

# MALİ SAYDAMLIK

---

# İZLEME RAPORU

---

**M. FERHAT EMİL**

**H. HAKAN YILMAZ**



Şubat 2004

## **M. FERHAT EMİL**

**Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden (Mülkiye Mektebi) 1977 yılında mezun oldu. 1978-2003 yılları arasında Hazine Müsteşarlığında çeşitli görevlerde bulundu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Bilkent Üniversitesinde yarı zamanlı öğretim görevlisi olan Ferhat Emil aynı zamanda TESEV İyi Yönetişim Programı yöneticisidir.**

## **H. HAKAN YILMAZ**

**Gazi Üniversitesi Maliye Bölümünden 1987 yılında mezun oldu. 1997-1999 yılları arasında Amerika'da Columbia Üniversitesi The School of International and Public Affairs bölümünde yüksek lisans eğitimini tamamladı. 1988-1992 yılları arasında Sayıştay Başkanlığında Denetçi olarak görev aldı. 1993 yılından beri DPT'da Planlama Uzmanı olarak çalışmaktadır. H. Hakan Yılmaz ODTÜ İktisat Bölümünde ek öğretim görevlisi olarak Türk Mali Sistemi dersi vermektedir.**

**M. FERHAT EMİL**  
**H. HAKAN YILMAZ**  
**MALİ SAYDAMLIK İZLEME RAPORU**

**TESEV YAYINLARI**  
**ISBN 975-8112-44-9**

**TASARIM DANIŞMANLIĞI BEK**  
**KAPAK TASARIMI BÜLENT ERKMEN**  
**KİTAP TASARIMI YETKİN BAŞARIR, BEK**  
**BASIM YERİ PRINT CENTER**

Bu kitabın tüm hakları saklıdır. Kitabın hiçbir bölümü, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan, hiçbir elektronik veya mekanik formatta ve araçla (fotokopi, kayıt, bilgi depolama vb.) çoğaltılamaz.

**COPYRIGHT © ŞUBAT 2004 TESEV**

**TESEV**  
**BANKALAR CADDESİ NO:2**  
**MİNİERVA HAN, KARAKÖY 80020**  
**İSTANBUL**  
**TEL:+90.212.292.89.03 PBX**  
**FAX:+90.212.292.90.46**  
**info@tesev.org.tr.**  
**www.tesev.org.tr**

**Bu kitapta yer alan görüşler yazarlara aittir ve  
bir kurum olarak TESEV'in görüşleriyle  
bire bir örtüşmeyebilir.**

# MALİ SAYDAMLIK İZLEME RAPORU

M. FERHAT EMİL  
H. HAKAN YILMAZ





## SUNUŞ

TESEV Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı ülkemizin 21'inci yüzyıl başında karşı karşıya olduğu en önemli sorunlardan birisi olarak gördüğü saydamlığın sağlanması ve yolsuzlukla mücadele konularının kamuoyunda daha iyi anlaşılması ve bu konuları toplum adına takip etmek amacı ile İyi Yönetişim Programını başlatma kararı almıştır. Bu başlık altında 12 alanda projeler geliştirilmesi ve bunların kamuoyunun gündemine taşınması TESEV'in demokratikleşme ve Avrupa Birliği çalışmaları ile birlikte en önemli uğraşı alanlarını oluşturacaktır.

Bu oniki proje esas olarak kamuda mali saydamlığın sağlanması, kamu borcunun oluşma nedeleri ve ekonomi politiği, kamuda reform yasalarının içsel tutarlılığının izlenmesi, bankacılık ve enerji sektörlerinde regülasyon ve riskler, hükümetin yolsuzlukla mücadele programının takibi, bürokrasi ve yerel yönetimlerde yolsuzluk algılaması, müteahhitlik sektöründe yolsuzluk eğiliminin nedenleri, vatandaşın bilgi edinme hakkı mevzuatının izlenmesi ve topluma bu konuda eğitim verilmesi, kamu harcamalarından toplumun hangi kesimlerinin yararlandığı buna karşılık vergilerin hangi kesimlerce ödendiği, savunma harcamalarının denetim mekanizmaları, yerel yönetimlerde yönetim sorunu gibi alanlarda yapılacak çalışmaları kapsamaktadır. Bu çalışmalar bir defalık çalışmalar olmayıp, sonuçlarının takibi ve kamuoyunun gelişmelerden haberi kılınması ve siyaset mekanizması üzerinde demokratik bir denetim mekanizması oluşturulması programın önemli bir özelliğidir.

İşte bu kapsamda hazırlanan " Mali Saydamlık İzleme Raporu " temelde kamuda kaynak kullanımı ile ilgili önemli bir soruna parmak basmakta ve bu raporda geliştirilen algılama endeksi ile kamu sektörünün kaynakları kullanırken ne ölçüde saydam bir yapı sergilediği konusunun izlenmesine imkan vermektedir.

Çalışmayı hazırlayan Ferhat Emil ve Hakan Yılmaz'a ve katkıda bulunan herkese teşekkürlerimizi sunuyoruz.

**Dr. Şerif Sayın** TESEV Direktörü

## ÖNSÖZ

TESEV tarafından başlatılan "İyi Yönetişim Programı" çerçevesinde üstlenilen bu çalışmada esas olarak günümüzde giderek önem taşıyan mali saydamlık meselesinin özünde ne olduğuna değinilmekte ve mali saydamlığın ülkemiz kamu yönetiminin özellikleri de dikkate alınarak ölçülmesine yönelik bir endeks oluşturulması amaçlanmaktadır.

Çalışmamızın devamı süresince son yıllarda kamuda kaynak tahsis sürecinin iyileştirilmesine yönelik olarak birlikte çalıştığımız pek çok arkadaşımızın değerli katkı ve eleştirilerinin çalışmanın olgunlaşmasında büyük rolü olmuştur. Bu açıdan Sacit Yörüker, Fikret Gülen, Hakan Özyıldız, Baki Kerimoğlu, Ahmet Kesik ve Erdal Kenger'in adlarını özellikle belirtmemiz gerekiyor. Raporun Ankara ve İstanbul'da yapılan çalıştaylarına katılan, görüş ve eleştirileri ile raporun ve endeksin oluşturulmasına katkı veren Emin Dedeoğlu, Özhan Üzümcüoğlu, Memduh Can Erdem, Yasemin Hürcan, Özlem Temizel, Baran Özeren, Serdar Süngü, Mustafa Ekinci, Necip Polat, Orsoy Girgiç, Vecdi Seviğ, Maruf Buzcugil, Ali Bilge, Eşref Ayaş, İzak Atiyas, Eser Karakaş ve Burhan Şenatalar'a özellikle teşekkür ediyoruz. Bu dönem boyunca TESEV Direktörü Şerif Sayın'ın da değerli katkı ve yardımlarını ayrıca belirtmeliyiz. Bu çalışmanın olgunlaştırılmasında IMF Kamu Maliyesi Departmanından William Allan, Center for Budget Policies and Priorities'den Joel Friedman ve Oxford Analytica'dan Juan Garin ile yaptığımız tartışma ve görüş alışverişinden de yararlandık. Kendilerine de teşekkür borçluyuz. Metnin son hale getirilmesinde yardımlarından ötürü Beruh Yılmaz'a ayrıca teşekkür ediyoruz.

Bu görüş ve katkılar ışığında oluşturduğumuz Mali Saydamlık Değerlendirme Formu üçüncü bölümde ayrıntıları ile açıklandığı gibi Maliye, Hazine, DPT ve Sayıştay mensuplarından, ayrıca bu alandaki ilgi ve tecrübeleri ile temayüz etmiş akademisyen, ekonomi basını ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan uzmanlar tarafından doldurularak 2004 başında ülkemizdeki mali saydamlığın derecesi tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmanın her altı ayda bir tekrarlanarak hükümetlerin bu alanda attığı adımların izlenmesi ve sonuçlarının kamuoyuna duyurulması en önemli amaçlarımızdan birisidir. Endeksin ve metodolojisinin bu süre içinde daha da olgunlaştırılması da bir diğer amacımızdır. Raporun hazırlanmasında ve endeksin değerlendirilmesinde

emeği geçen herkese tekrar teŖekkür etmeyi borç biliriz. Her zaman olduğu gibi bu alıŖmada ortaya konulan görüŖler, yöntem ve değerlendirme sonuçları ne adı geçenleri ne de temsil ettikleri kuruluşları bağlamaktadır. Bu konudaki hata ve noksanların tümünden alıŖmanın yazarları sorumludur.

Ferhat EMİL  
H.Hakan YILMAZ



# İÇİNDEKİLER

<b>SUNUŞ</b>	5
<b>ÖNSÖZ</b>	6
<b>GİRİŞ</b>	9
<b>BÖLÜM I</b>	
<b>MALİ SAYDAMLIK: TEMEL SORUNLAR VE DİNAMİKLER</b>	11
I.1 MALİ SAYDAMLIK SORUNUNUN ORTAYA ÇIKIŞI	11
I.1.1 MALİ SAYDAMLIĞIN ULUSLARARASI BOYUTU	11
I.1.2 MALİ SAYDAMLIĞIN ULUSAL BOYUTU	13
I.1.3 MALİ SAYDAMLIK DENİNCE NE ANLIYORUZ ?	15
I.2 MALİ SAYDAMLIK VE ÜLKEMİZDE DURUM	16
I.2.1 GENEL OLARAK SAYDAMLIK MESELESİNİN TÜRKİYE BOYUTU	16
I.2.2 MALİ SAYDAMLIĞIN ÖNEMİNİN ARTMASINA YOL AÇAN DİNAMİKLER	20
I.2.3 MALİ SAYDAMLIK ALANINDA YAPILAN ÇALIŞMALAR SONRASI 2000 İTİBARIYLA ÜLKEMİZDE DURUM TESPİTİ	26
I.2.4 MALİ SAYDAMLIK ALANINDA SON YILLARDA ATILAN ADIMLAR	30
<b>BÖLÜM II</b>	
<b>TÜRKİYE İÇİN MALİ SAYDAMLIK İZLEME ENDEKSİNİN OLUŞTURULMASI: ULUSLARARASI UYGULAMA VE STANDARTLAR, TÜRKİYE METODOLOJİSİ</b>	45
II.1 MALİ SAYDAMLIK DEĞERLENDİRME FORMU VE MALİ SAYDAMLIK İZLEME ENDEKSİ	45
II.2 ULUSLARARASI UYGULAMA VE STANDARTLAR	46
II.3 MALİ SAYDAMLIĞIN DEĞERLENDİRİLMESİNDE IMF DIŞINDA ULUSLARARASI FİNANSMAN ŞİRKETLERİNCE VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARINCA YAPILAN ÇALIŞMALAR	51
II.3.1 ULUSLARARASI PİYASALAR VE MALİ SAYDAMLIKTAN BEKLENTİLERİ	51
II.3.2 SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ ROLÜ	52
II.4 MALİ SAYDAMLIK DEĞERLENDİRME FORMUNUN YAPISI	53
II.5 MALİ SAYDAMLIK DEĞERLENDİRME FORMU ÇERÇEVESİNDE MALİ SAYDAMLIK İZLEME ENDEKS DEĞERİNİN HESAPLAMA METODOLOJİSİ	57
<b>BÖLÜM III</b>	
<b>MALİ SAYDAMLIK İZLEME ENDEKSİ TÜRKİYE SONUÇLARI</b>	59
III.1 MALİ SAYDAMLIK İZLEME ENDEKSİ TÜRKİYE GENEL SONUCU	59
III.2 ANA BÖLÜMLER İTİBARIYLA ENDEKS SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	42
IV. SONUÇ	71
<b>Ek 1 Türkiye için Saydamlık Değerlendirmesi</b>	73
<b>Ek 2 Bütçe Uygulamalarında İleri Aşamada Bulunan Bazı Ülkeler ve Türkiye</b>	102
<b>Ek 3A Avrupa Birliğine Aday Ülkelerde Kamu Mali Yönetimi ve Saydamlık Karşılaştırması</b>	103
<b>Ek 3B Avrupa Birliğine Aday Ülkelerde Mali Saydamlık Karşılaştırması (Devamı)</b>	104
<b>Ek 4 Terimler Sözlüğü</b>	105
<b>KAYNAKÇA</b>	109

# GİRİŞ

Bu çalışmanın temel konusu mali saydamlık alanında ülkemizdeki mali yönetim sisteminin performansını takip edip değerlendirebilecek bir sistem geliştirmektir.

Saydamlık kamuoyunda şimdiye kadar soyut bir kavram olarak algılanmış fakat içinin teknik anlamda doldurulması hep geri planda kalmıştır. Ancak, son zamanlarda yaşanan krizler, toplumun dikkatinin giderek kamuda israf edildiği ileri sürülen kaynakların kullanımını üzerine çevrilmesine ve özellikle yolsuzluklarla kamuda saydam olmayan uygulamalar arasındaki bağlantıların daha bir göze çarpar olması yeterli sayılmasa da dikkatlerin bu alan üzerine yoğunlaşmasına yol açmıştır. Halbuki, bu gelişmelerden çok daha önce mali saydamlık konusu uluslararası finansal kuruluşların ilgi alanı içine girmiş bulunmaktadır.

Çalışmamız öncelikle bu artan ilginin kaynaklarına değinmekte ve bu bağlamda birinci bölümde saydamlık talebinin uluslararası ve ulusal boyutunun arkasında yatan dinamikleri ele almaktadır. Bir başka deyişle, ülkemizde bu talebin şimdiye kadar yeterince mevcut olmamasının nedenleri ile kriz sonrası mali saydamlık sorunsalının nasıl ele alındığı yine bu bölümün konusu olmaktadır. Bu doğrultuda, 2000 yılından itibaren IMF Mali Saydamlık raporu ile yapılan tespitler ve Dünya Bankası ile yürütülen ortak çalışmalar ve daha önemlisi bu konuda ekonomi bürokrasisi tarafından geliştirilen inisiyatifler sonucu hazırlanan raporlar ışığında mali saydamlık alanında atılan adımlar da bu bölümde değerlendirilmektedir. Yine bu bölümde konunun teknik ve güncel ayrıntılarına ilişkin bazı açıklamalar da "kutu" içinde yer almaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümü birinci bölümde ortaya çıkan saydamlık gereksiniminin somut bazda değerlendirilmesine ve hükümetlerin bu alanda atacağı adımların takip edilmesine imkan verecek bir değerlendirme sistemi oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda öncelikle IMF tarafından geliştirilen Mali Saydamlık En İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün yapısı ve sorunları tartışılmakta ve son yıllarda önem kazanan sivil toplum örgütlerinin bu sürece katkısı irdelenmektedir. Bu çalışmalardan da yola çıkarak oluşturmayı amaçladığımız sistem için esas olarak IMF tarafından geliştirilen metodolojiyi takip etmekle beraber; tasarlanan yapı daha statik

bir nitelik taşıyan IMF metodolojisine oranla çok daha kapsamlı, ülkemiz mali yönetim sisteminin özelliklerini dikkate alan ve böylece sistemde yapılacak düzeltmelerin de dinamik bir biçimde ve periyodik olarak izlenebileceği bir soru seti ve endeks hesaplama yöntemi üzerine oturtulmaktadır. Böylece endeks metodolojisi bir yandan uluslararası standartlar esas alınarak ülkelerarası karşılaştırmalar yapılması imkanını vermekte, bir yandan da oldukça karmaşık bir yapıya sahip olan kamu mali yönetim sistemimizin saydamlık derecesinin açığa çıkarılmasında gerekli olan ve bazısı çok teknik ve ülkemize özel sorularla sistemi değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Üçüncü bölümde, mali saydamlık izleme endeksi Türkiye sonuçları ele alınmıştır. Katılımcıların doldurdukları değerlendirme formu sonuçlarının sayısallaştırılması sonucu genel endeks değeri olarak Türkiye mali saydamlık izleme endeks değeri bulunmuştur. Ayrıca, altı ana ilke çerçevesinde elde edilen endeks değerleri de alt bölümler itibarıyla bu bölümde ayrıntılı bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Çalışmanın hem metin hem de özellikle değerlendirme formuna ait bölümlerinde yer alan bazı teknik hususlar ve kullanılan terminolojiye olabildiğince basitlik ve "saydamlık" kazandırılmaya çalışılmışsa da teknik olmayan bir okuyucu için rapor dilinin yine de açık olmadığının farkındayız. Esasen mali saydamlık ve kamu mali yönetimi ile ilgili olarak kaçınılmaz olarak kullanılan teknik dil ile ilgili olarak karşılaşılan bu sorun sadece ülkemize özgü değildir. Bu sorunun bir nebze de olsa üstesinden gelebilmek için raporun sonuna kullandığımız kavramlar ile ilgili bir terimler sözlüğü eklenmiştir. Bu sözlüğün hem konunun anlaşılmasına hem de daha genel olarak ülkemizde kamu maliyesi kitapları ve benzeri yayınlarda pek de fazla değinilmeyen bu gibi konularla ilgilenmek isteyenlere yardımcı olacağı düşünülmektedir.

## BÖLÜM I

# MALİ SAYDAMLIK: TEMEL SORUNLAR VE DİNAMİKLER

### I.1 Mali Saydamlık Sorununun Ortaya Çıkışı

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

*Saydamlık, bunun yanında hesap verilebilirlik gibi kavramların giderek daha çok konuşuluyor olmasının arkasında belli başlı iki neden bulunmaktadır.*

#### I.1.1 Mali Saydamlığın Uluslararası Boyutu

Son beş altı yıl içinde önce Latin Amerika daha ağırlıklı olarak da Uzak Doğu Asya'da ve en son ülkemizde yaşanan finansal krizler, bu alanda mevcut uluslararası yapıların (mimarinin) birçok zayıflığını ortaya koymuş bulunmaktadır. Bu zayıflıkların büyük bölümünün de ülkeler arasındaki büyük çaplı sermaye hareketleri ile ilişkili olduğu görülmektedir. Bu krizlerin en önemli sonucu küreselleşmenin yararları kadar önemli risklerinin de olduğunun farkına varılmasıdır. Bu anlamda küresel piyasaların üç türlü "piyasa başarısızlığından" etkilendiğini ileri sürmek mümkündür. Bunlardan birincisi asimetrik enformasyon olgusudur. Uluslararası yatırımcılar borç verdikleri ülkelerdeki mali durum ve ne olup bittiği konusunda o ülke otoritelerine göre daha az bilgi sahibidirler. Piyasa başarısızlığının ikinci unsuru negatif dışsallıklardır. Bilgi eksikliği ile de beslenen sürü psikolojisi bulaşma etkisi ile sadece bir ülkeyi değil benzer ülkeleri de sorunlar yumağı içine itebilir. Bu türden negatif dışsallıklar küresel piyasaların en önemli aksaklıklarından birisidir. Küresel Piyasa başarısızlığının üçüncü unsuru borç verenlerin herhangi bir olumsuzluk durumunda alacaklarını garanti altına

*Son beş altı yıl içinde önce Latin Amerika daha ağırlıklı olarak da Uzak Doğu Asya'da ve en son ülkemizde yaşanan finansal krizler, bu alanda mevcut uluslararası yapıların (mimarinin) birçok zayıflığını ortaya koymuş bulunmaktadır.*

alabilmelerine yardımcı olabilecek bir uluslararası sözleşme yaptırım hukukunun bu piyasalarda geliştirilememiş olmasıdır.

*Ülkelerde yaşanan ekonomik ve mali içerikli hareketler ile politika kararlarının ortak bir bazda takibi için kısaca "kodlar ve standartlar" olarak adlandırılan bazı düzenlemeler oluşturulmasına başlanmıştır.*

Bu gibi aksaklıkların sonucu olarak ortaya çıkan krizlerin bir daha olmaması veya olması halinde yaratacağı zararın en aza indirilmesi için bu türden piyasa başarısızlıklarının nasıl düzeltileceği ve bu konuda uluslararası kuruluşlara düşen görevlerin nasıl yeniden tanımlanacağı gibi hususlar özellikle 1997 yılından itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Bunun sonucunda, ülkelerde yaşanan ekonomik ve mali içerikli hareketler ile politika kararlarının ortak bir bazda takibi için kısaca "kodlar ve standartlar" olarak adlandırılan bazı düzenlemeler oluşturulmasına başlanmıştır.<sup>1</sup>

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

a. Makroekonomik Politika ve Verilerde Saydamlığın Sağlanması

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

b. Piyasa Mekanizmasının Kurumsal Altyapısının Güçlendirilmesi

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

c. Bankacılık ve Diğer Finans Sektörünün Düzenlenmesi ve Denetimi

- Bankacılık, Hisse Senedi, Sigorta sektörlerinde gözetim ve denetim

olarak özetlenebilir.<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> Uluslararası Finansal Mimarideki bu yapılanmalar ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz Emil (2002a) ve Eichengreen (1999)

<sup>2</sup> The New International Financial Architecture "Codes and Standards" and the Developing Countries, İngiliz Hükümetince hazırlanan metin (1998)

Gerçekten de krizler sonrası geliştirilen bu yaklaşımların odak noktalarından birisi ekonomilerde yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde ve yayınlanmasında ve kapsamında karşılaşılan sorunlar ve gecikmeler olmuştur. Bu anlamda ekonomideki en büyük aktör olan devletin kamu açıkları, maliye politikaları, borçlanma politikaları ve bunlara ilişkin hesaplarının incelenmesi giderek önem arz etmeye başlamıştır. Bu çerçevede, devletin hesap ve işlemleri konusunda açık olmaması, genel kabul görmüş standartlara göre bilgi üretmemesi, üretilen bilginin kamunun tüm faaliyetlerini izlemeye imkan verecek içerikte olmaması, bazı gizli yükümlülükler yaratılması, piyasa kurallarının yeterince etkin çalışmasını engelleyen temel faktörlerden biri olarak ele alınmaya başlanmıştır.<sup>3</sup> Özellikle uluslararası piyasaların ne kadar manipüle edilirlere edilsinler bir kere eldeki mevcut verilerin yetersiz, gizli, güvensiz ve bunlara dayanılarak alınan ekonomi ve maliye politikası kararlarının da yanlış olduğu kuşkusuna kapılmaları halinde çok çabuk ve olumsuz tepki vermeleri kamu maliyesi verilerinde saydamlık sorununu daha da ön plana çıkarmıştır. Sonuç olarak; kamu açıklarının gerçek boyutu, borç stoklarının sürdürülebilirliği ya da daha genel olarak kamunun kaynakları kullanabilme kapasitesi gibi konular ve bu alanlarda alınan maliye politikası kararlarının kalitesini sorgulayacak bir veri ve bilgi setinin her ülke için geçerli olabilecek standartlarının geliştirilmesinin önemi giderek daha fazla aciliyet kazanmıştır. Bu anlamda mali saydamlığın uluslararası boyutu ileride detaylı olarak ele alacağımız "IMF Mali Saydamlık En İyi Uygulamalar Tüzüğü" ve benzeri çalışmalar bünyesinde somutlaşmış bir biçimde bu sorunun üstesinden gelmek suretiyle uluslararası finansal mimarinin güçlendirilmesi ve finansal istikrarın sağlanmasında gerekli bir koşul olarak kendisini göstermektedir.

### **I.1.2. Mali Saydamlığın Ulusal Boyutu**

Mali saydamlık uluslararası boyutta bir ölçüde borç verenlerin risklerini azaltma ve alacaklarını garanti altına alma çabalarının bir unsuru olarak görülebilirse de kanımızca mali saydamlık aslında kendisini ulusal boyutta daha fazla "hissettirmesi gereken" bir konudur. Burada hissettirmesi gereken derken bu nokta özellikle vurgulanmak istenmektedir. Zira uzun zamandır bir çok ülkede o ülke vatandaşlarınca mali saydamlığın talep edilmesi ancak bu saydamlığın olmamasının maliyetleri hissedildiği ölçüde

*Gerçekten de krizler sonrası geliştirilen bu yaklaşımların odak noktalarından birisi ekonomilerde yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde ve yayınlanmasında ve kapsamında karşılaşılan sorunlar ve gecikmeler olmuştur.*

*Bir çok ülkede o ülke vatandaşlarınca mali saydamlığın talep edilmesi ancak bu saydamlığın olmamasının maliyetleri hissedildiği ölçüde mümkün olmaktadır.*

mümkün olmaktadır. Bunun ülkeden ülkeye değişen bir çok nedenleri olmakla beraber mali saydamlık meselesinin devlet hesaplarının karmaşıklığı, teknik boyutunun fazlaca uzmanlık gerektirmesi, devlet muhasebesi gibi mali saydamlıkla yakından ilgili konuların hemen her ülkede soğuk ve sıkıcı konular olarak algılanması gibi nedenlerle toplumların günlük yaşamlarında faiz, borsa, döviz gibi alanlara oranla fazlaca ilgi uyandırmadığını söylemek mümkündür. Özellikle sivil toplum tipi örgütlenmelerin az olduğu, vergi ödeme bilincinin pek bulunmadığı toplumlarda mali saydamlık kendiliğinden talep edilen bir konu olmaması yüksek bir olasılıktır.

*Bütçe hakkının kullanılmasında devlet hesaplarının saydamlığının çok büyük önemi vardır.*

Halbuki tarih boyunca iktisadi ve siyasi rejimlerin totaliterlikten demokrasiye doğru evrilmesinde ve yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım yetkilerinin kurallara bağlanmasında bütçeler birer sosyal sözleşme fonksiyonunu yerine getirmişlerdir.<sup>4</sup> Bu sosyal sözleşmenin aynı zamanda bir yetki devri içerdiğini gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Günümüzde bu yetki devri ulus adına onun temsilcisi durumunda olan parlamentonun bütçeyi onaylaması suretiyle icra organına kaynak bulmaya (vergi ve benzeri yükümlülükler salmaya) ve harcama yapmaya yetki vermesi şeklinde kendisini göstermektedir. Buna karşılık icra organı da devraldığı bu yetkinin siyasi ve hukuki sorumluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu anlamda, bütçe hakkının kullanılmasında devlet hesaplarının saydamlığının çok büyük önemi vardır. Zira toplumdan alınan kaynakların nasıl ve nereye kullanıldığının hesabının verilebilmesi bütçenin devlet ile toplum arasında bir sosyal sözleşme olma niteliğinin en önemli unsurudur. Bu hesabın kaynaklara tasarruf edenler tarafından en iyi biçimde verilebilmesi öncelikle toplumun bu konuda doğru biçimde bilgilendirilmesini gerektirmektedir.<sup>5</sup>

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

Durum böyle olunca mali saydamlık meselesinin ulusal boyuttaki önemi ilk aşamada daha çok finansal krizlerin etkisi ile ve bu konuda kendilerini görevli kılan uluslararası kuruluşların (IMF,

<sup>4</sup> Dedeoğlu et.all (2000) s.46

<sup>5</sup> Dedeoğlu et.all (2000) s.47



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

### I.1.3 Mali Saydamlık Denince Ne Anlıyoruz ?

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

*"...(saydamlık) biraz anneliği tanımlamaya benzemektedir. Onu gördüğünüzde tanırmış gibi olursunuz ancak bizzat oturup tanımlamaya kalktığınızda oldukça güç bir iş olduğunun farkına varırsınız."*<sup>6</sup>

Ancak bu alanda son yıllarda oluşturulan literatür ve özellikle IMF tarafından geliştirilen standartlar temelinde mali saydamlığı "devletin işleyişi ve yapısının, uygulayacağı maliye politikaları konusundaki niyetlerinin, devlet hesapları ve projeksiyonlarının kamuya açık olması" olarak tanımlamamız mümkündür. Ya da bu tür teknik tanımları bir kenara bırakarak saydamlığı halk diliyle devletin millettten aldığı kaynaklarla ne yaptığı hakkındaki tüm hikayeyi ve gerçekleri topluma doğru bir biçimde anlatması olarak da tanımlayabiliriz. Bununla bağlantılı olarak mali saydamlık "devletin yaptığı mali işlemlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği" bir durumu anlatır.<sup>7</sup>

*Saydamlığı halk diliyle devletin millettten aldığı kaynaklarla ne yaptığı hakkındaki tüm hikayeyi ve gerçekleri topluma doğru bir biçimde anlatması olarak da tanımlayabiliriz. Bununla bağlantılı olarak mali saydamlık "devletin yaptığı mali işlemlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği" bir durumu anlatır.*

Saydamlık anlaşılacağı gibi bilgi vermektir. Bilgi doğru karar vermeye, verilen doğru kararlar da iktisat politikalarında ve uygulamalarında daha iyi sonuçlar alınmasına yardımcı olur. Kuşkusuz burada verilecek bilginin sınırı, gizlilik derecesi ve

<sup>6</sup> Potter (1999)

<sup>7</sup> Mali saydamlığın kavramsal çerçevesi ve boyutu konusunda Atiyas, Sayın (2000)'de ve bu raporun ikinci bölümünde detaylı bilgiler yer almaktadır.



*Geçmişte piyasaları olumsuz etkileyebileceği düşüncesi ile pek çok bilgi verilmezken, bugün yeterli ve standartları belirlenmiş bilgiden tasarruf etmenin piyasaları yanlış yönlendireceği ve olumsuzluklara yol açacağı yaşanan dünyada değişik zamanlarda yaşanan krizlerden sonra daha belirgin bir hale gelmiştir.*

*Türkiye'de geçmişte mali saydamlık konusunun bugün anladığımız anlamda ele alınıp sorgulandığına pek o kadar şabıt olunmamıştır.*

*Türkiye'de devlet hesaplarının saydamlığı meselesi aslında uluslararası pratikle beraber önem kazanmaya başlamıştır.*

piyasaları etkileme boyutu ile de bağlantılıdır. Ancak, geçmişte piyasaları olumsuz etkileyebileceği düşüncesi ile pek çok bilgi verilmezken, bugün yeterli ve standartları belirlenmiş bilgiden tasarruf etmenin piyasaları yanlış yönlendireceği ve olumsuzluklara yol açacağı yaşanan dünyada değişik zamanlarda yaşanan krizlerden sonra daha belirgin bir hale gelmiştir.

## **I.2 Mali Saydamlık ve Ülkemizde Durum**

### **I.2.1 Genel Olarak Saydamlık Meselesinin Türkiye Boyutu**

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

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

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

Saydamlık aslında kendi başına talep edilen bir konu olmamıştır. Saydamlığın öneminin kavranmasında başta da belirttiğimiz

gibi bazı ön koşullar etkili olmaktadır. Bu önkoşullar gerçekleşmeden saydamlık talep edilemeyeceği gibi bu talebe karşılık verecek arzın yaratılması da mümkün olmamakta ve sonuçta taraflar (devlet ve vatandaş) olanla yetinmektedir. Şimdi bu önkoşulların neler olduğuna ülkemiz temelinde kısaca bakalım;

#### i. Vatandaşlık Bilinci ile Vergi Ödeme Bilinci Arasındaki Kopukluğun Giderilmesi;

Bugün saydamlık talep etme durumunda olmanın birinci önkoşulu vatandaşın ödediği vergilerin nereye harcandığını sorgulamaya başlamasıdır. Gelişmiş ülkelerde vergi mükellefi olma başlı başına bir bilinç meselesi olarak algılanırken ne yazık ki ülkemizde ödenen vergilerin nereye gittiğini sorgulama ve bu anlamda devletten saydamlık talep etme bilincinin geliştiğini söylemek mümkün değildir. Bunun bir kaç nedeni olduğunu söylememiz mümkündür. Öncelikle ülkemizde vergi ve benzeri adlar altında topluma salınan yüklerin GSMH'ya oran olarak yüzde 30'ların üzerinde olduğu söylenmekle beraber<sup>8</sup> bu vergilerin önemli bir bölümü vatandaşın nihai vergi mükellefi olarak ödediği vergiyi kendisinin beyan etmesi şeklinde olmamaktadır. Vatandaş gelirine yönelik olarak ne kadar vergi ödediği ile değil eline geçen net ücretle ilgilenmekte vergiyi bir anlamda kendisinin ödediği yükümlülük olarak görmemektedir. Aynı şey sosyal güvenlik prim kesintileri içinde geçerlidir. Ayrıca, vergi mükellefi olma bilincini özellikle bu dönemde olumsuz etkileyen iki faktörden de bahsetmek mümkündür. Bunlardan ilki toplam verginin yüzde 40'ına yakın kısmının devletin nihai vergi mükellefi ve vergi sorumlusu olarak ödemesidir. Bu durum vergi yükünün yeterince hissedilmemesinde önemli bir rol oynamaktadır. İkinci faktör ise, dolaylı vergilerin toplam vergi tahsilatı içindeki payının son dönemde hızla yükselerek yüzde 70'e yaklaşmasıdır. Böylece beyana dayalı vergi tabanını göreceli olarak azalmıştır.<sup>9</sup> Dolayısı ile vergi tabanının dar olması nedeni ile kalan kısmı ödeyenlerin haricinde hiç vergi ödemeyen çoğunluğun saydamlık talep etme gibi bir sorunları olmadığı düşüncesindeyiz.

*Bugün saydamlık talep etme durumunda olmanın birinci önkoşulu vatandaşın ödediği vergilerin nereye harcandığını sorgulamaya başlamasıdır.*

*Vatandaş gelirine yönelik olarak ne kadar vergi ödediği ile değil eline geçen net ücretle ilgilenmekte vergiyi bir anlamda kendisinin ödediği yükümlülük olarak görmemektedir.*

*Vergi ödemeyen çoğunluğun saydamlık talep etme gibi sorunları olmadığı düşüncesindeyiz.*

<sup>8</sup> 2002 yılında sosyal güvenlik primleri kesintileri dahil toplam vergi yükünün GSMH'ya oranı % 30.4 düzeyindeydi. Sosyal güvenlik primleri hariç tutulduğunda % 24.2 olan bu oranın 2003 yılında vergiye yönelik olarak alınan ilave tedbirlere rağmen vergi hasılatının hedeflenenin altında gerçekleşmesi nedeniyle yaklaşık aynı düzeyde gerçekleşmesi tahmin edilmektedir.

<sup>9</sup> Bu durum aslında önemli bir çelişkiye de parmak basmaktadır. Ülkemizde dolaylı vergilerin payı arttıkça vergi ödeme ve sorgulama bilinci arasında doğrudan bir ilişki kurulamaması ayrıca incelenmeye değer özellikler taşımaktadır. TESEV'in bu konuda da bir çalışma başlatmasının sözkonusu olduğu bilinmektedir. Bizim burada vurguladığımız husus vatandaşın dolaylı vergilerin ne kadarının kendisi tarafından ödendiği hususunda yeterli bilgiye sahip olmadığı bir ortamda vergi ödeme ve sorgulama yapma kapasitesinin sınırlı hatta yetersiz kalacağı noktasıdır.

Ekonomideki patronaj ilişkilerine dayalı ekonomi politikaları ile geçmişte toplumun vergi veren kesimleri de bunun karşılığını bir şekilde devletten almaya alışkın oldukları için (teşvik,ucuz kredi, sübvansiyon, gümrük vergileri vb, lisans ve izin müesseseleri) devletin harcamalarının ve yarattığı yükümlülüklerin neler olduğuna yakın zamana kadar fazla eğilen olmamıştır. Ayrıca yıllar boyunca köyden kente göçün bir sonucu olarak devletten hizmet talep eden ancak bunun bedelini ödemeye pek yanaşmayan vergi dışı sektörler kaçak gecekondular, arazi yağması, kaçak elektrik kullanımı gibi yollarla ve bunlara göz yumulması karşılığı siyasetçi ile oy pazarlığı sonucu bu sistem içinden paylarını almaya devam etmişlerdir. Sonuçta ülkemizde vergisini ödeyen vatandaş bilinci ile saydamlık talep etme ve bunun temelinde hesap sorma güdüsünün pek gelişmediğini, sormak isteyenlerin de azınlıkta kaldığını düşünmekteyiz. Kuşkusuz bu görüşlerimize karşılık ülkemizde esasen böyle bir durumun mevcut olmadığı, vergi verme bilinci ile hesap sorma ve saydamlık talep etme arasında doğrudan bir ilişki kurulamayacağı, böyle bir ilişkinin kurulabileceği ülkelerin ABD gibi farklı kültürel yapı ve konumda olan ülkeler olacağı ileri sürülebilir. Yine de bu ilişkinin ülkemiz içinde geçerli olabilmesinin alt yapısının oluşturulmasının saydamlığa katkı sağlayacağı da gözden uzak tutulmamalıdır.

## ii. Bütçe Süreçlerine İlgi Gösterilmesi

*Saydamlık talebi önemli ölçüde bütçe süreçlerine ilgi gösterilmesi ile paralellik arz etmektedir.*

Saydamlık talebi önemli ölçüde bütçe süreçlerine ilgi gösterilmesi ile paralellik arz etmektedir. Vergi ödeme bilinci ile de ilintili olan bu husus bir kaç noktadan hareketle ele alınabilir. Bütçe başta da belirttiğimiz gibi bir sosyal sözleşmedir. Bu sosyal sözleşmenin tarafları olarak vatandaşın ve onun temsilcileri olan milletvekillerinin bu sözleşmeden doğan hak ve yükümlülüklerini doğru değerlendirebilmeleri için icra organının önlerine getirdiği bütçe teklifini değerlendirebilecek bilgi ve kapasiteye ihtiyaçları vardır. Vatandaşların tek tek bütçe uzmanı olmaları beklenemez. Ancak hiç olmazsa bütçe dokümanları ve raporlarını onlar için yorumlayacak; sade ve basit bir biçimde hükümetlerin kendilerinden topladıkları kaynaklarla geçmişte ne gibi işler yaptıkları ve gelecekte ne gibi işler yapacaklarını açıklayabilecek oluşumlara (sivil toplum örgütleri, sendikalar, meslek odaları gibi) ihtiyaçları vardır. Bu kuruluşların bütçe süreçlerinin her aşamasını (hazırlık, parlamentoda görüşme, uygulama sonuçları, denetim) izlemeye yönelik yapılar geliştiremediği ve vatandaşların bu sürece katılmasına imkan sağlayacak

mekanizmaları hayata geçiremediği ortamlarda saydamlık talebi için gerekli bir önkoşul yerine gelmemiş demektir.

Kuşkusuz bu konudaki engellerden birisi de bütçe süreçlerinin dünyanın her ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de kamuoyunun gündeminde fazla bir yer işgal etmesine imkan vermeyen teknik, sıkıcı ve bürokrasi- egemen yapısıdır. Bütçe sistemi hazırlık süreçlerinin içe kapanık yapısı, muhasebe ve raporlama sisteminin karmaşıklığı ve jargonu ile daha baştan vatandaşı ve sivil toplum örgütlerini pek de aşına olmadıkları bir bilmece (fiscal maze) ile karşı karşıya bırakmakta ve bu alana müdahil olma isteği daha baştan etkisiz kalmaktadır. Halbuki bütçe yapım sürecine vatandaş ve sivil toplum temelinde katkıda bulunulması hem bütçe politikalarının amaçladığı ekonomik ve sosyal sonuçların alınmasına yardımcı olabilir hem de devlet ile vatandaş arasında güven ortamını pekiştirecek, mali saydamlığı sağlayabilecek bir ortam oluşturulmasına imkan sağlayabilir.<sup>10</sup>

### iii. Demokratikleşme Talebinin Düzeyi

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

### iv. Siyasi ve Bürokratik Sahiplenme Derecesi

Mali saydamlık sorununun yukarıdaki önkoşullarla bağlantılı bir diğer boyutu konuya siyasi ve bürokratik düzeyde sahip çıkılmasıdır. Bu çalışmamızda muhtelif vesilelerle değindiğimiz

*Kuşkusuz bu konudaki engellerden birisi de bütçe süreçlerinin dünyanın her ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de kamuoyunun gündeminde fazla bir yer işgal etmesine imkan vermeyen teknik, sıkıcı ve bürokrasi- egemen yapısıdır.*

*Aslında tarihte vergi koyma ve verme süreci ve buna geliştirilen tepkiler (tax revolts) demokratik mücadelede önemli bir paya sahip olduğu için demokratikleşme talebi ile mali saydamlık talebinin atbaşı gitmesi beklenir.*

<sup>10</sup> Katılımcı bütçe uygulamaları ve bu süreçte sivil toplum örgütlerinin rolü konusunda Heimans (2002) ve kaynaklarına başvurulabilir.

