir. Bu da harcamalardaki verimsizliğin temel nedenlerinden birisidir.

Çözüm A3-a Bu problem bütçe sistemlerinin en yaygın problemlerinden birisidir. Çünkü performans kavramını anlamak, özümsemek ve kamu yönetiminin temel unsuru haline getirmek davranışsal bir değişiklik gerektirmektedir. Performans kavramı çoğu zaman herhangi bir derin dönüşüm ima etmeden, bir retorik unsuru olarak kullanılmaktadır. Oysa bir mali yönetim sistemini performansla odaklamak oldukça zahmetli ve yönetilmesi gereken uzunca bir süreci gerektirmektedir. Aynı zamanda performans yönetiminin değişik dereceleri de olduğu unutulmamalıdır. Ayrıca yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bazı temel öncelikleri sağlamadan performansı öncelikli hedef olarak belirlemek, yarardan çok zarar getirebilir. Bunlara dikkat etmek koşuluyla, performans kültürünün oluşturulması kamu yönetimi açısından önemli bir aşamadır. KKTC'de Avrupa Birliği Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından finanse edilen ve 2008 yılında başlayan "Kuzey Kıbrıs'ta Kamu Harcamaları Yönetiminin Geliştirilmesi Projesi" kapsamında, yukarıda bütçe hazırlığı ile ilgili bölümde anlattığımız gibi, bir performans çalışması sürdürülmektedir. Pilot bakanlıklara ilişkin sonuç göstergeleri oluşturulmakta, bütçe müzakereleri aşamasında bunlar da masaya yatırılmaktadır. Bu gerçekten de desteklenmesi gereken çok faydalı bir çalışmadır. Bu tür göstergelerin oluşturularak bütçe hazırlıkları bağlamında izlenmesi, bunlar üzerinden politika müzakerelerin yapılması, bunların kuruluşlar tarafından kendi faaliyet raporları bazında izlenmesi sözünü ettiğimiz kültürün oluşması açısından elzemdir. Bu açıdan kuruluşların kendi faaliyet alanları ve sektörlerine yönelik hedef/sonuç göstergeleri oluşturarak bunları izlemeye almasını sağlamak gerekmektedir.

A3-b Harcamacı kurumların kendi bütçelerini verimli harcamaları konusunda hiçbir inisiyatifleri, müşevvikleri ve sorumlulukları yoktur.

A3-b Bütçe uygulamasında yöneticilere tasarruf yapma ve bu miktarı belli oranlarda değerlendirme imkanı tanınabilir. Ancak bunun sağlanması için öncelikle iç kontrol ve dış denetim sisteminin iyileştirilmesi gerekmektedir.

ANA SORUN B- Kurumsal yeniden yapılanma olmadan ve kurumsal kapasite artırılmadan yeni mali yönetimi reformu kalıcı olamaz.

B1-Bütçe kurumlarının kalitesinin mali istikrarın en önemli unsuru olduğu bilinmektedir.²⁷ KKTC’de de yukarıda ana metin içinde dile getirdiğimiz ciddi kurumsal eksiklikler mevcuttur. Reformun sadece politikalarda yapılması yetmez, kurumsal yapının da bu eksiklikleri giderecek şekilde gözden geçirilmesi gerekir. Yukarıda ayrıntıları ile dile getirdiğimiz için bunlara burada çok ayrıntılı değinmeyeceğiz.

B2-Kurumsal kapasite kuşkusuz çok boyutlu bir kavramdır, ancak en önemli boyutu insan kapasitesidir. Bizim gözlemimiz ve izlenimimiz KKTC’de kapasitenin hali hazırda da özellikle böyle bir reform sürecinde de en çok ihtiyaç duyulan girdi olduğu yönündedir. Bu tür bir reform sürecinde en önemli halka bürokrasinin bu reform adımlarını atacak niyet ve kapasitesinin mevcudiyetidir. Niyet ile ilgili yapılması gerekenler reform iletişim stratejisinin ve uygulama planının bir parçasıdır. Kapasite inşası için de reform düğmesine basmadan önce kapsamlı bir strateji geliştirmek gerekmektedir.

Sorun B1-a Nakit yönetimi yetersizdir.

Çözüm B1-a Bütün kamu hesapları kapatılmalı Hazine Tek Hesabı sistemine geçilmelidir. Vergi ve gümrük gelirleri de bu hesaba yatırılmalıdır. Nakit yönetimi tayinlama mekanizması, ödemelerde belirsizliği giderecek şekilde şeffaf kurallara bağlı olarak yeniden tasarlanmalıdır.

Sorun B1-b Avans ve emanet uygulaması bütçe veya nakit açığı rakamlarını etkilemekte kullanılmaktadır.

Çözüm B1-b Halihazırda avans olarak geçmişten gelen 180 milyon TL’nin tasfiyesine yönelik bir plan yaparak avans uygulamasını istisnai bir uygulama haline dönüştürmek gerekmektedir. Aynı şey emanet hesapları için de geçerlidir.

Sorun B1-c Mali kontrol sistemi yetersizdir.

Çözüm B1-c Denetim piramidi, kurumların kendi mali kontrol sistemlerinden başlamalıdır. İç denetim sistemine aşamalı olarak geçilmelidir. Aynı şekilde dairelerin harcama birimi, daire başkanların da harcama sorumlusu olarak tanımlanması gerekmektedir.

Sorun B1-d Taşınır ve taşınmaz mal envanteri yetersizdir.

Çözüm B1-d Arazi envanteri çalışmaları devam etmektedir. Araba ve demirbaş envanteri için dinamik bir veri tabanı oluşturulmalıdır. Demirbaşlar harcamacı kuruma zimmetlenmeli ve hareketleri elektronik olarak takip edilmelidir.

²⁷ “Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries” Era Dabla-Norris ve arkadaşları, IMF working paper, March 2010

Sorun B2-a Yönetim bilgi sistemleri ve veri tabanları yetersizdir. E-devlet projesi gecikmektedir. Vergi, gümrük, bütçe, emlak gibi temel hizmetler ya veri tabanı ve otomasyon sistem olmadan ya da çok yetersiz sistemlerle yönetilmeye çalışılmaktadır.

Çözüm B2-a Türksat tarafından gerçekleştirilmesi beklenen e-devlet projesi hızlandırılmalıdır. Bunun mümkün olmaması durumunda TC ile ikili ilişkiler çerçevesinde yönetim bilgi sistemleri ivedilikle tamamlanmalıdır.

Sorun B2-b Personel sayıları ve nitelikleri modern mali yönetim için yeterli değildir.

Çözüm B2-b Diğer kurumsal zaafiyetlerde olduğu gibi personel konusunda da kamu yönetiminin genelini etkileyen bazı olumsuzluklar Maliye Bakanlığı'nı da etkilemektedir. Bunlara ayrıca personel raporunda değinilecektir. Bu olumsuzluklar neticesinde personel niteliği yetersizdir, değişen ihtiyaçlara uygun personel almak ve eğitmek mümkün olmamaktadır, meslek personeli ve kariyer sistemi yeterince çalışmamaktadır. Uygulanan program nedeniyle de ayrılan deneyimli personelin yerine nitelikli personel alınamamaktadır. Ancak bu raporda yer alan önerilerin yerine getirilmesi için kapsamlı bir eğitim sürecine gerek vardır. Nakit ve borç yönetimi, iç ve dış denetim sisteminin modernizasyonu, orta vadeli bütçe, performans gibi yeni kavram ve uygulamalar sadece Maliye Bakanlığının değil bütün kamu yönetiminin belli bir sürede eğitilmesini gerektirmektedir. Buna ilişkin orta uzun vadeli bir plan yapılmalı ve öncelikle eğitimcilerin eğitimi yoluyla Başbakanlıktan, Maliye Bakanlığında ve Sayıştay'dan seçilmiş personelin eğitimi sağlanmalıdır. Özel ve uzunca bir eğitim süresi gerektiren alanlar için (mesela iç denetim, borç yönetimi, makro-modelleme ve tahmin vb.) ayrı bir eğitim planlaması yapılmalıdır.

Yeni mali yönetim modeli sadece Maliye Bakanlığını modernize ederek gerçekleştirilemez. Harcamacı kurumların da kurumsal yapılarında da ciddi değişimlere gerek vardır. En öncelikli kurumsal değişim Bakanlıklarda strateji, mali yönetim ve iç denetimi bünyesinde barındıran bir birimin oluşturulmasıdır. Bu birimler politika oluşturma ve koordinasyonla görevli merkezi birim (Ekonomi ve Maliye Bakanlığı veya Başbakanlık) ile yakın ilişkide olmalıdır.

Buradaki önerilen uygulama stratejisi konusunda çok spesifik bir öneri yapmak mümkün değildir. Bütçe reformları çok uzun süreler alan, rant dağıtım mekanizmaları ile ilişkili olduğu için sancılı olan ve dikkatli yönetilmesi gereken bir süreçtir. Araştırmalar siyasi sahiplenmenin, çok güçlü Maliye Bakanlığının, görece olarak öncelikle basit adımlar ve temel eksikliklerin giderilmesiyle başlamasının ve bürokraside etkin bir koordinasyon mekanizmasının başarı şansını artırdığını ileri sürmektedirler. Bütün ülkeler ve zamanlar için geçerli bir reform stratejisi yoktur.²⁸ Araştırmacılar reformu uygulamanın “sanat” yanının daha ağır bastığını ileri sürmektedirler. Bizim önerimiz burada yer alan önerilerin bir çalıştay marifetiyle tartışılması ve reform önerilerinin reformu uygulayacak olanların uygulama kapasitelerine ve tercihlerine bağlı olarak sıralandırılmasıdır. Önerimiz kapasite artırımının paralel bir süreç olarak tasarlanması ve bürokrasi ve kamuoyuna sürekli bilgi verilmesidir.

²⁸ Konuyla ilgili çok değerli bir rapor: “The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries”, Richard Allen, IMF Working Paper, May 2009

EK:1 KAMU HARCAMALARI ANALİZİ SORU FORMU (Reform Çalışma Grubu Maliye Bakanlığı Temsilcisi, Levent Hızal tarafından doldurulmuştur.)

A-MALİ DISİPLİN

1-Mali Çerçeve istikrarlı ve sürdürülebilir mi? (Rakamsal analiz)

1.1.-Veri Analizi: Geçmiş 5-10 yıllık göstergeler =>

Harcamalar/GSMH;

Yıl	2007	2008	2009	2010
Mahalli	%38	%39	%41	%41
Tc. Yardımları	%7	%7	%6,6	%6,7
Toplam	%45	%46	%47,6	%47,7

Gelirler/GSMH;

Yıl	2007	2008	2009	2010
Mahalli	%39	%32	%29	%32
Tc. Yardımları	%12	%14	%17	%15
Toplam	%51	%46	%46	%47

Bütçe Açığı/GSMH;

Yıl	2007	2008	2009	2010
Yalnız Mahalli	%4	%7	%11	%9
Tc. Yardımları dahil	%11	%14	%18	%16
Toplam	%15	%21	%29	%25

1.2-Program Gerçekleşme oranları : Bütçe gelirleri, bütçe harcamaları (son 3-5 yıl olsa yeterli)

Yıl	2007	2008	2009	2010
Bütçe Gelirleri(Genel)	%92	%100	%100	%100
Bütçe Giderleri (Genel)	%94	%100	%100	%99

	2007	2008	2009	2010
Personel	%108	%108	% 89	% 103
Sosyal Güvenlik	%97	% 97	% 75	% 94
Mal ve Hiz. Alımı	%105	% 94	% 79	% 102
Cari Transfer	%96	% 89	% 86	% 92
Mahalli Yatırım	%138	% 123	% 195	% 90
Sermaye Trnsferleri	%681	% 428	%178	% 150

1.3-Sapmaların nedeni: Şoklar, sistemik tahmin hataları, zayıf analitik kapasite, diğer

Sistematik hatlar, zayıf analitik kapasiteden ve Bütçe Dairesinde makro ekonomik verileri inceleyecek birimin olmaması gibi nedenlere bağlayabiliriz.

2-Teknik olarak sağlam, referans alınan, güncel bir makroekonomik çerçeve var mı? Varsa son 3 yılın çerçevesi.

Yok.

2.1. Olmaması durumunda buna ilişkin bir yasal düzenleme var mı? Varsa ne tür bir mevzuat?

Devlet Planlama Örgütü teşkilat yasasında makroekonomik çerçeveyi düzenleyici yasal çerçeve var.

