

AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ 2012

-TÜRKİYE-

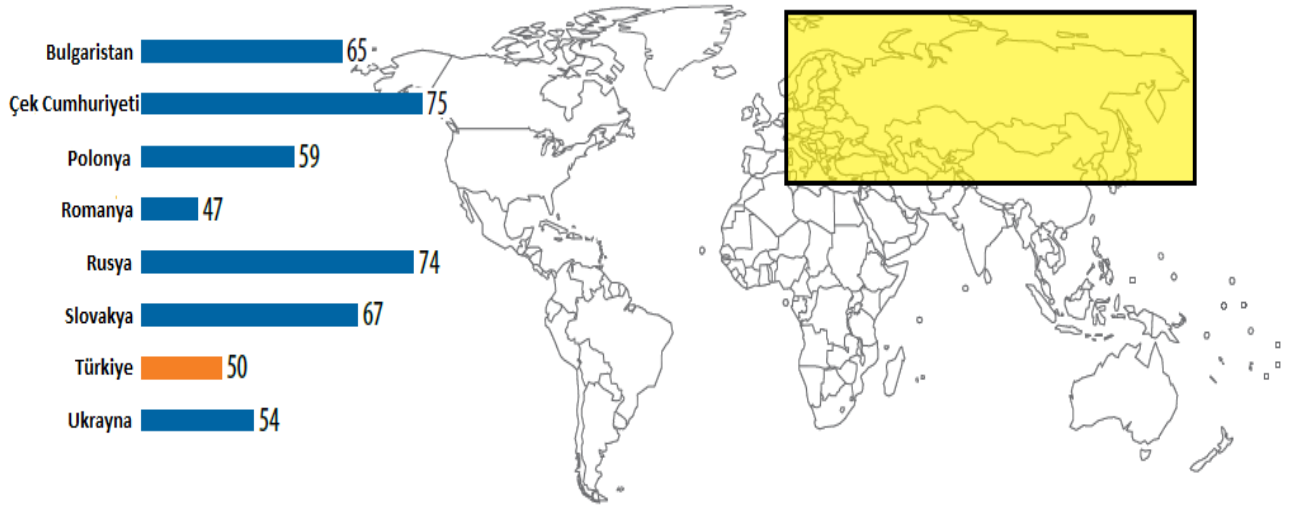
Açık Bütçe Endeksi 2012 TÜRKİYE, Bütçe İle ilgili Bilgilerin Paylaşılma Derecesi

hiç---minimum---biraz---yeterli---kapsamlı

Toplam Skor: 50

Bütçe dokümanları aracılığıyla kamu ile bazı bilgileri paylaşmaktadır.

➤ Orta ve Doğu Avrupa'daki komşuları ile karşılaştırıldığında Türkiye'nin durumu nedir?