*Bu süreç değişim ihtiyacına direnç gösteren siyasi ve/veya bürokratik unsurlarca bloke edilebilir.*

gibi devlette mali saydamlığın sağlanması hoş ve şık bir söylem olmanın ötesinde detaylı teknik çalışmalara ihtiyaç gösteren kurumsal ve siyasi mantalitenin değişmesini gerektiren zorlu bir süreçtir. Bu süreç değişim ihtiyacına direnç gösteren siyasi ve/veya bürokratik unsurlarca bloke edilebilir. Böyle bir durumun varlığı şayet yukarıda saydığımız diğer önkoşullar bu tavrı değiştirecek boyutta gelişim göstermemişlerse mali saydamlık üzerinde ciddi bir engel oluşturabilir.

## **I.2.2 Mali Saydamlığın Öneminin Artmasına Yol Açan Dinamikler**

*Krizlerin hem ekonomik hem de politik sonuçları bu sefer mali saydamlık meselesine devletin karşı karşıya olduğu mali riskler penceresinden bakılmasına yol açmış ve kamu harcama reformu ve mali saydamlık meselesi ülke gündemine yavaş yavaş da olsa oturmaya başlamıştır.*

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

### **i. Ekonomik Program ve Mali Saydamlık**

Türkiye ekonomisinin uzun yıllardır karşı karşıya olduğu en temel sorunlardan birisi kamu açıklarının yüksekliği ve borç



stokunda buna paralel olarak yaşanan artışlar ve kronik enflasyon olarak tanımlanabilir. Bu sorunlara çözüm bulma çabaları 1999 sonunda IMF ile üzerinde anlaşmaya varılan stand by düzenlemesi ile bir sonuca bağlanmış ve kur çıpası, mali disipline ve başta bankacılık olmak üzere kamu sektöründe yapısal reformlara dayalı bir istikrar programı yürürlüğe konulmuştur. Programın mali saydamlık boyutu öncelikle kamu açığının doğru ölçülmesine yönelik problemlerin tanımlanmasına ağırlık vermiştir. Bu kapsamda başta kamu bankalarına ait olmak üzere daha önce kamu hesaplarına yansıtılmayan ve bu nedenle de saydam olmayan uygulamaların en başat örneklerinden olan ve yarı mali işlemler olarak adlandırabileceğimiz görev zararları ödemelerinin kamu açığı tanımına dahil edilmesi, ödeneği olmadan görev zararı uygulamasına gidilmemesi, garantili borç ödemelerinin bütçe tablolarında gösterilmesi gibi daha kapsamlı bir kamu açığı tanımı yapılmaya çalışılmıştır. Özellikle saydamlık açısından bir sorun olarak görülen bütçe dışı fonların bütçe içine alınması yine ekonomik programın taahhütleri arasında yer almıştır. Niyet mektupları bu kapsamda IMF tarafından Mali Saydamlık Raporu hazırlanmasını da öngörmüştür. Bu çabalara paralel olarak Dünya Bankası da ekonomik programın mali saydamlık ağırlıklı yapısal yönünü desteklemek üzere Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi (PEIR) çalışmasını başlatmıştır.<sup>11</sup> Bütün bu çalışmalar esasında uluslararası finansal mimarinin krizlerin önüne geçilmesinde önemli saydığı kamu maliyesinde saydamlık standartlarına ekonomik program çerçevesinde atılan adımlar olup, saydamlık meselesine olan uluslararası talebi göstermesi açısından önemlidir.

*Bütün bu çalışmalar esasında uluslararası finansal mimarinin krizlerin önüne geçilmesinde önemli saydığı kamu maliyesinde saydamlık standartlarına ekonomik program çerçevesinde atılan adımlar olup, saydamlık meselesine olan uluslararası talebi göstermesi açısından önemlidir.*

## ii. Ekonomik Krizler ve Mali Saydamlık

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

- Siyasi ve kurumsal faktörler hem mali saydamlık hem de onun

<sup>11</sup> IMF Fiscal Affairs Department (2000) ve World Bank-PEIR (2001) raporları.

kadar önemli olan finansal sektör saydamlığının önünde önemli bir engel olarak ortaya çıkmıştır. Kısa süreli koalisyon ortaklıkları orta vadeli bakış açısı geliştirilmesini engellemiş ve buna paralel olarak bürokratik mekanizmaların da uzunca bir süreç içinde politize olması saydamlık meselesinin ikinci planda kalmasına yol açmıştır.

*Saydamlık eksikliği sonuçta 2001 yılı itibariyle en az 40 milyar dolara yakın bir yükün devletçe üstlenilmesine ve kamu borçlarının GSMH'ya oranının % 90 seviyesine çıkmasına ve bunun yanısıra ekonomik ve politik açıdan bir çok maliyete yol açan önemli bir etken olmuştur.*

- Bu durumla paralel olarak ekonomik karar mekanizmaları tarafından dağınık ve parçalı bir yapıda karar alınması alınan kararların kalitesini etkilemiş ve krizlerde önemli bir faktör haline gelmiştir. Bu hususlar kendisini özellikle yarı mali işlemler (quasi fiscal activities) ve mali riskler olarak nitelendirilen ve normal kamu hesapları içinde yer almayan ancak devlete önemli riskler yükleyen işlemlerde kendisini göstermiştir. Bu kapsamda kamu bankalarının birikmiş görev zararlarının zamanında ödenmemesi ve bankacılık sorunlarının zamana yayılarak ertelenmesi gibi nedenler bu sektörün likidite ve bilanço problemlerini arttırmıştır. Ancak bu risklerin kamu hesaplarında açık biçimde görünmemesi bir diğer deyişle saydamlık eksikliği sonuçta 2001 yılı itibariyle en az 40 milyar dolara yakın bir yükün devletçe üstlenilmesine ve kamu borçlarının GSMH'ya oranının % 90 seviyesine çıkmasına ve bunun yanısıra ekonomik ve politik açıdan bir çok maliyete yol açan önemli bir etken olmuştur.<sup>12</sup> Bir başka deyişle hem kamu maliyesinin saydam olmaması ile hem de finansal sektördeki saydamlık eksikliği bu maliyeti arttıran önemli unsurlardır.

*Bu gelişmelerin de etkisi ile Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi yasası çıkarılarak borç ve risk yönetiminin daha saydam hale gelmesi ve raporlama standartlarının geliştirilmesi, yine çıkarılan yeni kamu ihale kanunu ile kamu ihalelerinde uluslararası standartlara uygun şekilde rekabetin ve şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır.*

Sonuç olarak, ekonomik krizler saydamlık yokluğundan da kaynaklanan bu maliyetlere yol açarken artık sadece uluslararası finansal kuruluşların değil ulusal dinamiklerin ve kamuoyunun da saydamlık konusunda taleplerinin az da olsa artmaya başlamasına yol açmıştır. Bunun sonucunda ekonomik programın sonraki aşamalarında kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması daha bir önem taşır hale gelmiştir. Nitekim bu gelişmelerin de etkisi ile Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi yasası çıkarılarak borç ve risk yönetiminin daha saydam hale gelmesi ve raporlama standartlarının geliştirilmesi, yine çıkarılan yeni kamu ihale kanunu ile kamu ihalelerinde uluslararası standartlara uygun şekilde rekabetin ve şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır. En son olarak ise Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile bütçe sürecinde muhasebe, denetim ve mali raporlama konularında saydamlaşmayı sağlayacak bazı adımlar atılmıştır.

<sup>12</sup> Bu alanda ortaya çıkan mali risklerin ve yarı mali işlemlerin yol açtığı sorunlar ile ilgili olarak Üçer, Rickeghem (2003)'e ve ilerideki dipnotlarda (bkz dipnot 21) verilen kaynaklara bakılabilir.

Bu anlamda ekonomik kriz bizatihi saydamlaşma konusunda atılan adımların hızlandırılmasını sağlayan bir dinamik yaratmıştır. Kuşkusuz atılan bu adımların yeterliliği ve kurumsal kapasitelerin uygulamada saydamlığı sağlama niyetleri ayrı bir tartışma konusu olabilir.<sup>13</sup>

### iii. Avrupa Birliği Süreci ve Saydamlaşma

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

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

Bu açılardan ele alındığında mali saydamlaşma ilk bakışta daha çok IMF ve Dünya Bankası girişimleri ile özdeşleşmiş gibi görünse de Avrupa Birliğine uyum süreci ve demokratikleşme yolunda atılan adımların mali saydamlık konusunda katalizör etkisi gösterdiğini söyleyebiliriz. Avrupa Birliği müktesebatının Avrupa Birliği fonlarının kullanılmasında saydamlığa ve hesap verilebilirliğe verdiği önem, bu bağlamda mali kontrol standartlarının geliştirilmesi konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılması talebi birliğe girmek isteyen ülkelerin saydamlık standartlarını kendi ulusal mevzuatlarına yansıtma konusunda ciddi bir faktör olmuştur. Aday ülkelerin Avrupa Birliğinin Maastricht kriterlerine uyum, istikrar veya yakınlaşma (stability or convergence) programlarına adaptasyonları geniş ölçüde sahip oldukları mali enformasyonun kalitesine ve saydamlığına ihtiyaç gösterdiği için; orta vadeli bütçe sistemi, bütçe dışı işlemlerin sınırlandırılması ve bütçe içine alınması, muhasebe ve denetim standartlarının oluşturulması, merkezi idare - yerel yönetim arası mali ilişkilerin netleştirilmesi gibi alanlarda sağlanacak gelişmelerin Birliğe giriş sürecini daha da kolaylaştıracağı beklentisi mali saydamlığın Avrupa Birliği sürecindeki önemini diğer aday ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de arttırmış bulunmaktadır.<sup>14</sup>

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

<sup>13</sup> Bu konuda yine TESEV tarafından başlatılmış öngörülen projeler arasında yer alan Kamu Mali Yönetim Kanunu Taslağı ve Kamu sektörüne ait diğer reform yasalarının içsel tutarlılığının sağlanması çalışmasına dikkat çekmek gerekmektedir.

<sup>14</sup> Avrupa Birliğinde mali saydamlığın önemi konusunda bkz Allan ve Parry (2003) s.4-6



#### iv. Ulusal Düzeydeki İnisiyatifler ve Mali Saydamlık

*Özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ekonomi ve maliye bürokrasisinin konunun önemi konusundaki sınırlı ilgisi entellektüel düzeyde daha bir yoğunluk kazanmıştır.*

Mali saydamlık konusunda devletin bir şeyler yapmaya başlaması önceden de belirttiğimiz gibi devletten gelen sistematik bir yaklaşım şeklinde ortaya çıkmamıştır.<sup>15</sup> Her ne kadar 1995 yılında Dünya Bankası desteği ile başlatılan PFMP (Public Financial Management Project-Kamu Mali Yönetim Projesi) kamu harcama sisteminin bütçe hazırlama, uygulama ve bir ölçüde denetim alanında yenilenmesi bağlamında mali saydamlık ve raporlama konusuna da değinmişse de, bu proje hem siyasi sahiplenme eksikliği hem de ekonomi yönetiminin merkezi kuruluşlarının kendi arasındaki kurumsal rekabet ve yetki paylaşımı konusundaki sorunları nedeni ile uygulamada yürütülememiştir. Ancak bu proje sırasında edinilen tecrübe bürokrasinin bir bölümünde bu konunun öneminin daha da anlaşılmasının ve tartışılmasının da yolunu açmıştır.

Buna karşılık özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ekonomi ve maliye bürokrasisinin konunun önemi konusundaki sınırlı ilgisi entellektüel düzeyde daha bir yoğunluk kazanmıştır. Bu konu ile ilgili yine sınırlı sayıda akademisyen ile başlatılan çalışmalar ve diyalog ile kamu harcama yönetiminin iyileştirilmesi ve mali saydamlığın sağlanması konusunda ilk başlarda pek de kimsenin ilgisini çekmeyen bazı çalışmalara imza atılmaya başlanmıştır.<sup>16</sup> Bu çalışmaların entellektüel düzeyden uygulama aşamasına geçmesi ve mali saydamlığa bir alt yapı oluşturması bakımından dikkat çeken bir inisiyatif de Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü bünyesinde başlatılan saymanlıkların otomasyonu projesi (SAY2000i) projesidir.<sup>17</sup>

Mali saydamlık konusunda başlangıçta bu şekilde gelişme gösteren inisiyatiflerin daha formel bir nitelik kazanması "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı" çalışmaları kapsamında kurulan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu" tarafından hazırlanan rapor ile mümkün olmuştur.<sup>18</sup> Bürokrasiden, akademisyenlerden ve sivil toplum

<sup>15</sup> Hernekadar geçmişte Bütçe sisteminin reformu ,program bütçe sistemine geçilmesi, Devlet Muhasebe sisteminin modernizasyonuna dair de Mangel raporu gibi çabalar özellikle 1970'li yılların başında devlet tarafından oluşturulan girişimler olarak nitelendirilebilir de bugün anladığımız anlamda bir mali saydamlık anlayışına yönelik çabalar olarak değerlendirmenin pek mümkün olmadığını belirtmeliyiz.Bu çabalar da esasen 1980 sonrasında siyasetçinin ve bürokrasinin gündeminden tamamen çıkmıştır.Siyasetçi ve bürokrasinin bu tür yapısal reformlar konusundaki tavrı ile ilgili bir değerlendirme için Emil (2002b)'ye bakılabilir.

<sup>16</sup> Bu konudaki tartışmaların yeniden canlanmasını sağlayan çalışmalar arasında Atiyas, Sayın (1997) özellikle zikredilmelidir. Aynı zamanda Emil (1997), Yılmaz (1998) ve Yılmaz (1999), Hürçan (1999) ülkemiz ve dünya uygulamaları konusuna uzun bir aradan sonra ilk kez dikkat çeken çalışmalar olarak ele alınabilir.Kuşkusuz bu dönemde Sayıştay bünyesinde çıkartılan tartışma tebliğleri ve uluslararası uygulama ve standartların dilimize kazandırılması çalışmaları da ayrıca belirtilmelidir. (bu konuda bkz. www.sayistay.gov.tr)

<sup>17</sup> SAY2000i projesi ile ilgili olarak bkz Sevinç (2000)

<sup>18</sup> DPT-ÖİK (2000)

örgütlerinden 50'ye yakın katılımcının katkısı ile hazırlanan rapor ülkemizde kamu harcama sisteminin sorunları ve bunun mali saydamlığa yansımaları konusunda uzun bir aradan sonra ilk kez sistematik tespitler yapan ve çözüm önerileri getiren rapor özelliği taşımaktadır.

Bürokrasinin bu sürece katkısı bununla sınırlı kalmamıştır. Uluslararası kuruluşların 2000 yılından itibaren konuya eğilmeleri sonucunda hazırlanan iki rapor da esasen Özel İhtisas Komisyonu raporu ekseninde konuyu değerlendiren raporlar olma özelliği taşımıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi bu raporlardan birincisi IMF tarafından geliştirilen Standart ve Kuralların Karşılanması Raporu (Report on Observance of Standarts and Codes-ROSC) doğrultusunda yine IMF tarafından oluşturulan "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü / Code of Good Practices on Fiscal Transparency (kısaca Fiscal ROSC)" metodolojisine dayalı ve ekonomik ve mali istatistiklerin saydamlık dahil kapsamlı bir değerlendirmesi için geliştirilen standart değerlendirme formları çerçevesinde yapılan ve Temmuz 2000'de yayınlanan "IMF Turkey-Review of Fiscal Transparency and Selected Public Expenditure Management Issues / Türkiye - Mali Saydamlık ve Seçilmiş Kamu Harcama Yönetimi Konularının Gözden Geçirilmesi Raporu" diğeri ise Dünya Bankası'nın Ağustos 2001'de yayınlanan ve kısaca PEIR olarak bilinen "Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi-Turkey, Public Expenditure and Institutional Review-Reforming Budgetary Institutions for Effective Government" isimli çalışmadır. IMF raporu esas olarak IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü temelinde bir değerlendirme yaparken, Dünya Bankası raporu kamu harcama yönetim sisteminin süreçlerine eğilen bu konudaki aksaklıkları tesbit eden ve buna göre üç yıllık bir stratejik eylem planı çerçevesinde çözümler getiren bir özellik taşımaktadır. Özellikle Dünya Bankası raporunun hazırlanmasında Özel İhtisas Komisyonunda görev alan katılımcılar ile DPT, Hazine, Maliye, Sayıştay başta olmak üzere harcamacı kuruluş temsilcileri de yoğun bir biçimde görev almış ve rapor böylece sadece bir Dünya Bankası raporu olmanın ötesinde yerli katma değerler oldukça yüksek bir biçimde yansıtıldığı bir rapor olma özelliği taşımıştır. Kuşkusuz bu süreç içinde muhtelif, seminer ve panellerde mali saydamlık meselesine kamuoyunun dikkatinin çekilmesinde bürokrasinin katkısı olmuştur.<sup>19</sup> Sayıştay'ın 2000 yılından itibaren çıkardığı Hazine İşlemleri Raporları da mali saydamlık meselesine

*Mali saydamlık konusunda başlangıçta bu şekilde gelişme gösteren inisiyatiflerin daha formel bir nitelik kazanması "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı" çalışmalarını kapsamında kurulan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu" tarafından hazırlanan rapor ile mümkün olmuştur.*

<sup>19</sup> Bürokrasinin bu konudaki tecrübelerini paylaştığı ve bu çalışmamızda da sıkça referans verdiğimiz TESEV Devlet Reformu Projesi içinde yer alan "Kamu Maliyesinde Saydamlık" çalışması bu açıdan özellikle belirtmeye değer bulunmaktadır.

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

dikkatlerin yönelmesinde rol oynamıştır. Bu çalışmalara ek olarak 2002 yılında yine IMF tarafından hazırlanan Mali Yönetim Değerlendirme Raporu (Fiscal Management Assessment Report) ile daha önceki IMF çalışmaları çerçevesinde ve paralelinde ve bütçe odaklı olarak mali yönetim sistemi ve kapasitesi saydamlık bağlamında da değerlendirilmiştir.

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

Bundan sonraki bölümde mali saydamlık alanında yapılan çalışmalar ile ülkemizde özellikle 2000 yılında bu alanda ne gibi eksiklikler tespit edildiği konusuna değineceğiz. Daha sonra da bu çalışmalar sonrasında mali saydamlık konusunda bugün hangi aşamada olduğumuz konusunda bir değerlendirmede bulunacağız.

### **I.2.3 Mali Saydamlık Alanında Yapılan Çalışmalar Sonrası 2000 İtibariyle Ülkemizde Durum Tespiti**

Ülkemizde mali saydamlığın sağlanması ile ilgili sistematik bir durum tespiti daha önce de sözünü ettiğimiz IMF Mali Saydamlık Raporunda yapılan değerlendirmelerde kendisini göstermektedir. Bu rapordaki değerlendirmelere baz alınan kriterler IMF'in mali saydamlık elkitabında en iyi uygulamalar olarak ele alınan kriterler olup, çalışmamızın ikinci bölümünde metodoloji bahsinde ayrıca ele alınacağından burada kısaca durum tespitine yardımcı olması açısından değinilecektir. Buna göre mali saydamlık 4 ana başlık altında somutlaştırılmaktadır.

- Kamu sektörünün kapsam ve tanımından hareketle kamu sektörü ile özel sektörün "Rol ve Sorumlulukların Açık Olması".
- Mali konularla ilgili olan bilgilerin belli standartlarda ve düzenli olarak yayımlanması sonucunda "Bilginin Kamuya Açık ve Ulaşılabilir Olması".
- Kaynak dağıtım ve kullanım sürecinin merkezi olması nedeniyle önem taşıyan bütçe sürecine yönelik olarak "Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması".
- Denetim ve mevcut veri sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından "Denetimin ve İstatistikî Veri Yayınlanmasının Bağımsız Olması".

Bu çerçevede, yukarda bahsedilen mali saydamlık raporunun bulgularını kısaca şu şekilde özetlemek mümkündür:

*Kamu mali yönetimi bir çok alanda Mali Saydamlık Tüzüğüne uyum göstermemektedir.*

Kamu mali yönetimi bir çok alanda Mali Saydamlık Tüzüğüne uyum göstermemektedir. Kamu mali yönetim sistemimizin eksik kaldığı alanlar şu şekilde sıralanmaktadır.

#### Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması Açısından

1. Bütçenin kapsamı sadece konsolide bütçe ile sınırlıdır. Yarı mali işlemler ve garanti uygulamaları bütçe dışında yürümektedir.<sup>20</sup>
2. Mahalli İdareler, kamu bankaları, KİT'ler gibi kamu kuruluşlarının merkezi idare ile olan mali ilişkileri net olarak takip edilememektedir.

#### Bilginin Açık Olması Açısından

1. Gerek bütçe gerek bütçe dışında kamu kaynağı toplayan ve harcayan bir çok kurum ve kuruluşun varlığı (fonlar, vakıflar, döner sermayeler vb) ve bunların farklı muhasebe ve raporlama teknikleri kullanması mali işlemlerin saydamlığını olumsuz bir biçimde etkilemektedir.
2. Bütçe muhasebe ve sınıflama standartları yetersizdir. Özellikle taahhüt anlamında oluşan mali yükleri gösterebilecek bir enformasyon sistemi bulunmamaktadır.

#### Bütçenin Hazırlık ve Uygulamalarının Açık Olması Açısından

1. Bütçe uygulamaları ve bunlara ait sorumluluklar bir çok kuruluş arasında pay edildiği için bütçe sürecine kimse sahip çıkmamakta ve bu aynı zamanda mali saydamlığı da olumsuz etkilemektedir.
2. Bütçe hazırlığı orta vadeli bir mali strateji ve bunun gereği olarak bugün alınan kararların ileriye yönelik sonuçlarını topluma gösterecek bir anlayışla hazırlanmamaktadır.

#### Denetim Sistemi Açısından

1. Denetim sistemi uygunluk denetimine yoğunlaşmakta ve yapılan harcamaların sonuçlarını denetleyecek bir performans denetimi yapılmamaktadır. Böylece kamuoyu kendisinden toplanan kaynakların nasıl kullanıldığına dair yeterli bilgiye sahip olamamaktadır.

<sup>20</sup> Yarı mali işlemler ve yol açtıkları sonuçlar ile ilgili olarak dipnot 12 ve Dedeoğlu et.all (2000) , Atiyas et.all 1999 ve Mackenzie,Stella (1993)'e bakılabilir.

2. Dış denetim birimi olarak Sayıştay bütçe uygulamasının içinde yer almaktadır.
3. Denetimin kapsamı eksik kalmaktadır.

Bu eksikliklerin boyutu hakkında bir fikir edinmek amacı ile IMF Mali Saydamlık Tüzüğü'nün ekinde yer alan bir anket formu ile kamu yönetiminin temel mali saydamlık standartlarını kendisi açısından nasıl değerlendirdiğine dair bir çalışma (self assesment) yapılmıştır. Bu değerlendirme kamu yönetiminin mali saydamlık açısından kendisini nasıl gördüğü konusunda ilginç ve önemli sonuçlar ortaya koymuş ve bu çalışmamıza da başlangıç noktası oluşturmuştur.<sup>21</sup>

Değerlendirme sonuçları ülkemizin mali saydamlık açısından 2000 yılı itibariyle pek de arzulanan bir yerde bulunmadığını göstermektedir.

Çalışmada Türkiye için en düşük değerler rollerin ve sorumlulukların açık olması ilkesinde çıkmıştır. Devlet ile ekonominin geri kalan kısmı arasındaki ilişkinin iyi bir şekilde ortaya konmaması ve kamuda rollerin ve sorumlulukların yeterince iyi bir şekilde tanımlanmaması mali yönetim için gerekli olan yasal ve yönetsel çerçevenin eksikliği ile birleşince, hesap verme sorumluluğunun yeterli düzeyde işlemediği olgusu diğer önemli bir sorun olarak tespit edilmiştir.

**Tablo 1**  
**Mali Saydamlığın Neresinde Duruyoruz ?**  
**( Değerlendirme Sonuçları)**

	<b>Endeks</b>
1. Rollerin ve Sorumlulukların Açıklığı	% 43.0
2. Bilginin Açıklığı	% 46.9
3. Bütçe Uygulama ve Hazırlama Sürecinin Açıklığı	% 47.5
4. Denetim ve Bağımsız Veri Yayınlama	% 58.3
<b>Toplam Endeks Değeri</b>	<b>% 48.9</b>

Not : Türkiye toplam değeri yüzde 48,9 olarak hesaplanmıştır. Bu oran aslında düşük bir değere karşılık gelmektedir. Sonuçların olması gerekenden yaklaşık 50 puan daha düşük oranda çıkması mali sistemde gerçekten önemli sorunlar olduğunu göstermektedir.<sup>22</sup>

21 Hürcan et.all (2000) Bu çalışmada kullanılan yöntem esas teşkil eden IMF değerlendirme formu 2000 sonrasında yapılan revizyonlarla kısmen de olsa değiştirilmiştir. Bu çalışma kapsamında geliştirilen değerlendirme formu ileride daha ayrıntılı bir şekilde açıklanacağı üzere daha kapsamlı ve dinamik bir yapıyı yansıtan soruları içerdiğinden değerlendirme sonuçları doğrudan karşılaştırılabilir nitelikte değildir.

22 Değerlendirme yöntemi hakkında ayrıntılı bilgi için Hürcan et.all (2000)

Bütçe kapsamının dar olması, koşullu yükümlülükler, yarı mali işlemler (örneğin sübvansiyonlu krediler, vergi harcamaları gibi) ile ilgili bilgilerin süreç içinde raporlama suretiyle ortaya konamaması ikinci temel ilke olan bilginin kamuya açık olması önündeki başlıca sorunlar olarak ortaya konmuştur. Mali bilgilerin ve raporların zamanında yayınlanması konusundaki kamusal taahhütlerde bu bölümde istenilen düzeyde çıkmamıştır.

Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olmasında ise sorunlar kendisini, mali riskler, politika hedefleri ve sürdürülebilirliği, orta vadeli bir makro çerçevenin yetersizliği, varolan yükümlülüklerin ve yeni politikaların maliyetlerinin bilinmemesi, bütçe kontrolünün yeterli düzeyde olmaması ve kesin hesapların etkinliği ile elde edilen sonuçların hedeflerle uygunluğunda düşük oranda kalınması gibi noktalarda göstermiştir.

Denetimin ve istatistiki sistemin bağımsız olmasını sorgulayan dördüncü ilke Sayıştay'ın denetiminin ağırlıklı olarak bütçe ile sınırlı olmasına rağmen en yüksek değerin alındığı ana bölüm olmuştur. Bununla birlikte, makro ekonomik tahminlerin elde edilebilirliği, verilerin kalitesi gibi konulardaki problemler burada da öne çıkmıştır.

Ülkemizdeki 2000 yılı itibariyle mali yönetim sistemimizin durumunun bir de farklı ülke grupları ile karşılaştırmalı olarak ele alındığı iki tablo EK 2 ve EK 3' de verilmektedir. EK 2'de ülkemizin mali yönetim sisteminin bu alanda öncü sayılabilecek bazı ülkelerle karşılaştırılması yapılırken, EK 3'de Avrupa Birliğine uyum sürecinde diğer aday ülkelerin mali yönetim sistemi ile ülkemiz mali yönetim sistemi arasındaki karşılaştırmalar yer almaktadır. Bu tablolardan da görüleceği üzere ülkemizin mali yönetim sistemi mali saydamlık başta olmak üzere bir çok alanda diğer ülke uygulamalarına oranla geride yer almaktadır.

Hem ülke içi yapılan değerlendirmeler hem de uluslararası karşılaştırmaların gösterdiği bu sonuçlar mali saydamlık meselesindeki eksiklikler konusunda 2000 yılından itibaren kısmen daha önce de değindiğimiz bir takım adımların atılmasını gerekli kılmıştır. Bundan sonraki bölümde 2000 yılından günümüze kadar ülkemizde kamu mali yönetim sistemi ve mali saydamlık alanında atılan bu adımlara ve bu çerçevede yapılan düzenlemelere değineceğiz.

*Bütçe kapsamının dar olması, koşullu yükümlülükler, yarı mali işlemler (örneğin sübvansiyonlu krediler, vergi harcamaları gibi) ile ilgili bilgilerin süreç içinde raporlama suretiyle ortaya konamaması ikinci temel ilke olan bilginin kamuya açık olması önündeki başlıca sorunlar olarak ortaya konmuştur.*



#### I.2.4 Mali Saydamlık Alanında Son Yıllarda Atılan Adımlar

*Bu alanda uygulanan programın başında mali saydamlık yönünde bir çok adım atılmıştır.*

i. IMF Ve Dünya Bankası İle Sürdürülen Programda Mali Saydamlık ve Mali Yönetim Alanında Yapılan Çalışmalar:

Bu alanda uygulanan programın başında mali saydamlık yönünde bir çok adım atılmıştır. Atılan adımlar şu şekilde sıralanabilir:

- Fonların önemli bir kısmının aşamalı olarak kapatılması ve bütçe içine alınması,
- Görev zararlarının bütçede gösterilmesi.
- Hazine garantileri ve diğer mali yükümlülüklerin stokunun çıkartılması, kamuoyuna açıklanması ve Hazine garantilerinin sınırlanması.
- IMF tarafından mali saydamlık raporunun çıkarılması ve yayınlanmasının kabul edilmesi.

Yine bu çerçevede taahhüt bazında raporlama yapılması konusunda başlangıçta bir niyet beyan edilmişse de bunun uygulamaya geçirilmesi mümkün olmamıştır. Aynı şekilde, yıl ortası Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu (Economic and Fiscal Update) yayınlanması ve yıllık programların hükümetlerin mali politikaları ve taahhütlerini kapsayacak şekilde geliştirilmesi konusunda da bazı niyet beyanlarında bulunulmuşsa da bunların da hayata geçirilmesi gerçekleşmemiştir.

Programın 2001 yılında öngördüğü ve kısmen o yıl uygulamaya geçirdiği taahhütler ise aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununun 2001 yılı ortasına kadar Meclise sunulması. Ancak tasarının yasalaşması 2002 yılında mümkün olmuştur. Tasarı ile ilgili bilgiler izleyen bölümde yer almaktadır.
- Mali raporlama içeriğini zenginleştirmek ve toplam kamu sektörünün durumunu açıklamak amacı ile DPT tarafından hazırlanan Kamu Finansmanı Raporunun yıllık program ve bütçe ile birlikte Meclise sunulması.
- Hazine tarafından üstlenilen garantili borç ödemelerinin bütçe tablolarına yansıtılması.
- Uluslararası standartlarla uyumlu bir Kamu İhale Kanunu tasarısının 15 Ekim 2001 tarihine kadar parlamentoya sunulması.. Muhtelif gecikmelerle ancak Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girebilen bu kanun ve akabinde yapılan değişikliklerle ilgili olarak aşağıda bazı değerlendirmelere yer

verilmiştir.

- 2001 yılında mali raporlama ve muhasebe alanında harcama ve maliyetlerin daha iyi takibine imkan verecek bilgisayarlı devlet muhasebesi sisteminin (say2000i) Ekim 2001 ortasına kadar hayata geçirilmesi. Bu konuda 2001 de önemli aşamalar kaydedilmiştir. Say2000i sistemi şu anda konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlar için etkin bir biçimde uygulamaya geçmiş bulunmaktadır. Bu kapsamda yaklaşık olarak 1500 saymanlık otomasyona geçirilmiştir.
- 2001 yılında 2002 bütçesi hazırlıklarında ilk kez makro çerçeve kararı çıkartılması ve kuruluşlara endikatif nitelikte bütçe tavanları verilmesi konusunda uygulamaya geçilmesi.

2001 Kasım ayında 10'uncu gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubu ise bu alandaki en önemli taahhütlerden birisini içermesi açısından dikkate değer özellikler taşımaktadır. İlk kez bu mektupla Kamu Mali Yönetim ve Mali Kontrol Kanununun Haziran 2002'ye kadar Meclise sunulması ve kanunlaşması öngörülmüştür.<sup>23</sup> Yasa tasarısı gecikmeli olarak Ağustos 2002 de Meclise sunulmuş olmakla beraber ,seçim süreci nedeni ile kadük olmuştur. Yeniden ele alınan yasa tasarısı 23 Ekim 2003 tarihinde Meclise sunulmuştur. Parlamentoda Aralık ayı içinde kabul edilen tasarı Cumhurbaşkanınca 22 Aralık 2003 tarihinde onaylanmıştır. Bu yasa ile mevcut sistemde yapılması düşünülen değişiklikler de izleyen bölümde değerlendirilmiştir.

Yine 2001 yılında "Kamuda Etkin Yönetim ve Şeffaflığın Sağlanması" başlığı altında yolsuzlukla mücadele eylem planı hazırlanmış ve 2002 yılı başında bu plan Bakanlar Kurulu tarafından prensip kararı haline getirilmiştir.<sup>24</sup> Bu konuda bakanlardan oluşturulan bir komitenin eylem planını takip etmesi öngörülmüş ancak gerek 57 inci gerek 58 ve 59 uncu hükümetler döneminde bu konuda somut bir adım atılmamıştır. 58 inci Hükümet zamanında oluşturulan acil eylem planının yolsuzluklarla mücadele konusunda da gerekli düzenlemeleri içerdiği gerekçesi ile ayrıca bir eylem planına gerek olmadığı hükümet çevrelerinde dile getirilmiştir. Bununla birlikte , en son olarak 2 Ocak 2004 tarihinde Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanının koordinatörlüğünde bu eylem planının ele alınacağı izlenimini veren ve bakanlar komitesine yardımcı olacak bir

<sup>23</sup> Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (yasa tasarısı en son bu isim altında kanunlaşmıştır) tasarısı bir hükümet taahhüdü olarak onuncu gözden geçirmede ilk kez yer almakla beraber PEIR raporunda benimsenen üç yıllık stratejide 2002 yılında bir iç mali kontrol kanununun çıkarılması şeklinde formüle edilmiş bulunmakta idi. Esasen AB'ne uyum çerçevesinde öngörülen bu çalışma daha sonra süreç içinde 1050 sayılı Genel Muhasebe yasının kapsamlı bir şekilde değiştirilmesi amacına yönelik olarak biçim değiştirmiştir.

<sup>24</sup> Eylem Planı hakkında bilgi edinmek için [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr) adresinden yapısal reformlar ile ilgili bölüme bakılabilir.



teknik bir komitenin kurulmasına dair yeni bir Başbakanlık genelgesi de yayınlanmış bulunmaktadır.

Görüleceği gibi 2001 yılı mali saydamlık ve kamu mali yönetiminin güçlendirilmesi ile ilgili olarak muhtelif niyet mektuplarında yer alan taahhütlerin yoğunluk kazandığı bir yıl özelliği göstermiştir. Kuşkusuz bunda yaşanan krizler sonrası programın yapısal reformlar ayağının daha da güçlendirilmesi ve uygulamanın hızlandırılması konusunda yaklaşım değişikliğinin de rolü olmuştur.

2002 yılında ise mali saydamlık alanındaki program uygulamaları esas olarak 2001 yılındaki taahhütlerin izlendiği ve gecikmeli de olsa uygulamaya konulmaya başlandığı bir yıl özelliğini göstermiştir. Bütçe uygulamasında etkinlik ve saydamlığı sağlamak amacı ile uluslar arası standartlara (IMF-GFS 2001, ESA 95) uyumlaştırılmaya çalışılan kurumsal fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma temeline oturan bütçe kod yapısının geliştirilmesi ve pilot kuruluşlarda test edilmesine başlanmıştır. Yine aynı paralelde mali raporlamanın kalitesini artırma amacı ile tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş çalışmaları pilot uygulamalarla başlatılmıştır.

2002 yılında yine mali saydamlık açısından önem taşıyan taahhütler arasında "Bilgi Edinme Hakkı", "Kamu Görevlilerin Uyacağı Etik Kurallar" hakkındaki yasal düzenlemelerin yapılacağı taahhüdü de zikredilmelidir. Vatandaş Bilgi Edinme Hakkı Kanunu adı altında Ekim 2003'de yasalaşan bu taahhüdün yanı sıra kamu görevlilerinin uyacakları etik kurallar konusu üzerinde halen hükümetçe çalışıldığı bilinmektedir.

2003 yılı program uygulamalarında mali saydamlık alanında taahhüt anlamında yeni sayılabilecek bir uygulamaya rastlanmamaktadır. Program daha çok geçmiş dönemlerin taahhütlerinin yaşama geçmesine yönelik izlemelerin yapıldığı bir özellik taşımaktadır.

Yine bütçe hesaplarında açıkça takip edilemeyen devletin tahakkuk etmiş borçlarının/yükümlülüklerinin (payment arrears) izlenmesine yönelik bir sistem oluşturulmasına da çalışılmıştır. (kutu 1)

### Kutu 1

#### Mal Ve Hizmet Teslimi ve/veya Kullanımı Gerçekleşmiş Ama Muhasebe Kayıtlarına Veya Mali Raporlara Yansımayan Harcamalar (Payment Arrears)

Ülkemizde kamu sektörüne yönelik muhasebe standartlarının olmaması, kamuda muhasebe birliğinin bulunmaması ve başta bütçe olmak üzere kamu kurumlarının esas olarak nakit esaslı bir muhasebe sistemini kullanmaları (KİT'ler, Döner Sermayeli İşletmeler ve kısmen Sosyal Güvenlik Kurumları - hariç) mali raporların istenen düzeyde olmasının önündeki temel sorunlardır.

Bu yapı özellikle kamunun diğer kamu kurumlarına, piyasaya ve üçüncü şahıslara olan yükümlülüklerinin izlenmesinde önemli bir sorunu gündeme getirmektedir. Bu anlamda, mal ve hizmetin tesliminin ve kullanımının gerçekleşmesi nedeniyle (ilgili düzenlemelerle öngörülen ödeme süreleri tamamlanmış) o dönemin harcaması niteliğinde olup ama ödemesi henüz yapılmamış ve/veya tahakkuku tam yapılmamış olup malın alındığı tarafa yükümlülüğü (arrears), gösteren tutarlar mevcut sistemde yeterince kavranmamaktadır.

Burada vadesi geçmiş yani tahakkuku ya kısmen yapılmış ya da tam yapılmış kamu kurumlarından alacaklar söz konusu edilmektedir. Burada anlaşılması gereken; konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlarda bütçe gideri yazılmak suretiyle kayıtlara geçmeyen ama tahakkuk dairesinde belgelendirme ve onaylanma süreci tamamlanmış ve ortalama 60 günlük süresi geçmiş harcamalar, sosyal güvenlik kurumlarında (SGK) muhasebe sisteminin yetersizliği nedeniyle tahakkuk ettiği halde ödeme açısından kesinleşmediği için raporlanmayan yada nakit yetersizliğinden dolayı 60 günü geçmiş ve piyasaya yönelik harcamalar, döner sermayeli kuruluşlarda ise üretilen bilgilerin yıllık bazda olması ve buna yönelik mali tablo hazırlanmaması nedeniyle örnekleme yöntemiyle belirlenen ve ödeme süresi olan 60 günü geçmiş harcamalar, mahalli idarelerde ise konsolide bütçeye benzeyen bir işleyişten kaynaklanan yükümlülüklerdir. Kurumlar arasında gerek muhasebe sistemlerinin gerekse uygulamayı belirleyen idari düzenlemelerin farklı olması nedenleriyle tahakkuk etme ve ödeme sürelerinin geçmesi farklı tanımlanabilmektedir.

Bu nitelikli harcamaların hesaplamasında ilk paragrafta belirtildiği gibi idarelere çeşitli düzenlemelerle tanınan inceleme ve ödemeye ilişkin kanuni sürelerin tamamlanması dikkate alınmıştır. Bu süre konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlarda çıkartılan talimatlarla genellikle 60 gün olarak belirlenmiştir.