2.2. Yasal mevzuata rağmen uygulama olmuyorsa neden?

a)Kapasite yetersiz: Evet

b)Yaptırımlar yetersiz

3. Mali Kural türü kısıtlamalar ve limitler var mı? Nelerdir? Uygulanıyor mu? Uygulanmıyorsa neden?

a)Harcamalar üzerinde: KKTC Malie Bakanlığı'nın bütçenin uygulanması çerçevesinde yayınlamış olduğu genelge ile tüm ödeneklerde %20 indirim ve 3,000 TL'nin üzerindeki ödemeler için bütçeden yetki talebi(bloke) gerekmektedir. Ayrıca yine ödenekleri sınırlayıcı olarak 3/12 oranı uygulanmaktadır(12,000 TL'lik ödenek ilk olarak 3 aylık olarak 3,000 tı olarak kullanılır.)...

b)Açık üzerinde: 2010-2012 Kamunun etkinliği ve özel sektörün rekabet gücünün artırılması projesi çerçevesinde TC VE KKTC arasında imzalanan ekonomik ve mali işbirliği protokolleri ile sürdürülebilir bir yapıya kavuşulması amaçlamıştır. Bunlar; yeni barem tablosu, eşel mobil sisteminin 6 aylık dönemde çıkartılması, ek mesai maliyetlerinin aşağıya çekilmesi için katsayı oranlarının aşağıya çekilmesi , istihdamların azaltılması, 2011 mali bütçesi yasasında belirtilen ödeneklere uyulacak avans ve imperest verilmeyecek, ve ithal edilen bazı mallarda ve akaryakıt üzerinden alınan fıf gelirleri revize edilmiştir ve borçlanma yasası çıkartılmıştır.

c)Borçlanma veya borç stoku üzerinde: 2011 Mali yılı Bütçe yasasının 18. Maddesi Borçlanma, Devlet Kefaleti; KİT'ler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları herhangi bir şekilde Merkez Bankası, kamu ve özel bankalar ile İhtiyat Sandığı Fonundan borçlanamaz. Mevcut kefaletlerin yenilenmesi haricinde yeni Devlet Kefaleti ile Devlet Kurumları Kefaleti verilemez. Ancak KIBTEK, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Doğu Akdeniz Üniversitesi ile yıl içerisinde reform destekleme ödeneklerinin tanımladığı amaçlarla ilgili olarak yeniden yapılandırmaya yönelik diğer borçlandırmalar için Devlet Kefaleti ile Devlet Kurumları Kefaleti verilebilir. 2011 Mali yılı Bütçe yasasının 19. Maddesi İç Borçlanma; 2011 mali yılı içerisinde bütçe gelir ve giderleri arasındaki farkın finanse edilmesi amacıyla, 150,000,000.-TL (Yüz Elli Milyon Türk Lirası)'na kadar iç borçlanma yapılabilir. Mevcut kamusal nitelikli borçların temditisi veya önceden verilmiş limitlerin kullanımına bağlı yasa ile belirlenen sınırlara ilişkin hükümler saklıdır. Bu kapsam haricinde hiçbir surette borçlanma yapılamaz.

Resmi kural yok. Fakat 2010-2012 Kamunun Etkinliği ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Projesinde 1.3 maddesinde Kamu Maliyesinde Şeffaflık artırılacaktır ibaresi yer almaktadır.

4.1. Bütçe dökümanı ve gerçekleşmeler kamuoyuna güncel, anlaşılabilir ve düzenli açıklanıyor mu? Yasal çerçeve var mı? Yaptırımlar?

KKTC Maliye Bakanlığı'nın Web sitesinde Bütçe raporları kısmen yayınlanmaya başlandı. Yasal çerçeve yok.

4.2. Faaliyet Raporları düzenli ve kapsamlı olarak yayınlanıyor mu? Yasal çerçeve var mı?,

Yasal çerçeve yok. Faaliyet Raporları düzenli ve kapsamlı yayınlanmıyor.

5-Bütçe sürecinde Meclis'in rolü ne? Nerede tanımlanmış? (Anayasa?)

Anayasanın 92'nci maddesinin (7)'inci fıkrası gereğince Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle ilan olunur.

5.1. Gider artırıcı gelir azaltıcı yetkiler var mı?

Genelde yasa tasarısı oy birliği ile kabul edilir. Fakat ilgili Bakan, Bütçe komisyonunda gerekli gördüğü ödeneklerde tadilat yaptırabilir.

5.2. Ek bütçe süreci nasıl? Meclisin rolü ne?

Maliye Bakanlığının Bakanlar Kurulu'na yapmış olduğu ek bütçe önergesi ile bakanlar kurulunun onayına sunulur.(Maliye Bakanlığı bazı hususlarda 16/1999 bütçenin hazırlanması ve uygulanması yasasının 18.maddesi gereği ekleme çıkartma yapabilir) Bakanlar Kurulu Kararı sonrasında ilgili ek yasa tasarısı gerekçesi ile meclise sevk edilir. Meclise sevk edilen yasa tasarısı alt komiteden geçerek meclise oybirliğine sunulur.

5.3.Hükümet Bütçe ile bir “bütçe raporu” sunuyor mu? Bütçe Raporunda ne var?

Bütçe Yasa Tasarısında sadece bütçeye ait tablolar ve genel yasal hükümler yer almaktadır. Kesinlikle makroekonomik verilere dayanan ek bir bilgi notu yer almamaktadır.

Makroekonomik hedeflerle mali hedefleri ilişkilendiren bir çerçeve var mı?

Makroekonomik çerçeve kesinlikle yok.

6-Bütçe kamusal harcamaların önemli bir kısmını kapsıyor mu? Oran vermek mümkün mü? Diğer bir ifadeyle bütçe toplam kamu harcamalarının % kaç?

Bütçe harcamaları toplam kamu harcamalarının %60-70'inden azdır.

Bütçenin geneline bakacak olursak personel giderleri %44, sosyal güvenlik %2 , mal ve hizmet alım giderleri %6, Faiz giderleri %1, Cari transferler (KİT'ler ve bağılı kuruluşlara maaş nitelikli transferler) % 43, mahalli yatırım % 2 ve diğer %1 'den oluşmaktadır.

6.1. Bütçe dışı harcamaların ne kadarı kayda alınıyor (kamu muhasebe sistemi tarafından)? Ne kadarı raporlanıyor? Bu soruyu:

Bütçe dışı harcamalarda kayıt olamdığı veya muhasebelştirilmediğini söylenemeyecek kadar azdır. Fakat Bütçe dışı işlem yapacak olan her kurum veya kuruluş sayıştay başkanlığının yayınlamış olduğu

genelgeye atfen kesin hesaplarını sayıştaya sunmak zorundadır. Ayrıca kendi yasal çerçevelerinde mali tüzükleri çerçevesinde her yıl kesin hesaplarını bilançolarını çıkarmak zorundadırlar.

a) Yarı Mali işlemler (quasi-fiscal): Genelde Tarımsal destek kredileri . Doğrudan gelir desteği ödemeleri fonlar ve TC Kredilerinden oluşmaktadır.

b) Bütçe dışı Fonlar: kesinlikle

c) Döner Sermayeler kesinlikle

c) Garantiler ve diğer koşullu mali yükümlülükler: Bakanlar Kurulu kararı neticesinde devlet güvencesi ile kayıt altına alınıyor.

7-Sayıştay denetimi neleri kapsıyor?

Sayıştay aşağıda gösterilen görevleri yerine getirir :

- (1) (a) Genel ve katma bütçeli daire veya kuruluşları,
(b) Genel bütçe içinde yer almayan kamu kurum ve kuruluşları ile yerel kuruluşların,
(c) Sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerle, kamu iktisadî teşebbüslerinin,
(d) Yasalarla Sayıştay denetimine tabi tutulan diğer kurum ve kuruluşların, bütün gelir, gider ve malları ile, nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin, emanet niteliğinde olanlar dahil, alınıp verilmesini, sağlama ve kullanılmasını denetler.
- (2) Devlete ait ikraz, istikraz ve taahhütlerle çeşitli kaynaklardan bağış ve yardım suretiyle elde edilen nakdî veya aynî kıymetleri, devlet bonolarını, bütün kefalet, kredi ve devlet avanslarını denetler.
- (3) (a) Genel ve katma bütçelere ilişkin kesin hesapları inceleyerek düzenleyeceği uygunluk bildirimlerini ilişkin olduğu kesin hesap tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Meclis Başkanlığına sunar.
(b) Yukarıda (1.) fıkra kapsamına giren daire, kurum ve kuruluşlara ait kesin hesaplar, inceleyerek düzenleyeceği uygunluk bildirimlerini altı ay içinde Meclise ve Bakanlar Kuruluna sunar.
- (4) Gerektiğinde malî işlere ve hesap usulleriyle gelir tahakkuk sistemleri hakkında Meclise ve Bakanlar Kuruluna rapor verir.
- (5) Denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü hususlarda Meclise ve Bakanlar Kuruluna rapor verir.
- (6) (1). fıkra kapsamına giren daire, kurum, kuruluş ve kamu iktisadi teşebbüslerinin gelir ve giderleri ile ilgili işlemlerini inceler, Meclise rapor verir ve saptadığı yasa dışı işlemleri Başsavcılığa bildirir.
- (7) Maliye Bakanlığınca uygulama ile ilgili olarak istenecek hususlarda görüş belirtir.

(8) Yasalarla kendisine verilen diğer görevleri yapar.

(9) Sayıştay mali denetim yapmaya yetkili olduğu alanlarda hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığını da denetler. Denetim ile ilgili usul ve esaslar, Sayıştay tarafından hazırlanacak, Bakanlar Kurulunca onaylanacak ve Resmi Gazete’de yayımlanacak bir tüzükle düzenlenir.

a)Merkezi Yönetim,

b)Fonlar ve Döner sermayeler

c)KİT’ler

d)Yerel Yönetimler

e)Sosyal Güvenlik kuruluşları

8- Sayıştay kesin hesapları ne kadar etkin? Mali yıl bittikten ne kadar sonra çıkıyor? Kamuya açık mı? Yaptırım var mı? Denetimin içeriği (amacı) ne?

Sayıştay yeterli kadar personel olmadığından dolayı ve Bakanlar kurulundan kesin hesaplar geç çıktığından dolayı etkin olmadığı kesindir. Kamuya açık değil. Yaptırımı ise bulgular ve kanıtları ile halinde rapor hazırlanıyor. Bu rapor Başsavcılığa suç duyursu olarak iletilir ve yasal süreç başlar. Denetimin içeriği; Sayıştay, bu Yasa ile ve diğer yasalar ile yüklendiği görevlerin yerine getirilmesi sırasında bakanlık, daire, kurum veya kuruluşlarla, kaymakam, sayman veya diğer sorumlularla doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü belge, defter veya kayıtları göndereceği görevliler vasıtasıyla görmeye veya dilediği yere getirmeye ve sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili personeli çağırma bakanlık, daire, kurum, kuruluş veya kaymakamlıklardan temsilci istemeye yetkilidir. Sayıştay, denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, yerel kuruluşlar ve bütün resmî daire, kurum ve kuruluşlarla diğer gerçek ve tüzel kişilerden, bankalar dahil, isteyebilir. Sayıştay denetimine giren daire, kurum ve kuruluşların işlemleri ile ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri ve hizmetleri görevliler veya görevlendireceği bilirkişiler tarafından işlem ve olayın her safhasında incelemeye yetkilidir. Yukarıda belirtilenlere aykırı davranışları halinde suç işlemiş olurlar ve mahkumiyetleri halinde aylık asgari ücretin on katına kadar para cezasına veya üç yıla kadar hapis cezasına veya her iki cezaya birden çarptırılabilirler.

9-Mali Yönetimi düzenleyen çerçeve yasa var mı? Kapsamı yeterli mi? Uygulanmasında problem var mı?

16/1999 Bütçenin hazırlanması ve uygulanması yasası ile 17/1999 Genel Muhasebe Yasası çerçevesinde mali yöntemler uygulanıyor. Ayrıca her mali bütçe yasa tasarısında makroekonomik hedefleri belirten maddeleri yasa tasarısına ekleniyor.

Kapsamı yeterli değildir. AB normlarına ve dünyadaki ekonomik göstergeleri hedef alacak güncel Kamu Mali Yasa tasarısı hazırlanması gerekmektedir. Son dönemde Kamu iç Kontrol Yasa tasarısı hazırlanmış fakat meclisten geçmemiştir. Sadece yasa tasarısıdır.