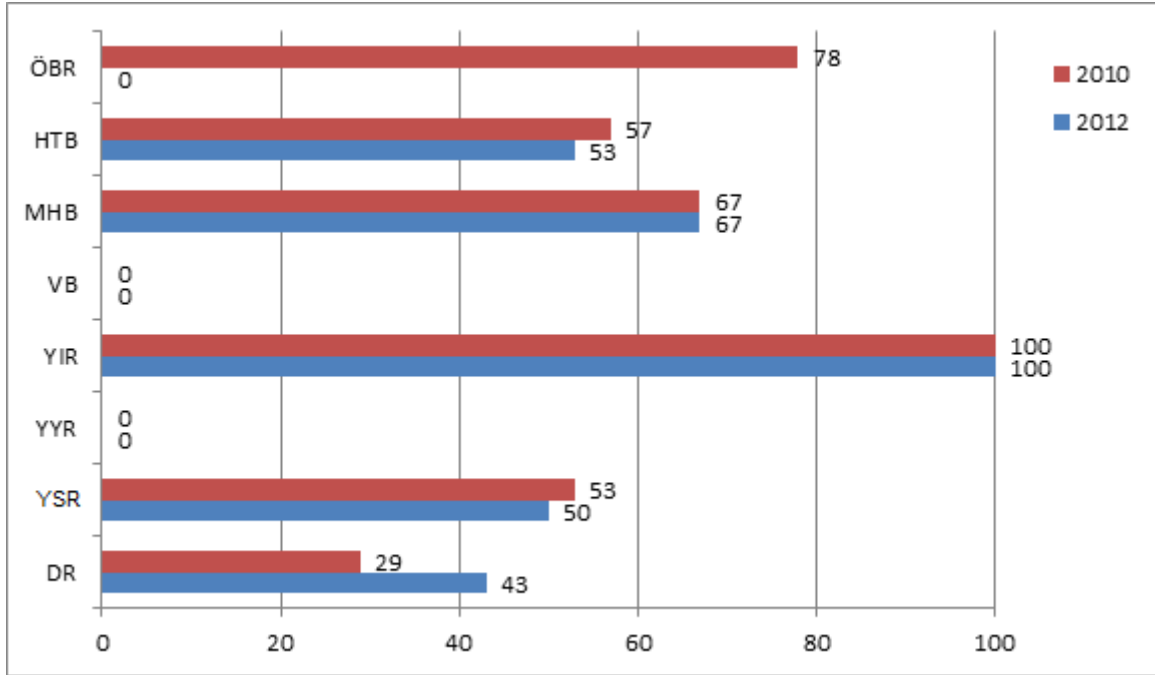


➤ Sekiz temel bütçe dokümanı nedir, ve kamu bunlara erişebilmekte midir?

Doküman	Dokümanın Açıklaması	Yayınlanma Statüsü
BÖP	Bütçe Öncesi Raporu: hükümetin gelecek bütçe için belirlediği geniş parametreleri paylaşmak içindir.	İçeriye dönük olarak üretildi, yayınlanmadı.
HBT	Hükümetin Bütçe Teklifi Hükümetin vergi ve diğer kaynaklar aracılığıyla gelir tedarik etme ve bu paraları kullanarak önceliklerini destekleme planlarını gösterir. Böylece, politika hedefleri eyleme dönüştürülür.	Yayınlandı
MHB	Merkezi hükümet bütçesi: İdareyi gelir yaratma, harcama yapma ve borçlanma amacıyla yetkilendiren yasal belge.	Yayınlandı
VB	Vatandaş bütçesi: Hükümetin politik hedeflerine ulaşmak için gelir yaratma ve kamu fonlarını harcama planlarının halk tarafından	Üretilmedi

	anlaşılmasını mümkün kılan ve teknik olmayan bir sunum.	
YIR	Yıl-İçi Raporlar: Bütçe rakamları ve bütçe denkleştirmelerinde karşılaştırma yapılmasını mümkün kılan; gerçekleşen gelirler, harcamalar ve borçlardaki eğilimlerin periyodik ölçümleri.	Yayınlandı
YYR	Yarı-yıl Raporu: Bir bütçe yılının ortasında, bütçenin etkilerini gözden geçiren, ve onaylanan bütçe politikasını etkileyen ekonomik varsayımlardaki değişimleri tartışan bir gözden geçirme.	İçeriye dönük olarak üretildi, yayınlanmadı.
YSR	Yıl Sonu Raporu: Bütçenin yılsonu durumunu onaylanmış hali ile karşılaştırmamızı sağlar. Yılsonu raporları politika yapıcılarını vergi politikaları, borç yükümlülükleri, harcama öncelikleri konusunda bilgilendirip bir sonraki bütçe yılında değişiklikler önerebilmelerini sağlar	Yayınlandı
DR	Denetim Raporu: Hükümetin mali hesaplarının ülkedeki yüksek denetim kurumu (Sayıştay) tarafından bağımsız denetimi.	Yayınlandı

➤ Sekiz temel bütçe raporu için Türkiye kamuya sağladığı bilginin miktarını artırdı mı?



AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ

Açık Bütçe Anketi, araştırma kapsamındaki ülkelerin merkezi hükümetlerinin sekiz temel bütçe dokümanını halk ile paylaşıp paylaşmadığını; aynı zamanda, bu dokümanlardaki bilginin kapsamlı, güncel ve kullanışlı olup olmadığını değerlendirir. Anket, her ülkenin bütçe şeffaflığını değerlendirmek amacıyla Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), ve Uluslararası Sayıştay Kuruluşları Örgütü gibi kuruluşlar tarafından kullanılan uluslararası kriterleri kullanır.

Açık Bütçe Anketinde yer alan 125 sorunun 95'i, tarafsız skorları hesaplamak ve araştırılan her ülkenin göreceli şeffaflığını sıralamak amacıyla kullanılır. Bu muhtelif skorlar, dünyanın tek bağımsız ve karşılaştırmalı bütçe şeffaflığı ölçüsü olan Açık Bütçe Endeksini oluşturur.

Türkiye'nin 100 üzerinden elde ettiği 50 skoru, 100 ülkenin ortalama skoru olan 43'ten biraz yukarıdadır; fakat, aynı araştırma grubuna dahil olan Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Rusya, Slovakya ve Ukrayna'nın skorlarından düşüktür. Türkiye'nin 2012 skoru, hükümetin vatandaş ile genel merkezi hükümet bütçesi ve finansal aktiviteleri ile ilgili sadece bazı bilgileri paylaştığını göstermektedir. Bu, vatandaşların hükümeti, kamu parasının yönetimi konusunda sorgulayabilmesini zorlaştırmaktadır.

Açık Bütçe Endeksi ankette değerlendirmeye alınan her sekiz temel bütçe dokümanı için belirlenen alt skorlardan oluşmaktadır. Bu alt skorlar, dokümanlara halkın erişebilir olma durumunu ve dokümanların içerdiği bilginin miktarını ölçen soru kümelerinden elde edilen ortalama skorları temsil eder. Alt skorlar ankete katılan tüm ülkeleri karşılaştırabilme imkanı sunar.

TAVSİYELER

Türkiye'nin Açık Bütçe Endeksindeki skoru her anket döneminde genellikle sabit bir seyir izlemiştir. Buna rağmen, Açık Bütçe Endeksi 2012 döneminde 100 üzerinden elde ettiği 50 skoru ile Türkiye hükümeti, alacağı bir takım kısa ve orta vadeli önlemlerle - bazıları hiçbir ek maliyete sebep olmayacaktır - bütçe şeffaflığını büyük oranda artırma potansiyeline de sahiptir. *International Budget Partnership* bütçe şeffaflığını geliştirebilmesi için Türkiye'ye aşağıdaki adımları atmasını tavsiye etmektedir:

- Mevcut haliyle içeriye dönük olarak üretilen Bütçe Öncesi Raporu ve Yarı Yıl Raporunun yayınlanması. (Bu dokümanların içeriğine dair ayrıntılı rehber şu bağlantıdan ulaşılabilir: <http://bit.ly/QGzHv8>). Açık Bütçe Anketi 2012 döneminde, Türkiye'nin bölgesinde yer alan Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Romanya, Rusya, Slovakya ve Ukrayna dahil olmak üzere 47 ülke, bir Bütçe Öncesi Rapor yayınlamıştır. Bu ülkelerden Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Romanya ve Slovakya dahil olmak üzere 29 ülke ise Yarı Yıl Raporu yayınlamışlardır. Bu ülkelerin yayınladığı bütçe dokümanlarına IBP internet sitesinden erişilebilir: <http://bit.ly/P8NPOV>
- Bir Vatandaş Bütçesinin üretilmesi ve yayınlanması. Vatandaş Bütçesinin içeriğine dair rehber şu bağlantıdan ulaşılabilir: <http://bit.ly/QGzFmJ>. Açık Bütçe Anketi 2012 döneminde 26 ülke Vatandaş Bütçesi yayınlamıştır; bunlara Türkiye'nin bölge komşusu Slovakya da dahildir.
- Hükümetin Bütçe Teklifinin, özellikle aşağıdaki alanlarda daha fazla bilgi sağlayarak, daha kapsamlı hale getirilmesi:

- Bütçe yılı içerisinde her alanda yapılan harcamalara dair bilginin daha detaylı olarak sunulması - birden fazla yılı kapsayan dönemlerin toplam harcamaları olarak değil. (Açık Bütçe Soru Formundaki 4. ve 6. sorulara bakınız);
- Bir önceki yılda alanlara göre yapılan harcamalar; bütçe yılından önceki yılın altı aylık veya daha geniş dönemleri yansıtan, güncel gerçekleşmiş harcamalar ve bütçe yılından iki yıl önceki harcamalarla ilgili bilgi (Açık Bütçe Soru Formundaki 21-22 ve 24 numaralı sorulara bakınız);
- Hükümetin bir önceki yıl için borçlarına ve bütçe yılından önceki son iki yıl için öngörülen gelirlerin ayrıntılarına dair bilgi (Açık Bütçe Soru Formundaki 10 ve 33 numaralı sorulara bakınız);
- Bütçe üzerindeki farklı makro ekonomik etkiler (Açık Bütçe Anketindeki 15 numaralı soruya bakınız);
- Tüm alanlardaki performansı ölçmek için mali olmayan verilere dair bilgi; anlatısal tartışma ve kantitatif tahminleri de içerecek şekilde, hükümetin çoklu-yıl dönemleri içinde bütçe ve politika hedefleri arasındaki bağlantıya dair kapsamlı bilgi (Açık Bütçe Soru Formunda 49-51 numaralı sorulara bakınız)
- Politika önerilerinin mevcut politikalardan ne kadar farklı olduğuna ve bu politikaların geliri ne düzeyde etkilediğini gösteren bilgi; bütçeyi, hükümetin belirttiği politika hedefleri ve tüm alanlar için performans göstergeleri doğrultusunda tasarlanmış başarı göstergeleri ile ilişkilendiren bilgi; politikalarla ilgili verilen bilginin ülkenin en yoksul kesimlerinin faydası gözetilerek sağlandığına dair garanti verilmesi (Açık Bütçe Soru Formunda 16-17, 48, ve 52-55 numaralı sorulara bakınız)
- Yönetimler-arası transferler, yarı-mali etkinlikler, mali varlıklar, harcama bakiyeleri, koşullu ve gelecek borçlar, tüm bağış desteği kaynakları, vergi harcamaları, tüm damga gelirleri, örtülü harcamalar için tahsis edilen bütçenin yüzde oranı üzerine kapsamlı bilgi (Açık Bütçe Soru Formunda 36, 38-39, ve 41-47 numaralı sorulara bakınız)
- Yıl Sonu Raporundaki verileri denetleyerek, mali yıl için orijinal makroekonomik tahminler ile yılın gerçekleşen sonuçları arasındaki farkları açıklayarak ve bütçe dışı fonlar için gerçek sonuçları anlatısal tartışmalar ve kantitatif tahminler ile beraber sunarak, raporun genişletilmesi (Açık Bütçe Soru Formunda 78, 82 ve 86 numaralı sorulara bakınız);
- Bütçe dışı fonların denetimlerini içeren bir raporu yayınlayarak; düzeltici eylem ihtiyacını gösteren denetim tavsiyeleri veya bulgularına ilişkin yönetimin attığı adımları raporlayarak ve yasamayı, güvenlik sektörü ve diğer örtülü alanlara dair yıllık hesaplar konusunda bilgilendirerek, Denetim Raporlarının kapsamının genişletilmesi (Açık Bütçe Soru Formunda 91, 95 ve 96 numaralı sorulara bakınız).

YASAMA ORGANININ VE SAYIŞTAY KURUMLARININ BÜTÇE İZLEMEDEKİ GÜCÜ

Açık Bütçe Anketi, yasama organı ve Sayıştay tarafından yapılan gözetimin etkinliğini de incelemektedir. Birçok ulusal anayasada önem atfedilen bu kurumlar, ulusal bütçelerin planlanması ve denetimde önemli bir rol oynamaktadır.