Bu konu özellikle 2002 yılının son çeyreğinde özellikle SGK'nın piyasaya ve döner sermayelere olan borçları (yükümlülükleri) nedeniyle gündeme gelmiştir. Medikal firmaların SSK'yı icraya verme sürecine girmesiyle birlikte mali raporlara tam olarak yansımaya harcamaların miktarlarının varlığı tartışılmaya başlamıştır. İlk paragrafta belirttiğimiz gibi tahakkuk bazlı muhasebe sisteminin uygulanmaması veya taahhütleri izleyecek bir modülün muhasebe sistemlerine entegre edilmemesi bu sorunun varlığını özellikle kaynak sıkıntısının olduğu dönemlerde kaçınılmaz kılmaktadır. 2002 yılı sonunda sadece SGK'nın bu türden yükümlülükleri 1 katrilyon liranın üzerine çıkmıştır. Konsolide bütçe dahilindeki kuruluşlar başta olmak üzere diğer kurumsal yapılarında bu türden yükümlülükleri vardır. Bu yüzden IMF son dönem niyet mektuplarına konulmasını talep ettiği düzenlemelerle konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlara yönelik olarak yılda iki defa bu nitelikli yükümlülükleri ortaya koyan anketler yapılması gündeme gelmiştir.

**Kaynak:** Emil, Yılmaz (2003)

## ii. Kamu İhale Kanunu

*Yeni yasa ihale usullerini değiştirerek rekabet koşullarında ihtiyaçların en uygun şekilde ve zamanında karşılanması yanında saydamlığın ve kamuoyu denetiminin güçlendirilmesi amaçlamaktadır.*

4.1.2002 tarihinde kabul edilen ama ihalelerde uygulamasına 2003 yılı başında geçilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu kuruluşlarının yapacağı ihalelerin uluslararası arası standartlara uygun bir şekilde tek bir yasal düzenlemeye tabi olması sağlanmıştır. Yine getirilen yeni bir düzenlemeyle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Kamu İhale Kanunu tamamlayıcı kanun olarak 5.1.2003 tarihinde çıkarılmıştır. Yapılan bu düzenlemeyle uluslar arası uygulamalara uygun bir şekilde sözleşmelerin imzalanmasına kadar olan ihale süreci ile ilgili hükümler Kamu İhale Kanununda, sözleşmelerle ilgili olan süreç ise ayrı olarak 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda düzenlenmiştir.

Daha önce yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhaleleri Yasasının en önemli aksaklıklarından birisi, kapsamının dar olması ve kamu kurumlarının sadece bir bölümüne ait ihale sürecini düzenlemesi idi. KİT'ler, döner sermayeli işletmeler gibi önemli sayıdaki kurumsal yapı bu kanunun kapsamı dışındaydı. İhale usulleri kaynakların istenen düzeyde etkin bir şekilde teminine her zaman imkan vermemesi yanında süreç başından sonuna kadar ihalelerde açıklık ve rekabet ile saydamlığın sağlanması konusunda da önceki yasa önemli eksiklikler taşıymaktaydı. Tekliflerin gerçekçi hazırlanmaması, yeterli ödenek olmadığı halde ihaleye çıkılması, ihale sürecinde yasalara aykırı yapılan işlemlerle ilgili olarak idarenin dışında etkin çalışan bir itiraz müessesinin olmaması, ihale öncesi ve sonrasında kamuoyunun ve katılan tarafların yeterli bilgilendirilmemesi, belli eşik değerlere göre ilan süreleri ve uygulama usullerinin uluslararası standartlara uygun olmaması gibi konular ihale kanunun uygulamasında kapsamın dar olması yanında örnek olarak verilecek sorunlu alanlardı.

Yeni yasa ihale usullerini değiştirerek rekabet koşullarında ihtiyaçların en uygun şekilde ve zamanında karşılanması yanında saydamlığın ve kamuoyu denetiminin güçlendirilmesi amaçlamaktadır. Kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanımı ve kamuoyunun bilgilendirmesi amacıyla ihalelerde saydamlığı ve rekabet koşullarını sağlamaya yönelik olarak da bu kanunla kapsamlı düzenlemeler getirilmiştir. Getirilen yeni düzenleme ile bir Kamu İhale Kurumu'nun kurulması öngörülmüştür. Kurumun görevleri arasında ihale sürecinin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içinde idarece yapılan işlemlerin mevzuata aykırı olduğuna ilişkin şikayetleri incelemek

ve sonuçlandırmak da yer almaktadır. Yine yasa ile ihaleye çıkabilmek için uygulama projesi olma ve yeterli ödeneği bulunma şartları getirilmiştir. Bununla birlikte, yasa daha uygulamaya girdiği ilk yılda idarelerin uygulama konusundaki isteksizliğiyle karşılaşmıştır. Mevcut siyasi yapıda bu isteksizliğe uygun bir yaklaşım içinde olunca, 2003 yılında yasa ikinci kez bir değişikliğe uğramıştır. Yapılan değişikliklerin başında kanunun kapsamının hem kurumsal hem faaliyet bazında daraltılması gelmektedir (bazı KİT'lerin kapsamdan çıkarılması ve yine bu kuruluşların ihale kanunu kapsamı dışındaki faaliyetlerinin konulan alt sınır nedeniyle genişletilmesi gibi). Bu yapılan değişikliklerin bir anlamda yasanın başlangıçtaki rekabet ve açıklık amaçlarına ters düşen sonuçlar ortaya koyduğunu düşünmekteyiz. (Kutu 2)

### **Kutu 2**

#### **Kamu İhale Kanunda 2003 Yılında Yapılan Bazı Önemli Değişiklikler**

1.1.2003 tarihinde uygulamaya geçen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunda (KİK) 30.7.2003 tarihinde TBMM'de kabul edilen 4964 sayılı kanunla önemli değişiklikler yapılmıştır. 4964 sayılı kanun toplam 51 maddeden oluşmaktadır. Toplam 70 maddelik 4734 sayılı KİK'da değişiklik yapan kanunun 51 madde olması ana felsefe açısından olmasa da bir anlamda kanunun yeniden yazıldığı anlamına da gelmektedir. Yürürlüğe girdikten sonra altı ay içinde kapsamlı bir değişikliğe uğrayan yasanın ne düzeyde etkin hazırlandığı ve/veya uygulayacak olan hükümetin kanunun getirdiği temel ilkelere ne düzeyde inandığı önemli bir soru olarak gündeme gelmektedir. Bu sorunun yanıtını belki gelecek dönemde bu konuda yapılacak ayrıntılı araştırmalar veya doktora tezleri uygulama sonuçları çerçevesinde ortaya koyacaktır. Bu kutu içinde kanunun kapsamına ve istisna tutulan konulara yönelik olarak yapılan değişiklikler kısaca ele alınmaktadır.

Yasanın kapsamı ve uygulama alanı 4964 sayılı kanun ile yapılan değişikliklerle daraltılmıştır. Kanunun ikinci maddesinde yapılan değişiklikle esas olarak enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren kamu teşebbüsleri, işletmeleri ve şirketleri kapsam dışında bırakılmıştır. Tutar olarak ihalelerin önemli bir kısmının bu sektörlerde faaliyet gösteren kuruluşlar tarafından yerine getirildiği dikkate alınırsa bu kuruluşlar tarafından yapılan önemli düzeyde bir ihale bu şekilde kanunun kapsamı dışına çıkarılmaktadır.

İstisnaları düzenleyen 3 üncü madde yeniden düzenlenmiştir. Bu madde kapsamında yapılan düzenlemelerin önemli bir kısmı uygulamada etkinliği sağlamaya çalışan nitelikteki değişiklikler olmakla birlikte yeniden düzenlenen "g" bendi ile KİT'ler ve kamu kurumlarına ait olan müessese, birlik, işletme ve şirketlerin ticari ve sınai faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli iki trilyon üçyüz milyar Türk lirasını aşmayan mal veya hizmet alımları kanun uygulamasından istisna edilmiştir. Bunun anlamı, KİT ile kamu kurumlarına ait olan müessese, birlik, işletme ve şirketlerin ticari ve sınai faaliyetleri çerçevesinde yapacakları ihaleler 2,3 trilyon gibi (her sene değişecek olan) yüksek bir miktar tespit edilmek suretiyle esas olarak kanunun uygulaması dışında tutulmasıdır.

### iii. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

*28 Mart 2002 de kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uzun yıllar dağıntık bir mevzuat içinde düzenlenmesine çalışılan borçlanma sisteminin tek bir yasa altında toplanması ve böylece bu alanda karşılaşılan dağıntıklığa son verilmesi amacını taşımaktadır.*

28 Mart 2002 de kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uzun yıllar dağıntık bir mevzuat içinde düzenlenmesine çalışılan borçlanma sisteminin tek bir yasa altında toplanması ve böylece bu alanda karşılaşılan dağıntıklığa son verilmesi amacını taşımaktadır.

Kanunun taşıdığı özellikleri belli başlı dört ana unsur içinde ele almak mümkündür:

Birinci olarak; yasa mali disipline yönelik olarak bazı hükümler içermektedir. Yasa öncelikle Hazinesin borç ve alacak yönetiminin düzenlenmesi ile ilgili yasal yetkiyi ve devlet adına yükümlülüğe girişilmesini tek bir otoriteye vermektedir. Bu da Hazineden sorumlu Devlet Bakanıdır. Böylece geçmiş uygulamalarda zaman zaman karşılaşılan farklı farklı bakanların veya kamu kurumlarının bu nitelikte yükümlülük doğuran işlem yapmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Mali disiplin açısından önem taşıyan en önemli düzenleme ise borçlanmaya ve verilecek garantilere yasal sınırlama getirilmesidir. Buna göre yapılabilecek net borçlanmanın azami sınırı TBMM den geçen Bütçe Kanunlarında yer alan bütçe açığı olarak belirlenmiştir. Bu miktar en fazla % 10'a kadar arttırılabilir. Garanti limitleri de her yıl bütçe kanunlarında açıkça belirtilir. Ayrıca bu limit dışında kalmak kaydı ile ikrazen verilecek tahvillerin de limiti her yıl bütçe kanunlarında gösterilir.

İkinci olarak; hazine alacaklarının takip ve tahsiline ilişkin düzenlemeleri getirmesidir. Bu çerçeve içinde de başta belediyeler olmak üzere muhtelif kamu kurum ve kuruluşlarının kendi kullarımlarına devredilen kredilerden veya doğrudan hazine garantisini altında kullandıkları ancak zamanı geldiğinde kendilerinin ödemeyip Hazine tarafından ödenmek durumunda kalınan borçları nedeni ile Hazinesin uzun süredir alacaklı olduğu miktarların son bir kez yeniden bir ödeme planına bağlanması ve bu sefer geri ödemelerin amme alacakları mevzuatı içinde takibi imkanı sağlanmıştır. Ancak zaman zaman Ankara Belediyesi örneğinde olduğu gibi yeniden yapılandırıldığı halde bazı mahkemelerin kararlarına dayanılarak bu borçların Hazineye ödenmediği ve yasanın getirdiği düzenlemelerin etrafından dolaşılmaya çalışıldığı da bilinmektedir.

Üçüncü olarak; yasanın özellikle koşullu yükümlülüklerin takibi ve bu amaçla bir risk hesabı oluşturulması, getirilen alt mevzuatla kamu kuruluşlarına verilecek garantilere, devredilecek proje kredilerine ve verilecek izinlere ilişkin detaylı düzenlemelere yer vermesi ve böylece bu alanda doğacak mali risklerin sınırlandırılmasına yönelik bir çaba içinde olduğu görülmektedir.

Dördüncü olarak; yasa mali saydamlık açısından önemli sayılabilecek üç düzenleme getirmektedir. Yasanın giriş bölümünde uygulama alanının kapsamının geniş tanımlanması, borç ve alacak yönetimine egemen olan terminolojinin verilmesi bu alanda önemli sayılabilecek bir gelişmedir. İkinci ve en önemli husus parlamentoya ve kamuoyuna kapsamlı ve üçer aylık dönemlerle kamu borçları ve riskleri açısından bilgi verecek bir kamu borç yönetim raporunun yayınlanması ve yine parlamentoya yılda en az bir kez Hazine bakanı tarafından kamu borç ve alacak yönetimi uygulamaları hakkında bilgi verilmesidir. Bu kapsamda ilk borç yönetim raporu 2003 yılı birinci çeyreğini de kapsayacak ve geçmiş uygulamalarla ilgili bilgileri içerecek şekilde Nisan 2003 de çıkarılmış , ikinci çeyreğe ve bilahare üçüncü çeyreğe ilişkin raporlar da yayınlanmıştır. Ancak Parlamentodan henüz bilgi verilmesi ile ilgili bir talep ve tepki gelmemiştir. Mali saydamlık açısından üçüncü önemli husus ise dış proje kredilerinin bütçeleştirilmesidir. Geçmişte mali saydamlığın en önemli engellerinden birisi olan ve harcaması yapıldığı halde bütçe hesaplarına yansıtılmayan dış proje kredisi kullanımlarının bütçe ile ilişkilendirilmesi bu yasa ile zorunluluk haline getirilmiştir. Bütün bunlara yani dış proje kredilerinin bütçeleştirilmesi yolu ile sağlanacak saydamlık ve disiplinin yararlarına rağmen özellikle müteahhitlerden yasanın bu maddesinin değiştirilmesi yönünde başlangıçta talepler geldiği de bir vakiadır.

Yasa bu şekli ile borç yönetimi ile ilgili alanda mali saydamlık ve hesap verilebilirlik açısından önemli bir boşluğu doldurmaktadır. Bununla beraber, özellikle garantili borçlar ve benzeri mali risklerin (yap işlet modelleri gibi) sadece mevcut stoku değil gelecekteki boyutu, gerçekleşme olasılıkları gibi bilgilerle de teçhiz edilmesi gerekmektedir.

Devlet borç yönetimi ile ilgili olarak son yıllarda gerçekleştirilen bu düzenlemelerin yanı sıra mali saydamlık açısından özellikle her yıl bütçe döneminde gündeme gelen ve kamuoyunun dikkatini çeken bir husus da Sayıştay ile Hazine Müsteşarlığı

*Yasa bu şekli ile borç yönetimi ile ilgili alanda mali saydamlık ve hesap verilebilirlik açısından önemli bir boşluğu doldurmaktadır.*

arasında dış devlet borçları hesabına uygunluk bildirimini verilmemesi konusudur. Bu konu ile ilgili bir değerlendirme kutu 3 de yer almaktadır.

### Kutu 3

#### Sayıştay Tarafından Hazine Dış Borçlar Hesabına Uygunluk Bildirimi Verilmemesi

Uygunluk Bildirimi (General Statetment of conformity) yasal dayanağını Anayasa, Genel Muhasebe Kanunu ve Sayıştay Kanunundan alan bir kavramdır. Bu bildirimle TBMM adına denetim yapan Sayıştay konsolide bütçe uygulamaları ile ilgili olarak Meclise sunulan Kesin Hesap Kanun Tasarısında yer alan ve sayman hesaplarına dayanan rakamların doğru ve güvenilir olup olmadığı konusunda dış denetim kurumu sıfatıyla Meclise bildirimde bulunmaktadır. Ayrıca Sayıştay Kanununa göre de Genel Uygunluk Bildirimine ek olarak Hazine İşlemleri konusunda da uygunluk bildirimini verilmesi söz konusudur. Böylece özellikle devlet borçları ile ilgili olarak ilgili yıla devreden borç stoku o yıl içinde kullanılan borçlar ve yapılan anapara ödemeleri ile bir sonraki yıla devreden borç stoku hesapları temelinde işlemler denetlenmektedir.

T.C. Sayıştay Başkanlığı'nca bu çerçevede yapılan denetimlerde Hazine Müsteşarlığı, Devlet Borçları Saymanlığının "Dış Borç Hesabı"na 1995 yılına kadar uygunluk bildirimini verilmiş iken, 1995 yılından bu yana, 1997 yılından başlayarak dış devlet borçlarından doğan Hazine alacaklarının takip edildiği "Genel Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı"na ve 1999 yılından itibaren ise "Kullanılacak Dış Krediler Hesabı ve Kredi Anlaşmaları Hesabı" na kayıtların tam, uygun ve doğru olmadığı gerekçesiyle uygunluk bildirimini verilmemektedir.

Dış Borçlar Hesabı'na 1995 yılından başlayarak uygunluk bildirimini alınabilmesi amacıyla Devlet Dış Borçlarının takibi amacı ile kullanılan ancak ihtiyaca tam olarak cevap veremeyen Dış Borç Veri Tabanı terk edilmiş ve 1997 yılında "Dış Finansman Bilgi Sistemi" oluşturulmuştur.

1997 - 2001 döneminde eski sistemden yeni sisteme aktarılan verilerin kontrolü, yeni oluşan şartlara göre sistemin geliştirilmesi ve borç işlemlerinin çok büyük ölçüde bilgisayar aracılığı ile gerçekleştirilebilmesini teminen gerekli çalışmalar yapılmıştır.

2002 yılı başından itibaren ise uygunluk bildirimini alınamayan 1995 - 2001 döneminde aktif olarak izlenen dış krediler ile ilgili olarak sistemde yer alan geri ödeme ve kullanımlara ilişkin bütün veriler belge bazında kontrol edilmiştir.

Bu çerçevede, Dış Borç Stoku miktarı 31.12.2001 tarihi itibarıyla ise 56 katrilyon TL ve 31.12.2002 tarihi itibarıyla 93 katrilyon TL olarak ilgili hesaplara intikal ettirilmiştir ve ayrıca "Genel Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabı" ile "Kullanılacak Dış Krediler Hesabı ve Kredi Anlaşmaları Hesabı" stok rakamları da ilgili hesaplara intikal ettirilerek üretilen cetveller 23.6.2003 tarihinde Sayıştay Başkanlığına teslim edilmiştir.

Denetim faaliyetleri sonucunda 1995-2002 yıllarına ait Dış Borçlar Hesabı ve buna ilişkin cetvellerde;\* brüt kullanım, anapara geri ödemeleri, borç dönüşümleri, lehte ve aleyhte kur farkı, bir önceki yıldan devir, bir sonraki yıla devir rakamlarında, hatalar olduğu tespit edilmiştir. Ancak bu kayıt hatalarına karşın herhangi bir fazla ödemede bulunulmamıştır.



Dış borçlara ilişkin olarak Sayıştay Başkanlığına verilen cetveller, bilişim sisteminde yer alan veriler kullanılarak, çeşitli raporlama araçları vasıtasıyla üretilmektedir. Sayıştay Başkanlığınca hazırlanan 2002 yılı denetim raporunda hesaplara ilişkin veri tabanındaki temel nitelikli verilerdeki değişikliklerin büyük ölçüde kontrol altına alınmış olduğu ve denetim sırasında cetvellerde tespit edilen hataların Müsteşarlıkça dikkate alındığı, raporların hatalar giderilerek yeniden tanzim edilebileceği bir aşamaya gelindiği vurgulanmaktadır. Ancak sonuç olarak, Sayıştay Başkanlığına verilen 1995-2002 yıllarına ait dış borç hesaplarına, tam, doğru ve uygun olmadıkları gerekçesiyle Sayıştay Genel Kurulunun 06.10.2003 tarih ve 5071/1 sayılı kararı ile uygunluk verilmemiştir.

Diğer taraftan, 2003 yılında ilk defa olarak saymanlık kayıtlarının yanı sıra dış borçların takibinin yapıldığı ve dış borçlara ilişkin olarak cetvellerin (raporların) üretildiği bilişim sistemlerinin de denetimi yapılmıştır. Bu denetim Sayıştay tarafından bir dış denetim firmasına yaptırılmış olup Hazine Bilişim Sistemi 500 soru üzerinden değerlendirilmiş olup , 450 soruda Hazine Bilişim Sisteminin yeterli olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte söz konusu raporda Hazine Müsteşarlığı tarafından dış borçlar hesabının takip edildiği ve raporların alındığı bilişim sisteminde çeşitli zaafklar olduğu, bu zaafkların sistemin çıktısı olan raporların doğru ve güvenilir olmamasına yol açabilecek önemli riskler doğurduğu ifadesi yer almaktadır. (Bu konu ile ilgili olarak 2004 yılı Hazine Müsteşarlığı Bütçesinin tartışıldığı TBMM Plan Bütçe Komisyonu görüşme tutanaklarına bakılabilir)

Sayıştay Başkanlığınca hazırlanan 2002 yılı denetim raporunda reddedilen Hazine hesaplarına uygunluk verilebilmesi için;

- Hazine bilişim sistemlerinin yeniden yapılandırılması çalışmalarının tamamlanması,
- Yeni sistemde, Hazine Bilişim Sistemleri raporunda değinilen ve sistemin güvenilirliğini zedeleyen kontrol zaafkları giderilmesi,
- Sistem tarafından üretilen cetvel ve bilgilerin, 2003 yılı uygunluk bildirimi çalışmalarından önce, Hazine Müsteşarlığının da görüşü alınmak suretiyle Sayıştay Genel Kurulu tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde Devlet Borçları Saymanlığına intikal ettirilerek Sayıştay'a verilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Hazine Müsteşarlığı Sayıştay Başkanlığının yukarıda belirttiği hususların büyük bölümünü 2003 yılında yerine getirmiş olup diğer hususları yerine getirebilmek için 1997 yılında devreye sokulan dış borç sistemini revize ederek ilintili diğer sistemler ile nakit ve tahakkuk muhasebe sistemini de içeren, kontrol mekanizmaları daha gelişmiş olan toplulaştırılmış yeni bir sisteme 2004 yılı başında geçmek için çalışmalarını tamamlamak üzeredir.

#### iv. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Kamu mali yönetim sisteminde yapılan reformlar esas olarak üç temel amacın gerçekleştirilmesine yönelik çabalar olarak görülmektedir. Bunlar, makro mali disiplinin sağlanması, stratejik amaçlara ve önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve stratejik amaçlara göre dağıtılan kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılması olarak ele alınabilir. Bu çerçeveden hareketle hazırlanan ve Aralık 2003'de TBMM'den



*Kanun, uygulamaya yönelik mekanizmaların tanımlanmasındaki eksikliklere rağmen kaynakların etkin kullanımını sağlayacak ortamın yaratılmasında saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna özel önem vermekte ve bunları mali yönetim sürecinin önemli bir parçası olarak görmektedir.*

*Kanun mevcut haliyle kendisinden beklenen amaçları sağlama konusunda istenen düzeyde görülmemekle birlikte uzun süredir ihtiyaç duyulan bir girişimin başlatılması açısından önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.*

geçerek kanunlaşan tasarı mali yönetim, bütçe ve mali kontrol sistemini yeniden yapılandırmayı amaçlamaktadır. Öncelikle bu kanun ile merkezi hükümet ve genel devlet tanımları getirilmekte ve bu bağlamda kamu kesiminin kapsamı tanımlanarak mali yönetim ve kontrol süreçlerinde bir standardizasyon sağlanması amaçlanmaktadır.

Kanun, uygulamaya yönelik mekanizmaların tanımlanmasındaki eksikliklere rağmen kaynakların etkin kullanımını sağlayacak ortamın yaratılmasında saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna özel önem vermekte ve bunları mali yönetim sürecinin önemli bir parçası olarak görmektedir. Kanunla bütçe hazırlama süreci yeniden tanımlanmakta ve kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımını sağlamaya yönelik olarak modern kamu mali yönetim sisteminin gereği olan yeni mekanizmalar getirilmeye çalışılmaktadır. Harcama sürecinde yeni bir yaklaşımla iç mali kontrol sistemi güçlendirilmekte, harcamacı kuruluşlara yetki devri öngörülmekte ve sorumluların yetki ve görevleri yeniden tanımlanmaktadır. Son olarak dış denetim Sayıştay'ın denetim kapsamı genişletilmek suretiyle etkinleştirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca Sayıştay'ın hesaplarının da denetlenmesi ile ilgili düzenlemeler ve Sayıştay vizesinin kaldırılması suretiyle Sayıştay'ın bütçe uygulamasının dışında tutulmasına ait hükümler de dikkat çekmektedir.

Kanun mevcut haliyle kendisinden beklenen amaçları sağlama konusunda istenen düzeyde görülmemekle birlikte uzun süredir ihtiyaç duyulan bir girişimin başlatılması açısından önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Geçiş süreci düzenlemelerinin yetersizliği, siyasal veya yönetsel sorumluluk bağlamında bir takım düzenlemelere yer verilmiş olmakla birlikte sorumluluk kavramının hesap verme sorumluluğu üzerine oturması için ilave düzenlemeler ve kurumsal alt yapı çalışmalarına ihtiyaç duyulması, performans kavramına çok atıf yapılmakla beraber bunun nasıl sağlanacağına dair açık hükümler içermemesi, yetki devri müessesinin eksik düzenlenmesi, özellikle bir bütçe reformunda önem taşıyan harcamacı kuruluşlara esneklik verecek maddelerin ve bu bağlamda bütçe sürecinin bazı açık olmayan noktalar taşınması, gerçekten ihtiyaç olup olmadığı tartışmalı mali kontrol yetkilisinin varlığı gibi konular kanunun sorun çıkarabilecek alanları olarak görülmektedir. Yasanın kendisinden beklenen sonuçları sağlayabilmesi için geleneksel yaklaşımlardan ve bürokratik çekişmelerden sıyrılması ve uygulamaya yönelik hükümlerin samimi bir şekilde ele alınması gerektiği

düşünülmektedir. Ayrıca mali saydamlık açısından yasanın parlamento ve kamuoyuna sunulacak raporların içeriği açısından da bazı yenilikler (örneğin vergi harcamalarının raporlanması, harcamacı kuruluşların ileriye yönelik bütçe tahminlerinin, yerel idarelerle, sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminlerinin bütçe kanunu tasarisına eklenmesi ve idare faaliyet raporları gibi) getirmektedir.

Başta da belirtildiği gibi mali yönetim sistemimize oldukça önemli değişiklikler getirmesine rağmen yasanın, kanunlaşma sürecinde kamu oyunda yeterince tartışılmamış olması hatta harcamacı kuruluşların da sürece katılımının yeterince sağlanamaması gibi nedenlerle uygulamada nasıl bir manzara ile karşılaşılacağı kestirilememektedir. Bu açılardan kanunun hazırlanma sürecinin katılımcı bütçe yapma özelliklerine sahip bulunmaması önemli bir eksiklik olarak görülmektedir. Kanun aynı zamanda üzerinde çalışılan Kamu Yönetimi Temel Kanunu taslağı ile de koordineli bir şekilde ele alınması gerekirken bu alanda da kapsamlı bir uyum çalışmasının yapılmadığı görülmektedir. Tüm bunlar göz önüne alındığında yasanın parlamentoda görüşülmesi aşamalarında sivil toplum örgütlerinin konuya özellikle katılımcı bütçe anlayışı çerçevesinde müdahil olmalarında gereklilik olduğu açık iken bu da yeterince gerçekleşmemiş ve yasa üzerindeki tartışmalar geniş ölçüde aynı zaman sürecinde gündeme taşınan Kamu Yönetimi Temel Kanunu taslağı tartışmalarının gölgesinde kalmıştır. Kanunun teknik bazı özellikleri ile uygulamada karşılaşılabilecek riskler hakkında daha ayrıntılı bir değerlendirmeye kutu 4 de yer verilmiştir.

#### Kutu 4

##### Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Ne Getiriyor ?

Halen TBMM gündeminde kanunlaşma aşamasında olan Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu örnekleri diğer ülkelerde görülen "Mali Sorumluluk Kanunu / Fiscal Responsibility Act" veya "Kamu Finansmanı Kanunu / Public Finance Act" şeklindeki mali düzenlemeler kategorisinde değerlendirilebilir. Bu düzenlemeler ile genel olarak mali disiplinin sağlanması, mali yönetimde siyasal ve yönetsel yetki ve sorumlulukların ayrıştırılması ve süreçte rolü olan kurumların daha iyi çalışmasına imkan verecek mekanizmalara yer verilmesi beklenir. Bu açıdan Kamu Mali Yönetim ve Mali Kontrol Kanununu değerlendirirken modern mali yönetim ilkeleri olarak da nitelendirebileceğimiz aşağıda sıralanan üç kriteri hesap verebilirlik ile birlikte kullanmak mümkündür.

**I. Makro Mali Disiplin Perspektifi Açısından :** Kanun bu anlamda sisteme önemli bir yaklaşım değişikliği getirmektedir. Öncelikle genel idare tanımı getirilerek Merkezi idare (düzenleyici kurullar dahil merkezi kamu idareleri), sosyal güvenlik kuruluşları ve mahalli idareler kanun uygulaması içine alınmaktadır. Böylece hükümetlerin uygulayacakları maliye politikalarının aktörlerinin

hesaplarının bir bütünlük içinde görülmesi imkanı getirilmiştir. Makro mali çerçevenin ilanı, üç yıla yayılı bütçe anlayışı, kuruluşlara ödenek tavanlarının verilmesi, ödenek üstü harcamanın yaptırıma bağlanması herhangi bir harcama arttırıcı veya yükümlülük getirici yasal düzenlemenin hemen yürürlüğe sokulamaması gibi hükümler açısından bakıldığında kanun mali disiplin ihtiyacına cevap verir gibi gözükmektedir. Aynı zamanda getirilen iç kontrol ve denetim mekanizmalarının da mali disipline aykırı karar alınmasını önleyecek bir sübap rolü oynaması da beklenilebilir. Buna karşılık kanun ödenek aktarma yetkisini mevcut sistemde olduğu gibi Maliye bakanına bırakmakta ve bunun şartlarının bütçe kanunlarında düzenleneceğini öngörmektedir. Geçmişte de bütçe kanunlarının mali disiplin dışına çıkma araçları olarak kullanıldığı düşünüldüğünde bundan sonra bütçe kanunlarının bu kanunun amaçlarına ne ölçüde uygun hazırlandıklarının çok daha yakından izlenmesi gerekmektedir.

**II:Stratejik Amaç ve Önceliklere Göre Kaynak Tahsisi Perspektifinden :** Kanun bu konuda da bazı önemli açılımlar getirmektedir.Bu kapsamda merkezi idare bütçe kanununun orta vadeli bir anlayışla (üç yıllık) hazırlanması ilkesi getirilmektedir. Bütçe hazırlıkları başlangıcının Haziran/Temmuz aylarından Mayıs ayına çekilmesi, bütçe ödenek tavanlarının yine bu aylar içinde harcamacı kuruluşlara iletilmesi kuruluşların öngörülü bir ortamda bütçe yapmalarına imkan verir gibi gözükmektedir. Bütçe hazırlıklarında idarelerin performans hedeflerini esas alacakları, stratejik planlama anlayışı çerçevesi ve performans dayalı bütçe sistemi mantığı içinde bütçelerin hazırlanmasının hükme bağlanması da ödenek tavanları içinde kalınarak önceliklerin daha iyi belirleneceği altyapıyı sağlaması açısından kanunun eskisine oranla doğru bir çizgide olduğuna işaret etmektedir. Ancak kanun performans kavramına sıkça referans vermekle beraber performans esaslı bütçenin nasıl uygulanacağı açık değildir. Öte yandan yasada doğru ilkeler konulmuş olmakla beraber tasarı hazırlanırken harcamacı kuruluşlarla yeterince danışılmamış olması performans dayalı bütçe uygulaması gibi iddialı bir yaklaşımın uygulamada yeterince sahiplenilmesinin önünde bir engel olarak durmaktadır. Kanunun tam anlamıyla yürürlüğe girmesi için geçecek olan yaklaşık bir yıllık süre içinde bu konudaki kurumsal kapasitelerin hızla ve kararlı bir biçimde geliştirilememesi halinde performans dayalı bütçe sisteminin de halihazırda uygulandığı sanılan program bütçe sistemi ile aynı kaderi paylaşması ve onun gibi klasik ödenek bazlı (line item) bütçe sistemine doğru gerilemesi riski bulunmaktadır.

**III. Kaynakların Uygulamada Etkin ve Verimli Bir Biçimde Kullanılması Perspektifi Açısından:** Kanunun en fazla eleştiri alan ve uygulamada sorun yaratacak gibi gözükken hükümleri bütçe uygulamasında kamu idaresi başkanlarına tanınması gereken esnekliklerin oldukça karmaşık bir harcama öncesi kontrol süreci ile sınırlanması ve hatta yok sayılmasıdır. Yasanın kaynak kullanımında etkinliği arttırmak amacı ile getirdiği sistem iç kontrol sistemidir. İç kontrol sisteminin en önemli özelliği bir süreç kontrolü olması ve yönetici tarafından gözetilmesi olduğu halde kanunda bu konudaki en önemli aktör mali kontrol sürecine ilk defa giren mali kontrol yetkilisidir. Mevcut sistemdeki bütçe dairesi başkanının konumunu andıran ancak ondan hem atama hem de görev, yetki ve sorumluluk açısından çok daha farklı ve etkin bir konumda bulunan mali kontrol yetkilisi harcamacı kuruluşun başındaki yöneticinin alacağı her türlü mali kararı vize ve kontrol etmekle yetkili ve yükümlüdür. Böylece mevcut sistemde çokça eleştirisi yapılan harcama öncesi kontrolün uzun ve verimsizliğe yol açan yapısı yeni sistemde de devam ettirilmiş olmaktadır. Hem kurum yöneticisinin hem de mali kontrol yetkilisinin kararlardan sorumlu olması ise sorumluluğun paylaşılması ve sulandırılması anlamına geldiği için de ayrıca sakıncalı bir duruma işaret etmektedir. Artık kıta Avrupa'sında da terk edilmekte

olan bu tür bir harcama öncesi kontrol ile kaynakların etkin ve verimli kullanılmasının mümkün olamayacağı hedeflenin aksine daha karmaşık, daha çok zaman alan daha çok müdahaleye yol açan bir uygulama ile karşılaşılacağı kanuna yöneltilen önemli bir eleştiridir. Bu açıdan mali kontrol yetkilisinin varlığı tartışmalı hale gelmektedir. Bunun yerine idarelerde alt birimlere sorumlulukla birlikte yetki devrinin yapıldığı ve harcama sonrası kontrol mekanizmalarının güçlendirildiği daha esnek bir yapıya geçilmesi modern mali yönetim ilkeleri ile daha uyumlu bir yaklaşım olacaktır.

**IV.Hesap Verilebilirlik Perspektifi Açısından :** Kanunda hesap verme sorumluluğu ile ilgili düzenlemelere göre ita amirleri (harcama yetkilileri), tahakkuk memurları (gerçekleştirme görevlileri) , saymanlar (muhasabe yetkilileri) hemen her karardan aynı anda sorumlu tutulmaktadır. Bu anlamda sorumluluk zincirine eskisinden farklı olarak ita amiri olarak kurum yöneticileri de katılmış olmakla beraber bu sorumluluk kavramının niteliği ve nasıl belirleneceği çok açık değildir. Bu anlamda bu sorumlulukların kime karşı olduğu (Bakana mı, Sayıştaya mı ) belli değildir. Halbuki bu tip sorumlulukların Sayıştay'a karşı olduğu mevcut sistemde daha açık bir biçimde tanımlanmıştır. Kanunda ise genel anlamda sorumluluk ile mali sorumluluk açısından bir ayırım gözetilmemiş olması bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Bu türden herkesi aynı anda sorumlu tutan bir anlayış iki sonuca yol açabilecektir. Ya herkesin her şeyden dolayısı ile hiçbir şeyden sorumlu olmadığı ortamda yapılan işlemlerin gerçek sorumluları belirlenemeyecek ya da kimse sorumluluk almak istemeyeceğinden uygulamada karar almak ve uygulamak yerine idarei-i maslahatçılık egemen olabilecektir. Ayrıca Bakanların mali yönetim kararları nedeni ile siyasi sorumluluklarının çerçevesi de bu kanunda yeterince çizilmiş değildir.

Kanun şu ana kadar kamuoyunda bu yönlerinden çok mevcut teftiş kurullarının kaderinin ne olacağı ekseninde tartışılmaktadır. İç denetçi mekanizmasının gündeme gelmesi ile mevcut teftiş kurullarının görev ve fonksiyonlarının geleceği kanunda açıkça belirtilmemiştir. Buna karşılık Kamu Yönetimi Temel Kanunu taslağında denetim ve denetime yetkili kuruluşlar tanımlanırken teftiş (inspection) kavramı yerine daha genel denetim (audit) şemsiyesi altında iç denetim ve dış denetim kavramları getirilmiş ve bunlara ilişkin genel ilkeler belirlenmiştir. Bu bağlamda mevcut teftiş kurullarının bir iç denetim organına dönüşmesi halinde daha çok usulsüzlük ve yolsuzlukların ortaya çıkarılması amacına yönelik olarak algılanan teftiş faaliyetinin de bu organlarca mı yerine getirileceği hal böyle ise bu konudaki düzenlemenin nasıl olacağı açık değildir. Modern denetim ilkeleri açısından iç kontrol, iç denetim, dış denetim ayırımının getirilmesi prensip olarak olumlu olmakla beraber konunun teftiş yönünün açıklığa kavuşmaması önemli bir handikap olarak değerlendirilmektedir. Zira mevcut kamu yönetiminde önemli bir yeri olan teftiş kurullarının bir anlamda güç ve yetki kaybı endişesinden de kaynaklanan tepkileri dikkate alındığında kanunun denetim konusundaki yetki ve sorumlulukları net olarak ayırtmamasının uygulamada eskiden olduğu gibi çok başlı denetim sistemlerinin yaratılması gibi bir riskle karşı karşıya kalılabileceğini söyleyebiliriz. Bu anlamda ülkemizdeki denetim sisteminin yeniden yapılandırılması , sorunlarının ortaya konulması konusunda katılımcı bir anlayışla bir tartışma başlatılmasında gereklilik bulunmaktadır.

Aslında kamu yönetiminde reform süreci içinde harcama yönetimi, kamu yönetimi, denetim sistemi, personel rejimi, yolsuzluklarla mücadele eylem planı gibi pek çok bileşen yer aldığı halde bunların birbirleri ile tutarlı bir bütün içinde takdimi yerine parçalı olarak gündeme getirilmeleri (literatürde bu gibi yaklaşımlara piecemeal ya da cherry picking adı da verilmektedir) teknik yönleri zaten ağır basan bu önemli düzenlemelerin amaçlarının tam olarak

*Sonuç olarak, ülkemizde mali saydamlık meselesinde 2000 yılından itibaren hem uygulama hem de mevzuat açısından önemli sayılabilecek değişikliklere gidildiğini söyleyebiliriz.*

anlaşılmasına, konunun özünden kopuk tartışma ve spekülasyon ortamına çekilmesine ve sonuçta reform sürecinin bizzat kendisine zarar vermektedir. Bu anlamda ülkemizde reform yönetiminin katılımcı bir süreci istenen düzeyde içermediğini de belirtmek gerekmektedir.

Sonuç olarak, ülkemizde mali saydamlık meselesinde 2000 yılından itibaren hem uygulama hem de mevzuat açısından önemli sayılabilecek değişikliklere gidildiğini söyleyebiliriz. Kuşkusuz yukarıda bu çalışmanın olanakları elverdiği ölçüde ayrıntılı olarak ele aldığımız gibi kamu mali yönetiminde ve mali saydamlık alanında atılması gereken adımlar yasal temelin sağlanması kadar hatta ondan da önemlisi uygulamanın alacağı şekille yakından ilgili gözükmektedir. Bu açıdan mali saydamlık alanında uygulamada atılacak adımların izlenmesi ve hükümetlerin performansını somut bazda değerlendirebilmek için belli bir sistematik içerisinde bu konunun ele alınması gerekmektedir. İkinci bölümde bu ihtiyaca yanıt verecek bir sistemin nasıl geliştirilebileceği üzerinde durulmaktadır.