9.1. Mali sorumluluğa ilişkin herhangi bir düzenleme var mı? (Yeni politikaların maliyetlendirilmesi, mali disiplin vurgusu vb.)

Kamu iç Kontrol Yasa tasarısı hazırlanmış fakat meclisten geçmemiştir. Sadece yasa tasarısıdır.

Ayrıca Polis Teşkilatında mali polis çerçevesinde yeni bir birim oluşturulmuştur.

9.2. Kamu zararına ilişkin herhangi bir düzenleme var mı?

Hayır.

9.3. Yetki devri, Performans ve yönetsel sorumluluklarla ilgili yeterli düzenleme var mı?

Bazı Bakanlıklar ve Bağlı kurum ve kuruluşlara ait kendi iç yasal mevzuatlarında yetki devri vardır. Mesela, Turizm Çevre ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı'na bağlı olan Turizm Fonu'nun ita Amiri Bakandır. Fakat Bakan Yetkisini belli oranda bakanlık Müsteşarına devredebilir. Performans ve yönetsel sorumlulukla alakalı yasal çerçeve yok.

B-KAYNAK DAĞILIMINDA ETKİNLİK

1-İnsani gelişmişlik göstergeleri açısından benzer ülkelerle nasıl kıyaslanabilir? (ya da benzer sosyal göstergeler açısından)

a)Eğitim: Bütçedeki oranı

YIL	KKTC	TC	GKRY
2007	% 15		
2008	% 14		
2009	% 14		
2010	% 14		

b)Sağlık: Bütçedeki oranı

YIL	KKTC	TC	GKRY
2007	% 7		
2008	% 6,6		
2009	% 6,6		
2010	% 6,1		

c)Adalet: Bütçedeki oranı

YIL	KKTC	TC	GKRY
2007	% 0,8		
2008	% 0,8		
2009	% 0,8		
2010	% 0,8		

2-Harcamaların sınıflandırılması açısından (ekonomik ve varsa fonksiyonel sınıflama olarak) orijinal bütçe ile uygulama sonuçları arasında çok fark var mı? (örneğin son üç- beş yıllık harcamaların öngörülen ve gerçekleşen dağılımları)

HARCAMALAR VE GERÇEKLEŞMELERDE EKONOMİK VE SINIFLANDIRMA OLARAK SON 3-5 YILDA ACİL GEREKSİNİMLERDEN DOLAYI YAKLAŞIK % 3 GİBİ DĞİŞİKLİK OLUYOR.

3-Hükümetin ilan ettiği önceliklerle kaynak dağılımı kararları arasında uzun dönemde tutarlılık var mı?

Bütçenin % 84 maaş ve maaş benzeri ödemelerden oluşmaktadır. Geriye kalan % 16'lık kısım ise büyük çoğunlukla sağlık, eğitim ve ulaştırma sektörlerinin acil ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Dolayısıyla hükümet kaynak dağılımında etkin bir rol alamamaktadır.

3.1. Hükümet uzun dönemli önceliklerini ne şekilde belirliyor?

Yukarıda bağsettiğim şekilde öncelikleri acil ihtiyaçlara göre belirlemektedir. Kaynak bulursa.

a)Plan

b)Hükümet Programı

c)Diğer yazılı vb. doküman

3.2. Orta ve uzun vadeli sektörel öncelikler var mı? Net mi? Ne şekilde belirleniyor? Ne ölçüde kaynak dağılım kararlarını belirliyor? (yapılabilirse rakamsal analiz) Kısa vadede durum nasıl?

Orta ve uzun vadeli sektörel gelişme YOK.

4-Politikalar ve programlar arası öncelikler bütçe sürecinin bir parçası olarak bakanlar düzeyinde müzakere ediliyor mu? (Bakanlar Kurulu veya YPK benzeri bir kurulda) ve değiştirilebiliyor mu?

Bütçenin %84'lük maaş ve maaş benzeri uygulamalarından sonra , Bakanlıkların en üst yöneticileriile Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Devlet Planlama Müsteşarı ve Bütçe Dairesi Müdürü arsında acil ihtiyaçlara göre değerlendirilir ve netleştirilir. Daha sonra Maliye Bakanlığı'nın Bakanlar Kuruluna Önerge ile sunulur. Bakanlar Kuruluna sunulan önerenin ekinde Bütçeye ait gerekçeler ve Bütçe Yasa Tasarısı bulunur.

4.1. Bunlar orta/uzun vadeli önceliklerle tutarlı mı?

Orta ve Uzun vadeli proram yok, sadece Devlet planlama Örgütünün yayınlamış olduğu tüketici fiyatları endeksinin gelecek olan üç yıla ait artışlar dikkate alınarak hazırlanan bir bütçe yasa tasarısı var.

a)Tartışmalara bürokrasi katılıyor mu?

Bakanlar Kuruluna gitmeden önce Bütçedeki ön görüşmede Bakanlıklar ve daireler ile yapılan toplantılarda ve Bakanlar Kurulunda onaylandıktan sonra Meclisde bütçe mali alt komitesinde görüşülürken bürokrasi katılır.

b)Tutanaklar tutuluyor mu? Kayıt var mı? Ne kadar şeffaf?

Hayır.

4.2 Politika önerileri veya projeler bir yarışma-eleme sürecine tabii mi? (harcama kararları-projeler arası tercihler nasıl yapılıyor.)

Hayır.

4.3. Harcamaların % kaç zorunlu harcamalar (personel + sosyal güvenlik+yasal olarak hak edilmiş ödemeler-entitlements)

Bütçenin %84'lük maaş ve maaş benzeri uygulamalara gitmektedir.

4.4. Ödenekler yılı içinde aktarılabilir mi? Ne ölçüde? Nasıl bir süreç ile: hangi kurumun yetkisi var, maliyeden izin alınıyor mu vb.

Her mali Yıl Bütçe Yasasında, 16/1999 sayılı Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanmasına İlişkin Kurallar Yasasının 14.maddesi kurallarına bakılmaksızın aktarma önerileri, ilgili harcama kuruluşlarca , Maliye işleriyle görevli Bakanlığa gönderilir ve Bakanlık öneriyi aşağıdak, esaslar ve usuller çerçevesinde değerlendirilir ;

- 1- Kurumsal ayırımın I. Düzeyleri yapılacak aktarmalar, Cumhuriyet Meclisi tarafından yapılır.
- 2- Kurumsal ayırımın II. Düzeyleri yapılacak aktarmalar, madde ihdasi de dahil, ita Amirinin önerisi üzerine Maliye İşleriyle görevli Bakanlığın onayına bağlıdır.
- 3- Ekonomik Sınıflandırmada herhangi bir ödenek kalemi altında öngörülen bir hizmetin yerine getirilmemesi nedeniyle kullanılmayan ödenek, Bakanlar Kurulunun uygun görüşü alınmadıkça başka bir kaleme aktarılamaz.
- 4- Aktarma suretiyle ödeneği azaltılan bir kaleme veya aktarma suretiyle ödeneği artırılan bir kalemden başka bir kaleme aktarma yapılamaz.
- 5- Bütçede öngörülen bir ödeneğin % 50'sinden fazla miktarını aktarmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.
- 6- Mali yıl içinde hükümet değişikliği nedeniyle Bakanlık isimlerinin ve bakanlıklara bağlı dairelerin değişmesi halinde , buna paralel olarak yapılacak kurumsal sınıflandırmanın I. ve II. Düzeyleri arasındaki aktarmalara Bakanlar Kurulu yetkilidir.
- 7- Bakanlıklar, bağlı daireler ve müstakil dairelerin bütçelerinde yer alan ‘‘ Elektrik Alımları IV. Düzey ‘‘ , ‘‘ Su Alımları IV. Düzey’’ ve ‘‘ Haberleşme Giderleri III.Düzey ’’ kalemlerinden başka bir kaleme aktarma yapılamaz.

4.6. Bakanlıkların öncelikleri katılımcı, müzakereci bir süreç sonunda belirleniyor mu? Nasıl? Kimlerle: İş dünyası, STK'lar, Diğer Kamu, Sendikalar vb.

Böyle bir süreç yok.

5-Parlamento ve sivil toplum öncelikleri nasıl etkiliyor

C-OPERASYONEL VERİMLİLİK

1-Kamu hizmetlerine erişim nasıl? Kamu hizmetlerinden memnuniyet nasıl?

Sizlerin Hazırladığı anket.

1. Eğitim,sağlık, (doing business) (global competitiveness index) vb. Göstergeleri

2-Kamu kurumlarına bütçe kaynakları zamanında ve öngörülebilir şekilde aktarılıyor. Ve kuruluşlar kolaylıkla ve zamanında harcama yapabiliyorlar mı? Harcama yapma süreci nasıl işliyor.

Bir kurumun Harcama yapma yetkisi ihale tüzüğü uyarınca 3,000 TL ile sınırlıdır. İlgili ödenekte 3000 tl ve 3/12 sınırına takılmıyorsa ilgili kurum harcamasını bilgisayar ortamında Maliye Bakanlığı'nın otomasyon sistemi ile gerçekleştirilir. Eğer 3,000 TL ve üzeri ise bütçe dairesinden yetki alır (bloke) ve ihale tüzüğü'ne göre harcamasını yapar.

3-Performans yönetimi var mı? Nasıl işliyor?

Avrupa Birliği Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından finanse edilen “Kuzey Kıbrıs'ta Kamu Harcamaları Yönetiminin Geliştirilmesi Projesi” çerçevesinde;

- o Ekonomi ve Enerji Bakanlığı,
- o Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı,
- o Tarım ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı ve
- o Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı,

olmak üzere seçilen ve çalışmaları tamamlanan dört pilot bakanlıkta yürütülen çalışmalar ile bir kısım performans göstergelerine ulaşılmış bulunmaktadır.

3.1.Yöneticilerin ne tür esneklikleri var:? Kaynak tahsisinde, personel alımında, ödül ve ceza vermede?

İta Amirinin görevleri şunlardır:

1-Bütçedeki program, alt program ve maddelerden oluşan gider tertipleri itibariyle ödenek miktarlarını, harcama ve taahhütleri (mükellefiyetleri) ve ödenek bakiyesini gösteren harcama kontrol hesaplarını tutmak.

2-Bütçedeki program, alt program ve maddelerden oluşan gider tertipleri itibariyle geçmiş aylar harcama toplamı ve en son ayın harcama miktarlarını gösteren ve Hazine ve Muhasebe Dairesi Müdürlüğünce hazırlanan cetvelleri kendi kayıtları ile kontrol ettikten sonra onaylayarak, bir suretini Hazine ve Muhasebe Dairesi Müdürlüğüne göndermek;

3-Program, alt program ve maddelerden oluşan tertip bazında düzenlenen ve alacaklının ad ve adresini gösteren, harcama belgelerini imzalamak, maaş ve ücret ödemeleri için Direktifname hazırlayarak imzalamak;

4-Ödeme emirleri ve muhasebe kayıtlarında olabilecek tashihleri yaparak bir suretini Hazine ve Muhasebe Dairesi Müdürlüğüne göndermek;

5-Sorumlulukları altındaki bütün taahhütlerin zamanında yerine getirilmesi ve bunlara ilişkin ödemelerin günü gününe ve ait oldukları devre hesaplarına işlenmesi hususunda gerekli tedbirleri almak; ve

6-Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Devletinden alacaklı olup da Kıbrıs haricinde bulunan alacaklılara yapılacak ödemelere ilişkin, ödemenin kime ve ne miktarda yapılacağını gösterir ödeme emrini imzalayarak ödenmesini sağlamak.

3.2. Performans ölçümü önceden göstergeler bazında belirlenmiş hedeflerle gerçekleştirmeleri karşılaştırarak mı yapılıyor? Değilse nasıl?

Performans Bütçeleme süresi fiilen başlamadı.