Açık Bütçe Anketi, yasama organının bütçeyi etkili denetleyip denetlemediğini 11 gösterge üzerinden performans değerlendirmesi yaparak ölçer:

1. Taslak bütçenin yasama organına sunulmasından önce yürütme ile konsültasyon
2. Araştırma kapasitesi
3. Genel bütçe politikası üzerine resmi düzeyde görüşme
4. Bütçenin tartışılması için sağlanan zaman
5. Bütçenin onaylanması için sağlanan zaman
6. Bütçe teklifini değiştirmek için yasal yetki
7. Gider bütçesindeki değişikliklerin onaylanması
8. Fazladan toplanan gelirin onaylanması
9. Ek bütçe yetkileri
10. İhtiyat fonlarının kullanılmasını onaylama yetkisi
11. Denetim raporlarının incelenmesi

Açık Bütçe Anketi, Sayıştay'ın bütçeyi ne kadar etkin şekilde denetleyip denetlemediğini ölçmek amacıyla şu dört göstergiyi kullanmaktadır:

1. Sayıştay'ın başındaki yetkiliyi görevden alma yetkisi
2. Kamu maliyesini denetlemek için yasal yetki
3. Mevcut mali kaynaklar
4. Mevcut kalifiye denetim personeli

TAVSİYELER

International Budget Partnership, Türkiye'nin bütçe gözetimini geliştirmesi için aşağıdaki eylemleri tavsiye etmektedir:

- Yürütme, yasama organının mensupları ile bütçe önceliklerinin belirlenmesi sürecinin bir parçası olarak fikir alış-verişinde bulunmalıdır. Yasama organı, bütçe analizi yapabilecek veya bu tür analizler için gereken bağımsız araştırmaları yaptırabilecek kapasiteye sahip olmalıdır. Yürütmenin Bütçe Teklifinin gündeme alınmasının öncesinde, genel bütçe politikası resmi düzeyde görüşmeye açılmalı ve Yürütmenin Bütçe Teklifini değiştirebilme yetkisine sahip olmalıdır. Hükümet, fonları idari birimler arasında kaydırmadan önce ve katma bütçeler ile ihtiyat fonlarının harcanmasından önce mutlaka yasama organının onayını almalıdır. Tüm denetim raporları yasama organının bir komisyonu tarafından incelenmelidir. (Açık Bütçe Soru Formundaki 59, 97-98, 100, 102, 105-107 numaralı sorulara bakınız)
- Sayıştay'ın bütçesi yasama organı tarafından belirlenmeli ve sağlanan kaynak kurumun ihtiyaçları ile uyumlu olmalıdır. Sayıştay, güvenlik sektörü ile ilgili merkezi hükümet kurumlarının denetimini yürütmek üzere personel atamalıdır. (Açık Bütçe Soru Formundaki 93 ve 94 numaralı sorulara bakınız)

HALKIN KATILIMI İÇİN FIRSATLAR

Sivil toplumun son 15 yıllık araştırma ve savunu deneyimi göstermektedir ki şeffaflık, yönetişimin geliştirilmesi için tek başına yeterli değildir. Şeffaflık ile birlikte halk katılımına fırsatların tanınması, açık bütçe ile ilgili olumlu sonuçlar geliştirebilir. Bu sebeple, Açık Bütçe Anketi ulusal bütçe için karar alma süreçlerinde halk için sağlanan katılım fırsatlarını değerlendirir. Bu fırsatlar yürütme, yasama ve Sayıştay tarafından oluşturulan bütçe döngüsü içerisinde sağlanabilir.

TAVSİYELER

International Budget Partnership, Türkiye'nin bütçeleme ile ilgili kamusal yükümlülüklerini, ülkenin yetersiz performans sergilediği Açık Bütçe Anketi göstergelerini göz önüne alarak, genişletmesini tavsiye eder (Açık Bütçe Soru Formundaki 114-125 numaralı sorulara ve aşağıdaki tabloya bakınız).

Bu göstergelere göre, Açık Bütçe 2012 Anketi Türkiye'de bütçe süreçlerine halkın katılım fırsatlarının sınırlı olduğuna işaret etmektedir.