## BÖLÜM II

# TÜRKİYE İÇİN MALİ SAYDAMLIK İZLEME ENDEKSİNİN OLUŞTURULMASI: ULUSLARARASI UYGULAMA VE STANDARTLAR, TÜRKİYE METODOLOJİSİ

### II.1 Mali Saydamlık Değerlendirme Formu ve Mali Saydamlık İzleme Endeksi

Mali saydamlığın sağlanmasının bir yolu olarak bu bölümde, belli bir sistematik içerisinde hükümetlerin bu alanda atacağı adımların ve uygulayacağı politikaların periyodik olarak takip edilip, geliştirilecek somut kriterler bazında ulaşılan sonuçların kamuoyuna yansıtıldığı bir "Mali Saydamlık İzleme Endeksi" oluşturulmaya çalışılmıştır. Endeksin temel amacı, ülkemizde mali saydamlığın düzenli olarak ölçülmesi suretiyle, problemliler alanlar ile geliştirilmesi gereken konuların saptanması ve mali saydamlığın düzey olarak gelişiminin ortaya konması şeklinde ifade edilebilir. Endeks bu noktadan hareketle esasında bir tür algılama endeksi olarak tasarlanmıştır. Bir başka deyişle endeks değerlendirmeye katılanların mali saydamlığı kişisel gözlem ve tecrübelerinden hareketle nasıl algıladıklarının ölçülmesi üzerine kuruludur.

Bu kapsamda, hedeflenen amaçlara yönelik olarak izlemeye olanak verecek "Türkiye İçin Mali Saydamlık Değerlendirme Formu" hazırlanmıştır. Değerlendirme formunun düzenli olarak her altı ayda bir bu konularda uzman bir grup tarafından doldurulması amaçlanmaktadır. Uzman grubun seçilmesinde temel kriter teknik yönleri oldukça fazla olan bu konu ve mekanizmalar hakkında bilgi ve birikim sahibi olunmasıdır. Bu amaçla Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay'dan resmen katkı talep edilmiş ve bürokrasi kanadındaki katılımcılar bu çerçevede kurumlarını temsil etmeden tamamen kendi kişisel birikim ve tecrübelerini yansıtmak suretiyle değerlendirmeye katılmışlardır. Basın kanadından katılımcıların ise ekonomi basınının bu alanda faaliyet gösteren yayıncı ve gazetecilerinden oluşmasına dikkat edilmiştir. Bunun dışında akademisyen ve diğer katılımcılar da özellikle daha önce bu alanlarda çalışmış uzman nitelikleri ağır basan isimlerden

*Endeksin temel amacı, ülkemizde mali saydamlığın düzenli olarak ölçülmesi suretiyle, problemliler alanlar ile geliştirilmesi gereken konuların saptanması ve mali saydamlığın düzey olarak gelişiminin ortaya konması şeklinde ifade edilebilir. Endeks bu noktadan hareketle esasında bir tür algılama endeksi olarak tasarlanmıştır.*

oluşmuştur. Katılımcı grubun bir özelliği de katkıda bulunanların önemli bir bölümünün daha önce sözü edilen 8 inci Beş Yıllık Kalkınma Planı "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırması ve Mali Saydamlık" Özel İhtisas Komisyonunda yer almış olmasıdır. Formun bu şekilde doldurulması ve değerlendirme sonuçlarının sayısallaştırılması sonucu ortaya çıkacak olan mali saydamlık izleme endeksinin düzenli olarak kamuoyu ile paylaşılması hedeflenmektedir. Kamuoyunun bu şekilde düzenli olarak bilgilendirilmesi suretiyle hükümet ve diğer ilgili aktörlerin dikkatinin tespit edilen konulara çekilmesi amacının da sağlanacağını düşünmekteyiz.

Mali Saydamlık Değerlendirme Formu, mali saydamlık düzeyini gösteren genel bir endeks değer ortaya koyması yanında ayrıntılı olarak hazırlanan ana bölümler içinde endeks değerleri de tespit etmektedir. Bu şekilde sorunların hangi alanlarda yoğunlaştığı ve/veya ilerlemelerin hangi alanlarda gerçekleştiği ortaya konmuş olmaktadır.

## II.2 Uluslararası Uygulama ve Standartlar

*Uluslararası Para Fonu (IMF) Governörler Kurulu Geçici Komitesi üye ülkeler için 16 Nisan 1998 tarihinde yapılan toplantısında mali saydamlığın ideal kurallarını düzenleyen "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü"nü (Code Of Good Practices on Fiscal Transparency) kabul etmiştir.*

Birinci bölümde de üzerinde durduğumuz gibi 1997 yılında yaşanan Doğu Asya Krizinin tetiklemeyle birlikte mali saydamlık özellikle uluslararası kuruluşların ajandalarındaki temel konular arasına girmiştir. Piyasalarda yeterli açıklığın ve şeffaflığın olmaması krizin nedenlerinden birisi olarak gösterilmiştir. Çok yönlü tartışmalara konu olan bu yaklaşım hem özel hem de kamu sektöründeki aktörlerin piyasaya karşı olan sorumluluklarının tekrar gözden geçirilmesini gündeme getirmiştir. Bu çerçevede, uluslararası kuruluşların önderliğinde mali saydamlığı geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Uluslararası Para Fonu (IMF) Governörler Kurulu Geçici Komitesi üye ülkeler için 16 Nisan 1998 tarihinde yapılan toplantısında mali saydamlığın ideal kurallarını düzenleyen "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü"nü (Code Of Good Practices on Fiscal Transparency) kabul etmiştir.

Getirilen bu yeni düzenleme ile uzun vadede makro istikrarın güçlendirilmesi amacıyla mali sürdürülebilirliğin doğru değerlendirilmesi kısa vade de ise mali risklerin de kavranması suretiyle üretilen bilginin düzeyini artırarak etkin bir bütçe sistemine geçiş amaçlanmıştır.



Devletin, özellikle kamu kaynaklarının tahsis amacı olması beklenen bütçelerinde ve buna ilişkin diğer mali mevzuatında şeffaflığın sağlanması, bugün makroekonomik istikrarın sağlanması, yetkin devlete (yönetme kapasitesi yüksek devlete) ulaşılması açısından çok önemli bir ön şart olarak görülmektedir.

Bu şekilde ivme kazanan süreç bir çok ülkede ciddi bir karşılık bulmuştur. IMF başta olmak üzere bir çok kuruluş standartların oluşması ve geliştirilmesi konusunda önemli bir uğraş içine girmiştir. Avrupa Birliği, Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) gibi daha önceden kurulmuş kurumsal yapıların mali saydamlığa yönelik çalışmaları hızlanmış ve derinlik kazanmıştır. Bu anlamda Türkiye dahil bir çok ülkede uluslararası saydamlık örgütünü temsil eden sivil toplum örgütleri kurulmuş ve çalışmaya başlamıştır. Bu tür kurumsal oluşumların yanında gerek sivil toplum ağırlıklı gerekse özel nitelikli bir çok kurum dünyanın pek çok yerinde mali saydamlığa yönelik bir uğraş içine girmiştir. Bugün gelinen noktada, 1997 yılında yaşanan kırılma ile hızlanan mali saydamlık alanında çok önemli mesafe alınmıştır. Değişen koşullar, ülkelerin kamu maliyesindeki sorunlar ve demokrasinin kalitesinin yükseltilmesi ihtiyacı gibi nedenlerle hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından mali saydamlık gündemin önemli bir maddesi olma özelliğini yakın gelecekte de sürdürecektir.

Bugün bir çok ülkede mali saydamlığın değerlendirilmesinde önceden de belirttiğimiz gibi IMF'in geliştirdiği ve güncelleştirdiği standartlar kullanılmaktadır. IMF'in geliştirdiği ve Türkiye dahil bir çok ülkede uyguladığı İyi Uygulamalar Tüzüğü, Mali Saydamlık El Kitabı (Manual on Fiscal Transparency) ve Değerlendirme Formu (Questionnaire) yapılan çalışmalara önemli düzeyde yol gösterici bir fonksiyon içinde olmuştur. IMF yanında yukarıda kısmen bahsedilen bir çok kurum genel olarak mali saydamlığa ve özelde bütçe hazırlama ve uygulamasına yönelik olarak Değerlendirme Formu dahil çeşitli çalışmalarda da ayrıca bulunmaktadır.

IMF Mali Saydamlık ile İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü mali saydamlığı önceki bölümde bahsettiğimiz gibi dört temel ilkeyi yansıtan dört ana bölümde sorgulamaktadır. Bu dört ana bölüm ve esas olarak neyi ölçmeyi amaçladığı aşağıda özet olarak verilmektedir.<sup>25</sup>

*Değişen koşullar, ülkelerin kamu maliyesindeki sorunlar ve demokrasinin kalitesinin yükseltilmesi ihtiyacı gibi nedenlerle hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından mali saydamlık gündemin önemli bir maddesi olma özelliğini yakın gelecekte de sürdürecektir.*

25 IMF Fiscal Transparency Manual(2001), Botter (1999) ve Hürçan et.all (2000) ayrıca [www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm)

- **Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması;**  
Kamu Sektörünün kapsamı, tanımı, ekonominin diğer sektörleri ile olan ilişkisinin açık ve anlaşılabilir olması, devletin farklı kademelerinde sorumluluk, vergi konması, kamu harcamalarının yapılması gibi mali faaliyetlerin belli bir yasal temele dayanması, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin iyi tanımlanması, devletin özel sektörle olan ilişkisinin (regülasyon veya hisse senedi sahipliği gibi) açık ve net kurallara bağlanması, kamu görevlilerinin davranışlarının etik standartlara dayanıp dayanmadığı gibi hususlar mali saydamlık konusunda önem taşımaktadır. Bu bölümdeki değerlendirmeler ile esas olarak mali saydamlığın hem kamu kurumları hem de kamu sektörü ile özel sektör arasındaki ilişkiler açısından görünümünün ortaya konması amaçlanmaktadır.
- **Bilginin Kamuya Açık ve Ulaşılabilir Olması**  
Bütçe kanunu, kesin hesaplar ve diğer mali raporların kamunun tümünü kapsamaması, muhasebe ve mali raporlama standartlarının kamuya açıklanması, koşullu yükümlülükler, yarı mali işlemler, vergi harcamaları gibi mali riskler ile mali varlıklar ve kamu borcu gibi devlet bilançosunun önemli kalemlerinin raporlanmak suretiyle kamuoyuna açıklanması, bu çerçevede oluşan mali bilgilerin zamanında ve belli bir düzenlilikte yayımlanması ve böylece kamuoyunun devletin geçmiş, mevcut ve gelecekteki mali faaliyetleri hakkında tam bir bilgiye ulaşabiliyor olması bu bölümdeki değerlendirmelerin temel çıkış noktasını oluşturmaktadır.
- **Bütçenin Hazırlama, Uygulama ve Raporlanma Süreçlerinin Açık Olması**  
Bu bölümde esas olarak maliye politikası amaçlarının makro çerçeve içinde parlamentoya ve kamuya açıklanması, gelir, gider tahminleri ve mali riskler konusunda açık ve anlaşılır bilgiler verilmesi, bütçenin parlamentoya mali yıl başlamadan yeterli bir zaman öncesinde sunulması, ödeneklerin kullanımının düzenli olarak yıl içinde izlenmesi ve değerlendirilmesi, harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanması ile ilgili süreçlerin tam ve net olarak belirlenmesi bütçe dokümanları içerisinde yer alan bilgilerin analiz yapmaya elverişli niteliklere sahip olması gibi hususlar ile temelde bütçe süreçlerinin ve mekanizmalarının saydamlığının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

- **Denetim ve İstatistiki Veri Yayınlanmanın Bağımsız Olması**

Mali verilerin mevcut yapıyı ve politika taahhütlerini yansıtması ve uluslararası standartlara uygunluğu, mali verilerin belli bir kalite ve standartta olması, bağımsız bir dış denetim organı tarafından hesapların denetlenmesi ve düzenli olarak parlamentoya denetim sonuçlarının raporlanması, yürütmeden bağımsız bir ulusal istatistik ofisinin mali verilerin kalitesi açısından kamu oyunu bilgilendirmesi gibi hususların değerlendirilmesi suretiyle de esas olarak devletin ürettiği mali verilerin güvenilir olup olmadığı ve ayrıca hesap verilebilirliğin sağlanması açısından gerekli yasal alt yapı ve standartların sağlanıp sağlanmadığı hususları üzerinde durulmaktadır.

Bu çalışma kapsamında hazırlanan "Türkiye İçin Saydamlık Değerlendirme Formu" yukarıda sıralanan çalışmalardan önemli düzeyde etkilenmiş ve benzer bir yaklaşım içinde konu başlıkları ele alınmıştır. Uluslararası uygulamaların getirdiği genel kabul görmüş yaklaşımdan ve bu çerçevede oluşturulan standartlardan uzaklaşmamıştır. Bununla birlikte, özellikle uluslararası kuruluşların uyguladığı değerlendirme formlarının bir çok farklı koşuldaki ülke dikkate alınarak hazırlandığı için soruların daha genel ve daha statik bir yapı içinde olduğunu söyleyebiliriz. (Kutu 5) . Bu yüzden değerlendirme formu durağan bir şekilde mevcut yapının bir resmini çekmekten daha çok gelişmeleri de kendisine odak alan bir yaklaşımla ele alınmıştır. Bu anlamda, Türkiye'nin mevcut koşulları ve önündeki reform sürecinde göstereceği gelişmeler dikkate alınmış, mali saydamlık konusunda karar alıcıların ileriye yönelik niyetlerini de ölçebilecek bir yapı geliştirilmek suretiyle değerlendirme formunun tasarlanmasına çalışılmıştır.

Bu konuda ayrıntılı bilgi izleyen bölümde verilmektedir.

*Türkiye'nin mevcut koşulları ve önündeki reform sürecinde göstereceği gelişmeler dikkate alınmış, mali saydamlık konusunda karar alıcıların ileriye yönelik niyetlerini de ölçebilecek bir yapı geliştirilmek suretiyle değerlendirme formunun tasarlanmasına çalışılmıştır.*

### Kutu 5

#### IMF Mali Saydamlık Programı ve Tüzüğü Üzerine Bazı Gözlemler

IMF Mali Saydamlık programı (Fiscal ROSC program), IMF'ye üye ülkelerin gönüllülük bazında katıldığı bir uygulamadır. IMF sistemine göre ülkeler, IMF'nin teklifi üzerine bu değerlendirmenin yapılmasını talep etmektedirler. Temmuz 2003 itibarıyla 59 mali saydamlık değerlendirmesi yapılmış ve aralarında ülkemize ait değerlendirmenin de yer aldığı 54 çalışma IMF web sitesinde ilan edilmiştir. Özellikle uluslararası sermaye piyasalarına girmek isteyen ülkeler başta olmak üzere değişik ülke gruplarından katılım talebi gelmekte (sanayileşmemiş ancak uluslararası piyasalara girme potansiyeli olan yaklaşık olarak 60 ülkenin mali saydamlık değerlendirmesi için başvurduğu veya başvurmayı planladığı anlaşılmaktadır) ve IMF tarafından her yıl 18-20 civarında ülkenin mali saydamlık değerlendirmesinin yapılması planlanmaktadır.

Bu itibarla IMF tarafından hazırlanan mali saydamlık tüzüğü ve değerlendirme formlarının standartlarının edinilen tecrübeler ışığında yeniden değerlendirilmesi gündeme gelmektedir. Buna göre mali saydamlık değerlendirme formu en son 2000 yılında IMF tarafından standartların data kalitesine ilişkin olarak yenilenmiştir. Değerlendirme formunun yapısı ve kapsadığı alanlar konusundaki yenileme arayışları da halen süregelmektedir.

Nitekim bu çalışmanın yapılması sırasında düzenlemiş olduğumuz çalıştaylarda IMF tarafından hazırlanan bu tüzük ile tarafımızdan hazırlanan değerlendirme formları tartışılırken katılımcılar tarafından bir kaç noktanın altı çizilmiştir. Bunlardan en dikkate değer olanlarını şu şekilde belirleyebiliriz.

- IMF Tüzüğündeki rollerin ve sorumlulukların değerlendirildiği birinci bölümdeki bazı sorular devletin ekonomideki rolü ne kadar azaltılırsa mali saydamlığın da o kadar iyi sağlanacağı konusunda bazı önyargılar içermektedir. Bu soruların saydamlıkla doğrudan bir ilgisi yoktur.
- Kamuoyuna bilgi verilmesi ile ilgili ikinci bölümle, süreçlerin ele alındığı üçüncü bölüm arasında kesişimler bulunmaktadır. Bunların netleştirilmesi gerekmektedir.
- Tüzük ulusal düzeyde merkezi hükümetin mali saydamlığının değerlendirilmesine ağırlık vermekte ancak yerel düzeyde faaliyet gösteren idarelerin mali saydamlığının değerlendirilmesine yeterince ağırlık vermemektedir.

Ankara ve İstanbul'daki çalıştaylara katılan uzmanlar tarafından dile getirilen bu ve benzeri eleştiriler 3-6 Kasım 2003 tarihleri arasında Birleşmiş Milletler tarafından organize edilen ve Meksika'da yapılan "5<sup>th</sup> Global Forum: Reinventing the Government" konulu uluslararası toplantının çeşitli ülkelere ve IMF'den temsilcilerin de bulunduğu mali saydamlık ile ilgili bölümüne katılan bu çalışmanın yazarlarından Ferhat EMİL tarafından da IMF ilgililerine aktarılmıştır. Toplantıya ilişkin sonuç bildirisinde de bu ve benzeri konularda IMF mali saydamlık tüzüğüne eksiklikler içerdiği kabul edilerek bu yönde düzeltmeler yapılması gereğine işaret edilmiştir.

## II.3 Mali Saydamlığın Değerlendirilmesinde IMF Dışında Uluslararası Finansman Şirketlerince ve Sivil Toplum Kuruluşlarınca Yapılan Çalışmalar<sup>27</sup>

### II.3.1 Uluslararası Piyasalar ve Mali Saydamlıktan Beklentileri

Uluslararası sermaye hareketlerinden yararlanmak isteyen ülkelerin sayısının giderek artması kreditorlerin bu ülkelerin özellikle mali saydamlık alanındaki durumlarını daha yakından değerlendirmeleri konusundaki ihtiyaçlarını da artırmıştır. Örneğin 1980 de sadece 30 ülke kredi değerlendirme kuruluşları tarafından değerlendirmeye tabi tutulmuşken bu sayı 2003 yılı başları itibariyle 111'e çıkmıştır. Özellikle kamu sektörünün borçlanma ihtiyacı için sık sık yurt dışı sermaye piyasalarına girmek durumunda olan devletlerin kredi derecelendirme kuruluşlarınca notlanmasında kamu sektörünün borçluluk derecesi, bütçe dışı ve yarı mali işlem tipi faaliyetlerinin olup olmadığı, mali yönetim kapasitesinin durumu gibi değerlendirmeleri sırasında mali saydamlık standartlarının öneminin giderek arttığını söylemek yanıltıcı olmayacaktır.

Bu amaçla 2001 yılında bu konuda uluslararası piyasalara bilgi sağlamak üzere Estandarts Forum isimli internet veri tabanı oluşturulmuştur. Oxford Analytica, the Wharton Financial Institutions Center, The Reinventing Bretton Woods Committee gibi kuruluşların başlıca ortağı olduğu bu veri tabanı ülkelerin aralarında mali saydamlığın da bulunduğu 13 standart ve kod karşısındaki durumları hakkında bilgi vermektedir.<sup>28</sup> Örneğin Oxford Analytica halen mali saydamlık değerlendirmesine girmemiş ülkelerin mali saydamlık standartlarına ne ölçüde uyduklarını kendisine göre değerlendirmektedir. Daha sonra ise IMF Mali Saydamlık Değerlendirme Raporları ve Oxford Analytica raporları Estandarts Forum tarafından ülkelerin mali saydamlığa uygunluklarının 6 kategoride (tam uygunluktan hiç uymamaya kadar derecelendirme yapmak suretiyle) değerlendirilmesi için kullanılmaktadır. Bu şekilde değerlendirmeye tabi ülke sayısı 83 dür.

Bunun dışında da bazı emeklilik fonları bu raporları mali saydamlık için derecelendirme sistemine dönüştürerek yatırımları için uygun ülke (permissible country) seçiminde kullanmaktadırlar.

*Uluslararası sermaye hareketlerinden yararlanmak isteyen ülkelerin sayısının giderek artması kreditorlerin bu ülkelerin özellikle mali saydamlık alanındaki durumlarını daha yakından değerlendirmeleri konusundaki ihtiyaçlarını da artırmıştır.*

<sup>27</sup> Bu bölümde esas olarak Petrie (2000) den yararlanılmıştır.

<sup>28</sup> Oxford Analytica ve Estandarts Forum için bkz. [www.oxan.com](http://www.oxan.com)

### II.3.2 Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü

*Kasım 2003 de Meksika'da yapılan 5 inci Global Forum Mali Saydamlık Çalıştayında da bu konu benzer şekilde tartışılmış ve sivil toplum kuruluşlarının bir ülke içinde mali saydamlığı desteklemelerinin önemi ve bu konuda kapasite geliştirmelerinin gerekliliği sonuç bildirgesinde yer almıştır.*

Yakın zamana kadar mali saydamlık yukarıda açıkladığımız gibi daha çok bir ülkede kamu maliyesinin durumu ile uluslararası mali piyasaların birbirleri ile olan ilişkileri açısından taşıdığı önem nedeni ile gündeme gelmiş ve finansal piyasalara bilgi sağlayan kuruluşlar tarafından daha fazla talep edilen bir konu olmuştur. Dünyada sivil toplum kuruluşlarının bu konuya eğilmeleri ise aslında çalışmamızın başında saydığımız nedenlerle (konunun karmaşık, teknik, bürokrasi egemen yapısı gibi) çok yeterli olmamıştır. Daha önce bahsetmiş olduğumuz gibi Kasım 2003 de Meksika'da yapılan 5 inci Global Forum Mali Saydamlık Çalıştayında da bu konu benzer şekilde tartışılmış ve sivil toplum kuruluşlarının bir ülke içinde mali saydamlığı desteklemelerinin önemi ve bu konuda kapasite geliştirmelerinin gerekliliği sonuç bildirgesinde yer almıştır.

Sivil toplum kuruluşlarının bu alandaki çalışmaları iki grup altında ele alınabilir. Birinci grup, 1997 yılında Washington D.C.'de Ford Foundation'un desteği ile kurulan "Center for Budget and Policy Priorities (CBPP)" isimli sivil toplum kuruluşunca oluşturulan International Budget Project (IBP) isimli oluşumdur. IBP özellikle kamu harcamalarının nereye yapıldığı konusunda sivil toplumun bilgi edinme ve bu harcamaları etkileme ihtiyacının mali saydamlık olmadan mümkün olamayacağı noktasından hareketle ülkeler bazında bu konu ile ilgili olabilecek STÖ'lere teknik destek, eğitim ve analiz kapasitesi kazandırıcı etkinliklerde bulunmaktadır. Bu çerçevede IBP Güney Afrika'da, beş Latin Amerika ülkesinde ve beş Afrika ülkesinde (The Africa Budget Project) karşılaştırmalı bütçe saydamlık çalışmaları yapan STÖ'lere destek olmuştur. Bu çalışmaların bir kısmında IMF Mali Saydamlık Standartları esas alınarak oluşturulan saydamlık endeksi bazında değerler uygulanmıştır.

İkinci gruba giren STÖ'ler ise tek başlarına ülkelerine özgü saydamlık çalışmaları yapmaktadırlar. Polonyadaki Gdansk Institute for Market Economics bu konudaki ilk girişimleri başlatan STÖ'lerin başında gelmektedir. Bunun dışında ABD'de DC Fiscal Policy Institute, District of Columbia için scorecard uygulaması türünde bir saydamlık değerlendirmesi yapmıştır. Bazı Rus şehirlerinde de yerel idareler bazında saydamlık değerlendirmesi yapan STÖ'ler bulunmaktadır. Bu açıdan ikinci grup STÖ'ler kapsamında değerlendirilebilecek olan TESEV adına yürüttüğümüz bu çalışmada oluşturmaya çalıştığımız endeksin



ilk taslağı hem Meksika'da 5inci Global Forumda hem de daha öncede belirttiğimiz gibi Ankara ve İstanbul çalıştaylarında uzmanlara tanıtılmıştır. Endeksin son haline getirilmesinde bu toplantıların büyük faydası görülmüştür.

Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde oluşturmaya çalıştığımız değerlendirme formu ve endekse ait metodoloji açıklanmaktadır.

#### **II.4 Mali Saydamlık Değerlendirme Formunun Yapısı**

**"Türkiye İçin Mali Saydamlık Değerlendirmesi" başlığını taşıyan değerlendirme formu 108 sorunun yer aldığı toplam altı bölümden oluşmaktadır. Bunlar:**

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

Altı ilkeye karşılık gelen ana bölümlerin altında toplam 32 alt bölüm yer almaktadır. Alt bölümler ana başlığın tanımladığı temel amacı alt amaçlara ayırmak suretiyle daha açık ve ölçülebilir kılmayı sağlamaya yönelik olarak hazırlanmışlardır. Her ana bölüm altında bulunan alt bölümler ana bölümler itibarıyla sayısal olarak farklılaşmakla birlikte alt bölüm sayılarının azlığı veya çokluğu ana bölümlerin ağırlığını etkilememektedir. İzleyen bölümde de değineceğimiz üzere her bir ana bölümün toplam üzerindeki ağırlığı eşittir. Endekste bölümlere farklı ağırlıklar verilmesinden kaçınılmasının nedeni, bölümler arasında böyle bir ayrıma gidilmesinin sübjektif değer yargılarına tabi olmasından kaynaklanan endişedir. Her ne kadar bölümlere eşit ağırlık verilmesi de bir değer yargısı içeriyorsa da bunun farklı ağırlıklar verilmesine oranla daha nötr bir değer yargısı taşıdığına inanılmaktadır. Nitekim bu konuda çalışma yapan ve 5 inci Global Forum çalışmaları sırasında görüş alışverişinde bulunduğumuz bazı uzmanların da görüşü hem basitlik hem de tarafsızlık sağlaması açısından eşit ağırlıklı olmasının bu aşamada

*Her ne kadar bölümlere eşit ağırlık verilmesi de bir değer yargısı içeriyorsa da bunun farklı ağırlıklar verilmesine oranla daha nötr bir değer yargısı taşıdığına inanılmaktadır.*



daha uygun olabileceği yönündedir. Bu açıdan bakıldığında, her bir bölümün alt bölümlerinin çokluğu veya azlığı ele alınan ana başlığın kapsamının daha az veya çok önemli oluşundan değil kavranmak istenen konunun ölçülmesine ilişkin ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır.

Aşağıda ana bölümlerin hangi temel ilkeler çerçevesinde neyi ölçmeyi amaçladıkları ve kapsadıkları alt konular sırasıyla ele alınmaktadır.

- Birinci bölüm "Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması" başlığını taşımaktadır. Toplam 4 alt bölüm ve 17 sorudan oluşan bu bölümde, devletin ya da daha geniş anlamda kamunun ekonomide özel sektör ile ilişkileri kamu sektörünün çalışmasını belirleyen yasal çerçeve ile birlikte sorgulanmaktadır. Kamu sektörünün ekonominin geri kalan diğer kesiminden ayrılması yanında farklı düzeyde devlet kurumlarının birbirleriyle olan ilişkilerindeki rol ve sorumlulukların netlik düzeyi yine bu bölümde uluslararası standartlar çerçevesinde ortaya konmaya çalışılmıştır. Burada temelde kamunun ticari faaliyetlerle ticari olmayan faaliyetlerini birbirinden ayırıcı özelliklerin açığa çıkarılması ve böylece özellikle sübvansiyon, ucuz kredi, vergi teşviği gibi mali saydamlık açısından önemli olan yarı mali işlem yaratma riskleri hakkında da bir fikir edinmek amaçlanmaktadır.

Yine bu bölümde mevcut vergi ve benzeri yükümlülüklerin yasal bir temele dayanmaları, açık ve anlaşılabilir olmaları ve herkese eşit düzeyde uygulanıyor olmaları ile kamu görevlilerinin tabi olduğu etik kuralların varlığı ve yeterliliğinin saydamlık bağlamında değerlendirilmesi de amaçlanmaktadır. Zira bu unsurlar kamuda rol ve sorumluluk sınırlarının netliğinin algılanmasında önemlidir.

- İkinci bölümde "Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi" başlığı altında, kamuoyuna belli standartlarda ve düzenli bir bilgi akışının ne düzeyde ve kalitede olduğu ortaya konmaya çalışılmıştır. Değerlendirme formunun toplam 8 altbölümde 27 soru ile en kapsamlı ele alınan kısmı bu bölüm olmuştur.

Bu bölümde, öncelikle başta bütçe olmak üzere kamuoyuna sunulan mali dokümanların kapsam ve kalitesi sorgulanmıştır.

Burada uluslararası standartlara uygun bir şekilde kamu sektörü sınıflandırması kullanılmıştır. Devlet bilançosunu oluşturan alacak kalemleri ile özellikle borçlanma ve koşullu yükümlülükler ile yarı mali işlemler gibi risklerin raporlanma düzeyi ve kalitesi burada ele alınmıştır. Bütçe kanunlarına konulan ve mali saydamlığı olumsuz etkileyen hükümler ile vatandaşın bütçeyi anlamasını kolaylaştıracak çalışmalar ve uygulamalar olup olmadığının anlaşılması da bu bölümün amaçları arasında yer almıştır. Mali raporların düzenli olarak ve belli standartlarda hazırlanması konusundaki yasal çerçeve ve uygulama düzeyi de burada ele alınan konular arasındadır. Günümüzde büyük boyutlara ulaşan ve uygulanan programların temel performans kriterleri arasında yer alan kamu açıklığının daha iyi izlenmesi ve anlaşılması amacıyla, kullanılan çeşitli mali açık tanımlarının düzenli olarak raporlanması da bu bölümün sonunda sorgulanmıştır.

- "Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık" başlığını taşıyan üçüncü bölümde temel amaç mali karar alma sürecinin odak noktası olan bütçenin hangi saydamlık düzeyinde hazırlandığı ve onaylandığının anlaşılması olarak belirlenmiştir. Bu anlamda ilk olarak bütçeyi belirleyen makroekonomik çerçeve ile mali politikaların ne düzeyde ortaya konduğu ve bunların hangi saydamlık düzeyinde bütçe hazırlama sürecine yansıtıldığı sorgulanmıştır. Böylece saydamlık tanımının en önemli unsurlarından birisi olan hükümetlerin politika uygulama niyetlerinin ölçülmesi amaçlanmıştır.

Bu bölümde devam eden ve/veya yeni uygulamaya konan politikaların getirdiği yükümlülükler de saydamlık perspektifinden değerlemeye dahil edilmiştir. Böylece siyasi iradenin almış olduğu kararlar sonucu kamu tarafından üstlenilen yükümlülüklerin açık bir biçimde ortaya konulup konulmadığı saptanmaya çalışılmıştır. Yine bu kapsamda, personel istihdam politikası ile kamu mal ve hizmet alımları ile ilgili düzenlemelerde mali saydamlık açısından bütçe hazırlık süreci ile ilişkilendirilerek sorgulanmıştır.

Toplam 6 alt bölüm ve 19 sorunun yer aldığı üçüncü ana bölümde son olarak Parlamento'ya sunulan bütçe paketinin kapsamı ve bütçenin görüşülmesi sürecinin açıklığı ölçülmeye çalışılmıştır.

- Parlamento'da kabul edildikten sonra uygulamaya konulan

bütçenin mali saydamlık açısından değerlendirilmesi 6 alt bölüm ve toplam 20 sorunun yer aldığı "Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık" başlığında ele alınmıştır.

Bu bölümde, öncelikle uygulamaya konulan bütçe ödeneklerinin kuruluşlar tarafından kullanımında önceden belirlenmiş kuralların varlığı sorgulanmıştır. Ardından, yıl içinde çıkarılması gereken raporlar ve raporların belli standartlara göre hazırlanıp hazırlanmadığı konusu değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Yine önceki bölümde yer alan soruların devamında kamuda mal ve hizmet satın alımlarının açıklık ve rekabet koşulları altında gerçekleştirilmesi ile girişilen taahhütlerin ve personel istihdamının sistematik olarak izlenip raporlanma düzeyi mali saydamlık açısından ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu ana bölümde son olarak mali kontrol sürecinin taraflar açısından önceden belirlenmiş standartlara göre açık ve anlaşılır olup olmadığı değerlendirme formu kapsamında ele alınmıştır.

Vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması da burada değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu ana bölümde son olarak mali kontrol sürecinin taraflar açısından önceden belirlenmiş standartlara göre açık ve anlaşılır olup olmadığı ele alınmıştır.

- "Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık" başlığını taşıyan beşinci bölümde kesin hesapların kapsamlı bir şekilde raporlanması, parlamentoya sunulması ve mali sonuçların dış denetimi ve dış denetim sonuçlarının elde edilebilirliği konuları sırasıyla ele alınmıştır.

Toplam 4 alt bölüm ve 11 sorunun ve yer aldığı bu başlık altında öncelikle kesin hesapların sunulma düzeyi ile parlamentoda görüşülmesi süreci sorgulanmıştır. Ardından bağımsız bir dış denetim kurumunun varlığı ile dış denetim sürecinin mali saydamlık açısından değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmıştır. Burada dış denetimin iç denetim sürecini denetleyen değil onun sonuçlarından destek alan ve bu bağlamda iç kontrol süreçlerini denetleyen bir anlayışla ele alındığını belirtmekte yarar vardır.

- Altıncı ve mali saydamlıkla ilgili son ana bölüm "Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik" başlığında ele alınmıştır. Bu bölümde, ekonomik

ve mali istatistiklerin kalitesi, kurumsal yapıların mali verileri üretmedeki bağımsızlık düzeyleri ile makro tahminlerin hesaplanmasında kullanılan varsayımların açık olması sorgulanmaktadır.

Toplam 4 alt bölüm 14 sorunun yer aldığı bu bölümde gelir ve gider tahminlerinin gerçekçi olması yanında mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımların değişmesi durumunda bu değişmelerin kamuoyuna zamanında açıklanması değerlendirme kapsamında ele alınmaktadır. Bunun amacı, dönemler arası karşılaştırmaların yanıltıcı sonuçlar vermesinin önüne geçmek için taraflara tanımı belli olan ve farklılıkları ortaya koyan bir bilgi sunumunun sağlanmasıdır. Böylece hükümetlerin kararlarına temel teşkil eden hesaplama ve varsayımların kamuoyu tarafından bilinmesi ve varsa yapılan değişikliklerden de kamuoyunun haberdar edilme düzeyi ölçülmeye çalışılmaktadır.

## **II.5 Mali Saydamlık Değerlendirme Formu Çerçevesinde Mali Saydamlık İzleme Endeks Değerinin Hesaplanma Metodolojisi**

Saydamlık değerlendirme formu olması gereken en yüksek puan olan 100 üzerinden hesaplanmak suretiyle sayısallaştırılmıştır. Böylece değerlendirme formunda yer alan soruların yanıtlanması sonucunda endeks değeri 0-100 puan arasında değişen bir aralıkta ifade edilmiştir. Bu çerçevede raporun çıktığı her bir dönem artan veya azalan endeks değeri ile değerlendirilmek suretiyle ele alınacaktır. Ayrıca bir önceki bölümde de ifade ettiğimiz gibi her bir ana bölümün endeks değerleri de açıklanmak suretiyle gelişim alt kalemler bazında da izlenebilecektir.

Bölümler altında yer alan alt bölümler de aynı şekilde her bir bölüm altında eşit ağırlıkta alınmaktadır. Başta da belirttiğimiz gibi alt bölümlerdeki sayısal farklılık sadece ilgili bölüm için önem taşımakta olup, toplam değerlendirme açısından ise her bir ana bölümün çıkan değeri toplam endeks değerinin hesaplanmasında eşit olarak dikkate alınmaktadır.

Altı ana bölümün alt bölümleri de 100 puan üzerinden sayısallaştırılmıştır. Örneğin I nolu bölümde dört alt bölüm yer almaktadır, bu çerçevede her bir alt bölümün değeri 100 puan alınarak toplam puan 400 üzerinde hesaplanmıştır. Daha sonra ise dönemsel olarak 400 üzerinden çıkan değere göre o bölümün

*Saydamlık değerlendirme formu olması gereken en yüksek puan olan 100 üzerinden hesaplanmak suretiyle sayısallaştırılmıştır. Böylece değerlendirme formunda yer alan soruların yanıtlanması sonucunda endeks değeri 0-100 puan arasında değişen bir aralıkta ifade edilmiştir.*

aldığı yüzde değer bulunmuştur. Örneğin bu bölümün aldığı puan 200 ise bunun anlamı bu bölümün başarı değeri yüzde 50'dir. Bu şekilde bütün bölümlerin toplam puanı aynı ağırlığa gelecek şekilde alt alta toplanmakta ve formun değerlendirilmesi sonucu çıkan puana göre 100 üzerinden not verilmektedir. Örneğin çıkan değer 300 puan ise saydamlık formunun genel notu yüzde 50 olmaktadır (=300/600).

Türkiye İçin Mali Saydamlık Değerlendirme formunda toplam 108 soru yer almaktadır. Sorular dört şıklı ve üç şıklı olarak tasarlanmıştır. Esasen önceden de belirtildiği gibi endeksin temel amacı mali saydamlık alanındaki gelişmelerin dinamik bir biçimde izlenmesidir. Metodolojimiz bunu da temelde dört şıklı sorularla yapmayı hedef almaktadır. Ancak bazı soruların niteliği gereği dört şıkka çıkarılması mümkün olmamakta ve bu soruların ölçmeye çalışıldığı ilerlemeler üç şıkta da kavranabilmektedir. Bu çerçevede soruların % 55'i dört şıklıdır. Her bir şık 0, 33,3, 66,6 ve 100 olarak sayısallaştırılmıştır. Toplam soruların % 45 'ini oluşturan üç seçenekli sorularda ise puanlama 0, 50 ve 100 olarak yapılmıştır. Kendi içinde birden fazla soruyu ihtiva eden sorular için ise alt sorular eşit ağırlıkta ele alınmak suretiyle ana sorunun puanı hesaplanmıştır.

Dört seçenekli sorularda seçeneklerin puanlamasının 0'dan başlatılması puan sonuçlarının yukarıya doğru yanlı (bias) hesaplanması sorununu 25'den başlatmaya göre gidermektedir. Böylelikle ikinci ve üçüncü seçenekler arasındaki fark, toplam içindeki değerlendirme çerçevesinde olumlu ve olumsuz olarak daha açık görülmektedir.



## BÖLÜM III

# MALİ SAYDAMLIK İZLEME ENDEKSİ TÜRKİYE SONUÇLARI

### III.1 Mali Saydamlık İzleme Endeksi Türkiye Genel Sonucu

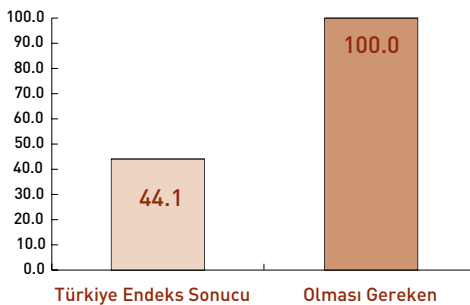
Değerlendirme formu ikinci bölümde de belirttiğimiz gibi konusunda uzman bürokrat, denetim elemanı, akademisyen, sivil toplum örgütü üyesi ve basın dahil olmak üzere toplam 23 katılımcı tarafından doldurulmuştur. Değerlendirme formlarının doldurulmasından önce katılımcılara formda yer alan sorular konusundaki tereddütlerini gidermek amacıyla Ankara ve İstanbul'da ayrı ayrı iki çalıştay düzenlenmiştir. Formlar önce deneme mahiyetinde doldurulmuş ve böylece değerlendirme ile ilgili sorunların tesbiti amaçlanmıştır. Müteakiben değerlendirme formu çalıştaylar sonrası getirilen önerilerle geliştirilerek katılımcılar tarafından hesaplamaya esas teşkil edecek şekilde ikinci kez doldurulmuştur. Ayrıca form kapsamındaki teknik konuları daha ayrıntılı anlatmak için özellikle basın kanadından katılanları bilgilendirmeye yönelik olarak değerlendirme formlarının doldurulması öncesi ilave toplantı ve çalışma yapılmıştır.