3.3. Performans değerlendirme sonucunda ne oluyor? Ne değişiyor: ücretler, kariyer, kaynaklar vb.

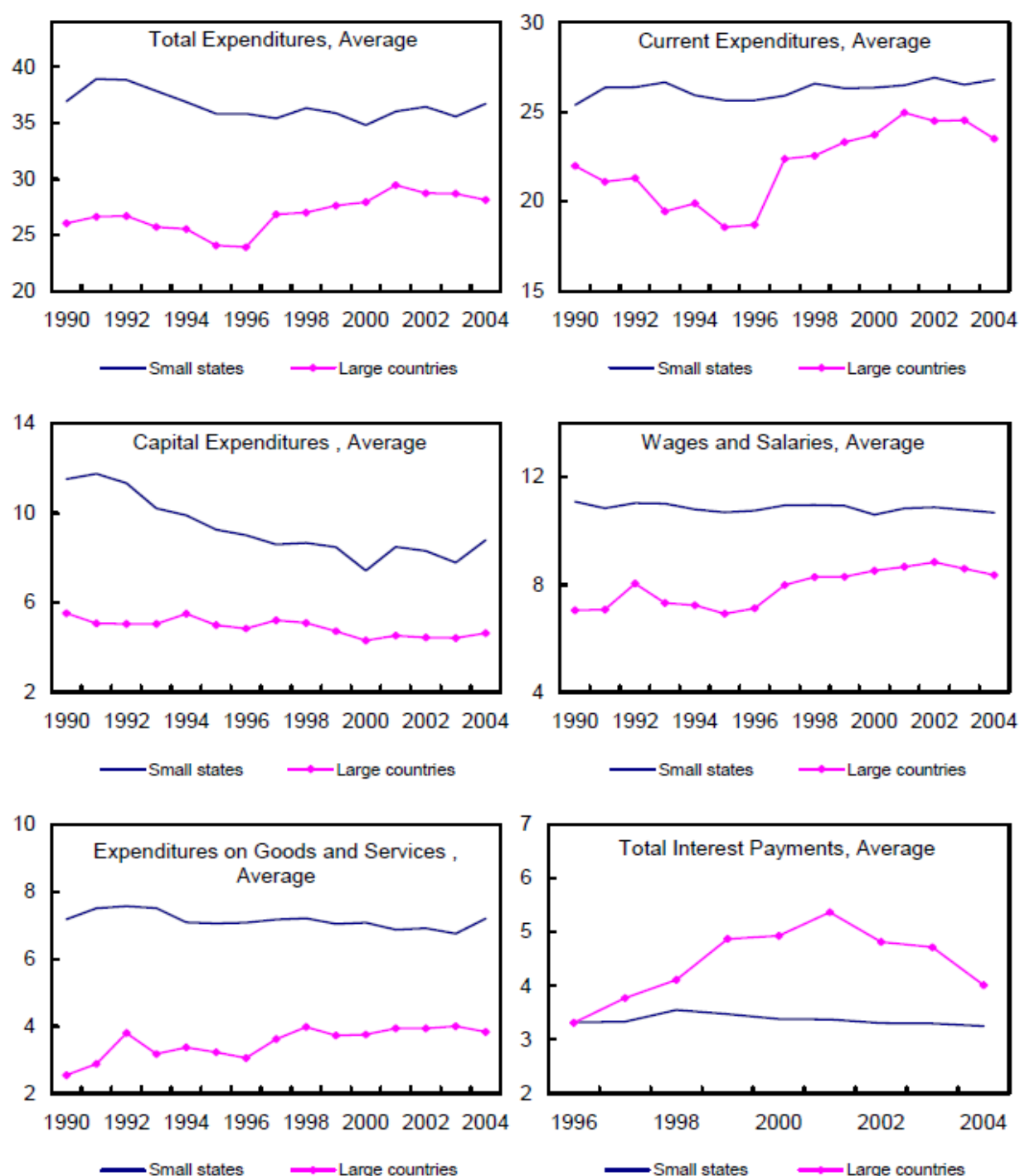
Performans tam olarak uygulanmadı.

4-Sayıştay finansal ve performans denetimi yapıyor mu? Ne kadar gecikmeli yapıyor ve sonuçları neler?

Sayıştay Finansal ve Performans denetimi yasal çerçeve vardır. Fakat performans bütçe denetimi fiilide başlamadı, tüzük eksikliği vardır. Finansal denetim ise personel sıkıntısından dolayı tam zamanlı ve tüm kurum ve kuruluşların denetimi yapılamıyor.

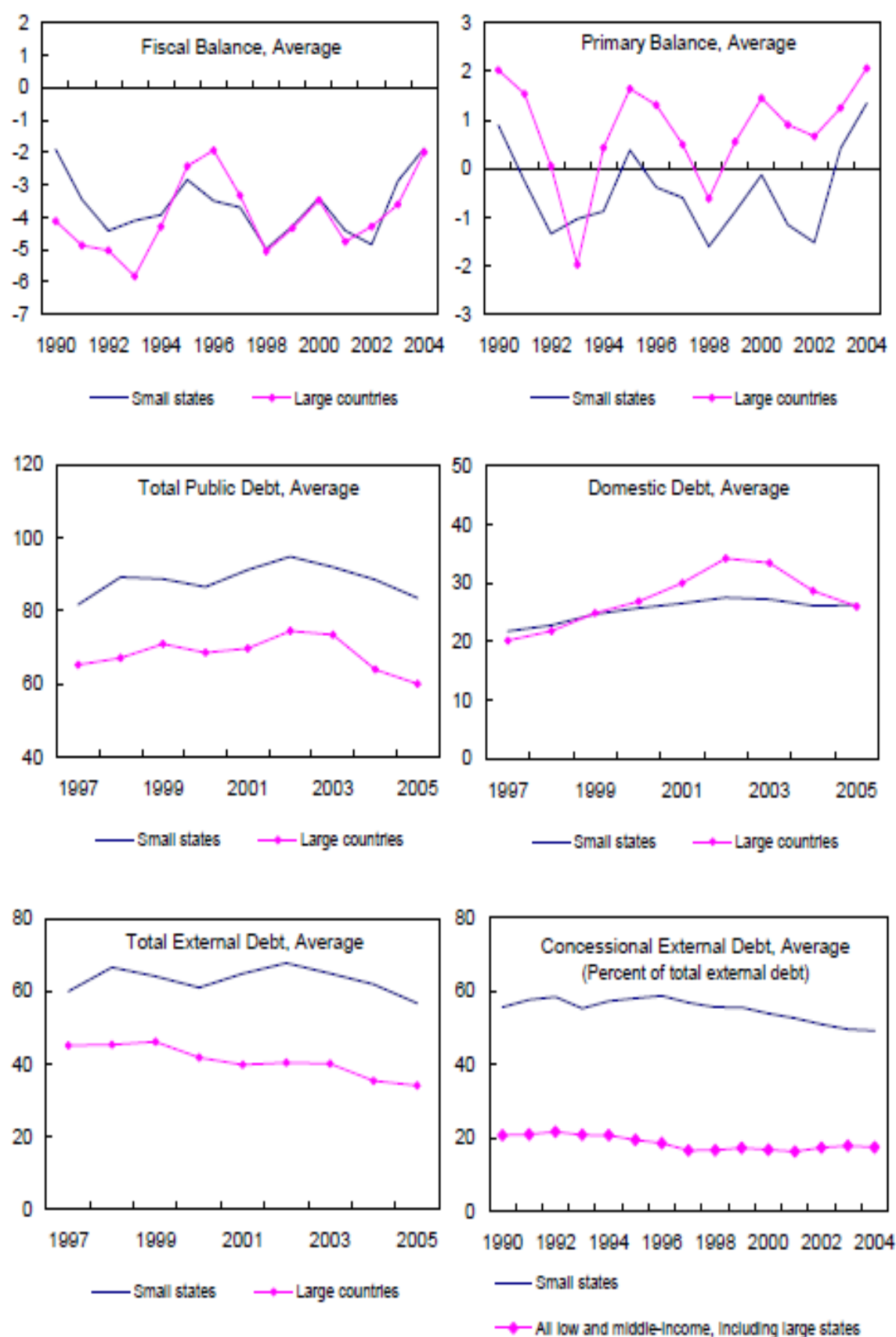
EK 2: “Big Government, High Debt, and Fiscal Adjustment in Small States” Stephanie Medina Cas and Rui Ota, IMF Working Paper, WP/08/39, February 2008 TABLULAR

Figure 1. Expenditures for Small and Large States, 1990-2004
(Percent of GDP)



Source: National Authorities and IMF staff estimates.

Figure 4. Fiscal Indicators in Small and Large States, 1990–2005
(Percent of GDP)



Source: National Authorities, World Bank, and IMF staff estimates.

EK:3 COFOG Kılavuzu

The Classification of the Functions of Government (COFOG) was developed by the Organization for Economic Cooperation and Development and published by the United Nations Statistical Division. It can be applied to government expense and the net acquisition of non-financial assets.

COFOG has three levels of detail: Divisions, Groups, and Classes. The Divisions could be seen as the broad objectives of government, while the Groups and Classes detail the means by which these broad objectives are achieved. The initials “CS” or “IS” follow the title of each Class in parentheses to indicate whether the services produced by general government units and included in this Class are collective or individual services.

01 - General public services

- 01.1 - Executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs
- 01.2 - Foreign economic aid
- 01.3 - General services
- 01.4 - Basic research
- 01.5 - R&D General public services
- 01.6 - General public services n.e.c.
- 01.7 - Public debt transactions
- 01.8 - Transfers of a general character between different levels of government

02 - Defence

- 02.1 - Military defence
- 02.2 - Civil defence
- 02.3 - Foreign military aid
- 02.4 - R&D Defence
- 02.5 - Defence n.e.c.

03 - Public order and safety

- 03.1 - Police services
- 03.2 - Fire-protection services
- 03.3 - Law courts
- 03.4 - Prisons
- 03.5 - R&D Public order and safety
- 03.6 - Public order and safety n.e.c.

04 - Economic affairs

- 04.1 - General economic, commercial and labour affairs
- 04.2 - Agriculture, forestry, fishing and hunting
- 04.3 - Fuel and energy
- 04.4 - Mining, manufacturing and construction
- 04.5 - Transport
- 04.6 - Communication
- 04.7 - Other industries
- 04.8 - R&D Economic affairs
- 04.9 - Economic affairs n.e.c.

05 - Environmental protection

- 05.1 - Waste management
- 05.2 - Waste water management
- 05.3 - Pollution abatement
- 05.4 - Protection of biodiversity and landscape
- 05.5 - R&D Environmental protection

- 05.6 - Environmental protection n.e.c.
- 06 - Housing and community amenities**
- 06.1 - Housing development
- 06.2 - Community development
- 06.3 - Water supply
- 06.4 - Street lighting
- 06.5 - R&D Housing and community amenities
- 06.6 - Housing and community amenities n.e.c.
- 07 - Health**
- 07.1 - Medical products, appliances and equipment
- 07.2 - Outpatient services
- 07.3 - Hospital services
- 07.4 - Public health services
- 07.5 - R&D Health
- 07.6 - Health n.e.c.
- 08 - Recreation, culture and religion**
- 08.1 - Recreational and sporting services
- 08.2 - Cultural services
- 08.3 - Broadcasting and publishing services
- 08.4 - Religious and other community services
- 08.5 - R&D Recreation, culture and religion
- 08.6 - Recreation, culture and religion n.e.c.
- 09 - Education**
- 09.1 - Pre-primary and primary education
- 09.2 - Secondary education
- 09.3 - Post-secondary non-tertiary education
- 09.4 - Tertiary education
- 09.5 - Education not definable by level
- 09.6 - Subsidiary services to education
- 09.7 - R&D Education
- 09.8 - Education n.e.c.
- 10 - Social protection**
- 10.1 - Sickness and disability
- 10.2 - Old age
- 10.3 - Survivors
- 10.4 - Family and children
- 10.5 - Unemployment
- 10.6 - Housing
- 10.7 - Social exclusion n.e.c.
- 10.8 - R&D Social protection
- 10.9 - Social protection n.e.c.

01. GENERAL PUBLIC SERVICES

01.1 EXECUTIVE AND LEGISLATIVE ORGANS, FINANCIAL AND FISCAL AFFAIRS,

EXTERNAL AFFAIRS

01.11 Executive and legislative organs (CS)

Administration, operation or support of executive and legislative organs.

Includes: office of the chief executive at all levels of government - office of the monarch, governor general, president, prime minister, governor, mayor, etc.; legislative bodies at all levels of government, parliaments, chambers of deputies, senates, assemblies, town councils, etc.; advisory, administrative and political staffs attached to chief executive offices and legislatures; libraries and other reference services serving mainly executive and legislative organs; physical amenities provided to the chief executive, the legislature and their aides; permanent or ad hoc commissions and committees created by or acting on behalf of the chief executive or legislature.

Excludes: ministerial offices, offices of heads of departments of local governments, interdepartmental committees, etc. concerned with a specific function (classified according to function).