Türkiye halk katılımını geliştirmek için daha fazla çabalamalı	
Gereklilik	Bulgu
Danışma öncesi izlenen süreç	
Halk katılımı için yasal gereklilikler (Soru114)	Mevcut değil
Halk katılımının amaçlarının belirlenmesi (Soru115)	Mevcut değil
Denetim raporlarının ötesinde Sayıştay'ın denetim raporları ile kurulan iletişim (Soru 124)	Mevcut değil
Danışma süreci	
Bütçe planlama sürecine katılım için yürütme tarafından geliştirilen mekanizmalar (Soru 116)	Mevcut fakat zayıf
Makroekonomik bütçe çerçevesine ilişkin yasama organında kamusal oturum (Soru 119)	Mevcut fakat zayıf
Belirli kurumların bütçelerine ilişkin yasama organında kamusal oturum (Soru 120)	Mevcut fakat zayıf
Yasama organındaki bütçe oturumları sırasında halk için tavsiyede bulunma fırsatları (Soru 121)	Mevcut değil
Bütçenin uygulanması sürecinde halkın katılımı için yürütmenin geliştirdiği mekanizmalar (Soru 117)	Mevcut değil
Denetim gündemine katılım için Sayıştay tarafından geliştirilen mekanizmalar (Soru 123)	Mevcut değil
Danışmadan sonra izlenecek süreç	
Kamu tarafından yapılan girdilerin kullanımı ile ilgili yürütmenin yapacağı geribildirim (Soru 118)	Mevcut değil
Bütçe oturumları ile ilgili raporların yasama tarafından yayınlanması (Soru 122)	Mevcut fakat zayıf
Kamu tarafından yapılan girdilerin kullanımı ile ilgili Sayıştay'ın yapacağı geribildirim (Soru 125)	Mevcut değil

ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ, GÜVENİLİRLİĞİ VE ARAŞTIRMACI İLETİŞİM BİLGİLERİ

Açık Bütçe Anketi, pratikte gerçekleşeni değerlendirme amacıyla kolaylıkla gözlemlenebilen fenomenleri kullanan, bulgu temelli bir araştırma aracıdır. Araştırma sonuçları, genellikle, bir bütçe dokümanı, bir yasa veya diğer bir kamu dokümanı; bir kamu yetkilisinin resmi beyanı; veya bir kamu yetkilisi ve bilgi sahibi diğer bir aktör ile yapılan yüz-yüze mülakatları da içeren alıntılar ve yorumlar ile desteklenir. Bu araştırma, ulusal hükümetlerle ilişkili olmayan, bağımsız bütçe uzmanları tarafından her ülkede uygulanan anket formlarının bileşiminden oluşmaktadır. Her ülkenin soru formu, ayrıca, birbirlerinden bağımsız ve hükümet ile bağlantısı olmayan iki uzman tarafından gözden geçirilir. Ek olarak, taslak sonuçlar ulusal hükümetlere gönderilir ve araştırma sonuçları

kesinleşmeden önce görüşleri alınır. 2012 yılındaki araştırma süreci Temmuz 2011'den Aralık 2012'ye kadar, 18 ay boyunca devam etti ve yaklaşık 400 uzman tarafından yürütüldü.

Açık Bütçe Anketi, hükümetler, kalkınma görevlileri, medya ve yurttaşlar için ulusal bütçe şeffaflığı uygulamalarıyla ilgili güvenilir bir veri kaynağı teşkil etmektedir. Araştırma sonuçları, Open Government Partnership, Collaborative Africa Budget Reform Initiative, INTOSAI, Dünya Bankası ve bazı çift-tarafli yardım kuruluşları ve uluslararası ve bölgesel çok-tarafli kurumlar tarafından kullanılmaktadır.

Açık Bütçe Anketi çalışmasını Türkiye ayağını, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) adına Doç. Dr. Murat Şeker yürütmüştür. Sayın Murat Şeker'in iletişim bilgileri: mseker@istanbul.edu.tr; muratsek@gmail.com. TESEV için iletişim bilgileri: Emre Dönmez, emre.donmez@tesev.org.tr.