Katılımcılar tarafından doldurulan değerlendirme formları bir önceki bölümde çerçevesi çizildiği şekilde sayısallaştırılmış ve Türkiye Mali Saydamlık İzleme Endeks Değeri ortalama olarak yüz puan üzerinden 44,1 düzeyinde çıkmıştır. Katılımcıların ortak algılaması mali saydamlık düzeyinin yeterli olmadığı ve altı temel ilke çerçevesinde geliştirilmeye ihtiyaç gösterdiği'dir.

*Türkiye Mali Saydamlık İzleme Endeks Değeri ortalama olarak yüz puan üzerinden 44,1 düzeyinde çıkmıştır. Katılımcıların ortak algılaması mali saydamlık düzeyinin yeterli olmadığı ve altı temel ilke çerçevesinde geliştirilmeye ihtiyaç gösterdiği'dir.*

**Grafik 1**

**Mali Saydamlık İzleme Endeks Sonucu (%)**



*Özellikle son üç yılda mali saydamlığı etkileyen olumlu gelişmelerin basın başta olmak üzere ilgili gruplara ve kişilere yeterince iyi anlatılamadığı sonucuna ulaşılabilir.*

Katılımcıların profiline göre mali saydamlık endeks değerine bakıldığında; bürokrasi yüzde 45,3 ile genel ortalamanın biraz üstünde çıkarken basın 38,3 ile ortalama değerinin altında kalmıştır. Akademisyen ve sivil toplum örgütü üyelerinden oluşan üçüncü grubun ortalama algılaması ise yüzde 44,1 düzeyinde çıkmıştır. Bürokrasinin mali saydamlık algılama düzeyinin diğer gruplara oranla daha yüksek çıkmasının nedeni, son dönemde yaşanan değişimlere ve bu çerçevede mali saydamlığı etkileyen gelişmelere bürokrasi tarafından daha yakından şahit olunması ve bu nedenle daha olumlu algılanması olarak yorumlamak mümkündür. Konuya bir başka açıdan bakıldığında ise özellikle son üç yılda mali saydamlığı etkileyen olumlu gelişmelerin basın başta olmak üzere ilgili gruplara ve kişilere yeterince iyi anlatılamadığı sonucuna ulaşılabilir. Dolayısıyla, hükümetin bu konudaki çabalara daha bir ağırlık vermesi gerekmektedir.

Ancak; 2000 yılından itibaren uygulamaya konan program çerçevesinde mali saydamlığı olumlu etkileyen düzenleme ve uygulamalara rağmen mali saydamlık endeks sonucunun yine de 50 puanın altında çıkması dikkat çekicidir. Bu anlamda, yüzde 44,1 oranı, kamu mali yönetim sistemimizde mali saydamlık alanında ülkemizin atması gereken önemli adımlar olduğunu bize göstermektedir.

Burada kısaca bir noktayı da açıklamakta fayda bulunmaktadır; 2000 yılında IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü temelinde hazırlanan ve önceki bölümlerde değindiğimiz değerlendirme formunun doldurulması sonucu elde edilen yüzde 48,9 endeks değeri ile 2003 sonu itibarıyla elde edilen yüzde 44,1'lik endeks değeri tam olarak karşılaştırılabilir özellikler taşımamaktadır. Bunun temel nedeni, bu çalışmada kullanılan değerlendirme formunun IMF tarafından hazırlanan formla benzerlikler taşısa da içerik açısından daha kapsamlı hazırlanmış olmasıdır. Soruların hem IMF formundaki genel yaklaşımdan kurtulması hem de süreci izleyecek bir şekilde hazırlanması iki form arasında bir farklılık yaratmıştır. Öte yandan, o zaman değerlendirmeye esas alınan IMF değerlendirme formu da sonradan yine IMF tarafından data kalitesine yönelik olarak değiştirilmiş bulunmaktadır. Sonuç olarak oluşturduğumuz mali saydamlık değerlendirme formunun 2000 yılındaki mali saydamlık durumu göz önüne alınarak doldurulması halinde mali saydamlık izleme endeksinin daha düşük bir değer alması olasıdır.<sup>26</sup> Ancak gerek o günkü koşullar

<sup>26</sup> Nitekim bu konuda bir fikir vermesi amacıyla yaptığımız bir simülasyon çalışması bu endeksin 2000 yılı başındaki koşullarda 6-7 puan daha aşağıda sonuç vereceğini göstermektedir. Aynı şekilde aynı simülasyonu ileriye yönelik olarak ve özellikle Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun öngörülmesi şeklinde uygulanacağı varsayımı altında yaptığımızda endeks değeri 15 puana kadar artmaktadır.



altında, gerekse o zamandan günümüze sağlanan bütün olumlu gelişmelere rağmen mali saydamlık izleme endekslerindeki beklenenin altında değerler çıkması yine de üzerinde düşünülmesi gereken bir husustur. Bu konudaki algılama mali saydamlığın halen arzulanan düzeyde gerçekleşmediğini ortaya koymaktadır. Kanımızca bunun temel nedeni izleyen bölümlerde analiz edileceği gibi mali saydamlığın bütün unsurlarının henüz tüm yönleriyle hayata geçirilmemesidir.

Bu çerçevede, atılacak her yeni adım ve uygulamaya koyulacak olan her yeni düzenleme endeksin hızla yukarıya çıkmasına yol açacaktır. Bu açıdan Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun yasalaştıktan sonraki uygulama süreci büyük önem taşımaktadır. Zira Mali Saydamlık Değerlendirme Formunun katılımcılar tarafından doldurulması sürecinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu henüz yasalaşma sürecini tamamlamamış bulunmaktaydı. Bu kanunun yasalaşmasıyla birlikte uygulamaların hedeflenen düzeyde ve programda gerçekleşmesi endeksi yukarıya doğru yükseltecektir. Ancak, gerek mevcut yasal düzenlemelerden geri adımlar atılması gerekse uygulamada bazı eski alışkanlıklara dönülmesi ise bu endeksin aşağıya doğru inmesine yol açacaktır.

Endeks değerleri ana bölümler arasında çok belirgin farklılıkta çıkmamıştır. Her bir ana ilkenin aldığı oran yüzde 40 ile yüzde 49 arasında değişmiştir. İkinci ve üçüncü ana bölümler olan bütçenin hazırlanma ve onaylanma süreci ile bütçenin uygulanma ve kontrol süreci en düşük endeks değerlerini alırken (sırasıyla 40,1 ve 41,7) beşinci bölüm olan kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ve mali sonuçların dış denetimi 49,7 ile en yüksek düzeyde çıkmıştır. Bununla birlikte, bu sonuçlar daha yüksek puan alan alanların diğer alanlardan mali saydamlık açısından mutlak olarak daha az sorunlu olduğu anlamına gelmemelidir. Bunun iki temel nedeni vardır; birincisi puanların birbirine çok yakın olması nedeniyle aradaki farklılığın belirgin bir iyi veya kötü durumu ifade etmemesidir. İkincisi ise her bir ana bölüm içinde yer alan alt bölümlerde de mali saydamlık açısından özellikle iyileştirmeye ihtiyaç duyulan alanların bulunmasıdır.

*Bu kanunun yasalaşmasıyla birlikte uygulamaların hedeflenen düzeyde ve programda gerçekleşmesi endeksi yukarıya doğru yükseltecektir.*

**Tablo 2**  
**Ana İlkeler İtibarıyla Mali Saydamlık**  
**İzleme Endeksi Sonuçları (%)**

GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44.1	100.0
I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	43.6	100.0
II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45.1	100.0
III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40.1	100.0
IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41.7	100.0
V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	49.7	100.0
VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	44.3	100.0

### III.2 Ana Bölümler İtibarıyla Endeks Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Endeks sonuçları bu çalışma kapsamında geliştirilen altı temel ilke çerçevesinde burada sırasıyla ele alınmaktadır.

*Siyasi ve yönetsel sorumluluğun mali sorumluluk bağlamında açık bir şekilde tanımlanamaması ve hesap verme sorumluluğunun etkin bir şekilde işlememesi bu bölümün ortak algılaması olmuştur.*

*Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun mali yönetim ve hesap verme sorumluluğu bağlamında getirdiği ilkelerin uygulama derecesi bu alandaki algılamının değişmesinde önemli rol oynayacaktır.*

*i. Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması:* Bu ana ilke ile esas olarak kamu sektörünün ekonominin bütününde rol ve sorumluluklarının kendi iç yapısındaki ayrışma dahil açık olması ölçülmeye çalışılmıştır. Bu bölümün ortalama endeks değeri yüzde 43,6 oranında çıkmıştır.

Değerlendirme formu sonuçlarına göre, kamu sektörünün ekonominin geri kalan kısmından sınırları net çizilmiş bir şekilde ayrıldığını söylemek mümkün değildir. Mali yönetimle ilgili açık ve kapsamlı çerçeve niteliğindeki düzenlemelerin yetersizliği ile birlikte siyasi ve yönetsel sorumlulukların hesap verme sorumluluğu temelinde etkin bir şekilde ortaya konamaması bu alt bölümün oldukça düşük puan almasına yol açmıştır (yüzde 37,6). Siyasi ve yönetsel sorumluluğun mali sorumluluk bağlamında açık bir şekilde tanımlanamaması ve hesap verme sorumluluğunun etkin bir şekilde işlememesi bu bölümün ortak algılaması olmuştur. Bu açıdan, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun mali yönetim ve hesap verme sorumluluğu bağlamında getirdiği ilkelerin uygulama derecesi bu alandaki algılamının değişmesinde önemli rol oynayacaktır.

**Tablo 3**

**Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması İlkesi Endeks Sonuçları (%)**

	GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44.1	100.0
I	KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	43.6	100.0
I.1	Kamu sektörünün ekonominin geri kalan diğer kısmından sınırları açık bir şekilde ayrılması, kamu sektörü içinde politika oluşturma ve mali yönetimle ilgili rol ve sorumluluklarının iyi tanımlanması	49.2	100.0
I.2	Bütçe süreci başta olmak üzere mali yönetimle ilgili açık bir yasal çerçevenin olması ve bu çerçevenin mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğuyla ilgili genel ilkeleri belirlemesi	37.9	100.0
I.3	Vergi ve benzeri yasal yükümlülüklerin açık bir yasal çerçeveye dayanması, anlaşılabilir, ulaşılabilir ve herkese eşit derecede uygulanabilir olması	54.0	100.0
I.4	Kamu Görevlilerinin tabi olduğu etik standartların mevcudiyeti ve açıklığı	33.3	100.0

Bu ilkede en düşük ortalama puan kamu görevlilerinin tabi olduğu etik standartlarının varlığı ve açıklığında çıkmıştır (yüzde 33,3). Özellikle bürokrasi dışından formu dolduran katılımcılar kamu çalışanlarına yönelik etik standartlar konusunda oldukça yetersiz bir yapının ve uygulamanın olduğu düşüncesini forma yansıtmışlardır. Bu açıdan da kamu etik standartlarının düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların tamamlanması ve hayata geçirilmesi mali saydamlık algılamasını yukarı çekebilecek özellikler taşımaktadır.

**ii. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi:** Kapsamlı bir şekilde ele alınan bu bölümde, başta bütçe ve genel yönetime ilişkin mali bilgiler olmak üzere belli standartta ve kalitede bilginin düzenli sunumu ve raporlanması sorgulanmış ve katılımcıların algılama düzeyi anlaşılmaya çalışılmıştır. Bu temel ilkenin ortalama endeks değeri yüzde 45,1 düzeyinde çıkmıştır.

Değerlendirme sonuçlarına göre, ilk olarak genel yönetim kapsamındaki kuruluşları ve bu kuruluşların faaliyetlerini kapsayacak bir mali raporlamanın yetersiz olduğu ortaya çıkmıştır. Bir başka deyişle, merkezi yönetim (bütçe kapsamındaki kuruluşlar, fonlar, bağımsız bütçeli kuruluşlar ve döner sermayeli işletmeler) yanında sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler konusunda yeterli mali bilgi kamuoyuna aktarılmamaktadır. En düşük puan hükümetlerin bütçe kanununa saydamlığa aykırı hükümlerin koyması alt bölümünde çıkmıştır (yüzde 31,8). Bu

*Kamu etik standartlarının düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların tamamlanması ve hayata geçirilmesi mali saydamlık algılamasını yukarı çekebilecek özellikler taşımaktadır.*

*Merkezi yönetim (bütçe kapsamındaki kuruluşlar, fonlar, bağımsız bütçeli kuruluşlar ve döner sermayeli işletmeler) yanında sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler konusunda yeterli mali bilgi kamuoyuna aktarılmamaktadır.*

*Özellikle zaman içinde bütçe kanunlarının eskiden olduğu gibi bu çerçeve yasaya aykırı ve mali saydamlığa ters hükümler ihtiva etmemesi de gerekmektedir.*

*Hükümetlerin ve/veya bütçeyi hazırlayan ve uygulayan kurumların sivil toplum örgütleriyle bu yönlü bir ilişki geliştirmede de değerlendirme formunun ortak tespitlerinden birisi olmuştur.*

durum katılımcıların hemen hepsinin ortak algılaması olmuştur. Bunun temel nedeni, çerçeve yasa niteliğindeki Genel Muhasebe Kanununun varlığına rağmen bütçe uygulamaları ile mali saydamlığa aykırı uygulamalara gidilmesidir. Bu açıdan Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun Genel Muhasebe Yasasına oranla daha kapsamlı ve mali disiplin sağlamaya yönelik olarak uygulamaya konulması gerekli olmakla beraber yeterli gözükmemektedir. Özellikle zaman içinde bütçe kanunlarının eskiden olduğu gibi bu çerçeve yasaya aykırı ve mali saydamlığa ters hükümler ihtiva etmemesi de gerekmektedir. Bu anlamda bundan sonra bütçe kanunlarının yakından izlenmesi büyük önem taşımaktadır. (Kutu 6)

Gerek bütçenin gerekse kuruluş bütçelerinin vatandaşın anlayacağı şekillerde hazırlanıp sunulmaması bu bölümün bir diğer sorunlu alanı olarak algılanmıştır (yüzde 33,3). Hükümetlerin ve/veya bütçeyi hazırlayan ve uygulayan kurumların sivil toplum örgütleriyle bu yönlü bir ilişki geliştirmede de değerlendirme formunun ortak tespitlerinden birisi olmuştur.

Bu bölümün bir diğer sorunlu alt başlığı da mali raporların belli standartlarda hazırlanması ve düzenli olarak yayınlanması konusudur (yüzde 46,2). Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu gibi son dönemde çıkan yasal düzenlemeler ve uluslararası kuruluşlarla (IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği gibi) geliştirilen ilişkiler mali raporların kalitesini artırmakla birlikte hala sonuçların istenen düzeyde olmadığı değerlendirme formundan çıkan sonuçlardan anlaşılmaktadır. Mali raporlama konusunda yasal bir yükümlülük olması ve bu çerçevede raporların takvime bağlanması konusu iyileşmeye ihtiyaç gösteren başlıca alanlar içinde görülmüştür.

Bütçe ile sunulan toplam gelir tahmini ve önceki yıl gerçekleştirmeleri ile toplam ödenek ve geçmiş yıl harcamaları ve bunların alt ayrıntıları ile mali açıklar konusunda sunulan bilgilerin düzeyi oldukça yüksek çıkmıştır (yüzde 68,7). Bütçe büyüklüklerinin ve geçmiş yıl gerçekleştirmelerinin raporlanma düzeyi katılımcılar tarafından oldukça yeterli görülmüştür. Özellikle son dönemde bu anlamda yapılan çalışmalar (bütçe dokümanlarında gelir ve giderlerin detaylandırılması, bütçe gerekçelerinde ve ekonomik raporlarda önceki yıl gerçekleştirmeleri konusunda ayrıntılı bilgiye ulaşılması gibi) bu alt bölümün endeks değerini yukarıya taşımıştır.

**Tablo 4**  
**Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi**  
**İlkesi Endeks Sonuçları (%)**

II	KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45.1	100.0
II.1	Genel yönetim ve bütçe dokümanlarının bu kapsamdaki kurumları ve faaliyetlerini kapsayacak şekilde kamuoyuna raporlanması	39.2	100.0
II.2	Bütçe ile sunulan dokümanların toplam gelir ve giderlerle, mali açıklar konusunda tam ve ayrıntılı bir bilgi setini kamuoyuna sunması	68.7	100.0
II.3	Bütçe kanuna ilave edilen hükümlerle saydamlığa aykırı düzenlemelere gidilmesi ve bunun yaygınlık kazanması	31.8	100.0
II.4	Devlet Bilançosunu oluşturan mali unsurların (kamu borçlarının, devletin mali varlıklarının, yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler gibi mali risklerin, vergi harcamaları ve diğer mali taahhütlerin) raporlanması	43.0	100.0
II.5	Hükümetin bütçenin tümünü, hizmet üretmekten sorumlu kuruluşlarda kendi bütçelerini vatandaşın anlamasını kolaylaştıracak el kitapları, tanıtıcı broşürler, CD gibi materyaller ile standart hale getirilmiş anlaşılabilir raporlarla birlikte sunması ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapması	33.3	100.0
II.6	Mali raporların düzenli olarak belli standartlarda yayınlanması ve bu konuda yasal bir yükümlülüğün varlığı	46.2	100.0
II.7	Bütçe ve bütçeye ekli dokümanların parlamentoya sunulduğu gün başta medya olmak üzere, sivil toplum örgütleri ve ilgili taraflarca elde edilebilmesi	49.2	100.0
II.8	Genel yönetim başta olmak üzere kamu sektörüne ait gelir-gider farklarının (mali açıklar; klasik açık, ilksel fazla, işlevsel açık gibi) bütçe uygulama sürecinde düzenli raporlanması	49.2	100.0

Ayrıca, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununun çıkmasıyla birlikte başta kamu borçları olmak üzere koşullu yükümlülüklerin ve yarı mali işlemlerin raporlama kalitesindeki belirgin artış bu bölümün bir bütün olarak daha düşük değer almasının önüne geçmiştir. Bu sonuç, katılımcıların kamu borçlarıyla ilgili sorulara verdikleri olumlu yanıtlardan da anlaşılmaktadır. Bütün katılımcılar özellikle borçların raporlanması konusunda belirgin iyileşme olduğu tespitine katılmışlardır.

**iii. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık:** Bu temel ilkeyle, mali karar alma sürecinin merkezi olan bütçenin makro mali çerçeve dahil hazırlanması ve onaylanması sürecindeki mali saydamlık algılaması ölçülmeye çalışılmıştır. Bu anlamda bu bölüm, bir önceki bölüm ve takip eden dördüncü bölümle benzerlikler taşımakla beraber burada esas olarak süreçlerin saydamlığı öne çıkarılmıştır.

Bütçenin hazırlanması ve onaylanmasındaki açıklık ilkesi endeks sonucu yüzde 40,2 ile değerlendirme formu kapsamında en düşük sonucun alındığı alan olmuştur. Katılımcı profili açısından en düşük puan basından gelmiştir (yüzde 33).

**Tablo 5**  
**Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde**  
**Açıklık Endeks Sonuçları (%)**

III	BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40.1	100.0
III.1	Bütçe hazırlama sürecinde makro çerçevenin ve maliye politikası amaçları ile bütçe politikasının açık bir şekilde ortaya konması	44.8	100.0
III.2	Maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması	34.8	100.0
III.3	Bütçe hazırlanması sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişme ve tam tahmini her zaman kolay olmayan bazı harcama ve gelir taahhütleri gibi temel mali risklerin tanımlanması ve açıklanması	20.5	100.0
III.4	Bütçe hazırlanması sürecinde merkezi kuruluşlar arasındaki rol ve sorumlulukların açık olması ve koordinasyonun sağlanması	62.1	100.0
III.5	Personel istihdamı ve kamu alımları ile ilgili düzenlemelerin standart ve kamuya açık olması	37.1	100.0
III.6	Hazırlanan bütçenin ve eklerinin parlamentoya ayrıntıda sunulması ve parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması sürecinin açık olması	41.3	100.0

*Olumsuz algılamanın en yüksek olduğu alt bölüm bütçe hazırlanmasında kullanılan varsayımlardaki değişme ile harcama ve gelir taahhütleri gibi mali risklerin açıklanmasının ölçülmeye çalışıldığı üçüncü alt bölümde ortaya çıkmıştır (yüzde 20,5).*

Olumsuz algılamanın en yüksek olduğu alt bölüm bütçe hazırlanmasında kullanılan varsayımlardaki değişme ile harcama ve gelir taahhütleri gibi mali risklerin açıklanmasının ölçülmeye çalışıldığı üçüncü alt bölümde ortaya çıkmıştır (yüzde 20,5). Bunu mevcut politikaların ve yeni öngörülen politikaların maliyetlerinin tam olarak bilinmemesi ile ilgili ikinci alt bölüm izlemiştir. Özellikle ikinci konuya yönelik olarak modern mali yönetim sisteminin gerektirdiği yaklaşımın olmaması bütçe hazırlık sürecindeki belirsizliğin ve yükümlülüklerin maliyetlerinin bilinmemesi nedeniyle bu yükümlülükleri yerine getirememesi riskinin artması katılımcıların bu konuda çok daha hassas bir algılama ortaya koymalarına neden olmaktadır diye düşünülmektedir.

*Benzer şekilde parlamentoya sunulan bütçelerin anlaşılabilir olması ile görüşülme ve onaylanma süreçlerinin açıklığı da düşük puan almıştır (yüzde 41,2).*

Kamu personel istihdam politikasının açıklığı ile mal ve hizmet alımına yönelik sözleşmelerin izlenmesi ve raporlanması katılımcılar tarafından yetersiz bulunmuştur (yüzde 37,1). Benzer şekilde parlamentoya sunulan bütçelerin anlaşılabilir olması ile görüşülme ve onaylanma süreçlerinin açıklığı da düşük puan almıştır (yüzde 41,2). Her iki sorunun da düşük düzeyde değerlendirmesi anlamlıdır. Örneğin son bir kaç yıldır devlete personel alımlarında belli standartlar (OSS, KPSS gibi) getirilmiş olmasına rağmen katılımcılar bu süreçlerin yeterli açıklıkta olmadığı görüşündedirler. Bütçenin parlamentoya sunulmuş, görüşme ve onaylanma süreçlerinde de nispeten düşük bir değer çıkması karar vericilerin bu konularda daha fazla düşünmesini gerektiren özellikler taşımaktadır.



### Kutu 6

#### 2004 Mali Yılı Genel Bütçe Kanununda Yer Alan Saydamlığa Aykırı Bazı Düzenlemeler

2004 mali yılı bütçe kanununda yer alan bazı maddelerin geçmiş alışkanlıkları devamı niteliğinde mali saydamlığa aykırı hükümler taşıdığı görülmektedir. Bazı mali işlemlerin bütçe gelirleri ve giderleriyle ilişkilendirilmeksizin devlet hesaplarına kayıt edilmesi bu tür işlemlerin gerek parlamento denetimi dışına çıkarılması gerekse vatandaş tarafından görülmemesi nedenleriyle mali saydamlık açısından sorunlu alanlar olarak öne çıkmaktadır. 2004 yılı bütçesinde mali saydamlığa aykırı sonuçlar doğuran bazı maddeleri sırasıyla ele alırsak:

- 27 inci maddenin "g" bendinde yer alan hüküm şu şekildedir; "Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü'nün (TMO) olağanüstü hal stoklarından serbest stoklarına aktaracağı ürünlerin satışından elde edilecek ve Hazineye ödenmesi gereken ürün bedellerinin, TMO'nun Hazineden olan görev zararı ve/veya sermaye alacaklarına mahsup etmeye, HM'nin bağlı olduğu bakan; bu işlemlerin anılan müsteşarlığın teklifi üzerine gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirmeksizin mahiyetlerine göre ilgili devlet hesaplarına kaydetmeye MB'nı yetkilidir." Hükümden de anlaşılacağı üzere TMO ile Hazine arasında olan mali ilişkilerin bütçe hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin yapılması mali saydamlıkla bağdaşmayan bir duruma yol açmaktadır.
- Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin kar ve sermaye değişikliklerini düzenleyen 28 inci maddesinde; kurumun önceki yıllar dahil olmak üzere görev zararlarından kaynaklı alacakları, vadesi geçmiş borçları, Hazineden ve fondan alacakları, ödenmemiş sermayesi gibi mali işlemleri arasında gelir ve gider hesaplarıyla ilişkilendirmeksizin mahsuplaşma yapılması ve devlet hesaplarına bu şekilde kaydedilmesi konusunda HM'nin bağlı olduğu bakanın talebi üzerine MB yetkili kılınmıştır. Bu yetkinin mahsuplaşma suretiyle kullanılması sonucunda gelir ve giderlerin kamu hesaplarında tam görünmemesi yanında ilgili yıl bütçeleriyle de bu mali ilişkilerin kurulamaması mali saydamlık açısından olumsuz bir durum ortaya çıkaracaktır.
- 45 inci madde ile KİT'lerin, bunların müesseselerinin, bağlı ortaklarının ve iştiraklerinin, büyükşehir belediyelerinin, belediyelerin ve il özel idarelerin ve bunlara ait tüzel kişiliklerin, devlete ait olan ve 6183 sayılı kanun kapsamına giren borçlarına karşılık olarak mülkiyeti bu kuruluşlara ait olan taşınmazlardan genel ve katma bütçeli kuruluşlarca ihtiyaç duyulanlar bütçenin gelir ve gider hesapları ile ilişkilendirilmeksizin MB'nca satın alınabilir. Bu düzenleme, yapılan işlemin bütçe gelir ve giderlerine yansıtılmaması, gizlenmesi suretiyle mali saydamlığa aykırı sonuçlar ortaya çıkaracaktır.
- Kanunun 46 inci maddesi kamulaştırma bedellerinin sertifika ile ödenmesini düzenlemektedir. Bütçe kanunlarında ilk defa yer alan bu hüküm ile taşınmazların sahipleri tarafından kabul edilmesi halinde kamulaştırma bedelleri karşılığında taşınmazın bedelini gösteren ve üçüncü şahıslara devredilebilen bir belge verilebilecektir. Belgenin işleme tabi tutulacağı tarihteki bedeli, belgede yazılı bedele belgenin düzenlendiği tarihten itibaren kanuni faiz uygulanmak suretiyle belirlenecektir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye MB yetkili kılınmıştır. Halihazırda borç stoklarında yer almayan ve "arrear" olarak tanımlanabilecek olan kamulaştırma bedellerinin bir nevi borç senedine



dönüştürülmesi (sekuritize edilmesi) anlamına gelen bu işlemin hazinenin borç stoklarına nasıl yansıtılacağı açık değildir. Madde bütçe giderlerinin tam gösterilmemesi, farklı zamanlara aktarılması, borç stoklarıyla ilişkisinin tam olarak kurulamaması gibi uygulamalarla da mali saydamlık ilkelerine aykırı sonuçlar ortaya koyabilecek nitelikler taşımaktadır. Özellikle son dönemde ödeneklerin yetersizliği nedeniyle kamulaştırmadan doğan borçların ödenememesi dikkate alındığında bu tespit daha fazla önem kazanmaktadır.

Doğrudan mali saydamlığı olumsuz etkileyen bu hükümler yanında bütçe kanunuyla verilen bazı yetkilerin uygulanma biçimi de saydamlık açısından olumsuz sonuçlara yol açabilecektir. Buna en iyi örneklerinden birisi 16 . madde ile vakıf ve derneklerin mali denetimi konusunda MB'na yetki verilmesi ama denetim sonuçlarının açıklanması konusunda bir yükümlülük getirilmemesidir.

Ayrıca, 2004 yılı bütçesinin parlamentoda kabul edilmesinin üzerinden bir hafta geçmeden SSK ve Bağ-Kur emekli aylıklarına getirilen artışlar ve asgari ücrette hedeflenen enflasyon oranının üzerinde ve % 35'e yakın artış yapılması (artıştan kaynaklanan prim farkını Hazinesin üstlenmesi) ve bunlara ilişkin olarak da ÖTV artışı gibi ilave vergi düzenlemeleri ile bazı ödenekler hariç 2004 yılı başlangıç bütçe ödeneklerinin yüzde 10 kesilmesi konusunda kanun çıkarılmasının planlanması gibi hususlar mali saydamlık açısından olumsuz gelişmeler olarak değerlendirilmektedir. Zira mali saydamlığın en önemli unsurlarından birisi de hükümetin politika uygulama niyetinin bütçe hazırlanırken açık bir şekilde beyan edilmesi, parlamentonun onayına sunulmasıdır. Böylece ekonomideki çeşitli aktörlerin planlarını bu politika beyanlarına göre yapması imkanı sağlanmaktadır. Bütçe hazırlanırken bu yönde bir politika uygulanacağı beyan edilmemişken aradan çok kısa bir süre geçtikten sonra bu nitelikli kararların alınması mali saydamlık açısından ciddi bir problem olarak görülmelidir.

*Özellikle yıl ortasında ekonomik ve mali yapının değişen koşullar ve alınan yeni kararlar çerçevesinde gözden geçirilmemesi ile iç kontrol sürecinin iyi tanımlanmaması ve açık olmaması bu bölümün puanının düşük çıkmasına neden olmuştur.*

**iv. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık:** Parlamentoda kabul edildikten sonra uygulamaya konulan bütçenin mali saydamlık açısından değerlendirilmesi bu alt bölümde yapılmaya çalışılmıştır. Yukarıda bahsettiğimiz gibi ikinci bölümden farklı olarak burada süreçlerin saydamlığı konusundaki algılama düzeyi ölçülmeye çalışılmıştır.

Bütçenin uygulama ve kontrol sürecinin açıklığı ilkesi endeks değeri yüzde 41,7 ile değerlendirme formunu en düşük puan alan ikinci bölümü olmuştur. Özellikle yıl ortasında ekonomik ve mali yapının değişen koşullar ve alınan yeni kararlar çerçevesinde gözden geçirilmemesi ile iç kontrol sürecinin iyi tanımlanmaması ve açık olmaması bu bölümün puanının düşük çıkmasına neden olmuştur.

**Tablo 6**  
**Bütçenin Uygulama ve Kontrol Sürecinde**  
**Açıklık Endeks Sonuçları (%)**

IV	BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41.7	100.0
IV.1	Bütçe yayımlandıktan sonra kuruluşların ödenekleri kullanmasında önceden belirlenmiş kuralların olması	50.4	100.0
IV.2	Yıl içinde çıkarılacak olan mali raporların önceden belirlenmiş muhasebe ve mali raporlama standartlarına dayanması, kapsamlı ve zamanında çıkarılması	49.6	100.0
IV.3	Yıl başında bütçe ile açıklanan makro ekonomik çerçevenin bütçe politikalarındaki gelişmelerin belirleyiciliğinde yıl ortasında sistematik olarak gözden geçirmesi (yıl ortası ekonomik ve mali güncelleştirme raporu)	31.8	100.0
IV.4	Kamuda mal ve hizmet alımlarının açık ve rekabet koşullarına uygun bir şekilde gerçekleşmesi, yapılan sözleşmeler ile girilen yükümlülüklerin ve personel istihdamının sistematik olarak izlenmesi ve raporlanması	47.7	100.0
IV.5	Vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması	39.8	100.0
IV.6	Mali kontrol ve iç denetim sürecinin taraflar açısından (denetim yapan ve denetime tabi olan) önceden iyi tanımlanmış açık ve anlaşılır olması, iç denetim sonuçlarının elde edilebilir olması	31.0	100.0

Bütçe ile birlikte ortaya konan makro mali çerçevenin bütçe politikalarıyla birlikte yıl ortasında güncelleştirilmemesi veya yapılan bazı çalışmaların oldukça yetersiz bulunması bütçe uygulamasındaki açıklığın önündeki önemli engellerden birisi olarak algılanmıştır (yüzde 31,8). Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun yıl ortası ekonomik ve mali güncelleştirme raporu çıkartılmasını yasal bir zorunluluk haline getirmesi ile birlikte çıkarılacak raporun içeriği bu bölümünün endeks değerinin ileride yapılacak periyodik değerlendirmelerde önemli ölçüde yukarı doğru çıkmasında rol oynayacaktır.

Bugün modern kamu mali yönetim ilkeleri çerçevesinde bir çok ülkenin sahip olduğu etkin, tarafsız ve açık bir iç mali kontrol sisteminin olmaması mali saydamlık algılamasını olumsuz etkilemiştir. Bu tespit değerlendirme formu sonuçları çerçevesinde de ortaya çıkmıştır (yüzde 31).Yine yasada getirilen sistemin uygulama düzeyi bu değerler ilerdeki görünümü üzerinde etkili olacaktır.

Aynı şekilde bütçe uygulaması açısından önem taşıyan vergi idaresinin politik etkilerden uzak olması ile hem mükellef hem de diğer ilgililer açısından düzenli raporlamada ve bilgilendirmelerde bulunulması da düşük puan almıştır (yüzde 39,8)

*Aynı şekilde bütçe uygulaması açısından önem taşıyan vergi idaresinin politik etkilerden uzak olması ile hem mükellef hem de diğer ilgililer açısından düzenli raporlamada ve bilgilendirmelerde bulunulması da düşük puan almıştır (yüzde 39,8)*

**v. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık:**

Bu ilke ile form kapsamında kesin hesapların kapsamlı bir şekilde raporlanması, parlamentoya sunulması ve mali sonuçların dış denetimi ve dış denetim sonuçlarının elde edilebilirliği konusundaki algılama düzeyleri ölçülmeye çalışılmıştır.

**Tablo 7**

**Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık Endeks Sonuçları (%)**

V	KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	49.7	100.0
V.1	Devletin kaynak kullanımı ile ilgili uygulama sonuçların gösteren kesin hesapların belli bir sürede ve ilgili tarafların anlayacağı açıklık ve kapsamda hazırlanması ve parlamentoya sunulması	51.7	100.0
V.2	Kesin hesapların parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi ve bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleştirme sonuçlarının kesin hesaplar içinde raporlanması	54.5	100.0
V.3	Ulusal bir dış denetim kurumunun varlığı, denetim standartlarının önceden belli olması, kamuoyuna ve parlamentoya sürekli bilgi aktarılması	48.5	100.0
V.4	Parlamentoya sunulan denetim raporlarının medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilebilir olması ve ayrıca vatandaşın bunları anlayacağı şekilde hazırlanması	43.9	100.0

**Bu bölüm endeks değerinin yüzde 49,7 ile en yüksek çıktığı bölüm olmuştur.**

Bu bölüm endeks değerinin yüzde 49,7 ile en yüksek çıktığı bölüm olmuştur. Kesin hesapların dönem kapandıktan sonra parlamentoya sunulma süresindeki kısıklık ve parlamentoda ayrı bir komisyon tarafından görüşülmesi yanında bağımsız bir dış denetim biriminin varlığı bu bölümün puanının yüksek çıkmasına neden olan başlıca faktörler olmuştur.

**Ancak, bu bölümün en düşük endeks değeri parlamentoya sunulan dış denetim raporlarının vatandaş tarafından anlaşılabilir formatlarda olması ile kolaylıkla elde edilebilir olmasında çıkmıştır (yüzde 43,9).**

Ancak, bu bölümün en düşük endeks değeri parlamentoya sunulan dış denetim raporlarının vatandaş tarafından anlaşılabilir formatlarda olması ile kolaylıkla elde edilebilir olmasında çıkmıştır (yüzde 43,9). Özellikle dış denetim raporlarının anlaşılabilir olmaması bir problem algılaması olarak burada öne çıkmıştır.

**vi. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik:** Mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik ile mali verilerin kalitesi konusundaki algılama bu bölümde ölçülmeye çalışılmıştır.

Bu bölümün endeks değeri genel endeks değerinin çok az üstünde yüzde 44,3 oranında çıkmıştır. DİE'nin belli bir düzeyde teknik olarak bağımsız bir kurum olarak algılanması ve özellikle son dönemde uluslararası standartlara uygun veri üretme çabaları bu bölümün genel puanının daha düşük çıkmasını engellemiştir.

**Tablo 8**

**Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik Endeks Sonuçları (%)**

VI	MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	44.3	100.0
VI.1	Devlet İstatistik Enstitüsü başta olmak üzere ekonomik ve sosyal yapıyla ilgili veri üreten birimlerin teknik olarak bağımsız ve üretilen verilerin güvenilir olması	47.2	100.0
VI.2	Harcama ve gelir tahminlerinin gerçekçi ve güvenilir olması	45.4	100.0
VI.3	Mali tahminlerle makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların açık olması, modelin ve varsayımların içsel tutarlılıklarının bağımsız kuruluşlar tarafından değerlendirilmesi	38.1	100.0
VI.4	Makro parametreler ile mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımlamaların değişmesi durumunda bu değişimin hemen kamuoyuna açıklanması	46.6	100.0

Mali tahminlerin, makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modellerin ve varsayımların yeterince açık ve elde edilebilir olmaması bu bölümde öne çıkan problemler konular olmuştur (yüzde 38,1). Yine tahminlere yönelik güvenilirlik analizlerinin olmaması ile mali hesaplamalarda kullanılan tanımların değişmesi durumunda bunun kamuoyuna ayrıntılı biçimde ve zamanında açıklanmaması bu bölümün diğer önemli sorun alanları olarak algılanmıştır.

#### IV. Sonuç

Bu çalışmada mali saydamlığın kavramsal düzeyden uygulama düzeyine kadar geçirdiği evreler, ülkemizin bu alanda karşılaştığı sorunlar ve bu sorunlara getirilen çözümler de dahil olmak üzere kamu mali yönetiminde saydamlık konusu ele alınmıştır. Bu açıdan uluslararası uygulamalar ışığında, mali saydamlığı savunan STÖ'lerin bu amaçlarının gerçekleştirilmesine ve özellikle hükümetlerin mali saydamlık konusundaki uygulamalarının izlenmesine ve değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere bir Mali Saydamlık İzleme Endeksi oluşturulmaya çalışılmıştır.

*Mali tahminlerin, makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modellerin ve varsayımların yeterince açık ve elde edilebilir olmaması bu bölümün öne çıkan sorun alanı olmuştur.*

*Mali yönetimin güçlenmesi, demokrasinin kalitesinin yükselmesi ve mali etkinlik çabaları çerçevesinde mali saydamlık yakın geleceğin önemli gündem maddelerinden birisi olarak görülmektedir.*

*Bu ve benzeri çalışmaların TESEV de dahil olmak üzere ilgili STÖ'lerce belli bir kararlılık, bağımsızlık ve tutarlılık düzeyinde sürdürülmesi halinde de yakın bir gelecekte hem mali saydamlık hem de ilerici yönetim (progressive governance) açısından ülkemiz STÖ'lerinin karar mekanizmalarını etkileme konusunda daha saygın ve öncü bir konuma geleceklerine inanılmaktadır.*

Mali saydamlık izleme endeksi değeri 2003 yılı sonu itibariyle yapılan değerlendirmeler sonucunda yüzde 44,1 oranında çıkmıştır. Uygulanan son dönem ekonomik programlarla birlikte belli düzeyde iyileşmeler ve yasal düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte katılımcıların algılaması mali saydamlık alanında hala atılması gereken önemli adımlar olduğu yönündedir. Mali yönetimin güçlenmesi, demokrasinin kalitesinin yükselmesi ve mali etkinlik çabaları çerçevesinde mali saydamlık yakın geleceğin önemli gündem maddelerinden birisi olarak görülmektedir. Mali Saydamlık İzleme Endeksi sonuçlarından, bundan sonra getirilecek yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi ve uygulama sonuçlarının toplum yaşamında daha fazla hissedilebilir olması açısından hükümetin bu alanda yapılan düzenlemeleri ve alınan sonuçları topluma daha iyi anlatması ve sunması gerektiği anlaşılmaktadır.