01.12 Financial and fiscal affairs (CS)

Administration of financial and fiscal affairs and services; management of public funds and public debt; operation of taxation schemes; operation of the treasury or ministry of finance, the budget office, the inland revenue agency, the customs authorities, the accounting and auditing services; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on financial and fiscal affairs and services.

Includes: financial and fiscal affairs and services at all levels of government.

Excludes: underwriting or flotation charges and interest payments on government loans (01.70); supervision of the banking industry (04.11).

01.13 External affairs (CS)

Administration of external affairs and services; operation of the ministry of external affairs and diplomatic and consular missions stationed abroad or at offices of international organizations; operation or support of information and cultural services for distribution beyond national boundaries; operation or support of libraries, reading rooms and reference services located abroad; regular subscriptions and special contributions to meet general operating expenses of international organizations.

Excludes: economic aid to developing countries and countries in transition (01.21); economic aid missions accredited to foreign governments (01.21); contributions to aid programs administered by international or regional organizations (01.22); military units stationed abroad (02.10); military aid to foreign countries (02.30); general foreign economic and commercial affairs (04.11); tourism affairs and services (04.73).

01.2 FOREIGN ECONOMIC AID

01.21 Economic aid to developing countries and countries in transition (CS)

Administration of economic cooperation with developing countries and countries in transition; operation of economic aid missions accredited to foreign governments; operation or support of technical assistance programs, training programs and fellowship and scholarship schemes; economic aid in the form of grants (in cash or in kind) or loans (regardless of interest charged).

Excludes: contributions to economic development funds administered by international or regional organizations (01.22); military aid to foreign countries (02.30).

01.22 Economic aid routed through international organizations (CS)

Administration of economic aid routed through international organizations; contributions in cash or in kind to economic development funds administered by international, regional or other multinational organizations.

Excludes: aid to international peacekeeping operations (02.30).

01.3 GENERAL SERVICES

This group covers services that are not connected with a specific function and which are usually undertaken by central offices at the various levels of government. It also covers those services connected with a particular function that are undertaken by such central offices. For example, the compilation of industry, environment, health or education statistics by a central statistical agency is included here.

01.31 General personnel services (CS)

Administration and operation of general personnel services, including development and implementation of general personnel policies and procedures covering selection, promotion, rating methods, the description, evaluation and classification of jobs, the administration of civil service regulations and similar matters.

Excludes: personnel administration and services connected with a specific function (classified according to function).

01.32 Overall planning and statistical services (CS)

Administration and operation of overall economic and social planning services and of overall statistical services, including formulation, coordination and monitoring of overall economic and social plans and programs and of overall statistical plans and programs.

Excludes: economic and social planning services and statistical services connected with a specific function (classified according to function).

01.33 Other general services (CS)

Administration and operation of other general services such as centralized supply and purchasing services, maintenance and storage of government records and archives, operation of government owned or occupied buildings, central motor vehicle pools, government operated printing offices, centralized computer and data processing services, etc.

Excludes: other general services connected with a specific function (classified according to function).

01.4 BASIC RESEARCH

Basic research is experimental or theoretical work undertaken primarily to acquire new knowledge of the underlying foundations of phenomena and observable facts, without any particular application or use in view.

01.40 Basic research (CS)

Administration and operation of government agencies engaged in basic research; grants, loans or subsidies to support basic research undertaken by non-government bodies such as research institutes and universities.

Excludes: applied research and experimental development (classified by function).

01.5 R&D GENERAL PUBLIC SERVICES

Applied research is original investigation undertaken in order to acquire new knowledge, but directed primarily towards a specific practical aim or objective. Experimental development is systematic work, drawing on existing knowledge gained from research and practical experience that is directed to producing new materials, products and devices; to installing new

processes, systems and services; or to improving substantially those already produced or installed.

01.50 R&D General public services (CS)

Administration and operation of government agencies engaged in applied research and experimental development related to general public services; grants, loans or subsidies to support applied research and experimental development related to general public services undertaken by nongovernment bodies such as research institutes and universities.

Excludes: basic research (01.40).

01.6 GENERAL PUBLIC SERVICES N.E.C.

01.60 General public services n.e.c. (CS)

Administration, operation or support of general public services such as registration of voters, holding of elections and referendums, administration of non-self-governing and trust territories, etc.

Includes: general public services that cannot be assigned to (01.1), (01.2), (01.3), (01.4) or (01.5).

Excludes: public debt transactions (01.7); transfers of a general character between different levels of government (01.8).

01.7 PUBLIC DEBT TRANSACTIONS

01.70 Public debt transactions (CS)

Interest payments and outlays for underwriting and floating government loans.

Excludes: administrative costs of public debt management (01.12).

01.8 TRANSFERS OF A GENERAL CHARACTER BETWEEN DIFFERENT LEVELS OF GOVERNMENT

01.80 Transfers of a general character between different levels of government (CS)

Transfers between different levels of government that are of a general character and not allocated to a particular function.

04. ECONOMIC AFFAIRS

04.1 GENERAL ECONOMIC, COMMERCIAL, AND LABOR AFFAIRS

04.11 General economic and commercial affairs (CS)

Administration of general economic and commercial affairs and services, including general foreign commercial affairs; formulation and implementation of general economic and commercial policies; liaison among different branches of government and between government and business; regulation or support of general economic and commercial activities such as export and import trade as a whole, commodity and equity markets, overall income controls, general trade promotion activities, general regulation of monopolies and other restraints on trade and market entry, etc.; supervision of the banking industry; operation or support of institutions dealing with patents, trademarks, copyrights, company registration, weather forecasting, standards, hydrologic surveys, geodesic surveys, etc.; grants, loans or subsidies to promote general economic and commercial policies and programs.

Includes: consumer education and protection.

Excludes: economic and commercial affairs of a particular industry (classified to (04.2) through (04.7) as appropriate).

04.12 General labour affairs (CS)

Administration of general labour affairs and services; formulation and implementation of general labour policies; supervision and regulation of labour conditions (hours of work, wages, safety, etc.); liaison among different branches of government and between government and overall industrial, business and labour organizations; operation or support of general programs or schemes to facilitate labour mobility, to reduce sex, race, age and other discrimination, to reduce the rate of unemployment in distressed or underdeveloped regions, to promote the employment of disadvantaged or other groups characterized by high unemployment rates, etc.; operation of labour exchanges; operation or support of arbitration and mediation services; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on general labour affairs and services; grants, loans or subsidies to promote general labour policies and programs.

Excludes: labour affairs of a particular industry (classified to (04.2) through (04.7) as appropriate); provision of social protection in the form of cash benefits and benefits in kind to persons who are unemployed (10.50).

04.2 AGRICULTURE, FORESTRY, FISHING AND HUNTING

04.21 Agriculture (CS)

Administration of agricultural affairs and services; conservation, reclamation or expansion of arable land; agrarian reform and land settlement; supervision and regulation of the agricultural industry; construction or operation of flood control, irrigation and drainage systems, including grants, loans or subsidies for such works; operation or support of programs or schemes to stabilize or improve farm prices and farm incomes; operation or support of extension services or veterinary services to farmers, pest control services, crop inspection services and crop grading services; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on agricultural affairs and services; compensation, grants, loans or subsidies to farmers in connection with agricultural activities, including payments for restricting or encouraging output of a particular crop or for allowing land to remain uncultivated.

Excludes: multi-purpose development projects (04.74).

04.22 Forestry (CS)

Administration of forestry affairs and services; conservation, extension and rationalized exploitation of forest reserves; supervision and regulation of forest operations and issuance of tree-felling licenses; operation or support of reforestation work, pest and disease control, forest fire-fighting and fire prevention services and extension services to forest operators; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on forestry affairs and services; grants, loans or subsidies to support commercial forest activities.

Includes: forest crops in addition to timber.

04.23 Fishing and hunting (CS)

This class covers both commercial fishing and hunting, and fishing and hunting for sport. The fishing and hunting affairs and services listed below refer to activities that take place outside natural parks and reserves.

Administration of fishing and hunting affairs and services; protection, propagation and rationalized exploitation of fish and wildlife stocks; supervision and regulation of freshwater fishing, coastal fishing, ocean fishing, fish farming, wildlife hunting and issuance of fishing and hunting licenses; operation or support of fish hatcheries, extension services, stocking or culling activities, etc. production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on fishing and hunting affairs and services; grants, loans or

subsidies to support commercial fishing and hunting activities, including the construction or operation of fish hatcheries.

Excludes: control of offshore and ocean fishing (03.10); administration, operation or support of natural parks and reserves (05.40).

04.3 FUEL AND ENERGY

04.31 Coal and other solid mineral fuels (CS)

This class covers coal of all grades, lignite and peat irrespective of the method used in their extraction or beneficiation and the conversion of these fuels to other forms such as coke or gas. Administration of solid mineral fuel affairs and services; conservation, discovery, development and rationalized exploitation of solid mineral fuel resources; supervision and regulation of the extraction, processing, distribution and use of solid mineral fuels; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on solid mineral fuel affairs and services; grants, loans or subsidies to support the solid mineral fuel industry and the coke, briquette or manufactured gas industries.

Excludes: solid mineral fuel transportation affairs (classified to the appropriate class of group 04.5).

04.32 Petroleum and natural gas (CS)

This class covers natural gas, liquefied petroleum gases and refinery gases, oil from wells or other sources such as shale or tar sands and the distribution of town gas regardless of its composition. Administration of petroleum and natural gas affairs and services; conservation, discovery, development and rationalized exploitation of petroleum and natural gas resources; supervision and regulation of the extraction, processing, distribution and use of petroleum and natural gas; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on petroleum and natural gas affairs and services; grants, loans or subsidies to support the petroleum extraction industry and the industry refining crude petroleum and related liquid and gaseous products.

Excludes: petroleum or gas transportation affairs (classified to the appropriate class of group 04.5).

04.33 Nuclear fuel (CS)

Administration of nuclear fuel affairs and services; conservation, discovery, development and rationalized exploitation of nuclear material resources; supervision and regulation of the extraction and processing of nuclear fuel materials and of the manufacture, distribution and use of nuclear fuel elements; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on nuclear fuel affairs and services; grants, loans or subsidies to support the nuclear materials mining industry and the industries processing such materials.

Excludes: nuclear fuel transportation affairs (classified to the appropriate class of group 04.5); disposal of radioactive wastes (05.10).

04.34 Other fuels (CS)

Administration of affairs and services involving fuels such as alcohol, wood and wood wastes, biogases and other non-commercial fuels; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on availability, production and utilization of such fuels; grants, loans or subsidies to promote the use of such fuels for the production of energy.

Excludes: forest management (04.22); wind and solar heat (04.35) or (04.36); geothermal resources (04.36).

04.35 Electricity (CS)

This class covers both traditional sources of electricity such as thermal or hydro supplies and newer sources such as wind or solar heat. Administration of electricity affairs and services; conservation, development and rationalized exploitation of electricity supplies; supervision and regulation of the generation, transmission and distribution of electricity; construction or operation of non-enterprise-type electricity supply systems; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on electricity affairs and services; grants, loans or subsidies to support the electricity supply industry, including such outlays for the construction of dams and other works designed chiefly to provide electricity.

Excludes: non-electric energy produced by wind or solar heat (04.36).

04.36 Non-electric energy (CS)

Administration of non-electric energy affairs and services which chiefly concern the production, distribution and utilization of heat in the form of steam, hot water or hot air; construction or operation of non-enterprise-type systems supplying non-electric energy; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on availability, production and utilization of non-electric energy; grants, loans or subsidies to promote the use of non-electric energy.

Includes: geothermal resources; non-electric energy produced by wind or solar heat.

04.4 MINING, MANUFACTURING, AND CONSTRUCTION

04.41 Mining of mineral resources other than mineral fuels (CS)

This class covers metal-bearing minerals, sand, clay, stone, chemical and fertilizer minerals, salt, gemstones, asbestos, gypsum, etc. Administration of mining and mineral resource affairs and services; conservation, discovery, development and rationalized exploitation of mineral resources; supervision and regulation of prospecting, mining, marketing and other aspects of mineral production; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on mining and mineral resource affairs and services; grants, loans or subsidies to support commercial mining activities.

Includes: issuance of licenses and leases, regulation of production rates, inspection of mines for conformity to safety regulations, etc.

Excludes: coal and other solid fuels (04.31), petroleum and natural gas (04.32) and nuclear fuel materials (04.33).