Bu ve benzeri çalışmaların TESEV de dahil olmak üzere ilgili STÖ'lerce belli bir kararlılık, bağımsızlık ve tutarlılık düzeyinde sürdürülmesi halinde de yakın bir gelecekte hem mali saydamlık hem de ilerici yönetim (progressive governance) açısından ülkemiz STÖ'lerinin karar mekanizmalarını etkileme konusunda daha saygın ve öncü bir konuma geleceklerine inanılmaktadır.



# EK 1. TÜRKİYE İÇİN SAYDAMLIK DEĞERLENDİRMESİ

## KAPSAM

### I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARIN AÇIK OLMASI

- I.1 KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİNİN GERİ KALAN DİĞER KISMINDAN SINIRLARI AÇIK BİR ŞEKİLDE AYRILMASI, KAMU SEKTÖRÜ İÇİNDE POLİTİKA OLUŞTURMA VE MALİ YÖNETİMİLE İLGİLİ ROL VE SORUMLULUKLARININ İYİ TANIMLANMASI
- I.2 BÜTÇE SÜRECİ BAŞTA OLMAK ÜZERE MALİ YÖNETİMİLE İLGİLİ AÇIK BİR YASAL ÇERÇEVENİN OLMASI VE BU ÇERÇEVENİN MALİ SAYDAMLIK VE HESAP VERME SORUMLULUĞUYLA İLGİLİ GENEL İLKELERİ BELİRLEMESİ
- I.3 VERGİ VE BENZERİ YÜKÜMLÜLÜKLERİN BİR YASAL ÇERÇEVEYE DAYANMASI, AÇIK, ANLAŞILABİLİR, ULAŞILABİLİR VE HERKESE EŞİT DERECEDE UYGULANABİLİR OLMASI
- I.4 KAMU GÖREVLİLERİNİN TABİ OLDUĞU ETİK STANDARTLARIN MEVCUDİYETİ VE AÇIKLIĞI

### II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ

- II.1. GENEL YÖNETİM VE BÜTÇE DOKÜMANLARININ BU KAPSAMDAKİ KURUMLARI VE FAALİYETLERİNİ KAPSAYACAK ŞEKİLDE KAMUOYUNA RAPORLANMASI
- II.2 BÜTÇE İLE SUNULAN DOKÜMANLARIN TOPLAM GELİR VE GİDERLERLE, MALİ AÇIKLAR KONUSUNDA TAM VE AYRINTILI BİR BİLGİ SETİNİ KAMUOYUNA SUNMASI
- II.3 BÜTÇE KANUNA İLAVE EDİLEN HÜKÜMLERLE SAYDAMLİĞA AYKIRI DÜZENLEMELERE GİDİLMESİ VE BUNUN YAYGINLIK KAZANMASI
- II.4 DEVLET BİLANÇOSUNU OLUŞTURAN MALİ UNSURLARIN (KAMU BORÇLARININ, DEVLETİN MALİ VARLIKLARININ, YARI MALİ İŞLEMLER VE KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLER GİBİ MALİ RİSKLERİN, VERGİ HARCAMALARI VE DİĞER MALİ TAAHHÜTLERİN) RAPORLANMASI
- II.5 HÜKÜMETİN BÜTÇENİN TÜMÜNÜ, HİZMET ÜRETMEKTEN SORUMLU KURULUŞLARDA KENDİ BÜTÇELERİNİ VATANDAŞIN ANLAMASINI KOLAYLAŞTIRACAK EL KİTAPLARI, TANITICI BROŞÜRLER, CD GİBİ MATERYALLER İLE STANDART HALE GETİRİLMİŞ ANLAŞILABİLİR RAPORLARLA BİRLİKTE SUNMASI VE SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ İLE İŞBİRLİĞİ YAPMASI
- II.6 MALİ RAPORLARIN DÜZENLİ OLARAK BELLİ STANDARTLARDA YAYINLANMASI VE BU KONUDA YASAL BİR YÜKÜMLÜLÜĞÜN VARLIĞI
- II.7 BÜTÇE VE BÜTÇEYE EKLİ DOKÜMANLARIN PARLAMENTOYA SUNULDUĞU GÜN BAŞTA MEDYA OLMAK ÜZERE, SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ VE İLGİLİ TARAFLARCA ELDE EDİLEBİLMESİ
- II.8 GENEL YÖNETİM BAŞTA OLMAK ÜZERE KAMU SEKTÖRÜNE AİT GELİR-GİDER FARKLARININ (MALİ AÇIKLAR; KLASİK AÇIK, FAİZ DIŞI DENGE, İŞLEVSEL AÇIK GİBİ) BÜTÇE UYGULAMA SÜRECİNDE DÜZENLİ RAPORLANMASI

### III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK

- III.1 BÜTÇE HAZIRLAMA SÜRECİNDE MAKRO ÇERÇEVENİN VE MALİYE POLİTİKASI AMAÇLARI İLE BÜTÇE POLİTİKASININ AÇIK BİR ŞEKİLDE ORTAYA KONMASI
- III.2 MALİYE POLİTİKASI VE BÜTÇE POLİTİKASI UYGULAMASINDA ÖNGÖRÜLEN YENİ POLİTİKALARIN MALİYETLERİ İLE DEVAM EDEN POLİTİKALARDAN KAYNAKLI YÜKÜMLÜLÜKLERİN AYRINTILI BİR ŞEKİLDE AÇIKLANMASI
- III.3 BÜTÇE HAZIRLANMASI SÜRECİNDE KULLANILAN TEMEL EKONOMİK VARSAYIMLARDAKİ DEĞİŞME VE TAM TAHMİNİ HER ZAMAN KOLAY OLMAYAN BAZI HARCAMA VE GELİR TAAHHÜTLERİ GİBİ TEMEL MALİ RİSKLERİN TANIMLANMASI VE AÇIKLANMASI
- III.4 BÜTÇE HAZIRLANMASI SÜRECİNDE MERKEZİ KURULUŞLAR ARASINDAKİ ROL VE SORUMLULUKLARIN AÇIK OLMASI VE KOORDİNASYONUN SAĞLANMASI
- III.5 PERSONEL İSTİHDAMI VE KAMU ALIMLARI İLE İLGİLİ DÜZENLEMELERİN STANDART VE KAMUYA AÇIK OLMASI
- III.6 HAZIRLANAN BÜTÇENİN VE EKLERİNİN PARLAMENTOYA AYRINTILI BİR BİÇİMDE SUNULMASI VE PARLAMENTODA GÖRÜŞÜLMESİ VE ONAYLANMASI SÜRECİNİN AÇIK OLMASI

#### **IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK**

- IV.1 BÜTÇE YAYIMLANDIKTAN SONRA KURULUŞLARIN ÖDENEKLERİ KULLANMASINDA ÖNCEDEN BELİRLENMİŞ KURALLARIN OLMASI, PARLAMENTODA KABUL EDİLEN ÖDENEKLERİN UYGULAMADA HÜKÜMET TARAFINDAN AŞILAMAMASI
- IV.2 YIL İÇİNDE ÇIKARILACAK OLAN MALİ RAPORLARIN ÖNCEDEN BELİRLENMİŞ MUHASEBE VE MALİ RAPORLAMA STANDARTLARINA DAYANMASI, KAPSAMLI VE ZAMANINDA ÇIKARILMASI
- IV.3 YIL BAŞINDA BÜTÇE İLE AÇIKLANAN MAKRO EKONOMİK ÇERÇEVENİN BÜTÇE POLİTİKALARINDAKİ GELİŞMELERİN BELİRLEYİCİLİĞİNDE YIL ORTASINDA SİSTEMATİK OLARAK GÖZDEN GEÇİRMESİ (YIL ORTASI EKONOMİK VE MALİ GÜNCELLEŞTİRME RAPORU)
- IV.4 KAMUDA MAL VE HİZMET ALIMLARININ AÇIK VE REKABET KOŞULLARINA UYGUN BİR ŞEKİLDE GERÇEKLEŞMESİ, YAPILAN SÖZLEŞMELER İLE GİRİŞİLEN YÜKÜMLÜLÜKLERİN VE PERSONEL İSTİHDAMININ SİSTEMATİK OLARAK İZLENMESİ VE RAPORLANMASI
- IV.5 VERGİ İDARESİNİN YASAL OLARAK POLİTİK ETKİLERDEN UZAK OLMASI VE UYGULAMA SONUÇLARI VE FAALİYETLERİ KONUSUNDA DÜZENLİ RAPORLAMADA BULUNMASI
- IV.6 MALİ KONTROL VE İÇ DENETİM SÜRECİNİN TARAFLAR AÇISINDA (DENETİM YAPAN VE DENETİME TABİ OLAN) ÖNCEDEN İYİ TANIMLANMIŞ AÇIK VE ANLAŞILIR OLMASI, İÇ DENETİM SONUÇLARININ ELDE EDİLEBİLİR OLMASI

#### **V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK**

- V.1 DEVLETİN KAYNAK KULLANIMI İLE İLGİLİ UYGULAMA SONUÇLARIN GÖSTEREN KESİN HESAPLARIN BELLİ BİR SÜREDE VE İLGİLİ TARAFLARIN ANLAYACAĞI AÇIKLIK VE KAPSAMDA HAZIRLANMASI VE PARLAMENTOYA SUNULMASI
- V.2 KESİN HESAPLARIN PARLAMENTODA ÖZEL BİR KOMİSYON TARAFINDAN GÖRÜŞÜLMESİ VE BÜTÇE İLE HEDEFLenen PROGRAMLARLA GERÇEKLEŞME SONUÇLARININ KESİN HESAPLAR İÇİNDE RAPORLANMASI
- V.3 KURUMSAL VE FONKSİYONEL BAĞIMSIZLIĞA SAHİP BİR ULUSAL DIŞ DENETİM KURUMUNUN VARLIĞI, DENETİM STANDARTLARININ ÖNCEDEN BELLİ OLMASI, KAMUOYUNA VE PARLAMENTOYA SÜREKLİ BİLGİ AKTARILMASI
- V.4 PARLAMENTOYA SUNULAN DENETİM RAPORLARININ MEDYA, SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ VE VATANDAŞLAR TARAFINDAN ELDE EDİLEBİLİR OLMASI VE AYRICA VATANDAŞIN BUNLARI ANLAYACAĞI ŞEKİLDE HAZIRLANMASI

#### **VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK**

- VI.1 DEVLET İSTATİSTİK ENSTİTÜSÜ BAŞTA OLMAK ÜZERE EKONOMİK VE SOSYAL YAPIYLA İLGİLİ VERİ ÜRETEN BİRİMLERİN TEKNİK OLARAK BAĞIMSIZ VE ÜRETİLEN VERİLERİN GÜVENİLİR OLMASI
- VI.2 HARCAMA VE GELİR TAHMİNLERİNİN GERÇEKÇİ VE GÜVENİLİR OLMASI
- VI.3 MALİ TAHMİNLERLE MAKRO PROJEKSİYONLARIN HESAPLANMASINDA KULLANILAN MODELİN VE VARSAYIMLARIN AÇIK OLMASI, MODELİN VE VARSAYIMLARIN İÇSEL TUTARLILIKLARININ BAĞIMSIZ KURULUŞLAR TARAFINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ
- VI.4 MAKRO PARAMETRELER İLE MALİ TAHMİNLERİN HESAPLANMASINDA KULLANILAN TANIMLAMALARIN DEĞİŞMESİ DURUMUNDA BU DEĞİŞMENİN HEMEN KAMUOYUNA AÇIKLANMASI



# I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARIN AÇIK OLMASI

Bu bölümde, kamu sektörünün ekonominin geri kalan diğer kesiminden ayrılması, farklı düzeyde devlet kurumları arasındaki rol ve sorumluluklarda açıklık düzeyi ile bütçe dahil mevcut vergi ve benzeri yükümlülüklerin açık ve anlaşılır ve herkese eşit düzeyde uygulanıyor olması ile kamu görevlilerinin tabi olduğu etik kurallar açıklık bağlamında sorgulanmaktadır.

System of National Accounts (SNA) sınıflandırması genel yönetim ile finansal ve finansal olmayan kamu iktisadi teşebbüsleri toplamını kamu sektörü olarak tanımlanmaktadır. Government Finance Statistics (GFS 2001) çerçevesinde mali analiz amaçlı yapılan değerlendirme tipindeki sorularda ise finansal nitelikli kamu iktisadi teşebbüslerinin Merkez Bankasıyla birlikte kamu sektörü toplam harcama gelir ve açık tanımlamalarında dışarıda tutulduğudur.

Türkiye’de genel yönetim, merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşmaktadır. Merkezi yönetim ise bugün konsolide bütçeli kapsamındaki kuruluşlar ile bütçe dışı fonları, döner sermayeleri ve üst kurullar dahil bağımsız bütçeli idareleri kapsamaktadır.

Dolayısı ile ilk aşamada SNA ve GFS sektörel sınıflandırmasında kamu sektörü tanımında finansal KİT’ler ile Merkez Bankası dahil toplam kamu sektörü ele alınıp bu yapı özel sektörle ilişkilendirilirken, ikinci aşamaya geçildiğinde kamu sektörü tanımı bu kurumsal yapılarının ayıklanmasıyla ifade edilmektedir.

## I.1 Kamu sektörünün ekonominin geri kalan diğer kısmından sınırları açık bir şekilde ayrılması, kamu sektörü içinde politika oluşturma ve mali yönetimle ilgili rol ve sorumluluklarının iyi tanımlanması

### I.1.1 Kamu Sektörünün tanımı ve fonksiyonel olarak yürüteceği hizmetlerin açık olarak belirlenmiş olması

#### I.1.1.1 Kamu sektörü tanımının açık ve anlaşılır olması

- Açık ve anlaşılır değil
- Açık ve anlaşılır bir tanım yapılmamakla birlikte alt düzenlemelerle sorun kısmen de olsa giderilmiş durumda
- Kamu sektörü çerçeve bir düzenleme içinde yapılmakla birlikte uygulamada hala tanım içinde nereye oturacağı belli olmayan kurumlar ve faaliyetler bulunmakta
- Bütünü kavrayacak şekilde açık ve anlaşılır

#### I.1.1.2 Kamu sektörünün fonksiyonel olarak ekonomide hangi tür mal ve hizmetleri üreteceğinin yasal bir çerçeve içinde açık olarak belirlenmiş olması

- Açık değil
- Çerçeve düzenlemeler yeterli olmamakla birlikte mevcut düzenleme ve uygulamalar yine de tanım ortaya koyuyor

- c. Çerçeve düzenlemeler olmakla birlikte bazı alanlarda açık noktalar var
- d. Açık

## **I.1.2 Kamu sektörünün ekonomiye müdahalesinin açık ve tüm aktörler tarafından aynı düzeyde anlaşılıyor olması**

I.1.2.1 Mali sektör dışında (üretim ve hizmetler sektörü) özel sektör üzerinde kamu sektörü politikalarının etkisi

- a. Açık değil
- b. Açık olmakla birlikte bazı alanlarda rekabeti olumsuz etkileyecek bilgi asimetrisine yol açacak uygulamalar söz konusu olabilmekte
- c. Kural ve süreçler iyi tanımlanmış, açık ve anlaşılabilir

I.1.2.2 Mali sektör üzerinde kamu politikalarının etkisi

- a. Mali sektörle ilişkileri düzenleyen bir çerçeve düzenleme yok
- b. Çerçeve düzenleme olmakla birlikte iyi tanımlanmamış, uygulamada sorunlarla karşılaşılıyor ve karmaşık
- c. Kural ve süreçler iyi tanımlanmış, açık ve anlaşılabilir

## **I.1.3 Farklı düzeylerde devlet birimleri arasında kamu hizmetinin üretilmesi sürecindeki sorumluluk ve kontrol sürecinin açık olması**

I.1.3.1 Genel yönetim tanımındaki kurumların birbirleriyle olan mali ilişkileri

I.1.3.1.1 Merkezi Yönetimle Mahalli idareler arasında

- a. Tanımlanmamış ve günlük uygulamalara yönelik kararlarla şekilleniyor
- b. Kurallar olmakla birlikte bunlar parça düzenleme niteliği ötesine gitmemekte ve sonuca yönelik bir uygulama ve kontrol yok
- c. İyi tanımlanmış ve açık düzenlemelerle belirleniyor

I.1.3.1.2 Merkezi İdareyle Üst Kurullar arasında

- a. Tanımlanmamış ve günlük uygulamalara yönelik kararlarla şekilleniyor
- b. Kurallar olmakla birlikte bunlar parça düzenleme niteliği ötesine gitmemekte ve sonuca yönelik bir uygulama kontrol yok
- c. İyi tanımlanmış ve açık düzenlemelerle belirleniyor

I.1.3.1.3 Merkezi Yönetimle diğer kurumlar arasında (Sosyal Güvenlik Kurumları, Fonlar, Döner Sermayeler gibi)

- a. Tanımlanmamış ve günlük uygulamalara yönelik kararlarla şekilleniyor
- b. Kurallar olmakla birlikte bunlar parça düzenleme niteliği ötesine gitmemekte ve sonuca yönelik bir uygulama kontrol yok
- c. İyi tanımlanmış ve açık düzenlemelerle belirleniyor

I.1.3.2 Genel yönetim ile KİT'ler arasında (Fiyatlama politikası ve yarı mali işlemler açısından etkileme düzeyi)

- a. Hükümet temel belirleyici
- b. Etkisi azalmakla birlikte özellikle potansiyel olarak hala yüksek
- c. Etkisi sınırlı
- d. Hiç etkisi yok

I.1.3.3 Genel yönetim ile Merkez Bankası arasındaki mali ilişki (Hükümetin MB'nı kamu açıklarının finansmanı yada yarı mali işlemler açısından etkileme düzeyi)

- a. Hükümetin çok fazla etkisi var
- b. Etkisi sınırlı
- c. Hiç etkisi yok

I.1.3.4 Genel yönetim ile kamu bankaları arasındaki mali ilişki (Hükümetin kamu bankalarını kamu açıklarının finansmanı yada yarı mali işlemler açısından etkileme düzeyi)

- a. Hükümetin çok fazla etkisi var
- b. Etkisi azalmakla birlikte özellikle potansiyel olarak hala yüksek
- c. Etkisi sınırlı
- d. Hiç etkisi yok

**I.2 Bütçe süreci başta olmak üzere mali yönetimle ilgili açık bir yasal çerçevenin olması ve bu çerçevenin mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğuyla ilgili genel ilkeleri belirlemesi**

I.2.1 Herhangi bir kamu yükümlüğünün ve kamu harcamalarının gerçekleştirilmesiyle ilgili olarak kapsamlı, açık ve elde edilebilir bir çerçeve kanununun varlığı

- a. Böyle bir kanun yok
- b. Merkezi yönetime yönelik çerçeve bir düzenleme bulunmakla birlikte uygulamada başka hukuki metinler yaratılmak suretiyle bu çerçeve dışına çıkılıyor
- c. Genel yönetime yönelik çerçeve bir düzenleme bulunmakla birlikte uygulamada başka hukuki metinler yaratılmak suretiyle bu çerçeve dışına çıkılıyor
- d. Genel yönetime yönelik ve uygulamada etkili olan bir yasal düzenleme var

I.2.2 Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğuna yönelik yasal çerçeve

- a. Temel ilkeler tanımlanmamış
- b. Temel ilkeler tanımlanmamakla birlikte uygulamada başka hukuki metinlerle bu konu düzenlenmeye çalışılmakta
- c. Yasal çerçeve bazı yükümlülükler ve mekanizmalar geliştirmekle birlikte uygulamada hala kapsanmaya kurumsal yapılar ve faaliyetler söz konusu
- d. Yasada temel ilkeler belirlenmiş

I.2.3 Yasal çerçevenin siyasi ve yönetsel rol ve sorumlulukları mali sorumluluk bağlamında ortaya koyma düzeyi

- a. Mevcut düzenlemeler sorumlulukları ve ayrışımı açık bir şekilde ortaya koyamıyor
- b. Karmaşık ve çok çeşitli düzenlemenin varlığı ve değişkenliği sorumlulukların yeterince iyi ayrıştırılmasına ve anlaşılmasına engel oluyor

c. Kapsamlı ve uygulamada etkin bir düzenleme var

### **I.3 Vergi ve benzeri yükümlülüklerin bir yasal çerçeveye dayanması, açık, anlaşılabilir, ulaşılabilir ve herkese eşit derecede uygulanabilir olması**

#### **I.3.1 Vergilerin dayandığı yasal çerçeve (kanunilik)**

- a. Mevzuatın oldukça karmaşık ve kendi içinde tutarsızlıklar göstermesi yanında bazı vergilerde yasal çerçeve açık değil
- b. Vergilerin yasal temeli olmakla birlikte mevzuat oldukça karmaşık ve kendi içinde tutarsız
- c. Yükümlülükler yasayla açık bir şekilde tanımlanmış olmakla birlikte uygulamada hükümete ve idareye geniş yetkiler vermekte
- d. Yasal çerçeve bütün vergiler için oldukça iyi ve net tanımlanmış, hükümete tanınan yetki sınırlı ve keyfiyet yok

#### **I.3.2 Vergi mükelleflerinin hak ve yükümlülüklerinin açık olması**

- a. Açık değil
- b. Bazı vergilerde açık olmakla birlikte kısmen sorunlar devam etmekte
- c. Açık olmakla birlikte mevzuatın karmaşık olması, vergi idaresinin istenen düzeyde etkin olmaması gibi nedenlerle uygulamada sorunlar çıkabilmekte
- d. Açık

#### **I.3.3 Vergi benzeri yükümlülüklerin (vakıf, dernek, döner sermaye hesaplarına bağış gibi) dayandığı yasal çerçeve (hizmetin alınması için çeşitli adlarda hizmeti sunan kuruma ya da kamu kurumuyla ilişkili başka bir kuruma veya hesaba yapılan ödemeler)**

- a. Yasal temeli yok
- b. Yasal çerçevesi açık olarak düzenlenmemekle birlikte yönetmelik, tüzük gibi düzenlemelerle idareye geniş ihtiyari yetkiler kullanma imkanı verilmekte
- c. Yasal çerçeve oldukça iyi ve net tanımlanmış, idarelere tanınan yetki sınırlı ve keyfiyet yok

### **I.4 Kamu Görevlilerinin tabi olduğu etik standartların mevcudiyeti ve açıklığı**

- a. Böyle bir yaklaşım ve uygulama yok
- b. Bu konuda çerçeve bir düzenleme olmamasına rağmen kurumlar bu sorunu çözmeye yönelik olarak kendi içlerinde çeşitli uygulamalar içindedir
- c. Çerçeve düzenleme var ama uygulamada istenen etkinlik düzeyinde değil
- d. Çerçeve düzenleme var açık ve etkin bir şekilde uygulanıyor

## II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ

Bu bölümde, belli standartlarda ve düzenli bir bilgi akışının ne düzeyde ve kalitede olduğu değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Bütçe başta olmak üzere kamuoyuna sunulan mali dokümanların kapsam ve kalitesi burada sorgulanmaktadır. Birinci bölümde genel olarak değinilen ve tanımlanan kamu sektörü merkezi devlet-genel devlet ve kamu sektörü şeklinde uluslararası standartlara uygun bir şekilde sınıflandırılarak ele alınmaktadır.

Devlet bilançosunu oluşturan kamu borçlanması gibi mali varlıklar ile koşullu yükümlülükler ve yarı mali işlemler gibi mali risklerin kamuoyunun bilgisine sunulması ve raporlanma kalitesi burada özellikle değerlendirilmektedir.

Bütçe kanunlarına konulan ve mali saydamlığı olumsuz etkileyen hükümler ile vatandaşın bütçeyi anlamasını kolaylaştıracak çalışmalar ve uygulamalar olup olmadığının anlaşılması da bu bölümün amaçları arasında yer almaktadır.

Mali raporların düzenli olarak hazırlanma ve yayımlanması konusundaki yasal çerçeve yine burada ele alınmaktadır. Ayrıca, günümüzde büyük boyutlara ulaşan ve uygulanan programların temel performans kriterleri arasında yer alan çeşitli kamu açık tanımları ve bunların raporlanması da bu bölümde sorgulanmaktadır.

### II.1. Genel yönetim ve bütçe dokümanlarının bu kapsamdaki kurumları ve faaliyetlerini kapsayacak şekilde kamuoyuna raporlanması

II.1.1 Kamuoyuna sunulan bütçe dokümanı, kesin hesap kanun tasarıları ve diğer ilgili mali raporların bütçeyle ilgili kurumların (genel ve katma bütçeli kuruluşlar anlamında) bütçe içi ve bütçe dışı faaliyetlerini kapsamaması

- Sınırlı
- Hala ihmal edilemeyecek düzeyde kurum ve faaliyet bütçeyle ilgili dokümanlarda yer almıyor
- Kapsamlı
- Oldukça kapsamlı

II.1.2 Merkezi Yönetime dahil tüm faaliyet ve kurumların bütçe dokümanları içinde kapsanması

- Merkezi yönetim tanımındaki kurumların önemli bir kısmı bütçe dışında
- Merkezi yönetim tanımındaki kurumların ihmal edilmeyecek düzeydeki kısmı bütçe içinde
- Merkezi yönetim kapsamındaki kurumlar bütçe içinde ve kapsamlı bir mali raporlama var

II.1.3 Genel Yönetim harcamalarını ve gelirlerini kapsayacak bir biçimde kamu harcama ve gelirlerinin, borçlanma gereğinin mali raporlara yansıtılması

- Genel yönetim tanımı ve kapsamı içinde yer alması gereken kuruluşlar konusunda bir tanım birliği ve anlaşılabilir bir sunum ve raporlama yok, borçlanma gereği bu anlamda ölçülemiyor

- b. Yapılan mali raporlama kapsam, anlaşılabilirlik ve borçlanma gereğinin ölçülmesi açısından kısmen yeterli
- c. Mali raporlama bu görevini anlaşılabilirlik, kapsam ve kamu sektörü borçlanma gereğinin ölçülmesi açısından önemli ölçüde yerine getiriyor
- d. Mali raporlama genel yönetim içinde yer alan kurum ve kuruluşlar hakkındaki mali bilgileri ve borçlanma gereğini kapsam ve anlaşılabilirlik açısından tam bir biçimde yerine getiriyor

#### II.1.4 Genel Yönetim kapsamındaki kuruluşlarla kamu iktisadi teşebbüsleri arasındaki mali ilişkilerin bütçe sürecinde ayrıntılı olarak gösterilmesi ve düzenli raporlanması

- a. Mali raporlama kapsam ve içerik açısından böyle bir bilgi içermiyor
- b. Kısmen yeterli
- c. Önemli ölçüde yeterli

#### II.1.5 Genel Yönetim kapsamındaki kuruluşlarla bu kuruluşların altında örgütlenen ve ilgili kamu kurumunun ürettiği hizmetle ilişkisi bulunan vakıf, dernek gibi ayrı tüzel kişiliği olan kuruluşlarla olan mali ilişkilerin bütçe sürecinde ayrıntılı olarak gösterilmesi ve düzenli raporlanması

- a. Mali raporlama yapılmıyor
- b. Mali raporlama yapılmamakla birlikte bütçe kanunlarına konulan hükümlerle kurumların bütçelerini merkezi kuruluşlara sunarken bu kurumsal yapılarla ilgili bilgileri de vermeleri isteniyor
- c. Mali raporlama kapsam ve anlaşılabilirlik açısından bazı eksiklikler taşımakla beraber yeterli
- d. Mali raporlama bu açıdan tam ve yeterli

## II.2 Bütçe ile sunulan dokümanların toplam gelir ve giderlerle, mali açıklar konusunda tam ve ayrıntılı bir bilgi setini kamuoyuna sunması

### II.2.1 Bütçe ödeneklerinin raporlanma düzeyi

	a. Yok	b. Kısmen	c. Önemli Düzeyde	d. Oldukça Kapsamlı
Fonksiyonel Sınıflandırma				
Program (ana amaçlar) bazında ödeneklerin gösterimi				
Bütçe İçi Fon Ödenekleri ve Bütçe Dışı Fon Tahmini Harcamaları				
Döner Sermayeli Kuruluş Tahmini Harcamaları				
KİT'lere Transferler				
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler				
Tarımsal Destekleme				
Risk Hesabı				
Ayni nitelikli harcamalar				
Özel Ödenekler				
Faiz Ödenekleri ve hesaplanması				
Harcama Artıkları				

## II.2.2 Bütçe gelir tahminlerinin raporlanma düzeyi

	a. Yok	b. Kısmen	c. Önemli Düzeyde	d. Oldukça Kapsamlı
Vergi gelirlerinin ayrıntılı olarak gösterilmesi				
Vergi dışı gelirlerin yeterli ayrıntıda gösterilmesi				
Döner Sermayeli Kuruluşların Gelirleri				
Vergi Harcamaları				
Devlet Varlıklarının Satış Gelirleri				
Gelir Tahakkuk Artıkları				

## II.2.3 Bütçe gelir ve giderlerinin geçmiş yıl gerçekleştirmeleri

	a. Yok	b. Bir Önceki Yıl	c. Son İki Yıl	d. Son iki yıl ve öncesi
Temel Bütçe Gelir ve Gider Büyüklükleri				
Cari Harcama ve Alt Kalemleri				
Yatırım Harcamaları				
Transfer Harcamalarının Detayları (Sosyal Güvenlik, KİT, Tarım gibi)				
Vergi Detayları (Gelir Üzerinden, Mal ve Hizmet üzerinden gibi)				
Vergi Dışı Gelirler				
Vergi Harcamaları				
Borçlanma Gereği				
Finansman Detayı (İç Borç, Dış Borç gibi)				
Borç Stokunun Yapısı				
Borç Stokunun Vadesi				
Özel Ödenekler				
Faiz Harcamaları ve Faiz Oranları				

## II.2.4 Bütçe açıklarının raporlanma düzeyi

Klasik bütçe açıkları yanında nakit açığı, operasyonel açık, ilksel fazla (faiz dışı fazla) gibi diğer açık tanımları da gösteriliyor mu?

- Sadece klasik açık kullanılıyor (toplam gelir gider farkı)
- Klasik açık yanında nakit ihtiyacı da gösteriliyor
- Yukarıdakilere ilave olarak faiz dışı fazla gibi diğer açık tanımlarından bir kısmı da kullanılmakla birlikte muhasebe sistemindeki problemler nedeniyle uluslararası standartları karşılayacak yeterlikte değil ve düzenli raporlanmıyor
- Diğer açık tanımları düzenli ve uluslar arası standartlara uygun olarak gösterilmekte



### **II.3 Bütçe kanuna ilave edilen hükümlerle saydamlığa aykırı düzenlemelere gidilmesi ve bunun yaygınlık kazanması**

- a. Bütçe kanunlarında yer alan maddelerin mali işlemlerle ilgili olanlarının önemli bir kısmı mali saydamlığa aykırı hükümlerden oluşmaktadır
- b. Bütçe kanununda saydamlığa aykırı sonuçlar doğuracak hükümler yer almakla birlikte bunun temel nedeni çerçeve kanunun yetersizliği sonucunda uygulamanın alışkanlık haline dönüşmesidir
- c. Çerçeve kanun saydamlığı temel ilke olarak getirmekle birlikte uygulamaya yönelik sorunların sürmesi nedeniyle saydamlığa aykırı düzenlemeler var
- d. Bütçe kanununda saydamlığa aykırı hükümler çerçeve düzenlemenin getirdiği temel kısıtlamalar nedeniyle son derece istisnai

### **II.4 Devlet Bilançosunu oluşturan mali unsurların (kamu borçlarının, devletin mali varlıklarının, yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler gibi mali risklerin, vergi harcamaları ve diğer mali taahhütlerin) raporlanması**

#### **II.4.1 Kamu Borçları**

##### **II.4.1.1 Kamu Sektörüne ait borçların raporlama kalitesinin açıklama sıklığı ve düzenlilik açısından değerlendirilmesi**

- a. Böyle bir raporlama yok
- b. Sadece bütçe parlamentoya sunulurken kamu borç stoku raporlanıyor
- c. Bütçe süreci dışında da ayrıca düzenli olarak kamu borçları kamuoyuna açıklanıyor

##### **II.4.1.2 Kamu Borç raporlarının kapsadığı bilgiler açısından kalitesi ve borç dışında kalan diğer yükümlülüklerin gösterilmesi açısından değerlendirilmesi**

- a. Sadece stoka ait genel bilgiler ve önceki yıllar gelişimi gösteriliyor
- b. Stokun kompozisyonu, vade ve faiz yapısı gibi ayrıntılı bilgilerle önceki yıllar gelişimi verilmekle birlikte gelecek dönem projeksiyonları ile koşullu yükümlülük gibi diğer yükümlülükler ve risk değerlendirmesi gibi unsurlar ve sürdürülebilirlik analizi kısmen yer alıyor
- c. Kamu borç raporları stok ve akım değişkenler ile bunlara ait projeksiyonlar ve sürdürülebilirlik analizleri ve risk değerlendirmesi açısından kapsamlı ve analitik bilgileri anlaşılabilir bir biçimde kamuoyuna sunabiliyor

##### **II.4.1.3 Diğer Mali Taahhütler (Özel Sektöre Karşı Birikmiş Borçlar- Emanetler)**

- a. Bu taahhütler ile ilgili bir izleme sistemi yok ve raporlama yapılmıyor
- b. Muhasebe sisteminin yetersizliği başta olmak üzere mali raporlamadaki eksiklik gibi nedenlerle mali taahhütler kısmen raporlanıyor.
- c. Muhasebe sistemi yeterli ve devletin diğer mali taahhütleri ayrıntılı ve açık bir biçimde raporlanıyor

#### **II.4.2 Mali varlıkların raporlanması**

- a. Muhasebe sisteminin yetersizliğinden dolayı mali varlıklar değer ve miktar olarak bilinmiyor ve böyle bir raporlama yapılmıyor

- b. Mali varlıklar değer olarak bilinmemekle birlikte fiziki olarak sınırlı da olsa bir envanter çıkarılmış durumda ve devletin mali hak ve alacakları kısmen de olsa raporlanıyor
- c. Mali varlıklar muhasebe sisteminden takip edilebiliyor ve ayrıntılı ve tam bir biçimde elde ediliyor ve anlaşılabilir bir biçimde raporlanıyor

#### II.4.3 Bütçe ile birlikte veya ayrı olarak yarı mali işlemlerin hesaplanması ve sunulması

- a. Kapsamlı ve anlaşılabilir rapor sunulmuyor
- b. Mali raporlama kapsam ve anlaşılabilirlik açısından önemli eksiklikler taşımakla beraber yapılıyor (Bütçe sürecinde sınırlı bir gösterim olmakla birlikte hala standardize edilmemiş, sayısallaştırılmamış ve kapsanmayan önemli bir büyüklük var)
- c. Mali raporlama kapsam ve anlaşılabilirlik açısından bazı eksiklikler taşımakla beraber yeterli (Gösterim ve raporlama olmakla birlikte kapsanmayan bir mali büyüklük hala var)
- d. Mali raporlama bu açılardan tam ve yeterli

#### II.4.4 Bütçe ile birlikte veya ayrı olarak koşullu yükümlülüklerin hazırlanması ve sunulması

- a. Kapsamlı ve anlaşılabilir rapor sunulmuyor
- b. Mali raporlama kapsam ve anlaşılabilirlik açısından önemli eksiklikler taşımakla beraber yapılıyor (Bütçe sürecinde sınırlı bir gösterim olmakla birlikte hala standardize edilmemiş, sayısallaştırılmamış ve kapsanmayan önemli bir büyüklük var)
- c. Mali raporlama kapsam ve anlaşılabilirlik açısından bazı eksiklikler taşımakla beraber yeterli (Gösterim ve raporlama olmakla birlikte kapsanmayan bir mali büyüklük hala var)
- d. Mali raporlama bu açılardan tam ve yeterli

#### II.4.5 Bütçe ile birlikte veya ayrı olarak vergi harcamalarının hazırlanması ve sunulması

- a. Kapsamlı ve anlaşılabilir rapor sunulmuyor
- b. Mali sonuçlarla ilgili raporlama yapılmamakla birlikte vergi idaresi mevcut yasal çerçeve içinde vergi harcamalarının neler olduklarını ayrıntılı olarak gösteren çalışmaları açıklıyor
- c. Mali raporlama kapsam ve anlaşılabilirlik açısından bazı eksiklikler taşımakla beraber yapılıyor (Gösterim ve raporlama olmakla birlikte kapsanmayan bir mali büyüklük hala var)
- d. Mali raporlama bu açılardan tam ve yeterli

### **II.5 Hükümetin bütçenin tümünü, hizmet üretmekten sorumlu kuruluşlarda kendi bütçelerini vatandaşın anlamasını kolaylaştıracak el kitapları, tanıtıcı broşürler, CD gibi materyaller ile standart hale getirilmiş anlaşılabilir raporlarla birlikte sunması ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapması**

#### II.5.1 Hükümetin bütçeyi vatandaşın anlamasını kolaylaştıracak çalışmalarda bulunması ve raporların vatandaşın ve parlamento üyelerinin anlayabileceği formatlarda hazırlanması

- a. Hükümet böyle bir yaklaşıma sahip değil ve böyle bir raporlama yapılmamakta
- b. Bütçeyle birlikte sunulan bazı dokümanlar bütçenin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olsa da bunlar daha ziyade teknik çalışmalar olup vatandaşın anlayabileceği format ve anlayışta hazırlanmamakta.
- c. Sunulan raporların yanında vatandaşın bütçeyi anlamasına yardımcı olacak çalışmalar yapılmakla

birlikte bu çalışmalar sistematik ve sürekli bir nitelik arz etmekten çok konjonktürel bir nitelik taşımakta

- d. Sistematik olarak vatandaşın bütçeyi daha iyi anlamasına yönelik çalışmalar yapılmakta ve mali raporlama anlaşılabilir bir formatta sunulmakta

II.5.2 Bütçenin daha iyi anlaşılabilmesi açısından hükümetin sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmaya eğilimli olması

- a. Hükümetin sivil toplum örgütlerine yönelik böyle bir bakışı yok ve işbirliğine yatkın değil
- b. Hükümet bu konuda açık bir tavır sergilememekle beraber sivil toplum örgütlerine nasıl yaklaşacağına dair net bir görüşe sahip değil ve bu konuda inisiyatif almıyor
- c. Sivil toplum örgütlerinden talep gelmesi halinde hükümet ve kurumlar işbirliğine açık bir izlenim veriyor
- d. Hükümet sivil toplum örgütlerinin bu sürece katkısı konusunda bilinçli ve işbirliği konusunda inisiyatif alıyor

II.5.3 Bütçeden kaynak kullanan kurumların ilgili taraflara ve vatandaşa bütçelerini sundukları hizmetle ilişkilendirerek program ve ana projeler ayrıntısında (amaç ve hedefler) açıklamaları

- a. Kurumlar böyle bir yaklaşıma sahip bulunmamaktadır.
- b. Kuruluşun amaç ve hedefleri ortaya koyan program ve projeler bütçeyle ilişkilendirilmekle birlikte bağ ve uygulama istenen düzeyde etkin değil
- c. Program ve projelerle bütçe arasındaki bağ açık ve anlaşılabilir düzeyde ve uygulamada etkin

**II.6 Mali raporların düzenli olarak belli standartlarda yayınlanması ve bu konuda yasal bir yükümlülüğün varlığı**

II.6.1 Mali raporlama konusunda yasal bir yükümlülük olması

- a. Mali raporlamanın düzenli olarak yayınlanması konusunda hükümete yükümlülük getiren ve bu konuyu ayrıntılı olarak düzenleyen temel bir çerçeve yasa yok
- b. Çerçeve bir düzenleme olmamakla birlikte gerek bazı kanunlarda gerekse hükümetin mali politika taahhüdü olarak mali raporlama yükümlülüğü kısmen yerine getirilmekte
- c. Çerçeve bir yasal düzenleme ile mali raporların düzenli olarak yayımlanması zorunluluğu getirilmiş

II.6.2 Mali raporların bu konularda genel kabul görmüş (INTOSAI, IFAC, IMF GFS, ESA 95) standartlara uygun hazırlanması

- a. Mali raporların açıklamasında standardizasyon hem içerik hem de veri kalitesi açısından yok
- b. Muhasebe sistemindeki bazı yetersizliklere ve veri kalitesi sorunlarına rağmen mali raporlama standartları önemli ölçüde geliştirilmiş
- c. Hem içerik hem de veri kalitesi olarak uluslararası normlara uygun bir standartlaşma var ve mali raporlama bu bazda yapılıyor

II.6.3 Mali raporların yayınlanma takviminin önceden belirlenmesi ve kamuoyuna açıklanması

- a. Böyle bir takvim yok

- b. Önemli sayıda rapor için var ve takvim bu raporlar için açıklanıyor
- c. Mali raporların hepsi için takvim önceden belirleniyor ve kamuoyuna açıklanıyor

## **II.7 Bütçe ve bütçeye ekli dokümanların parlamentoya sunulduğu gün başta medya olmak üzere, sivil toplum örgütleri ve ilgili taraflarca elde edilebilmesi**

### II.7.1 Bütçe eki dokümanların aynı gün başta medya olmak üzere ilgili taraflara sunulması

- a. Böyle bir uygulama yok
- b. Bütçe eki ve dokümanları aynı gün başta medya olmak üzere ilgili taraflara sunulmakla birlikte çoğu zaman uygulama istenen düzeyde etkinlikte ve kapsamda olmayabiliyor
- c. Yasal bir zorunluluk olmamakla birlikte bütçe eki ve dokümanları istisnai dönemler hariç aynı gün başta medya olmak üzere ilgili taraflara sunulmaktadır
- d. Yasal olarak böyle bir zorunluluk var ve uygulamada etkin bir şekilde işliyor

### II.7.2 Bütçe ve eki dokümanların kamuoyu tarafından istendiğinde kütüphane, kamu kurumları veya internet yoluyla kolaylıkla elde edilmesi

- a. Bu konuya yönelik sistematik bir uygulama yok
- b. Sistematik bir uygulama olmamasına rağmen hükümet aldığı politika kararları doğrultusunda özellikle internet yoluyla vatandaşların kolaylıkla ulaşmasına yönelik çaba içinde
- c. Kamu kurum ve kütüphanelerine gönderilmesi yanında gelişen elektronik devlet çerçevesinde bir çok bilgi gerek merkezi kuruluşların gerekse ilgili kuruluşların internet sayfalarına konuyor
- d. Yasal bir zorunluluk olarak hükümet ve ilgili kurumlar vatandaşa bütçe ve eki olan dokümanları belli standartta sunmakla yükümlü ve uygulamada etkin bir şekilde yerine getiriliyor

## **II.8 Genel yönetim başta olmak üzere kamu sektörüne ait gelir-gider farklarının (mali açıklar; klasik açık, faiz dışı denge, işlevsel açık gibi) bütçe uygulama sürecinde düzenli raporlanması**

### II.8.1 Kamu açıklarının ve finansmanının bütçe uygulama sürecinde raporlanma kapsamı

- a. Böyle bir uygulama yok
- b. Sadece merkezi yönetimin bir bölümü için yapılmakta
- c. Merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşlar ile kısmen genel yönetim kapsamındaki kuruluşlar için yapılmakta
- d. Genel yönetim kapsamındaki kuruluşlarla birlikte toplam kamu sektörüne ulaşmak için KİT'ler içinde yıl içinde en az iki defa olmak üzere bir raporlama yapılmakta

### II.8.2 Mali açıkların raporlanma kalitesi

- a. Klasik gelir gider farkı verilmekte
- b. Klasik gelir gider farkı ile birlikte nakit açığı da verilmekte
- c. Uluslararası standartlara uygun şekilde kamu açıkları (sermaye harcamalarının farklı değerlendirilmesi, faiz dışı fazla, işlevsel açığın raporlanması gibi) yıl içinde önceden tanımlanmış standartlarda raporlanmakta

### III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK

Bu başlık altında, mali karar alma sürecinin merkezi olan bütçenin hazırlanması ve onaylanması sürecindeki mali saydamlık amaçlanmıştır. Bu anlamda bu bölüm bir önceki bölümle paralellik taşımakla beraber burada esas olarak süreçlerin saydamlığı ölçülmeye çalışılmaktadır.