04.42 Manufacturing (CS)

Administration of manufacturing affairs and services; development, expansion or improvement of manufacturing; supervision and regulation of the establishment and operation of manufacturing plants; liaison with manufacturers' associations and other organizations interested in manufacturing affairs and services; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on manufacturing activities and manufactured products; grants, loans or subsidies to support manufacturing enterprises.

Includes: inspection of manufacturing premises for conformity with safety regulations, protection of consumers against dangerous products, etc.

Excludes: affairs and services concerning the coal processing industry (04.31), the petroleum refinery industry (04.32) or the nuclear fuel industry (04.33).

04.43 Construction (CS)

Administration of construction affairs and services; supervision of the construction industry; development and regulation of construction standards; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on construction affairs and

services. Includes: issuance of certificates permitting occupancy, inspection of construction sites for conformity with safety regulations, etc.

Excludes: grants, loans and subsidies for the construction of housing, industrial buildings, streets, public utilities, cultural facilities, etc. (classified according to function); development and regulation of housing standards (06.10).

04.5 TRANSPORT

04.51 Road transport (CS)

Administration of affairs and services concerning operation, use, construction and maintenance of road transport systems and facilities (roads, bridges, tunnels, parking facilities, bus terminals, etc.); supervision and regulation of road users (vehicle and driver licensing, vehicle safety inspection, size and load specifications for passenger and freight road transport, regulation of hours of work of bus, coach and lorry drivers, etc.), of road transport system operations (granting of franchises, approval of freight tariffs and passenger fares and of hours and frequency of service, etc.) and of road construction and maintenance; construction or operation of non-enterprise-type road transport systems and facilities; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on road transport system operations and on road construction activities; grants, loans or subsidies to support the operation, construction, maintenance or upgrading of road transport systems and facilities.

Includes: highways, urban roads, streets, bicycle paths and footpaths.

Excludes: road traffic control (03.10); grants, loans and subsidies to road vehicle manufacturers (04.42); street cleaning (05.10); construction of noise embankments, hedges and other anti-noise facilities including the resurfacing of sections of urban highways with noise reducing surfaces (05.30); street lighting (06.40).

04.52 Water transport (CS)

Administration of affairs and services concerning operation, use, construction and maintenance of inland, coastal and ocean water transport systems and facilities (harbours, docks, navigation aids and equipment, canals, bridges, tunnels, channels, breakwaters, piers, wharves, terminals, etc.); supervision and regulation of water transport users (registration, licensing and inspection of vessels and crews, regulations concerning passenger safety and freight security, etc.), of water transport system operations (granting of franchises, approval of freight tariffs and passenger fares and of hours and frequency of service, etc.) and of water transport facility construction and maintenance; construction or operation of non-enterprise-type water transport systems and facilities (such as ferries); production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on water transport system operations and on water transport facility construction activities; grants, loans or subsidies to support the operation, construction, maintenance or upgrading of water transport systems and facilities.

Includes: radio and satellite navigation aids; emergency rescue and towing services.

Excludes: grants, loans and subsidies to shipbuilders (04.42).

04.53 Railway transport (CS)

Administration of affairs and services concerning operation, use, construction or maintenance of railway transport systems and facilities (railway roadbeds, terminals, tunnels, bridges, embankments, cuttings, etc.); supervision and regulation of railway users (rolling stock condition, roadbed stability, passenger safety, security of freight, etc.), of railway transport system operations (granting of franchises, approval of freight tariffs and passenger fares and of hours and frequency of service, etc.) and of railway construction and maintenance; construction or operation of non-enterprise-type railway transport systems and facilities;

production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on railway transport system operations and on railway construction activities; grants, loans or subsidies to support the operation, construction, maintenance or upgrading of railway transport systems and facilities. Includes: long-line and interurban railway transport systems, urban rapid transit railway transport systems and street railway transport systems; acquisition and maintenance of rolling stock.

Excludes: grants, loans and subsidies to rolling stock manufacturers (04.42); construction of noise embankments, hedges and other anti-noise facilities including the resurfacing of sections of railways with noise reducing surfaces (05.30).

04.54 Air transport (CS)

Administration of affairs and services concerning operation, use, construction and maintenance of air transport systems and facilities (airports, runways, terminals, hangars, navigation aids and equipment, air control amenities, etc.); supervision and regulation of air transport users (registration, licensing and inspection of aircraft, pilots, crews, ground crews, regulations concerning passenger safety, investigation of air transport accidents, etc.), of air transport system operations (allocation of routes, approval of freight tariffs and passenger fares and of frequency and levels of service, etc.) and of air transport facility construction and maintenance; construction or operation of non-enterprise-type public air transport services and facilities; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on air transport system operations and on air transport facility construction; grants, loans or subsidies to support the operation, construction, maintenance or upgrading of air transport systems and facilities.

Includes: radio and satellite navigation aids; emergency rescue services; scheduled and nonscheduled freight and passenger services; regulation and control of flying by private individuals. Excludes: grants, loans and subsidies to aircraft manufacturers (04.42).

04.55 Pipeline and other transport (CS)

Administration of affairs and services concerning operation, use, construction and maintenance of pipeline and other transport systems (funiculars, cable cars, chairlifts, etc.); supervision and regulation of users of pipeline and other transport systems (registration, licensing, inspection of equipment, operator skills and training; safety standards, etc.); of pipeline and other transport systems operations (granting of franchises, setting tariffs, frequency and levels of service, etc.) and of pipeline and other transport systems construction and maintenance; construction or operation of non-enterprise-type pipeline and other transport systems; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on the operation and construction of pipeline and other transport systems; grants, loans or subsidies to support the operation, construction, maintenance or upgrading of pipeline and other transport systems.

04.6 COMMUNICATION

04.60 Communication (CS)

Administration of affairs and services concerning construction, extension, improvement, operation and maintenance of communication systems (postal, telephone, telegraph, wireless and satellite communication systems); regulation of communication system operations (granting of franchises; assignment of frequencies, specification of markets to be served and tariffs to be charged, etc.); production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on communication affairs and services; grants, loans or subsidies to support the construction, operation, maintenance or upgrading of communication systems. Excludes: radio and satellite navigation aids for water transport (04.52) and air transport (04.54); radio and television broadcasting systems (08.30).

04.7 OTHER INDUSTRIES

04.71 Distributive trades, storage, and warehousing (CS)

Administration of affairs and services concerning the distributive trade and the storage and warehousing industry; supervision and regulation of wholesale and retail trade (licensing, sales practices, labelling of packaged food and other goods intended for household consumption, inspection of scales and other weighing machines, etc.) and of the storage and warehousing industry (including licensing and control of government-bonded warehouses, etc.); administration of price control and rationing schemes operating through retailers or wholesalers regardless of the type of goods involved or intended consumer; administration and provision of food and other such subsidies to the general public; production and dissemination of information to the trade and to the public on prices, on the availability of goods and on other aspects of the distributive trade and the storage and warehousing industry; compilation and publication of statistics on the distributive trade and the storage and warehousing industry; grants, loans or subsidies to support the distributive trade and to the storage and warehousing industry.

Excludes: administration of price and other controls applied to the producer (classified according to function); food and other such subsidies applicable to particular population groups or individuals (10.).

04.72 Hotels and restaurants (CS)

Administration of affairs and services concerning construction, extension, improvement, operation and maintenance of hotels and restaurants; supervision and regulation of hotel and restaurant operations (regulations governing prices, cleanliness and sales practices, hotel and restaurant licensing, etc.); production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on hotel and restaurant affairs and services; grants, loans or subsidies to support the construction, operation, maintenance or upgrading of hotels and restaurants.

04.73 Tourism (CS)

Administration of tourism affairs and services; promotion and development of tourism; liaison with the transport, hotel and restaurant industries and other industries benefiting from the presence of tourists; operation of tourist offices at home and abroad, etc.; organization of advertising campaigns, including the production and dissemination of promotional literature and the like; compilation and publication of statistics on tourism.

04.74 Multipurpose development projects (CS)

Multipurpose development projects typically consist of integrated facilities for generation of power, flood control, irrigation, navigation and recreation. Administration of affairs and services concerning construction, extension, improvement, operation and maintenance of multi-purpose projects; production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on multi-purpose development project affairs and services; grants, loans or subsidies to support the construction, operation, maintenance or upgrading of multi-purpose development projects.

Excludes: projects with one main function and other functions that are secondary (classified according to main function).

04.8 R&D ECONOMIC AFFAIRS

Definitions of basic research, applied research and experimental development are given under (01.4) and (01.5).

04.81 R&D General economic, commercial, and labour affairs (CS)

Administration and operation of government agencies engaged in applied research and experimental development related to general economic, commercial and labour affairs; grants, loans or subsidies to support applied research and experimental development related to

general economic, commercial and labour affairs undertaken by non-government bodies such as research institutes and universities.

Excludes: basic research (01.40).

04.82 R&D Agriculture, forestry, fishing and hunting (CS)

Administration and operation of government agencies engaged in applied research and experimental development related to agriculture, forestry, fishing and hunting; grants, loans or subsidies to support applied research and experimental development related to agriculture, forestry, fishing and hunting undertaken by non-government bodies such as research institutes and universities. Excludes: basic research (01.40).

04.83 R&D Fuel and energy (CS)

Administration and operation of government agencies engaged in applied research and experimental development related to fuel and energy; grants, loans or subsidies to support applied research and experimental development related to fuel and energy undertaken by non-government bodies such as research institutes and universities.

Excludes: basic research (01.40).

04.84 R&D Mining, manufacturing, and construction (CS)

Administration and operation of government agencies engaged in applied research and experimental development related to mining, manufacturing and construction; grants, loans or subsidies to support applied research and experimental development related to mining, manufacturing and construction undertaken by non-government bodies such as research institutes and universities. Excludes: basic research (01.40).

04.85 R&D Transport (CS)

Administration and operation of government agencies engaged in applied research and experimental development related to transport; grants, loans or subsidies to support applied research and experimental development related to transport undertaken by non-government bodies such as research institutes and universities. Excludes: basic research (01.40).

04.86 R&D Communication (CS)

Administration and operation of government agencies engaged in applied research and experimental development related to communication; grants, loans or subsidies to support applied research and experimental development related to communication undertaken by non-government bodies such as research institutes and universities. Excludes: basic research (01.40).

04.87 R&D Other industries (CS)

Administration and operation of government agencies engaged in applied research and experimental development related to other sectors; grants, loans or subsidies to support applied research and experimental development related to other sectors undertaken by non-government bodies such as research institutes and universities. Includes: distributive trades, storage and warehousing; hotels and restaurants; tourism and multipurpose development projects. Excludes: basic research (01.40).

04.9 ECONOMIC AFFAIRS N.E.C.

04.90 Economic affairs n.e.c. (CS)

Administration, operation or support activities relating to general and sectoral economic affairs that cannot be assigned to (04.1), (04.2), (04.3), (04.4), (04.5), (04.6), (04.7) or (04.8).

Devletler ve uluslararası kurumlar/kuruluşlar tarafından az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere sağlanan kalkınma yardımlarının daha etkin bir şekilde sunulması meselesi uzunca bir süredir borç veren ülkeler ve uluslar arası kuruluşların gündemini meşgul etmektedir. 1960'lardan bugüne kadar küresel çapta borç/bağış ve yardımların etkinliğini geliştirmek amacıyla uluslararası alanda pek çok çalışma yapılmıştır. Kalkınma konusunda arzu edilen sonuçların elde edilememesinin nedenlerinin ortaya çıkarılması ve BM tarafından öncülüğü yapılan Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin ortaya koyduğu hedeflere ulaşılması amacıyla süreci hızlandırma ihtiyacı, 2000'lerin ilk yıllarından itibaren daha sonuç odaklı çalışmalar yapılmasına yol açmıştır. Bu çerçevede etkin yardımlara yönelik bir grup ilke belirlenmesinin, kalkınma ortaklarının²⁹ çabalarının uyumlu hale getirilmesi için önemli bir adım olabileceği düşüncesiyle hareket eden ülkeler ve uluslar arası kuruluşlar, 2002 (Roma), 2005 (Paris) ve 2008 (Accra) yıllarında üç toplantı gerçekleştirerek bir takım ilkeler ortaya koydular ve bu ilkelerin uygulamasını izlemeye başladılar.