Bu anlamda, ilk olarak bütçeyi belirleyen makroekonomik çerçeve ile mali politikaların ne düzeyde açık bir şekilde ortaya konduğu ve bunların hangi saydamlık düzeyinde bütçe hazırlama sürece yansıtıldığı sorgulanmaktadır.

Bu bölümde devam eden ve/veya yeni uygulamaya konan politikaların (siyasetlerin) getirdiği yükümlülükler de saydamlık perspektifinden ele alınmaktadır. Böylece siyasi iradenin almış olduğu kararlar sonucu kamu tarafından üstlenilen yükümlülüklerin ne düzeyde açık bir şekilde ortaya konduğunda görülmesi sağlanmıştır. Kamu tarafından üstlenilen yükümlülüklerin maliyetleriyle birlikte açıklanması, karar alıcıların çeşitli politika seçenekleri sonucunda almış oldukları kararların mali yüklerinin ne düzeyde olduğunun anlaşılmasına neden olacaktır. Burada maliyetler ile kast edilen politika seçeneğinin ne kadar personel, ne kadar diğer cari ne kadar yatırım ihtiyacı doğuracağı ve bunun toplam değerinin ne olacağıdır. Ayrıca, farklı politika seçeneklerinin maliyet farklılıkları da bu şekilde görülmüş olacaktır.

Yine bu kapsamda, personel istihdam politikası ile kamu mal ve hizmet alımları ile ilgili düzenlemelerde mali saydamlık açısından bütçe hazırlık süreci ile ilişkilendirilerek değerlendirilmektedir.

Bu bölümün son kısmında Parlamento'ya sunulan bütçe paketinin kapsamı ve bütçenin görüşülmesi ve onaylanması sürecinin açıklığı mali saydamlık açısından değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

#### III.1 Bütçe hazırlama sürecinde makro çerçevenin ve maliye politikası amaçları ile bütçe politikasının açık bir şekilde ortaya konması

III.1.1 Orta vadeli bir makro çerçevenin bütçe hazırlıklarının başında belirlenmiş olması ve kamuoyuna açıklanması

III.1.1.1 Bütçenin orta vadeli bir bakış açısı ile hazırlanması ile ilgili desteği sağlayacak orta vadeli bir makro çerçevenin hazırlanmış ve açıklanmış olması

- Bütçe hazırlıklarının başında orta vadeli bir makro çerçeve program belli değildir ve bütçeler orta vadeli bir bakış açısı ile hazırlanmamaktadır.
- Bütçe hazırlıklarının başında bir makro çerçeve program belli olmakla birlikte orta vadeli bir perspektifte değil yıllık olarak hazırlanmaktadır
- Orta vadeli makro çerçeve belli olmakla birlikte parametrelerin genel belirlenmesi ve bütçeyle ilgisini kuran destekleyici çalışmaların olmaması nedeni ile bütçeler istenen düzeyde orta vadeli bir anlayışla desteklenmemektedir
- Makro çerçeve bütçenin başında belirlenmekte, kamuoyuna açıklanmakta, bütçelerin orta vadeli bakış açısı ile hazırlanması için gerekli desteği sağlamakta

### III.1.1.2 Makro çerçeve içinde aşağıdaki parametrelerden hangileri yer almaktadır?

	a. Yok	b. Sadece cari yıl ve bütçe yılı (BY)	c. BY ve onu takip eden yıl (BY+1)	d. Bütçe yılı ve onu takip eden en az iki yıl (BY+2+)
Fiyatlar Düzeyi (GSMH Deflatörü TEFE, TÜFE gibi)				
Büyüme				
GSMH				
Faiz Oranları				
Temel Girdi Fiyatları (Enerji başta olmak üzere)				
Döviz Kuru				
Dış Ticaret Büyüklükleri ve Cari İşlemler Dengesi				
Diğer bazı makro parametreler (özellikle konjonktür içinde önem taşıyan)				

### III.1.1.3 Makro çerçevenin revize edilmesi sürecinde ayrıca programın geçmiş dönemde yaşadığı sapmaları ve bunun nedenlerini ortaya koyan bir destek çalışmasının olması

- Yok
- Çalışmalar kısmen yapılmakta ama sistematik bir açıklama bilgilendirme yapılmıyor
- Kapsamlı çalışma yapılıyor ve açıklanıyor

### III.1.2 Makro çerçeve planı ile uyumlu olarak temel maliye politikası hedeflerinin ve büyüklüklerinin belirlenmesi ve açıklanması

#### III.1.2.1 Maliye politikası hedefleri ve büyüklüklerinin açıklanmış olması

- Bütçe hazırlıklarının başında maliye politikası hedefleri ve büyüklükleri belli değil
- Maliye politikası amaçları ve büyüklükleri belli olmakla birlikte bunların genel belirlenmesi ve genel ifadeler içermesi nedeni ile kuruluşlara bütçe hazırlığı için yeterli hedefleri vermiyor
- Maliye politikası amaçları ve büyüklükleri bütçenin başında belirlenmekte, kamuoyuna açıklanmakta ve uygulamaya konulmakta

#### III.1.2.2 Maliye politikası büyüklükleri mali parametreleri ne düzeyde kapsıyor

	a. Yok	b. Sadece cari yıl ve bütçe yılı (BY)	c. BY ve onu takip eden yıl (BY+1)	d. Bütçe yılı ve onu takip eden en az iki yıl (BY+2+)
Kamu gelir ve harcamaları (tavanlar dahil, ana kalemler bazında)				
Kamu sektörü borçlanma gereği				
Kamu açığının sürdürülebilir düzeyde tutulması için uygulanacak Maliye Politikası tedbirleri				
Borçlanma ve diğer önemli mali yükümlülükler				

III.1.3 Makro çerçeve ve maliye politikası amaç ve büyüklükleriyle tutarlı ve bunları ayrıntısı ile düzenleyen bir bütçe politikasının belirlenmesi ve açıklanması

III.1.3.1 Bütçe politikası hedefleri ve büyüklüklerinin belirlenmiş ve açıklanmış olma düzeyi

- a. Bütçe politikası ortaya konmamakta
- b. Bütçe politikası açıklanmakla birlikte maliye politikası hedefleriyle ve büyüklükleriyle tutarlılığını ortaya koyan, bütçeye ne şekilde yansıtacağını ortaya koyan destek çalışmaları yetersiz
- c. Bütçe politikası bütçe sürecinin başında belirlenmekte, kamuoyuna açıklanmakta ve etkin bir şekilde uygulamaya konulmakta

III.1.3.2 Bütçe büyüklüklerinin ve sektörel tavanların hem toplam büyüklük hem de alt kurumsal ve fonksiyonel dağılım olarak belirlenmesi ve açıklanması

III.1.3.2.1 Bütçe harcamaları

- a. Yok
- b. Bütçe tavanı bütçe yılı için belli olmakla birlikte alt kurumsal ve/veya fonksiyonel ayırım belirlenmemiş
- c. Bütçe tavanı gelecek iki-üç yılı kapsayacak şekilde belirlenmiş ama alt kurumsal ve fonksiyonel ayırım istenen düzeyde açıklıkta değil
- d. Bütçe tavanı ve alt ayrımları açık bir şekilde belirlenmiş ayrıca gelecek iki-üç yılın gösterge niteliğindeki bütçe harcamaları da alt ayrımlarla birlikte öngörülmüştür

III.1.3.2.2 Bütçe gelirlerinin tahmin edilmesi

- a. Yok
- a. Sadece cari yıl ve bütçe yılı (BY)
- b. Bütçe gelir tahmini ve alt ayrımları belirlenmiş ayrıca gelecek iki-üç yılın gösterge niteliğindeki bütçe gelirleri de öngörülmüştür

III.1.3.2.3 Bütçe Dengesinin belirlenmesi

- b. Yok
- c. Sadece cari yıl ve bütçe yılı (BY)
- d. Bütçe yılı ve en az onu takip eden iki yıl (BY+2+)

**III.2 Maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlülüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması**

- a. Böyle bir hazırlık ve raporlama yok
- b. Hükümet ve kurumlar maliyetleri ve listeyi kendi hesaplamaları çerçevesinde yapmakla birlikte bu genellikle açıklanmamakta
- c. Bu bilgilerin bir kısmı yayınlanmakla birlikte kurumsallaşması için sistematik bir çaba bulunmamakta
- d. Sistematik olarak bütçe süreci içinde politikaların maliyetleri ayrıştırılmakta ve raporlanmakta



### **III.3 Bütçe hazırlanması sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişme ve tam tahmini her zaman kolay olmayan bazı harcama ve gelir taahhütleri gibi temel mali risklerin tanımlanması ve açıklanması**

- a. Böyle bir uygulama yok
- b. Belli bir düzeyde yapılıyor ama sistematik bir çabayı yansıtmıyor
- c. Sistematik olarak yapılıyor

### **III.4 Bütçe hazırlanması sürecinde merkezi kuruluşlar arasındaki rol ve sorumlulukların açık olması ve koordinasyonun sağlanması**

- a. Bütçenin hazırlanması sürecinde rol alan merkezi kuruluşların rol ve sorumlulukları açık değil
- b. Rol ve sorumluluklar belli olmakla birlikte koordinatör kuruluş açık bir biçimde tanımlanmamış
- c. Rol ve sorumluluklar açık ve bütçeyi hazırlanmasından sorumlu koordinatör kuruluş belli olmakla birlikte öngörülen düzenlemeler uygulamada istenilen düzeyde yerine getirilemiyor
- d. Rol ve sorumluluklar açık, bütçeyi hazırlamaktan sorumlu temel kuruluş belli ve koordinasyon problemi yok

### **III.5 Personel istihdamı ve kamu alımları ile ilgili düzenlemelerin standart ve kamuya açık olması**

III.5.1 İyi tanımlanmış, öncelikleri belirlenmiş ve bunlara yönelik ücret politikası ortaya konmuş orta vadeli bir kamu istihdam politikası

- a. Yok
- b. Yetersiz
- c. İstihdam politikası olmakla birlikte uygulamada daha çok günlük kararlar etkin
- d. İyi tanımlanmış ve uygulamada etkin bir istihdam politikası var

III.5.2 Satın alma ve sözleşme süreçlerinin açık olması

III.5.2.1 Kapsam

- a. Oldukça dar
- b. Kapsam dışı kalan kamu kurumları (özellikle genel yönetim açısından) ve faaliyetleri hala var
- c. Kapsam dışı kalan kamu kurumları (özellikle genel yönetim açısından) ve faaliyetleri çok sınırlı
- d. Oldukça geniş

III.5.2.2 Sürecin açık olması ve raporlanması

- a. Açık değil
- b. Satın alma ve sözleşme süreçleri genel uygulamada açık olmakla birlikte bunlar konusunda sistematik raporlama yok
- c. Satın alma ve sözleşme süreçleri açık ve kapsamlı bir raporlama yapılıyor

### **III.6 Hazırlanan bütçenin ve eklerinin parlamentoya ayrıntılı bir biçimde sunulması ve parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması sürecinin açık olması**

III.6.1 Parlamentoya sunulan bütçe dokümanları ve ekleri parlamento üyelerinin bütçeyi anlayacağı açıklıkta olmalı veya parlamento üyelerine özellikle muhalefet üyelerine bütçe konusunda daha ayrıntılı destek çalışmalar sunulmalı

- a. Böyle bir yaklaşım yok
- b. Parlamento bütçenin sunumunda gerek hükümet gerekse bütçe sahibi kuruluşlar bütçenin iyi anlaşılmasına yönelik çeşitli destek çalışmaları yürütmekle birlikte bunlar sistematik bir çabayı yansıtmamakta
- c. Sistematik bir bilgilendirme olmakla birlikte mali riskler, programların amaç ve uygulama sonuçlarının daha net konması gibi bütçe sisteminden de kaynaklanan nedenlerle bazı noktalarda yetersiz kalınmakta
- d. Parlamentoya yönelik olarak hem hükümet hem de kuruluşlar sistematik olarak bir bilgilendirme ve sürekli dokümanlama etmekte

III.6.2 Parlamentosu bütçenin görüşülmesi sırasında gerek komisyonda gerekse genel kurulda üyelerin talepte bulunması halinde hükümet ve kuruluşlar daha detaylı bilgiyi parlamento süresinde ve istenilen ayrıntıda sunması

- a. Böyle bir süreç tanımlanmamış
- b. Bütçe görüşmeleri için özel bir düzenleme yapılmamakla birlikte parlamentonun yürütme üzerindeki genel denetim yetkileri bu anlamda kullanılmakta
- c. Parlamentonun yürütme üzerindeki genel denetim yetkilerinden hareketle özellikle muhalefet üyelerinin bilgilendirilmesine yönelik sistematik olarak işleyen bir süreç söz konusu
- d. Parlamento üyelerinin özellikle bütçe sürecinde bilgilendirilmesi yönelik sistematik olarak işleyen bir süreç var

III.6.3 Bütçenin parlamento tarafından kabul edilmemesi durumunda gerek parlamento denetimi açısından gerekse hükümetin bütçe uygulaması açısından geçici bütçeye yönelik çerçeve düzenleme olması

- a. Böyle bir düzenleme yok
- b. Çerçeve düzenleme olmamakla birlikte geleneksel olarak çıkarılan bir kanunla hükümete geçici olarak bütçe uygulama yetkisi verildiği bilinmekte
- c. Kapsamlı bir çerçeve düzenleme var

III.6.4 Parlamentosu bütçenin görüşülmesi sürecinde ilgili sivil toplum örgütlerinin katılımını teşvik edecek ve onları bilgilendirmek suretiyle destekleyecek bir sürecin olması

- a. Böyle bir süreç ve yaklaşım yok
- b. Yasal olarak böyle bir süreç tanımlanmamış olmakla birlikte aksine bir yaklaşımda söz konusu değil
- c. Yasal olarak böyle bir süreç tanımlanmamış olmakla birlikte parlamento etkinliği ve katılımı sağlamak amacıyla sivil toplum örgütlerinin katılımını özellikle istemekte ve teşvik etmekte
- d. Mevcut yasal çerçeve içinde sivil toplum örgütlerinin katılımı sağlamaya yönelik mekanizmalar açık bir biçimde tanımlanmış ve uygulamada etkin

## IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK

Bu başlık altında, Parlamentoda kabul edildikten sonra uygulamaya konulan bütçenin mali saydamlık açısından değerlendirilmesi yapılmaktadır. Burada da önceki bölümde olduğu gibi süreçlerin saydamlığı ölçülmeye çalışılmaktadır.

Öncelikle uygulamaya konulan bütçe ödeneklerinin kuruluşlar tarafından kullanımında önceden belirlenmiş kuralların varlığı sorgulanmaktadır.. Ardından, yıl içinde çıkarılması gereken raporlar ve raporların belli standartlara göre hazırlanıp hazırlanmadığı konusu değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Bir önceki ana bölümde yer alan soruların devamında kamuda mal ve hizmet satın alımlarının açıklık ve rekabet koşulları altında gerçekleştirilmesi ile girişilen taahhütlerin ve personel istihdamının sistematik olarak izlenip raporlanma düzeyi mali saydamlık açısından ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması da burada değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Bu ana bölümde son olarak mali kontrol sürecinin taraflar açısından önceden belirlenmiş standartlara göre açık ve anlaşılır olup olmadığı ele alınmaktadır.

### IV.1 Bütçe yayımlandıktan sonra kuruluşların ödenekleri kullanmasında önceden belirlenmiş kuralların olması, Parlamentoda kabul edilen ödeneklerin uygulamada hükümet tarafından aşılabilmesi

IV.1.1 Ödeneklerin kullanımını önceden belirlenmiş çerçeve düzenleme içinde yapılmalı ancak zorunlu hallerde ve/veya ortaya çıkan yeni bir uygulamayı düzenlemek durumunda bütçe kanununa ödeneklerin kullanımını ile ilgili özel hükümler konulmalı

- Çerçeve bir düzenleme yok bunun yerine bütçe kanunu hükümet tarafından ödeneklerin kullanımında temel yasal doküman olarak alınıyor ve her sene değişkenlik gösterebiliyor
- Çerçeve bir yasal düzenleme olmakla birlikte hükümetler esas olarak bütçe kanunu gibi düzenlemelerle uygulamayı yönlendiriyorlar
- Hükümet çerçeve düzenlemeye uygun ve kendi esneklikleri içinde bir bütçe uygulaması içinde

IV.1.2 Çok zorunlu durumlar hariç olmak üzere harcama programları çerçevesinde ödeneklerin serbest bırakılmasına uyulmalı

- Genellikle uyulmuyor
- Kısmen uyulmakla birlikte kuruluşlar arasında farklı uygulamalar söz konusu olabilmekte
- Harcama programlarına uyulmaya çalışılmakla birlikte ödeneklerin başlangıçta yetersiz belirlenmesi uygulamada sorun yaratıyor
- Önemli düzeyde ve kurumlar arasında farklılık yaratılmadan uyuluyor

IV.1.3 Bütçe kanununa konulan hükümlerle kuruluş bütçesinde tahsis edilen ödenekten kesinti yapılmaması

- a. Uygulamada genellikle son anda bütçe kanununa hüküm konulmak suretiyle ödeneklerden toplu kesinti yapılıyor
- b. Bazı harcama alanları ayrılmak suretiyle genel bir toplu kesinti yapılıyor
- c. Çok zorunlu durumda kalınmadıkça ödeneklerden toplu kesinti yapılmıyor kesinti yapılırsa bile bu mutlaka seçici olmakta ve program ve alt projelerle ilişkilendirilmekte
- d. Böyle bir uygulamaya gidilmiyor

#### IV.1.4 Parlamento tarafından onaylanan bütçe ödeneklerinin hükümet tarafından uygulamada aşılammaması

- a. Bu konuyu düzenleyen herhangi bir yasal çerçeve bulunmamakta
- b. Ödeneklerin aşılamayacağına dair yasal düzenlemeler olmakla birlikte hükümetler muhtelif muhasebe düzenlemeleriyle ödenek üstü harcama yapma yollarını yaratmakta
- c. Ödeneklerin aşılamayacağına dair çerçeve bir yasal düzenleme var, etkin ve istisnasız bir şekilde uygulanıyor

### **IV.2 Yıl içinde çıkarılacak olan mali raporların önceden belirlenmiş muhasebe ve mali raporlama standartlarına dayanması, kapsamlı ve zamanında çıkarılması**

#### IV.2.1 Muhasebe sisteminin doğru bilgi üretmeye uygun olması

- a. Muhasebe sistemi yetersiz ve genellikle uygulamada ortaya çıkan sorunlara göre şekilleniyor
- b. Muhasebe sistemi uluslar arası standartlara kısmen uygunluk göstermekte ve kapsam açısından istenen düzeyde yeterli olmamakla birlikte belli bir düzeyde bilgiyi zamanında sunabilmekte
- c. Kapsamlı, uluslar arası standartlara uygun ve zamanında güvenilir bilgi üreten bir muhasebe sistemi var

#### IV.2.2 Muhasebe sisteminin hem yurt içi hem de yurt dışı finansman kaynaklı bütün mali işlemleri kavraması

- a. İki boyutta oldukça sorunlu
- b. Yurt içi mali işlemler konusunda kapsam etkin sayılmakla birlikte yurt dışı finansman kaynaklı mali işlemler kısmi olarak kapsanıyor
- c. Bütün mali işlemler etkin bir düzeyde kapsanıyor

#### IV.2.3 Raporların önceden belirlenen mali raporlama standartları çerçevesinde hazırlanması ve kamuoyuna sunulması

- a. Mali raporlama standartları yok
- b. Mali raporlama standartları olmamakla birlikte uygulamada uluslar arası kuruluşlara yapılan taahhütler ve/veya hükümet açıkladığı politika niyeti çerçevesinde belli bir standardizasyon sağlanmakta
- c. Önceden belirlenmiş, uluslararası standartlara uygun ve oldukça geniş kapsamda uygulanan mali raporlama standartlarına dayanmakta

#### IV.2.4 Bütçe hazırlama sürecinde yapılan raporlama formatı ve sınıflandırma ile uygulamada yapılan format ve sınıflandırmanın aynı olması (harcama ve gelir kalemi tanımları ile kapsamı dahil) (Örneğin özel gelir özel ödenek uygulamaları, yatırım ve cari harcamalar arasındaki geçişler, yeşil kart uygulaması)

- a. Önemli farklılıklar var
- b. Hükümetin taahhüdüne rağmen uygulamada kısmen de olsa farklılıklar görülebiliyor
- c. Bütçe ile uygulama sonuçları aynı şekilde (tanımlar ve kapsam dahil) raporlanıyor

#### IV.2.5 Raporların önceden belirlenen takvimde ve mümkün olan en kısa sürede çıkarılması

##### IV.2.5.1 Mali raporların takvimi

- a. Mali raporların çıkma takvimi belirlenmemiş
- b. Takvim belirlenmemekle birlikte hükümetin gerek kendi içinde gerekse uluslararası kuruluşlarla yürüttüğü programlar çerçevesinde taahhüt ettiği bir takvim var
- c. Yasal olarak mali raporların takvimi belli olmakla birlikte merkezi hükümet başta olmak üzere kurumsal kapsam dar
- d. Yasal olarak önceden belirlenmiş takvim çerçevesinde ve oldukça geniş bir kurumsal yapıyı kapsamakta

##### IV.2.5.2 Mali raporların ilgili hesap dönemi tamamlandıktan sonra çıkma süresi

###### IV.2.5.2.1 Genel yönetim

- a. İki yıl sonra
- b. Yılda bir
- c. 6 ayda bir
- d. 3 ayda bir

###### IV.2.5.2.2 Bütçe

- a. Yılda bir
- b. 6 ayda bir
- c. 3 ayda bir
- d. Ayda bir

#### **IV.3 Yıl başında bütçe ile açıklanan makro ekonomik çerçevenin bütçe politikalarındaki gelişmelerin belirleyiciliğinde yıl ortasında sistematik olarak gözden geçirmesi (yıl ortası ekonomik ve mali güncelleştirme raporu)**

- a. Böyle bir gözden geçirme yok
- b. Gözden geçirme şeklinde bir rapor açıklanmamakla birlikte sistematik olmasa da bazı çalışmalar yapılıyor ve kısmen kamuoyuyla paylaşılıyor
- c. Yasal olarak böyle bir gözden geçirme olmakla birlikte kapsam dar ve uygulama standartlar henüz tam belirlenmemiş durumda
- d. İyi işleyen ve standartları belirlenmiş bir gözden geçirme var

#### **IV.4 Kamuda mal ve hizmet alımlarının açık ve rekabet koşullarına uygun bir şekilde gerçekleşmesi, yapılan sözleşmeler ile girişilen yükümlülüklerin ve personel istihdamının sistematik olarak izlenmesi ve raporlanması**

##### IV.4.1 Mal ve hizmet satın alımlarının açık ve rekabet koşullarına uygun bir şekilde gerçekleşmesi

- a. Kapsamlı ve uluslararası standartlara uygun bir düzenleme yok
- b. Dar kapsamlı uluslar arası standartlara yakın bir uygulama var
- c. Uluslararası standartlara uygun bir düzenleme olmakla birlikte hala kapsam dışı kalan kurumlar var ve ilk uygulama problemleri henüz tam olarak aşılabilmiş değil
- d. Uluslararası standartlara uygun, uygulamada etkin bir düzenleme var

#### IV.4.2 Kamu kurumları tarafından yapılan sözleşmelerin sistematik olarak izlenmesi ve düzenli raporlanması

- a. Yok
- b. Kısmen yapılmakta
- c. Sorumlu bir kurum tarafından sistematik izleme yapılmakla birlikte raporlama konusunda hala sorunlar var
- d. Kapsamlı bir izleme ve etkin bir raporlama var

#### IV.4.3 Kamu istihdamındaki gelişmelerin sistematik olarak izlenmesi ve düzenli raporlanması

- a. Yok
- b. Kısmen yapılmakta
- c. Kapsamlı bir izleme ve raporlama var

### **IV.5 Vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması**

#### IV.5.1 Vergi idaresinin (gümrük idaresi dahil olmak üzere) politik etkilerden korunması

- a. Politik etkilerden korunmuş değil
- b. Kısmi olarak bir koruma olması yanında politik etkilere karşı kurumsal olarak da etkin bir yapı var
- c. Yasal olarak iyi tanımlanmış ve etkin bir kurumsal koruma var

#### IV.5.2 Vergi idaresinin vergi uygulamaları ve sonuçları konusunda yıl içinde vergi mükelleflerine yönelik düzenli ve açıklayıcı bilgilendirmelerde bulunması

- a. Böyle bir uygulama yok
- b. Kısmen yapılıyor
- c. Oldukça etkin ve iyi tanımlanmış mükellefin sorunlarını çözmeye yönelik bir bilgilendirme sistemi var

### **IV.6 Mali kontrol ve iç denetim sürecinin taraflar açısından (denetim yapan ve denetime tabi olan) önceden iyi tanımlanmış açık ve anlaşılır olması, iç denetim sonuçlarının elde edilebilir olması**

#### IV.6.1 Mali kontrol sürecinin iyi tanımlanmış ve açık olması

- a. Mali kontrol süreci tanımlanmamış, oldukça karmaşık ve her türlü müdahaleye açık
- b. Çerçeve bir düzenleme yok, var olan çeşitli düzenlemeler bir ortak anlayışı yansıtmaktan uzak ayrıca standardizasyonun olmaması, denetim sisteminin de eksikliği ile birlikte keyfi uygulamalara

yol açabiliyor

- c. Çerçeve bir düzenleme olmakla birlikte kurumsal alışkanlıkların henüz tam olarak terk edilememesi ve değişen sistemin yeni mekanizmalarının aktörler tarafından yeterince iyi algılanamaması geçiş döneminde bazı sorunları ortaya çıkartmakta
- d. Etkin ve tarafsız işleyen ve denetime açık bir mali kontrol süreci var

#### IV.6.2 Mali kontrol sürecinin tüm taraflar açısından basit ve anlaşılır olması

- a. Oldukça karmaşık ve keyfi müdahalelere açık
- b. Belli bir standardizasyon olmamasına rağmen kurumsal birikimler ve hükümet taahhütleriyle sistem taraflara eşit mesafede ve açık olma çabası içinde
- c. Mali kontrol süreci iyi tanımlanmış bir yasal çerçevede taraflara eşit mesafede ve açık olmakla birlikte uygulama kapsamı genel yönetimin tümünü kapsayacak genişlikte değil
- d. Oldukça kapsamlı bir uygulama alanı içinde mali kontrol süreci iyi tanımlanmış bir yasal çerçevede taraflara eşit mesafede ve açık

#### IV.6.3 İç denetim sürecinin açık olması ve iç denetim sonuçlarının bir değerlendirmeye tabi tutulması

- a. Açık bir iç denetim süreci olmaması yanında iç denetim sonuçları gizli
- b. İç denetim süreci ve sonuçları kısmen açık olmakla birlikte herhangi bir değerlendirmeye tabi değil
- c. Açık ve etkin bir iç denetim süreci yanında iç denetim sonuçları değerlendirmeye tabi



## V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK

Bu bölümde kesin hesapların kapsamlı bir şekilde raporlanması, parlamentoya sunulması ve mali sonuçların dış denetimi ve dış denetim sonuçlarının elde edilebilirliği konuları sırasıyla ele alınmaktadır.

Öncelikle genel devletin kaynak kullanımı ile ilgili uygulama sonuçlarını yansıtan kesin hesapların sunulma düzeyi ile parlamentoda görüşülmesi süreci ilk iki alt bölümde ayrı ayrı sorgulanmaktadır.

Ardından, bağımsız ulusal bir dış denetim kurumunun varlığı ile dış denetim sürecinin mali saydamlık açısından değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmıştır. Son olarak da bu bölümde dış denetim raporlarının elde edilebilirliği ve anlaşılabilirliği sorgulanmaktadır.

### V.1 Devletin kaynak kullanımı ile ilgili uygulama sonuçların gösteren kesin hesapların belli bir sürede ve ilgili tarafların anlayacağı açıklık ve kapsamda hazırlanması ve parlamentoya sunulması

#### V.1.1 Kapsam

- Bütçe kapsamındaki kuruluşların bir kısmı
- Bütçe kapsamındaki kuruluşların tümü
- Merkezi yönetim kurumlarının hepsi

#### V.1.2 Kesin hesapların kapsamlı ve anlaşılabilir bir mali raporlamaya ve denetim sonuçlarına dayanması

- Mali raporlama ve denetim sonuçları yetersiz
- Mali raporlama ve denetim sonuçları kısmen yeterli olmakla birlikte kapsam dışı kurumların ve faaliyetin varlığı kaliteyi olumsuz etkiliyor
- Kesin hesapların belli bir standartta hazırlanması yanında dış denetim sonuçları açıklayıcı ve tamamlayıcı

#### V.1.3 Kesin hesaplar ilgili hesap yılı bittikten sonra ne kadar sürede parlamentoya ve kamuoyuna hazırlanarak sunuluyor?

- Düzenli değil bazen verilmiyor
- 12 aydan daha fazla bir sürede
- 6-12 ay içinde
- İlk 6 ay içinde

### V.2 Kesin hesapların parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi ve bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleştirme sonuçlarının kesin hesaplar içinde raporlanması

#### V.2.1 Kesin hesapların parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi

- Böyle bir komisyon yok

- b. Komisyon olmakla birlikte bütçe sürecinde etkin değil
- c. Komisyon olmakla birlikte komisyonun mali nitelikli tüm yasa tasarıları ile bütçenin görüşülmesi de dahil olmak üzere görev alanının geniş olması nedeniyle kesin hesaplara ve ilgili raporlara yeterince zaman ayıramamakta
- d. Komisyon var ve süreç içinde oldukça etkin

V.2.2 Bütçe ile hedeflenen program amaçlarıyla gerçekleşme sonuçlarının kesin hesaplar içinde düzenli raporlanması ve parlamentoya sunulması

- a. Böyle bir raporlama yok
- b. Sunulan raporlar içinde program amaçları ve gerçekleştirmeleri yer almakla birlikte bunlar hem yüzeysel hem de performans, etkinlik gibi sistematik değerlendirme niteliğinden uzak
- c. Program amaçları ve hedefleri belli bir sistematik yaklaşım içinde kapsamlı bir şekilde yapılmakta ve sonuçları hesap verme sorumluluğu çerçevesinde değerlendirilmekte

### **V.3 Kurumsal ve fonksiyonel bağımsızlığa sahip bir ulusal dış denetim kurumunun varlığı, denetim standartlarının önceden belli olması, kamuoyuna ve parlamentoya sürekli bilgi aktarılması**

V.3.1 Kurumsal fonksiyonel bağımsızlığa sahip ulusal bir dış denetim kurumunun varlığı

- a. Böyle bir kurumsal yapı yok
- b. Bir ulusal dış denetim kurumu olmakla birlikte kurumsal ve fonksiyonel bağımsızlığa sahip değil
- c. Kurumsal ve fonksiyonel bağımsızlığa sahip bir ulusal dış denetim kurumu olmakla birlikte denetim kapsamı dışında yer alan kurumsal yapılar ve faaliyetler var
- d. Etkin ve bağımsız bir ulusal dış denetim kurumu var

V.3.2 Dış denetim standartlarının varlığı (meslek ahlak kuralları dahi) ve çalışma sisteminin taraflar açısından açık olması

- a. Dış denetim standartları ve bunların uygulamasını açıklayan el kitapları yok
- b. Açıklanmış dış denetim standartları olmamakla birlikte kurum zaman içinde denetim standartlarına benzer bir düzenlemeyi veya düzenlemeleri (yönetmelik, iç genelgeler, el kitapları gibi) kendi içinde geliştirmiştir
- c. Önceden belirlenmiş, kurumlara uygulanabilir ve taraflara açık denetim standartları ve bunların uygulamasını açıklayan el kitapları var

V.3.3 Dış denetimin kurumlarının birden fazla olması ve bu durumun koordinasyon problemi yaratması ve kesin hesapların kalitesi üzerinde hissedilmesi

- a. Birden fazla dış denetimi birimi var ve bunlar arasında gerek denetim gerekse kesin hesap sürecinde herhangi koordinasyon ve ortak çalışma yok
- b. Birden fazla dış denetim birimi olmakla birlikte denetim alanlarının ayrılaşmış olması koordinasyon problemini azaltmakla birlikte kesin hesapların konsolidasyonunun yapılamaması nedeniyle kalitesi sorgulanmakta
- c. Birden fazla dış denetim birimi olmakla birlikte koordinatör kurumunun varlığında hem koordinasyon problemi hem de kesin hesapların kalitesi bundan en az olumsuz etkilenmekte

#### V.3.4 Dış denetim sonuçlarının değerlendirilmesi ile ilgili kurumsal bir sürecin varlığı

- a. İyi tanımlanmış bir kurumsal süreç yok
- b. Böyle bir kurumsal süreç parlamento içinde tanımlanmış olmakla birlikte istenen düzeyde etkili değil
- c. Parlamento içinde böyle bir kurumsal süreç tanımlanmış ve etkili

#### **V.4 Parlamento'ya sunulan denetim raporlarının medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından elde edilebilir olması ve ayrıca vatandaşın bunları anlayacağı şekilde hazırlanması**

##### V.4.1 Parlamento'ya sunulan dış denetim raporlarının elde edilebilir olması

- a. Dış denetim raporları kamuoyuna açıklanmıyor
- b. Dış denetim raporları açıklanmakla birlikte bunları elde etmek için belli bir çaba gerekiyor
- c. Dış denetim sonuçlarıyla ilgili raporlar medya, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar tarafından kolaylıkla elde edilebiliyor

##### V.4.2 Dış denetim raporlarının vatandaşın anlayacağı sade ve anlaşılır şekilde kaleme alınması ve bunun vatandaşın çok çeşitli araçlar ve kurumlar kullanılarak sunulması

- a. Böyle bir yaklaşım yok
- b. Böyle bir yaklaşım olmamakla birlikte zaman içerisinde ilgili kurum raporları daha anlaşılabilir ve özet biçimlerde hazırlama çabası içinde
- c. Bu yaklaşım ilke olarak kabul edilmekle birlikte uygulamanın yerleşmesi açısından sistemli bir çaba yok
- d. Dış denetim raporları vatandaşın anlayacağı şekilde de sistemli olarak hazırlanıyor

## VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK

Bu bölümde, mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik mali saydamlık perspektifinden ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Ekonomik ve mali istatistiklerin kalitesi, kurumsal yapıların mali verileri üretmedeki bağımsızlık düzeyleri ile makro tahminlerin hesaplanmasında kullanılan varsayımların açık olması sorgulanmaktadır.

Gelir ve gider tahminlerinin gerçekçi olması yanında mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımların değişmesi durumunda bu değişmelerin kamuoyuna zamanında açıklanması yine burada ele alınmaktadır.