Bu çalışmada yardımların daha etkili hale getirilmesi için temel ilkelerin oluşturulduğu Paris Toplantısı ve Deklarasyonu ele alınmakta ve yardımların etkinliğini artırmak amacıyla geliştirilen sektör çapında yaklaşımlar (SWAp) konusunda malumat sunulmaktadır.

2005 Paris Deklarasyonu

Kalkınma yardımlarının daha etkili bir çerçeve içine alınması gerektiğini düşünen gelişmiş ve gelişmekte olan 91³⁰ ülkenin bakanları ve 40 çok taraflı ve iki taraflı kalkınma kurumunun yetkilileri 2 Mart 2005 tarihinde Paris'te bir araya geldiler. Yardım meselesinin en önemli oyuncularını bir araya getiren Paris Toplantısı'nda, yardım konusunda çoktandır devam eden sorunların aşılması ve yoksullara daha iyi hayatlar kurmaları için fırsat sağlaması anlamında, yardım miktarının artırılması taahhüdünün ötesinde, çok önemli adımlar atılmıştır. Kalkınma performansının geliştirilmesi için yardım miktarının artırılmasının yanında, yardımların dağıtımının ve yönetiminin reformdan geçirilerek daha etkili bir hale getirilmesini amaçlayan toplantının ardından yayınlanan Paris Deklarasyonu şu alanlarda ivedilikle gelişme kaydedilmesi gerektiğini ifade ediyordu:

- Borç/Bağış alan ülkelerin ulusal kalkınma stratejilerinin ve planlama, bütçe ve performans değerlendirme sistemlerini geliştirmek,
- Yardımların, ülkelerin öncelikleri, sistemleri ve yöntemleriyle uyumluluğunun artırmak ve bu ülkelerin kapasitelerinin geliştirilmesine destek olmak,
- Bağış veren ve alan ülkelerin, kalkınma politikaları, stratejileri ve uygulama performansı yönünden yurttaşlarına ve parlamentolarına karşı hesap verme sorumluluğunu geliştirmek,
- Yardımların mümkün olduğu kadar uygun maliyetli olması amacıyla girişimlerin tekrarlanmamasını önlenmek ve bağış verenlerin faaliyetlerini rasyonelleştirmek,

²⁹ Kalkınma Ortakları kavramı donör ülkelerin yanı sıra yardım alan ülkeyi de içine alan kapsayıcı bir kavramdır.

³⁰ Türkiye de toplantının katılımcıları arasındaydı.

- İşbirliğine dayalı faaliyetleri ve bağış alan ülkenin öncelikleri, sistemleri ve yöntemleri ile işbirliği yapmayı kolaylaştırmak amacıyla bağış verenlerin politikalarını ve yöntemlerini reformdan geçirmek ve basitleştirmek,
- Kamu mali yönetimi, satın alma, denetim-kontrol ve çevre değerlendirmesinde borç/bağış alan ülke sistemlerinin performans ve hesap verebilirlik standartlarının ve düzeylerinin belirlenmesi.

Paris toplantısına katılan ülkeler, yardımları daha etkili hale getirmek amacıyla beş temel ilke ortaya atmışlardır. Bu ilkelerden ilki, **“sahiplenme”dir**, yani gelişmekte olan ülkeler, yolsuzluğun azaltılması amacıyla kendi stratejilerini belirlerler, kurumlarını geliştirirler ve yolsuzlukla mücadele ederler. İkinci ilke **“işbirliği”dir**. Buna göre, bağış yapan ülkeler yukarıdaki hedeflere ulaşmak için işbirliği yaparlar ve yerel sistemleri kullanırlar. Yani bağış yapan ülkeler hazırlık aşamasından sürecin sonuçlanmasına dek hem kendi aralarında hem de borç/bağış alan ülkelerin hükümetleriyle hareket ederler ve mümkün olduğu ölçüde yereldeki sistemleri, yapıları ve yöntemleri izlerler ve bunların kapasitesini artırırılar. Üçüncü ilke, **“uyumlaştırma”dır** (harmonizasyon), yani tekrarları engellemek için bağış yapan ülkeler eşgüdüm içinde çalışırlar, kullandıkları yöntemleri basitleştirirler ve aralarında bilgi paylaşımı yaparlar. Dördüncü ilke olan **“sonuç odaklılık”**, gelişmekte olan ülkelerin ve bağış yapanların odaklarını kalkınmanın sonuçlarına ve bu sonuçların ölçümüne yoğunlaştırmaları gerektiğini anlatır. Son ilke olarak **“müşterek sorumluluk”**, bağış yapan ve alan ülkelerin, kalkınma sonuçları konusunda hep birlikte sorumlu olduklarını anlatır.

Paris Deklarasyonu’nun yardımların kalitesini ve kalkınmaya etkisini artırmak konusunda on yıllardır yürütülen çalışmalar için bir dönüm noktası olduğunun bilincinde olan katılımcılar, Deklarasyon’un sonuçlarını ve etkilerini değerlendirmek üzere gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bağımsız değerlendiricilerden oluşan bir grup kurdular. Grup, 2007-2011 yılları arasını içine alan 22 ortak ülkeyi ve 18 bağışçı kuruluşu kapsayan 50 çalışmanın ardından Paris Deklarasyonu’nun hem kendisini, yardımların etkinliğine katkısını hem de kalkınma sonuçlarına etkisini inceleyen bir değerlendirme raporu hazırladı.

Paris Toplantısı ve Deklarasyonu daha etkili yardım ve yoksullukla mücadele için önemli bir dönüm noktasını oluşturmakla beraber bu alanda atılan ilk adım değildir. Uzun yıllardır yardımların etkinliğini artırmak için çabalar mevcuttu. Bunlardan en önemlilerinden bir tanesi **“sektör çapında yaklaşımlardır”** (sector wide approaches – SWAp). Geleneksel proje yaklaşımlarının yarattığı sorunların üstesinden gelinebilmesi üzerine 1990’larda uygulanmaya başlanan **“sektör çapında yaklaşımlar”** aşağıda ele alınmaktadır.

SWAPlar (Sector Wide Approaches-Sektör Çapında Yaklaşımlar)

Sektör çapında yaklaşımlar (SWAp), kalkınma ortaklarının işbirliği halinde bir hükümet odaklı programı, bir sektör ya da alt sektör için eşgüdüm halinde destekledikleri bir yaklaşımdır. Bir sektöre yönelik SWAp kapsamına dâhil olan tüm finansörler, hükümetin liderliğinde tek bir sektör politikasını ve harcama programını destekler. Bunu yaparken finansörler sektör çapında ortak yaklaşımlar benimserler ve tüm fonların harcanmasında ve hesabının verilmesinde hükümetin yöntemlerini temel almayı öncelik olarak kabul ederler.

SWApları, bağışçıların kaynaklarının kalkınmaya etkisini artırmak, bağışı alan ülkelerin karşı karşıya kaldığı işlem maliyetlerini azaltmak ve tüm sektörün kaynaklarının yönetilmesi konusunda bağış alan ülkenin kurumlarını güçlendirmek amacıyla geleneksel yatırım projelerine alternatif olarak geliştirilmiştir.

SWApları neden ve nasıl ortaya çıktı?

SWApları, 1990’larda geleneksel proje yaklaşımının yarattığı hayal kırıklığının sonucunda Afrika’da ortaya çıktı. Geleneksel proje yaklaşımları parçalı, bağışçılar tarafından yönlendirilen, bağış alan ülkeyi yüksek işlem maliyetleriyle karşı karşıya bırakan ve kalkınma sorunlarını çözmede çok az etkiye sahip yaklaşımlardı. Dahası çok sayıda bağışçının ve yardım projesinin yarattığı maliyetler, ülkelerin zaten zayıf olan yönetim kapasitesini daha da zayıflattı. Bunun sonucunda da kamu sektörü harcamaları, birbirleriyle uyumlu olmayan politikalara, önceliklere ve hizmet standartlarına sahip destek projelerinin plansız bir toplamı haline geldi.

Tüm bu olumsuzluklar, 1990’lara gelindiğinde hem bağış yapan ülke ve kurumların hem de bağış alan ülkelerin, yardımların kalkınmaya etkisini artırmak için bir sektöre yönelik tüm yardım kaynaklarının, hükümet odaklı tek bir sektör stratejisini ve harcama programını desteklemesi gerektiği sonucuna varmalarını sağladı. Bu tür bir yaklaşım ayrıca bağışçıların hazırlık ve uygulama kurallarını ve yöntemlerini uyumlu hale getirerek ortak programlama, ön değerlendirme, izleme ve değerlendirme mekanizmalarına sahip olmalarını ve tercihen alıcı ülkenin kullandığı mali yönetim ve denetim sistemlerini kullanmalarını sağlayabilirdi. Böylelikle geleneksel proje yaklaşımlarının hem bağışçılar hem de alıcı ülkeler üzerine yüklediği işlem maliyetlerini düşürmeleri mümkün olabilirdi.

1990’ların başında uygulanmaya başlanan SWApları, 2000’lerin ortalarından itibaren yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Öyle ki 1990’larda yalnızca Afrika kıtasında ve düşük gelirli ülkelerde kullanılan yaklaşım, 2000’lerle birlikte artık Brezilya, Polonya gibi orta gelirli ülkelerde de kullanılmaya başlanmıştır. Günümüzde birçok çok taraflı kalkınma bankası da artık SWAplara yer vermektedir. Ayrıca SWApları, bağış veren ülkeler tarafından kalkınmanın finansmanının uyumlu hale getirilmesi, ülke sistemlerinin kullanılmasının cesaretlendirilmesi ve gerekli olduğunda bu sistemlerin güçlendirilmesi için etkin bir araç olarak görülmektedir.

SWApların kalkınmaya katkıları

SWApların, hem bağış yapanlar hem de alanlar tarafından son yıllarda artan bir şekilde talep edilmesinin nedeni her iki kesim için de pek çok avantajı beraberinde getirmesidir. Öyle ki SWApları;

- Borç/Bağış alan ülkenin hükümetinin o sektöre yönelik kalkınma vizyonunu destekleyerek, sahiplenmeyi sağlıyor ve yerel liderliği güçlendiriyor,
- Üzerinde anlaşılmış tek bir sektör stratejisi ve harcama programı kapsamında işbirliğinin yapılmasını sağlıyor,

- Benzer girişimlerin birden fazla kez yapılmasının önlüyor, en azından tekrarların azalmasına yardımcı oluyor,
- Kaynak dağılımının etkinliğinin artırılmasına katkı veriyor,
- Kalkınmanın daha etkili bir şekilde yapılmasını sağlıyor,
- Borç/Bağış verenler arasındaki eşgüdümü geliştiriyor,
- Yöntemlerin uyumlu hale getirilmesini sağlıyor,
- Borç/Bağış alan ülkelerin işlem maliyetlerinin azaltılmasını sağlıyor,
- Borç alanların tek bir satın alma, mali yönetim ve harcama sistemi oluşturarak paralel sistemlerin yaratacağı idari külfetin azaltılmasına yardımcı oluyor,
- Borç alan devletin kullandığı yöntemlerin kullanılmasını sağlayarak o ülkenin kapasitesinin, sistemlerinin ve kurumlarının geliştirilmesi için fırsat yaratıyor,
- Çok taraflı kalkınma bankalarının ve yardım yapan/borç veren uluslararası kuruluşların yardım yöntemlerinin bir parçası haline geldikçe, bu kuruluşların destek mekanizmalarının uyumlu hale gelmesine yardımcı oluyor.

SWApları özellikleri

SWAplar, adından da anlaşıldığı üzere detaylı bir plan olmak yerine bir yaklaşımdır ve 1990'larda ortaya çıkışlarından bu yana pek çok değişiklik geçirmiş ve çeşitlenmiştir. Sektöre yönelik önemli kaynakların tamamının, hükümetin liderliğinde tek bir sektör politikasını desteklemesi, sektör genelinde ortak yaklaşımların uygulanması ve tüm fonların harcanmasında ve hesabının verilmesinde hükümet yöntemlerinin kullanılması SWApların tanımlayıcı özellikleridir.