### VI.1 Devlet İstatistik Enstitüsü başta olmak üzere ekonomik ve sosyal yapıyla ilgili veri üreten birimlerin teknik olarak bağımsız ve üretilen verilerin güvenilir olması

#### VI.1.1 DİE teknik olarak bağımsız bir kuruluş mu?

- Kanunda açıkça tanımlanmış bir teknik bağımsızlık ibaresi yok
- Kanunda tanımlanmış bir teknik bağımsızlık olmakla birlikte kurumun idari ve mali yapısının merkezi idareye oldukça bağımlı olması ve doğrudan etki alanı içinde olması teknik bağımsızlığı bazen olumsuz etkileyebiliyor
- Teknik bağımsızlık olması yanında hükümetlerin politik bir taahhüt olarak DİE'nin bağımsızlığına önem vermesi idari ve mali bağımlılık probleminin getirdiği riski azaltıyor
- DİE yasası gereği teknik olarak bağımsız çalışan ve bu statüsünü idari ve mali anlamda da koruyan bir kuruluş

#### VI.1.2 DİE'nin yaptığı anketler sonucu yaptığı tahminleri gerçekleştirmelere göre bir kalite değerlemesine ve güvenilirlik analizine tabi tutması

- Böyle bir çalışma yapılmıyor
- Sistematik olarak güvenilirlik analizi yapılmamakla birlikte tahminlerin kalitesini artırmaya yönelik çalışmalar uluslararası standartlara uygun veri üretilmesi çalışmaları çerçevesinde yapılıyor
- Verilerin kalitesi ve güvenilirliği sistematik olarak yapılan çalışmalarla sürekli izleniyor

#### VI.1.3 Uluslararası standartlara uygun (IMF/GDDS, UN/SNA, EU/ESA gibi) çalışan bir veri sisteminin olması

- Yok
- Kısmen var
- Uluslar arası standartlara uygun çalışan bir sistem var ama hala geliştirilecek alanlar var
- Var

## VI.2 Harcama ve gelir tahminlerinin gerçekçi ve güvenilir olması

### VI.2.1 Bütçe harcama ve gelir tahminlerinin güvenilirlik düzeyi

- Güvenilirlik düzeyi düşük (özellikle gerçekçi öngörülme-yen makro parametreler ve geleneksel düşük harcama ve düşük gelir gösterme eğilimi çerçevesinde)
- Güvenilirlik düzeyi istenen düzeyde olmamakla birlikte kriz dönemleri hariç son dönemde belli bir iyileşme gözlemleniyor
- Kabul edilebilir bir güvenilirlik düzeyinde
- Oldukça güvenilir

### VI.2.2 Bütçe büyüklüklerinin hesaplanmasında kullanılan makro parametrelerin ve diğer değişkenlerin tahminlerin tutarlılığını göstermek açısından açıklanması

- Çok sınırlı düzeyde
- Temel parametreler açıklanıyor
- Temel parametrelerin yanında bütünü görmek açısından diğer mali ve ekonomik parametrelerin önemli bir kısmı da açıklanıyor
- Oldukça kapsamlı düzeyde açıklanıyor

### VI.2.3 Ne sıklıkta ek bütçe kanunları çıkarılıyor

- Hemen hemen her yıl
- Son dönemde belli bir iyileşme gözlemlenmekle birlikte hala sıklık oranı yüksek
- Kriz koşulları gibi olağanüstü dönemler dışında çok nadir

### VI.2.4 Bütçe dışındaki genel yönetim kapsamındaki kuruluşlarda harcama ve gelir tahminlerinin makro parametreler ve açıklanan temel varsayımlarla ne düzeyde uyumlu hazırlandığı

- Böyle bir uyum yok
- Bu uyum kısmen olmakla birlikte hala hesaplamalarda açıklanamayan ve risk alanlarını teşkil eden konular var
- Uyumlu hazırlanıyor

### VI.2.5 Mali verilerin yansıtıldığı mali raporların kendi içinde tutarlı olması

- İçsel tutarlılık yok
- İçsel tutarlılık belli bir düzeyde olmakla birlikte özellikle muhasebe sistemindeki yetersizlikten kaynaklı nedenlerle sorunlu alanlar var
- İçsel tutarlılık var

### VI.2.6 Mali nitelikli verilerle parasal nitelikli verilerin uyumu

- Zayıf
- Kısmen yeterli
- Yeterli

### **VI.3 Mali tahminlerle makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların açık olması, modelin ve varsayımların içsel tutarlılıklarının bağımsız kuruluşlar tarafından değerlendirilmesi**

#### VI.3.1 Mali tahminlerle makro projeksiyonlarda kullanılan modelin ve yaklaşımın açıklanması

- a. Açıklanmıyor
- b. Planın kullandığı model ve yaklaşım açıklanmakla birlikte yıllık programlar için böyle bir açıklama yapılmıyor
- c. Ayrıntılı bir değerlendirme ve sunum hem uzun vadeli plan hem de yıllık programlar için yapılıyor

#### VI.3.2 Kullanılan temel varsayımların ve gerekçelerinin açıklanması

- a. Açıklanmıyor
- b. Temel varsayımlar açıklanmakla birlikte gerekçeler yok veya çok genel
- c. Temel varsayımlar ve gerekçeleri kapsamlı olarak açıklanıyor

#### VI.3.3 Makro modelin ve mali tahminlerin dışardan bağımsız bir uzman tarafından değerlendirmesi

- a. Yok
- b. Süreç olarak olmasa da uygulanan ekonomik programlar çerçevesinde bu değerlendirme kısmen yapılıyor
- c. Hükümetin bir politika taahhüdü olarak sistematik olmasa da yerine getiriliyor
- d. Tanımlanmış ve etkin işleyen bir süreç var

### **VI.4 Makro parametreler ile mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımlamaların değişmesi durumunda bu değişimin hemen kamuoyuna açıklanması**

#### VI.4.1 Makro parametrelerin ve mali tahminlerin hesaplama tanımları ve kapsamaları değiştiğinde bunların kamuoyuna hemen açıklanması

- a. Açıklanmıyor
- b. Kısmen yapılıyor
- c. Ayrıntılı bir bilgilendirme zamanında yapılıyor

#### VI.4.2 Özellikle kapsamlı bir ekonomik programın uygulandığı dönemde ekonomik ve mali performansın ölçülmesinde kullanılan bazı rasyoların, mali büyüklüklerin (faiz dışı fazla tanımı, işlevsel açık, net borç stoku gibi) tanımlarının değişmesinde bunun açıklanması ve gerekli revizyonların ileriye ve geriye yapılması

- a. Yapılmıyor
- b. Kısmen yapılıyor
- c. Bilgilendirme yapılmakla birlikte geçmiş döneme ve geleceğe ilişkin revizyonlar istenen düzeyde yapılmıyor
- d. Ayrıntılı bir bilgilendirme zamanında ve destekleyici çalışmalarla yapılıyor

## EK 2. BÜTÇE UYGULAMALARINDA İLERİ AŞAMADA BULUNAN BAZI ÜLKELER VE TÜRKİYE

	Avustralya	Kanada	Yeni Zelanda	İsveç	İngiltere	Türkiye
Mali Yıl	1 Temmuz-30 Haziran	1 Nisan-31 Mart	1 Temmuz-30 Haziran	1 Ocak-31 Aralık	1 Nisan -31 Mart	1 Ocak-31 aralık
Bütçe Sürecinin Başlangıcı Ay Olarak	7 Ay Önce	10 ay Önce	11 ay Önce	10 ay Önce	12 ay Önce	7 ay Önce (1)
Çok Yıllı yayılı Makro ve Mali Projeksiyon Gerekliliği	Bütçe Yılı+3 Yıl için	Bütçe Yılı+ 1Yıl için	Bütçe Yılı+ 2 Yıl için	Bütçe Yılı+ 2Yıl için	Bütçe Yılı+ 2 Yıl için	Yok
Ekonomik Tahminleri Hazırlayan Kurum	Hazine Koordinasyonunda Ortak tahmin Grubu	Ortalama 20 Özel Sektör Tahmin Şirketi	Dışardan da yardım alarak Hazine	Maliye Bakanlığı	Dışarıdan 6 Uzmanla Hazine	DPT
Projeksiyonlarla Bütçe Tahminleri Arasında Açık İlişki	Var	Var	Var	Var	Var	Yok
Çok Yıllı yayılı Bütçe Tahmini	Bütçe Yılı+3 Yıl	Bütçe Yılı+ 1Yıl	Bütçe Yılı+ 2 Yıl	Bütçe Yılı+ 2Yıl	Bütçe Yılı+ 1 Yıl	Yok (2)
Makro Bütçe tavanları				Var	Var	Yok (3)
Bütçenin Parlemantoya Sunuluşu	Mayıs Başı	Mart Başı	Mayıs veya Haziran sonu	20 Eylül	Kasım	Ekim Ortası
Bütçenin Yıl Ortası Gözden Geçirilmesi	Evet (Ekon.ve Mali Güncelleme raporu)	Evet (Ekon ve Mali Güncelleme Raporu)	Evet (Yarı Yıl Ekon ve Mali Güncelleme raporu)	Evet (Parlamentoya Yarı Yıl Raporu)	Evet-Bütçeden 3 ay önce Ön Bütçe raporu)	Yok
Seçim Öncesi Bütçenin gözden Geçirilmesi	Evet		Evet			Yok
Tahakkuk Bazlı Muhasebe ve raporlama	Evet	Evet	Evet	Bütçe Nakit,Raporlar Tahakkuk Bazlı	Evet	Yok (4)
Performans bazlı bütçe	Evet	Evet	Evet	Var ancak sorunlu	Var	Yok(5)
Vergi Harcamalarının Raporlanma yükümlülüğü	Evet Bütçe+3 Yıl için	Evet	Az sayıda vergi için var		Evet	Yok(6)
Mali risklerin Raporlanma Yükümlülüğü	Evet	Evet	Evet		Evet	Yok(7)

Kaynak: Turkey - Review of Transparency and Selected Public Expenditure Management Issues, July 2000s.30 .Tablodaki değerlendirmeler 2000 yılına aittir. Türkiye ile ilgili güncelleme açıklamalar başlığı altında tarafımızdan yapılmıştır.

### Açıklamalar:

- (1) KMYK Kanununda bütçe sürecinin başlangıcı Mayıs ayına çekilmektedir
- (2) KMYK Kanununda bütçe yılı+2 yılı kapsayan gelir ve gider tahminlerinin verilmesi öngörülmektedir.
- (3) 2001 yılından itibaren bütçe çağrıları kuruluşlara endikatif bütçe tavanları verilmektedir. Yeni KMYK Kanununda da bu yönde hükümler yer almaktadır.
- (4) Yeni KMYK Kanununda bu yönde hükümler bulunması yanında Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tahakkuk bazlı muhasebeyle geçiş için hazırlıklarını ayrıca sürdürmektedir.
- (5) Yeni KMYK Kanunu performans bazlı bütçeye geçişi öngörmektedir
- (6) Yeni KMYK Kanununda vergi harcamaları konusundaki bilgilerin Meclise sunulması zorunluluğu getirilmektedir.
- (7) Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu Mali risklerin Borç Yönetim raporu ile kamuoyuna ve Parlamenteoya sunulması zorunluluğunu getirmiştir. Benzer bir hüküm yeni KMYMKK Taslağında da yer almaktadır.



# EK 3 A / AVRUPA BİRLİĞİNE ADAY ÜLKELERDE KAMU MALİ YÖNETİMİ VE SAYDAMLIK KARŞILAŞTIRMASI

Orta Vadeli Bütçeleme ve Analiz									
Ülkeler	Bütçelerin gerçekleştirilmesi	Bütçe Dökümanları-sonraki yıl tahminlerini içermesi	Orta vadeli makro çerçevenin yıllık bütçe sürecine yol göstermesi (5)	Bütçe dökümanlarının orta vadeli hedefler içermesi	Yeni ve mevcut politikaların maliyetinin bütçede açıkça yer alması	Harcamacı Kuruluşların bütçelerini sunarken orta vadeli tahminler kullanması	Mali sürdürülebilirlik ve uzun vadeli risk analizi yapılabilmesi		
Bulgaristan	Gözlem Yok	Evet 3 Yıllık	Hayır	Evet (3)	Gözlem Yok	Hayır	6		
Çek Cumhuriyeti	Evet	Hayır (1)	Evet	Evet	Evet	Hayır	4		
Estonya	Evet	Evet 3 Yıllık	Evet	Evet	Evet	Hayır	4		
Macaristan	Evet	Evet 3 Yıllık	Evet	Evet	Evet	Evet	1		
Latvia	Evet	Hayır (1)	Hayır	Hayır (1)	Hayır	Hayır	6		
Litvanya	Evet	Evet 3 Yıllık (2)	Evet	Hayır	Hayır	Hayır (1)	4		
Polonya	Hayır	Evet 2 Yıllık (2)	Hayır	Evet (3)	Hayır	Hayır	4		
Romanya	Hayır	Evet 3 Yıllık	Evet	Evet	Hayır	Evet	1		
Slovakya	Evet	Evet 2 Yıllık (2)	Gözlem Yok	Evet	Hayır	Evet	4		
Slovenya	Evet	Evet 2 Yıllık	Evet	Evet	Hayır (1)	Evet(1)	4		
Türkiye	Hayır (1)	Hayır (1)	Hayır	Hayır (1)	Hayır	Hayır(1)	6,1		

Kaynak: William Allan and Taryn Parry, Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progresses and Future Challenges, IMF Working Paper WP/03/163, s.24

#### Açıklamalar:

- (1) Mali Saydamlık raporu sonrası gelişme kaydedilmiştir.
- (2) Sadece Bütüncül projeksiyonlar
- (3) Hedefler genel ifade edilmektedir
- (4) Analiz adhoc bir biçimde yapılmaktadır
- (5) Bu sütunda hayır orta vadeli planlamanın başlangıcı aşamalarına işaret etmektedir. Evet ise harcamacı kuruluşların kendi tahminleri yerine orta vadeli stratejinin kullandığı anlamına gelmektedir.
- (6) Mali risk ve sürdürülebilirlik analizi saydamlık raporunda yetersiz olarak değerlendirilmektedir

Türkiye için rapor sonrası gelişme kaydedilmiştir. (Bkz Ek:1)

## EK 3 B / AVRUPA BİRLİĞİNE ADAY ÜLKELERDE MALİ SAYDAMLIK KARŞILAŞTIRMASI (Devam)

Ülkeler	Muhasebe ve Veri Kalitesi		Bütçe Dışı Faaliyetler			Merkezi - Yerel İdare Mali İlişkisi		
	Bütçenin Kap-samı/Bütçedışı fonların bütçe içine alınması	Bütçe ve mu-hasebe siste-minin GFSM 2001 Uyumu	Muhasebenin tahakkuk bilgi-si içermesi (Kismen de olsa)	Koşullu Yüküm-lülüklerin bütçede raporlanması	Yarı Mali İşlemlerin kısıtlanması	Vergi Harcamalarının raporlanması	Yerel İdare borçlarına sınır ve denetim	Genel Devlet tanımının yapılmış olması
<b>Bulgaristan</b>	Hayır (4)	Evet	Evet	Hayır (5)	5	Evet (5)	Gözlem Yok	Gözlem Yok
<b>Çek Cumhuriyeti</b>	Hayır (1)	Evet	Evet	Evet (4)	Hayır	Hayır	Hayır (7)	2
<b>Estonya</b>	Evet (4)	Evet	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet	Evet
<b>Macaristan</b>	Evet (4)	Hayır (2)	Hayır	Evet (5)	Hayır (4)	Hayır (6)	Evet (7)	Gözlem Yok
<b>Latvia</b>	Evet	2	Hayır (3)	Hayır (6)	Evet	Evet (6)	Evet	Gözlem Yok
<b>Litvanya</b>	Hayır	2	Hayır (3)	Evet (5)	Evet(6)	Hayır (5)	Evet	Gözlem Yok
<b>Polonya</b>	Hayır	3	Hayır (3)	Evet	Evet	Hayır	Gözlem Yok	2
<b>Romanya</b>	Evet	Hayır	Hayır (3)	Hayır (5)	Hayır	Hayır	Evet	Gözlem Yok
<b>Slovakya</b>	Evet	2	Hayır	Evet	Hayır	Hayır	Evet (3)	Gözlem Yok
<b>Slovenya</b>	Hayır (4)	2	Evet	Evet	Evet	Hayır	Gözlem Yok	2
<b>Türkiye</b>	Evet (4)	4	Hayır (4)	5,4	Hayır (4)	Hayır	4	2,4

Kaynak: W.Allan,T.Parry a.g.m

### Açıklamalar:

- (1) Bütçedışı fonlar, parlamento onayına tabi ve bütçe ile aynı zamanda parlamentoda görüşülmektedir.
  - (2) Mali saydamlık raporunda gelişme olduğu kaydedilmiştir.
  - (3) Gelişme kaydedilmesine yönelik plan yapılmaktadır.
  - (4) Mali Saydamlık Raporu sonrasi gelişme kaydedilmiştir.
- Not: Türkiye ile ilgili gözlemler tarafımızdan güncellenmiştir.
- (5) Parlamenteoya kısmi data sunulabilmektedir
  - (6) Veri yayınlanmakta ancak yetersiz.
  - (7) Belediyelerin merkezi idare tarafından yüklenilmesini politikası uygulanmıyor.

## EK 4. TERİMLER SÖZLÜĞÜ

**Bütçe Dışı İşlemler (Off Budget Activities / Off Budget Operations) :** Özünde bir kamu politikası aracı oldukları halde muhtelif nedenlerle genel devlet bütçesi dışında gerçekleştirilen ve bu nedenle mali saydamlığı olumsuz olarak etkileyen faaliyetlerin genel adıdır. Bütçe dışı fonlar eğer hesapları açık ve yarattıkları yükümlülükler biliniyorsa bu anlamda bütçe dışı işlem sayılmazlar. Aksi halde bütçe dışı fonlarda bu kategoride değerlendirilebilir. Bu açıdan bunları hariç tutacak olursak bütçe dışı işlemleri üç kategoride ele almak mümkündür

- i. Bizzat Genel Devlet kurumlarınca ancak bütçe dışında gerçekleştirilen işlemler:** Bu tür işlemler esasında ödenek yolu ile normalde bütçe içinden gerçekleştirilebilecekken muhtelif saiklerle bizzat genel devlet tanımı içindeki kuruluşlarca (özellikle merkezi devlet kuruluşlarınca) bütçeleri dışında gerçekleştirilen işlemlerdir. Ülkemizde bütçeden mahsup edilecek ödemeler hesabının çalıştırılması ile aslında bütçede yer alması gereken işlemlerin mahsup işlemleri gerçekleşene kadar ait oldukları yıl bütçesinde veya döneminde gösterilmemeleri , bir harcama karşılığı oldukları halde dış proje kredilerinden yapılan kullanımların uzunca bir süre bütçede ödeneklerle ilişkilendirilmeden yapılmaya devam edilmesi bunlara örnek verilebilir. Vukuu muhtemel yükümlülükler olarak bilinen Hazine garantileri karşılığı yapılan ödemeler de uzunca bir süre bütçe dışından yapılmıştır. İşin ilginç yanı bu tür işlemler yasal temele dayalı olarak yapıldıkları için ortada yasal olan fakat saydam olmayan çelişkili durumların da ortaya çıkmasına yol açmaktadırlar.
- ii. Yarı Mali İşlemler (Quasi Fiscal Activities / Quasi Fiscal Operations) :** Mali saydamlık açısından en fazla sakınca yaratan bütçe dışı işlem türleridir. Özü itibariyle bu işlemler birer harcama veya nadiren gelir işlemi sayılmaları gerekirken ve bu nedenle de genel devlet tarafından yerine getirilmeleri beklenirken genel devlet yerine Merkez bankaları , kamu bankaları , KİT'ler üzerinden yapılarak genel devlet hesaplarına yansıtılmazlar. Onun yerine bu kuruluşların hesaplarında birikerek sorunlara sebep olurlar. Bunların en önemli özellikleri bu kurumların bu faaliyetleri devletin verdiği bir görev olarak yapmaları ve sonucunda ortaya bir zararın çıkmasında (görev zararı- duty losses ) yatar. Bunlara örnek olarak kamu bankalarına piyasa oranlarının altında sübvansiyonlu kredi verdirilmesi , belli sosyal politikaları uygulamak için belli kesimlere KİT'lerden ucuz elektrik sağlanması verilebilir. KİT'in veya Kamu bankasının bundan zarar etmesi ve devletin bu zararı uzunca bir süre ödememesi ve bunun sorunlara yol açması evrensel bir mali saydamsızlık örneğidir. Ülkemizde başlangıçta bu işlemler hiç bütçede gösterilmezken zamanla önce KİT görev zararları en son olarak da Kamu bankaları görev zararları bütçe içine alınmış ve ödeneğe bağlanmıştır.
- iii. Vergi Harcamaları (Tax Expenditures) :** Genel devlet kuruluşları tarafından kişi ve kuruluşlara sağlanan vergi muafiyetleri nedeni ile maruz kalınan gelir kaybı aynı işin bir transfer harcaması olarak da yapılabileceği varsayımı ile harcama telakki edilir. Ancak bu harcamalar da bütçede gösterilmezler. Ülkemizde de eğilim bu yönde olmakla beraber yeni KMYKK ile vergi harcamalarının bir listesinin meclise sunulması sözkonusudur.

**Bütçe Politikası Beyanı (Budget Policy Statement) :** Merkezi İdare bütçesine ilişkin politika beyanını

ifade eder. Merkezi İdare bütçesi aslında genel devlet içinde politika önceliklerinin belirlendiği çekirdek olduğu için bu beyanın daha genel nitelikli maliye politikası beyanı ile uyumlu olması gerekir.

**Devlet Bilançosu (Government Balance Sheet) :** Devletin sahip olduğu varlıklarla yükümlülüklerin ve ikisi arasındaki farkın (net değer- net worth) kapsamlı bir biçimde gösterildiği bilanço. Günümüzde az sayıda ülkede yapılabilmektedir.

**Faizdışı Denge (Primary Balance) :** Genel Kamu dengesinin ( bu aslında merkezi idare veya diğer kamu birimlerinin tek tek dengeleri için de sözkonusu olabilir ) faiz harcamaları hariç tutulduğu zaman ortaya çıkan görünümüdür. Faiz ödemeleri esas olarak geçmiş borcun maliyetini yansıttıkları için hükümetlerin etkileyecekleri bir büyüklük değeridir. Buna karşılık gelecekte yaratılacak borcun büyüklüğü hükümetlerin kontrol edebileceği politikalara bağlıdır. Bu da faiz dışındaki harcamalar ve gelirler politikası ile kontrol edilebilir. Bu anlamda faiz dışı denge yüksek borç stokuna sahip ülkelerde devletin mali pozisyonu ve performansının önemli bir göstergesidir.

**Gelir Tahakkuk Artıkları (Tax Arrears) :** Devlete ödenmek üzere beyan ve tahakkuk ettirildiği halde ödenmemiş gelirler nedeni ile doğan devlet alacaklarına verilen isimdir.

**Genel Devlet (General Government):** Bu terim esas olarak devletin ticari faaliyet göstermeyen , piyasadışı aktivitelerini yürüten ve bu anlamda esasında devletin temel fonksiyonlarını bir kamu hizmeti anlayışı içerisinde karşılıksız olarak ve bir kamu politikası olarak yerine getirmek durumunda olan birimlerini ifade eder. Bu açıdan uluslararası standartlara göre (System of National Accounts - SNA) , merkezi ,eyalet , ya da yerel hükümetler , her düzeydeki kamu sosyal güvenlik fonları ve bu birimlerce kontrol edilen ve finanse edilen piyasa dışı , kar amacı gütmeyen kurumlar genel devlet kapsamına girer. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu tasarısı ülkemiz idari yapısını da dikkate alarak bu kavramı Genel İdare olarak tanımlamış ve kapsamını Merkezi İdare , Sosyal Güvenlik Kurumları ve Yerel İdareler olarak belirlemiştir.

**Genel Kamu Dengesi (Overall Balance) :** Kamu sektörü tanımına giren kuruluşların finansman dengesidir. Bu tanım kamu sektörü borçlanma gereği (public sector borrowing requirement ) kavramından farklıdır. PSBR genel devlet ile finansal olmayan KİT'lerin borçlanma gereğini gösteren daha dar bir kavramdır. Ülkemizde ölçülen ve bilinen PSBR konsolide bütçe , ticari olmayan KİT'ler, Bütçe Dışı Fonlar, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Mahalli İdareleri kapsar. IMF ile yürütülen program kapsamında ise Genel Kamu Dengesi esas olarak PSBR kapsamını kullanmakla beraber buna işsizlik fonu eklenmektedir. Daha önceleri PSBR'a kamu bankalarının görev zararları ile cari giderleri eklenerek genel kamu dengesine uyan bir denge tanımı yapılmışken 2001 den itibaren bu kuruluşların görev zararları için bütçeye ödenek olduğundan kamu bankaları genel denge kapsamı içinde yer almamakta ve böylece genel kamu dengesi ile PSBR kapsam açısından farklılık göstermemektedir.

**Gider Tahakkuk Artıkları ( Payment Arrears ) :** Birinci bölüm Kutu 1 de daha detaylı açıklandığı gibi ödeneği olup tahakkuk ettirildiği halde nakit yokluğu vb nedenlerle hak sahiplerine ödenmeyen miktarlar ile ödeneği yetmediği için nakit imkanları mevcut olsa dahi ödenemeyen miktarlar nedeni ile biriken kamu yükümlülüklerinin genel adıdır. Bunların giderek artıyor olması devletin normal borçlanma yolları dışında da yükümlülük yaratarak açıklarını finanse ettiği anlamına gelir. Bu borçların artmasının özel sektör ve giderek ekonomi üzerinde olumsuz etkileri büyük olabilir. Devlet muhasebe

sistemimizde ödeneği olduğu halde nakit yokluğundan hak sahiplerine ödenemeyen miktarlar emanet hesaplarında muhasebeleştirildiklerinden emanet olarak bilinirler.

**Kamu Sektörü (Public Sector) :** SNA standartlarına göre Genel Devlet ile mali faaliyet göstermeyen kamu kurumları (non financial corporations ) ve mali faaliyet gösteren kamu kurumları (financial corporations - kamu bankaları ve Merkez Bankaları ) bu tanım içine girmektedir. Burada kriter kurumlarda devlet hissesi ve kontrolünün olup olmadığıdır. Kamu sektörünün mali analiz için kullanılan bir alt tanımı mali olmayan kamu sektörü ( non financial public sector ) olup bunun içinde genel devlet ve mali olmayan kamu şirketleri girer. Ülkemiz açısından kamu sektörü tanımı genel idare , bankadışı KİT'ler ve kamu bankaları ve Merkez Bankası olarak tanımlanabilir.

**Klasik Bütçeleme ( Line İtem Budgeting ) :** Sistematize edilmemiş bir hesap planına dayanan ve bu yüzden de amaçlarla bütçe ödeneklerini ilişkilendirmeyen , her yeni ihtiyaca yeni harcama kalemi açarak yanıt vermeye çalışan bütçe sistemlerinin genel adı. Böyle sistemlerde uzun ve zaman alıcı harcama prosedürleri ve her harcama kalemini kontrol ederek mali disiplin sağlamaya çalışan bir mali idare sözkonusudur.

**Maliye Politikası Beyanı (Fiscal Policy Statement) :** Hükümetin genel devlet kapsamındaki kuruluşların gelir , gider ve finansman durumları , bunlara ilişkin politika niyetlerini kapsayan en geniş anlamdaki mali politika beyanlarını ve stratejilerinin genel adı

**Merkezi Devlet (Central Government) :** Bir ülkedeki merkezi otoriteyi temsil eden kurumsal yapılar ve birimleri ifade eder. Merkezi devlet esas olarak temel kamu mallarının (eğitim,sağlık,adalet, güvenlik, makroekonomik istikrar) sağlanması ve bunlarla ilgili politikaların tesbitini yapan birimdir. KMYKK 'da bu kavram Merkezi İdare olarak tanımlanmış ve bu bağlamda genel bütçe kapsamındaki idareler , özel bütçeli kuruluşlar ve düzenleyici kuruluşları merkezi idare içine dahil etmiştir.Kanunun ekindeki cetvelde bunların hangi kurumları kapsadığı ayrıntılı olarak yer almaktadır.

**Operasyonel Denge ( Operational Balance ) :** İşlevsel denge olarak da bilinir. Faiz harcamalarının enflasyona tekabül eden kısmının ( inflationary component of interest expenditures ) faiz harcamalarından çıkarılması ile bulunan denge tanımıdır. Özellikle enflasyon ve borç stokunun yüksek olduğu ülkelerde faiz ödemelerinin gerçek boyutunu ve kamu açığı üzerinde enflasyonun etkisi ile reel faiz demelerinin toplam talebe olan katkısını görmek açısından önemlidir.Operasyonel denge bu anlamda kamu açığının hesaplanabileceği en alt limiti verir.

**Orta Vadeli Harcama Çerçevesi (Medium Term Expenditure Framework):** Karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleriyle ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir. Bu sürecin genel kabul gören üç temel amacı vardır; makro mali disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtılması ve dağıtılan bu kaynakların uygulamada istenen düzeyde etkin bir şekilde kullanılması. Orta vadeli olarak adlandırılmasının nedeni kapsanan bütçe yılı sayısının en az iki yıl olmasıdır.

**Orta Vadeli Bütçeler/Çok Yıllı Bütçeleme (Multi Year Budgeting):** Çok yıllık veya orta vadeli bütçeler bütçelerin orta vadeli bir program dahilinde birden fazla yılı kapsayacak şekilde hazırlanmasıdır.

Uygulamada bazı ülkelerde bütçeler çok yıllık hazırlanıp ülke parlamentolarında bu şekilde kabul edilirken, bazı ülkelerde ise bütçe yılı bir yıl olmakla birlikte onu takip eden 2-3 yılın ileriye yönelik projeksiyonları verilmek suretiyle bütçeler çok yıllık bir perspektifte hazırlanmış olmaktadır.

**Vukuu Muhtemel Yükümlülükler (Contingent Liabilities) :** Koşullu yükümlülükler veya mali riskler olarak da bilinen bu kavram gelecekte bir olayın olmasına bağlı olarak gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerdir. Bu nedenle ilk başta yükümlülük sayılmazlar. Ancak gerçekleşme riski taşıdıkları için dikkatle takip edilmeleri gerekir. Bu risklerin gerçekleşmesi halinde genellikle bütçe dışından ödenmeleri ülkemizde son zamanlara kadar benimsenen uygulamasıdır. Bunlara örnek olarak Hazinesinin mahalli idarelere verdiği garantiler veya özel sektöre belli finansman modelleri kapsamında (Yap-İşlet Devret vb modeller) kapsamında sağlanan garantiler verilebilir. Vukuu muhtemel yükümlülükler önceden yasal dayanağa bağlı olarak yaratılmışlarsa bunlara açık yükümlülükler (explicit contingent liabilities) denir. Buna karşılık bir yasal dayanağa bağlı olmadıkları halde gerçekleşmeleri halinde devletin üstlenmesi beklenen yükümlülük türleri de olabilir. Örneğin bankerzedelere yapılması beklenen (moral nedenlerle ve politik tercihlere bağlı olarak) ödemeler bu türden sayılabilir. Bu yükümlülüklere örtük yükümlülükler (implicit contingent liabilities) adı verilir.

## KAYNAKÇA

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

Atiyas Izak , Sayın Şerif ( 1997 ) , Siyasi Sorumluluk , Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi ; Bir Yeniden Yapılandırma Önerisine Doğru , TESEV Yayını , İstanbul

Atiyas Izak , Gündüz Bal Yasemin , Emil Ferhat , Erdem M. Can , Özgün D.Bahar (1999 ) " Fiscal Adjustment in Turkey ; The Role of Quasi Fiscal Activities and Institutional Reform " , Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Araştırma ve İnceleme Dizisi No : 22 , Ankara

Atiyas Izak , Sayın Şerif (Koord.) ) (2000) , Kamu Maliyesinde Saydamlık , TESEV " Devlet Reformu Projesi " yayınlarından, İstanbul

Dedeoğlu Emin, Emil Ferhat, Erdem M.Can , (2000) , " Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler ; Bütçe Kanunları Mali Saydamlığı Ne Ölçüde sağlıyor ?" Atiyas , Sayın ( 2000 ) içinde

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

Eichengreen Barry (1999) , Toward A New International Financial Architecture; A Practical Post Asia Agenda , Institute for International Economics , Washington D.C

Emil Ferhat ( 1997 ) " Devlet Bilançosunun Oluşturulmasına Dair Bazı Gözlemler " Hazine Dergisi , Ekim s.41-52 , Ankara

Emil Ferhat (2002a), " Finansal Krizler ve Uluslararası Mimarinin Yeniden yapılandırılması " , EKOPANEL, Hazine Vakfi Dergisi sayı 3,4 , Ankara

Emil Ferhat ( 2002b) " Kamu Mali Yönetiminde Reform : Reformun Uygulanmasında Ortak Aklın Oluşturulmasının Önündeki Sorunlar " STEAM- Stratejik ve Teknik Araştırmalar Merkezince Düzenlenen Kamu Mali Yönetim Reformu Arenasına Sunulan Tebliğ , EKOPANEL, Hazine Vakfı Dergisi , sayı : 4, Ankara

Emil Ferhat , Yılmaz H. Hakan (2003) , " İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi , Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler " 18.Maliye Sempozyumu ile ODTÜ Ekonomi Kongresine Sunulan Tebliğ

Heimans Jeremy (2002), Strengthening Participation in Public Expenditure Management ; Policy Recommendations for Key Stake Holders , OECD Development Centre Policy Brief No: 22 , OECD , Paris

Hürcan Yasemin ( 1999 ) , Mali Disiplin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri ve Önemi , Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi , T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi , sayı : 23, Ankara



Hürcan Yasemin , Kızıldaş Emine , Yılmaz H. Hakan (2000) , " Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme " Atiyas , Sayın ( 2000 ) içinde

IMF , Fiscal Affairs Department (2000) , Turkey- Review of Fiscal Transparency and Selected Public Expenditure Management Issues , IMF Washington DC. ( www.imf.org)

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

Mackenzie G.A , Stella ( 1993) "Quasi Fiscal Operations of Public Financial Institutions", IMF Occasional Paper , 158 Washington D.C.

Petrie Murray ( 2003) , Promoting Fiscal Transparency , The Complementary Roles of the IMF , Financial Markets and Civil Society , IMF Working Paper WP/03/199

Potter Barry ( 1999 ) , The IMF Fiscal Transparency Code , www.internationalbudget.org/conference/2nd/imf.htm

Sevinç Fikret ( 2000 ) , "Kamu Maliyesinde Saydamlık İçin Muhasebat Genel Müdürlüğünde Son Dokuz ayda Atılan Adımlar " Atiyas , Sayın ( 2000 ) içinde

The New International Financial Architecture ; " Codes and Standarts " ( 1998 ) , İngiliz Hükümetince IMF Interim Committee Meetings için Hazırlanan Metin

Üçer Murat , Rickeghem Caroline ( 2003 ) , The Evolution of Public Debt Stock in Turkey ; How did we get there ? , TESEV için hazırlanmakta olan yayınlanmamış çalışma

World Bank -PEIR (2001) , Turkey- Public Expenditure and Institutional Review , Reforming Budgetary Institutions for Effective Government , World Bank , Washington D.C.

Yılmaz Hakan ( 1998 ) , Policy , Planning and Budgeting Linkage in Public Expenditure Review , Case study for Eight Sub Saharan African and Five Former Soviet Union Countries , Internship Report ( Columbia University-World Bank)

Yılmaz H. Hakan ( 1999a) , Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Deneyiminden Çıkarılacak Dersler, DPT Yayını, Ankara

Yılmaz H. Hakan ( 1999b) , Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, DPT Yayını, Ankara

SAYDAMLIK KAMUOYUNDA ŞİMDİYE KADAR SOYUT BİR KAVRAM OLARAK ALGILANMIŞ FAKAT İÇİNİN TEKNİK ANLAMDA DOLDURULMASI HEP GERİ PLANDA KALMIŞTIR. ANCAK, SON ZAMANLARDA YAŐANILAN KRİZLER, TOPLUMUN DİKKATİNİN GİDEREK KAMUDA İSRAF EDİLDİĞİ İLERİ SÜRÜLEN KAYNAKLARIN KULLANIMI ÜZERİNE ÇEVİRİLMESİNE VE ÖZELLİKLE YOLSUZLUKLARLA KAMUDA SAYDAM OLMAYAN UYGULAMALAR ARASINDAKİ BAĞLANTILARIN DAHA BİR GÖZE ÇARPAR OLMASI YETERLİ SAYILMASA DA DİKKATLERİN BU ALAN ÜZERİNE YOĞUNLAŞMASINA YOL AÇMIŞTIR.

BU ÇALIŞMADA MALİ SAYDAMLIĞIN KAVRAMSAL DÜZEYDEN UYGULAMA DÜZEYİNE KADAR GEÇİRDİĞİ EVRELER, ÜLKEMİZİN BU ALANDA KARŞILAŞTIĞI SORUNLAR VE BU SORUNLARA GETİRİLEN ÇÖZÜMLER DE DAHİL OLMAK ÜZERE KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK KONUSU ELE ALINMIŞTIR. BU AÇIDAN ULUSLARARASI UYGULAMALAR IŞIĞINDA, MALİ SAYDAMLIĞI SAVUNAN STÖ'LERİN BU AMAÇLARININ GERÇEKLEŞTİRİLMESİNE VE ÖZELLİKLE HÜKÜMETLERİN MALİ SAYDAMLIK KONUSUNDAKİ UYGULAMALARININ İZLENMESİNE VE DEĞERLENDİRİLMESİNE YARDIMCI OLMAK ÜZERE BİR MALİ SAYDAMLIK İZLEME ENDEKSİ OLUŞTURULMAYA ÇALIŞILMIŞTIR. MALİ SAYDAMLIK İZLEME ENDEKSİ OLUŞTURULMASI İÇİN BU ÇALIŞMA KAPSAMINDA ALTI ANA İLKE ÇERÇEVESİNDE GELİŞTİRİLEN DEĞERLENDİRME FORMU IMF TARAFINDAN KULLANILAN METODOLOJİYİ TAKİP ETMEKLE BERABER; TASARLANAN YAPI DAHA STATİK BİR NİTELİK TAŞIYAN IMF METODOLOJİSİNE ORANLA ÇOK DAHA KAPSAMLI, ÜLKEMİZ MALİ YÖNETİM SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİNİ DİKKATE ALAN VE BÖYLECE SİSTEMDE YAPILACAK DÜZELTMELERİN DE DİNAMİK BİR BİÇİMDE VE PERİYODİK OLARAK İZLENEBİLECEĞİ BİR SORU SETİ VE ENDEKS HESAPLAMA YÖNTEMİ ÜZERİNE OTURTULMAKTADIR.

MALİ SAYDAMLIK İZLEME ENDEKS DEĞERİ 2003 YILI SONU İTİBARIYLA YAPILAN DEĞERLENDİRMELER SONUCUNDA YÜZDE 44,1 ORANINDA ÇIKMIŞTIR. UYGULANAN SON DÖNEM EKONOMİK PROGRAMLARLA BİRLİKTE BELLİ DÜZEYDE İYİLEŞMELER VE YASAL DÜZENLEMELER YAPILMIŞ OLMAKLA BİRLİKTE KATILIMCILARIN ALGILAMASI MALİ SAYDAMLIK ALANINDA HALA ATILMASI GEREKEN ÖNEMLİ ADIMLAR OLDUĞU YÖNÜNDEDİR. MALİ YÖNETİMİN GÜÇLENMESİ, DEMOKRASİNİN KALİTESİNİN YÜKSELMESİ VE MALİ ETKİNLİK ÇABALARI ÇERÇEVESİNDE MALİ SAYDAMLIK YAKIN GELECEĞİN ÖNEMLİ GÜNDEM MADDELERİNDEN BİRİSİ OLARAK GÖRÜLMEKTEDİR.

BU VE BENZERİ ÇALIŞMALARIN TESEV DE DAHİL OLMAK ÜZERE İLGİLİ STÖ'LERCE BELLİ BİR KARARLILIK, BAĞIMSIZLIK VE TUTARLILIK DÜZEYİNDE SÜRDÜRÜLMESİ HALİNDE DE YAKIN BİR GELECEKTE HEM MALİ SAYDAMLIK HEM DE İLERİCİ YÖNETİŞİM (PROGRESSIVE GOVERNANCE) AÇISINDAN ÜLKEMİZ STÖ'LERİNİN KARAR MEKANİZMALARINI ETKİLEME KONUSUNDA DAHA SAYGIN VE ÖNCÜ BİR KONUMA GELECEKLERİNE İNANILMAKTADIR.

**ISBN 975-8112-44-9**