- **Borç/Bağış alan ülkenin liderliği ve sahipliği:** Bir SWAp'ta kalkınma ortakları, hükümetin belirli bir sektör için hazırladığı kalkınma programına destek vermek için bir araya gelirler. Hükümet, programı yönetir ve sektörel kalkınma için sağlanan farklı mali ve teknik kaynakları harekete geçirir ve koordine eder. Ülkenin sahipliği SWApların başarısı için olmazsa olmazdır.
- **Ortak süreç:** SWAplar hükümet, kalkınma ortakları ve diğer paydaşlar arasında eşgüdüm gerektirir. Ayrıca tüm taraflar açıklık, bilgi paylaşımı ve danışma konularında taahhütte bulunmalıdır.
- **Üzerinde anlaşılan sektör politikası çerçevesi:** Hükümet, bağışçı ülkeler ve diğer paydaşlar arasında üzerinde bir anlaşma sağlanmış olan bir kapsamlı sektör politikası çerçevesinin varlığı, SWAplar için temel teşkil etmektedir. Bu politika çerçevesi genel olarak sektöre yönelik amaçları, ilkeleri ve öncelikleri ortaya koyar. Ardından bu çerçeve, sektörün amaçlarını ve bunlara nasıl ulaşılabileceğini ana hatlarıyla belirten bir orta vadeli sektör stratejisine dönüştürülür. Orta vadeli strateji de belli bir sürede yapılacak olan belli faaliyetleri içeren bir programa dönüştürülür. Yıllık faaliyet programları her yıl ortaklaşa gözden geçirilir ve gerek görüldüğü takdirde düzeltilir. Tüm kalkınma ortakları ve hükümet, kimin programın ne kadarını finanse edeceğini kararlaştırırlar. Kural olarak, SWAplarda kalkınma ortakları, o sektöre, üzerinde anlaşmaya varılan program dışında yardımda bulunmayacaklarına dair söz verirler. Böylelikle kaynakları üzerlerinde anlaşmaya varılan önceliklere yoğunlaşırlar ve

kalkınma girişiminin daha etkili olmasını sağlarlar. Benzer biçimde hükümet de sektöre yönelik SWAp dışında kalan yardımları kabul etmez.

- **Harcama çerçevesi ve kaynak havuzu:** Sektör politikası çerçevesi ve hükümetin orta vadeli kamu harcamaları, bir sektöre yönelik harcama çerçevesini ve kaynak elverişliliğini ifade etmekte kullanılır. Harcama çerçevesi, sektöre yönelik yeterli düzeyde kaynağın var olduğundan emin olmak için kilit mekanizmadır ve sektöre en büyük katkıyı verecek şekilde öncelikli alanları finanse etmek amacıyla kullanılır. Tüm bu çerçeveler ve programlar zaman içinde gerektiği takdirde yenilenebilir ve/veya düzeltilebilir.
- **Uyumlu ön değerlendirme ve uygulama mekanizmaları:** Borç/hibe veren (donör) ülkeler, ortak programlama, ön değerlendirme, gözden geçirme, izleme ve değerlendirme aracılığıyla kendi hazırlık ve uygulama süreçlerini uyumlu hale getirmeyi amaçlarlar.
- **Yerel sistemlerin ve yöntemlerin uygulanması:** Kalkınma ortakları tek bir satın alım, mali yönetim, harcama, raporlama ve denetim sistemine sahip olmaya çalışırlar. Önemli olan paralel sistemler oluşturmak yerine, hükümetin kendi kurumlarını, yöntemlerini, sistemlerini ve personelini kullanmak ve bunları güçlendirmektir.

SWApları finansmanı

SWApları, farklı şekillerde finansman sağlar: Havuzda toplanan fonlar, havuzda toplanmayan fonlar ve bunların farklı düzeylerdeki karışimleri.

- **Havuzda toplanan fonlar:** Tüm kalkınma ortaklarının sektöre yönelik fonlarını ortak bir hesaba yatırdıkları ve buradan harcama yaptıkları düzenlemedir. Tüm katılımcılar ortak satın alma, mali yönetim ve harcama yöntemlerini kullanırlar. Bu fonlarda yöntemlerin uyumlu hale getirilmesi için iki yol kullanılır. Bunlardan ilki ve daha çok tercih edileni, ortak hesabı, kendi satın alma ve mali yönetim yöntemlerini kullanarak hükümetin yönetmesidir. İkinci yöntemde ise, tüm tarafların üzerinde anlaşmaya vardıkları ortak finansör yöntemleri kullanılır ve hesabı finansörlerden biri diğerleri adına yönetir. Bu yöntem genellikle ülkenin yöntemlerinin kullanılmasının riskli olduğu durumlarda tercih edilir.
- **Havuzda toplanmayan fonlar:** Bu fonlar, geleneksel yatırım kredilerinde olduğu gibi her bir finansörün özel amaçlı hesabında yer alır ve her bir finansörün kendi satın alma, mali yönetim ve harcama kurallarını ve yöntemlerini izler. Fonların ayrı hesaplarda bulunması, finansörler tarafından kullanılan tüm yöntemlerin birbirinden farklı olduğu anlamına gelmemektedir. Yöntemlerin uyumlu olduğu durumlarda bu ortak yöntemler kullanılır. Böylelikle işlem maliyetlerinin azaltılması sağlanabilir. SWApları daha yaygın olarak uygulandıkça, finansörler tarafından kullanılan yöntemlerin de zamanla daha uyumlu hale gelmesi beklenmektedir.

Mali yönetimin güvenilirliğine ilişkin düzenlemeler. (fiduciary arrangements)

SWAplarda bağlamında mali yönetim, program kaynaklarının etkili bir şekilde ve arzu edilen amaçlar için kullanıldığı konusunda güvence vermelidir. Ayrıca bu düzenlemeler, farklı

finansör isteklerinin kullanımını minimize ederek alıcı ülkeler üzerindeki işlem maliyetlerini düşürmeli ve bu ülkelerin satın alım ve mali yönetim kapasitelerinin güçlenmesine katkı sağlamalıdır. Bu, özellikle havuzda toplanan fonlar kullanıldığında önemli hale gelir.

Bir SWAp'ın hazırlık aşamasında, ilgili sektör kurumlarının hükümet-finansör ortaklığında satın alma ve mali yönetim değerlendirmeleri yapılmalıdır. Bu değerlendirme, ülkenin mali yönetim ve satın alma kapasitesini belirlemeli, zayıf yanlarını ortaya çıkarmalı ve bu sistemleri güçlendirmek ve finansörlerin karşı karşıya bulunduğu mali riskleri ortadan kaldırmak için öneriler geliştirmelidir. Bu değerlendirmelerin sonuçları tüm taraflarla paylaşılmalıdır.

Projenin uygulanması süresince SWAp'ın satın alma ve mali yönetimi hem alıcı ülke hem de finansörler tarafından denetimlerin ve raporlamaların düzenli bir biçimde gözden geçirilmesi yoluyla ortaklaşa izlenmelidir. Böylelikle bilgi asimetrisinin önüne geçilebilir ve gerektiği takdirde tüm paydaşların katılımıyla ortak önlemler alınabilir.

EK:5 MALTA İZLANDA ve GÜNEY KIBRIS'TA REFORM SÜRECİ veya GÜNDEMİ

Güney Kıbrıs Rum Yönetimi Reform Gündemi

GKRY de Orta Vadeli Harcama Çerçevesini güçlendirmek ve yaygınlaştırmak için kolları sıvamıştır. 2010-2014 yıllarını kapsayan İstikrar Programı Raporunda³¹:

- Harcama kurallarının kurumsallaştıran, harcamacı bakanlıklara daha fazla yetki devreden aynı zamanda da hesap verebilirliklerini artıran bir Orta Vadeli Bütçe Çerçevesinin uygulanacağı,
- Bağlayıcı mali kural uygulamasına ilişkin birincil yasal çerçevenin oluşturulacağı
- Kamu borç ve nakit yönetiminin iyileştirileceği ifade edilmektedir.

Kıbrıs'ta Orta Vadeli Bütçe Çerçevesi IMF'nin de teknik desteğiyle 2007 yılından itibaren aşamalı olarak uygulamaya sokulmuştur. Öncelikle üç bakanlıkta pilot uygulaması başlatılan OVBC, 2012 yılına kadar aşamalı olarak bütün kuruluşlara yaygınlaşacaktır. Kuruluşlar 2013 bütçe tekliflerini hem eski bütçe hem MTBC kapsamındaki formatta hazırlayacaklardır. 2014 yılından itibaren OVBC tek başına kullanılmaya başlanacaktır. Bu süre zarfında hazine dairesi yeni OVBC ile uyumlu Mali Yönetim Muhasebe Sistemini uygulamaya sokacaktır. OVBC ile ilgili uygulamaya yönelik hususlar ile mali disiplini sağlamaya yönelik ek mali kurallar bağlayıcılığı güçlendirmek amacıyla yasalaştırılacaktır. Yeni yasanın 2011 yılı sonundan önce meclise sunulması planlanmaktadır.

İzlanda Reform Gündemi:

İzlanda 2008 yılında ciddi bir mali kriz yaşamıştır. Ülkenin en büyük üç bankası millileştirilmek durumunda kalmış, ülkenin para birimi sermaye kaçıışı nedeniyle büyük oranda devalue edilmiştir. İzlanda IMF ile standby anlaşması imzalamış ve Ortodoks olmayan, sıra dışı bir program uygulamaya sokmuştur. Program kapsamında sermaye hareketleri kısıtlanarak izne bağlanmış, durgunluğa karşı mali genişlemeye izin verilmiş, bankacılık kesiminin yükümlülükleri kamulaştırılmış ve bankacılık sistemini yeniden düzenlemek üzere bir program uygulamaya sokulmuştur. İşçi ve işveren kesimleri program etrafında uzlaşma yapmışlardır. IMF sürece 2.1 milyar Dolar destek vermiştir. Mali istikrarın sağlanması daha sonraya bırakılmıştır. Nitekim devlet borçları GSYH'ya oranla 2007'de %24 seviyesinden, 2010 sonunda %93 seviyesine çıkmıştır. Bunun üzerine Maliye Bakanlığı mali istikrarı sağlamak üzere 2012-2015 yılını kapsayan bir program hazırlamıştır. Bu programın hedefi borç stokunu 2020 yılına kadar Maastricht kriteri olan %60'ın altına çekmektir. Ana unsurları: 1- Yerel yönetim, KİT ve merkezi yönetim harcamaları sınırlamak üzere mali kural ve limitler, 2-Yeni vergiler, vergi artışları ve vergi muafiyetlerinin sınırlandırılması, 3-Kamu ihale sistemi rekabeti geliştirmek amacıyla gözden geçirilmesi. 4-İşsizliği azaltmak için çeşitli aktif işgücü politikaları 5-İşsizlere ve işini kaybetmişlere yönelik sosyal yardımların

³¹ Stability programme of the Republic of Cyprus" 2010-2014 Ministry of Finance, April 2011,

artırılması 6-Hanehalkı ve şirketlerin borçlarının yeniden yapılandırılması. Ayrıca mali sistemin tekrar ayağa kalkabilmesi için kapsamlı bir rehabilitasyon programı da uygulanmıştır.

Malta Kamu Reformu

1980'lerin sonunda Malta Hükümeti kamu yönetimini gözden geçirmek üzere bir çalışma başlatır ve bu süreci yönetmek üzere Kamu Yönetimi Reform Komisyonu oluşturur. Çalışma Kamu yönetiminde ciddi sorunlar tespit eder:

1. Dairelerin bir misyon duygusu yoktur.
2. Liderlik eksiktir
3. Personel alımında ve istihdamında sorunlar
4. Personel ödüllendirme ve disiplin mekanizmasında sorunlar
5. Becerilerde ve deneyimde eksiklik
6. Aşırı merkezi karar alma süreçleri
7. Sonuçtan çok süreçlere odaklı sistem
8. Kısa vadeli, reaktif yönetim
9. Planlamada ve politika analizinde kapasite sorunları

Komisyon bu sorunların çözümüne yönelik olarak, yöneticilere hesap verme sorumluluğuna dayalı bir yetki devri, kamu yönetiminde yetki ve sorumluluklarıyla pozisyonların ve bunlara yönelik iş tanımlarının oluşturulması, teknoloji ve bilgi işlem altyapısının iyileştirilmesi, sonuçlara odaklı bir denetim sistemi ve performans programı uygulaması önermiştir. 1990'lardan itibaren reform uygulaması bu öneriler etrafında şekillenmiştir.

Bu rapor KKTC Devleti hde Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi" (KKTC-FOKUS) kapsamında hazırlanmıştır.

Proje 2010 yılında KKTC ve TC tarafından imzalanan protokol kapsamında hazırlanan "2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı"nda yer alan araştırma çalışmalarından biridir. Çalışmayı Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Nisan 2011-Haziran 2012 tarihleri arasında yürüterek tamamlamıştır.



978-9944-927-58-1