

MALİ SAYDAMLİK İZLEME RAPORU (II)

M. Ferhat Emil – H. Hakan Yılmaz

Aralık 2004

İçindekiler

Sunuş.....	2
I. Mali Saydamlık İzleme Raporu ve Mali Saydamlığın İzlenmesi.....	2
I.1 Mali Saydamlık İzleme Raporu	2
I.2 Mali Saydamlığın İzlenmesi: Mali Saydamlık Değerlendirme Formu.....	4
II. 2004 Mali Saydamlık Endeks Sonuçları	6
II.1 Endeks Türkiye Genel Sonuçları: Bir Önceki Endeks Sonuçlarıyla Karşılaştırmalı	6
II.2 Ana İlkeler İtibarıyla 2004 Endeks Sonuçları	8
II.3 Endeksin Ekonomik Program Öncesi ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Sonrası Simüle Değerleri	15
III. Sonuç ve Değerlendirme	17

Sunuş

TESEV tarafından başlatılan “İyi Yönetişim Programı” çerçevesinde ilki Şubat 2004 tarihinde çıkarılan “Mali Saydamlık İzleme Raporu” ile günümüzde giderek önem taşıyan mali saydamlık meselesi dünyadaki gelişmeler ve son dönem Türkiye uygulamaları çerçevesinde kapsamlı bir şekilde ele alınmış, değerlendirilmiş ve hükümetin mali saydamlık karnesi geliştirdiğimiz bir algılama endeksi ile ölçülerek kamuoyuna açıklanmıştır.

Mali Saydamlık ile ilgili olarak hükümet uygulamalarını izleyen “TESEV Mali Saydamlık İzleme Endeksi”nin ikincisinin sonuçları da bu ikinci raporumuzla birlikte kamuoyuna açıklanmaktadır.

I. Mali Saydamlık İzleme Raporu ve Mali Saydamlığın İzlenmesi

I.1 Mali Saydamlık İzleme Raporu

Raporla ilgili açıklamalara geçmeden önce ilk raporun yapmış olduğu bazı temel tespitleri kısaca hatırlamakta yarar olduğunu düşünüyoruz.

Kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak son dönemde geliştirilen söylemlerin en popüler olanlarının başında devlet hesaplarında saydamlığın sağlanması gelmektedir. Saydamlığı halk diliyle devletin millettan 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 ifade etmektedir. Bir çok ülkede o ülke vatandaşlarınca mali saydamlığın talep edilmesi ancak bu saydamlığın olmamasının maliyetleri hissedildiği ölçüde mümkün olmaktadır. Bunun ülkeden ülkeye değişen bir çok nedenleri olmakla beraber mali saydamlık meselesinin devlet hesaplarının karmaşıklığı, teknik boyutunun fazlaca uzmanlık gerektirmesi, devlet muhasebesi gibi mali saydamlıkla yakından ilgili konuların hemen her ülkede soğuk ve sıkıcı konular olarak algılanması gibi nedenlerle toplumların günlük yaşamlarında faiz, borsa, döviz gibi alanlara oranla fazlaca ilgi uyandırmadığını söylemek mümkündür. Özellikle sivil toplum tipi örgütlenmelerin az olduğu, bütçe süreçlerine ilgi gösterilmediği, vergi ödeme bilincinin pek bulunmadığı toplumlarda mali saydamlığın kendiliğinden talep edilen bir konu olmaması yüksek bir olasılıktır.

Saydamlık, hesap verilebilirlik gibi kavramların giderek daha çok konuşuluyor olmasının arkasında belli başlı iki neden bulunduğu tespit edilmişti:

- Bunlardan ilki, 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.

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.

- İkincisi ise, biraz da bu uluslararası atmosferin etkisi ile ulusal düzeyde de kamu hesaplarının saydamlığı konusunun tartışılmaya başlanması ve bu konuda toplumsal talebin bir ölçüde de olsa artmaya başlamasıdır.

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. Bu dinamikler kısaca aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- **Ekonomik Programlar:** Yüksek kamu açıkları, kronik enflasyon ve artan borç stoku şeklinde ortaya çıkan ekonomik sorunları çözmeye çalışan istikrar programları ve kamu hesaplarında mali saydamlığı artırmaya yönelik uygulamalar (görev zararları ve koşullu yükümlülüklerin sınırlanması ve bütçeyle ilişkilendirilmesi, fonların kapatılması gibi).
- **Ekonomik Krizler:** Programın uygulamasında yaşanan krizler ve bunların çözümüne yönelik politika ve uygulamalar (bankacılık sisteminden kaynaklı en az 40 milyar

dolarlık bir mali yükün devletçe üstlenilmesi, borç yükünün yüzde 90'ları aşması gibi). Bu anlamda en iyi örnekler, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve en son Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur.

- **AB Süreci:** Birliğe geçiş dönemi içinde aday ülkelere yönelik olarak geliştirilen mali kriterlerin her biri içinde saydamlık bir ön koşul olarak getirilmektedir. Bu çerçevede, AB uyum süreci ve demokratikleşme yolunda atılan adımlar mali saydamlık konusunda katalizör etkisi göstermiştir.
- **Ulusal Düzeydeki İnisyatifler:** 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ekonomi ve maliye bürokrasisinin konunun önemi konusundaki sınırlı ilgisi entellektüel düzeyde daha bir yoğunluk kazanmıştır. “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu” raporu, IMF ve Dünya Bankası ile ortak hazırlanan raporlar gibi çalışmalar mali saydamlık konusuna derinlik ve ivme kazandırmıştır. (WB-PEIR, IMF-ROSC gibi)

Bu çerçevede ilk çalışma öncelikle bu artan ilginin kaynaklarına değinmiş ve bu bağlamda saydamlık talebinin uluslararası ve ulusal boyutunun arkasında yatan dinamikleri ele almaya çalışmıştır. Ülkemizde bu talebin şimdiye kadar yeterince mevcut olmamasının nedenleri ile kriz sonrası mali saydamlık sorunsalının nasıl ele alındığı ilk raporun temel konuları arasında yer almıştı. 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 inisyatifler sonucu hazırlanan raporlar ışığında mali saydamlık alanında atılan adımlar da değerlendirilmiştir.

I.2 Mali Saydamlığın İzlenmesi: Mali Saydamlık Değerlendirme Formu

Çalışma kapsamında mevcut durumun ve gelecekte bu alanda atılacak adımların takip edilmesine imkan vermek amacıyla bir değerlendirme formu hazırlanmıştır. Değerlendirme formunun oluşturulmasında öncelikle IMF tarafından geliştirilen Mali Saydamlık En İyi Uygulamalar Tüzüğü metodolojisi başlangıç olarak alınmakla birlikte; tasarlanan yapı daha statik bir nitelik taşıyan IMF metodolojisine oranla çok daha kapsamlı, ülkemiz mali yönetim sisteminin özelliklerini dikkate alan ve böylece sistemde yapılacak düzeltmelerin de dinamik bir biçimde ve periyodik olarak izlenebileceği bir soru seti ve endeks hesaplama yöntemi üzerine oturtulmuştur.

Değerlendirme formu toplam altı ilkeye karşılık gelen altı bölüm ve toplam 108 sorudan oluşmaktadır. Bu ilkeler sırasıyla:

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

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.

Yerli ve yabancı uzmanların görüş ve somut katkıları ışığında geliştirilen değerlendirme formu Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, DPT ve Sayıştay mensupları ile ayrıca bu alandaki ilgi ve tecrübeleri temayüz etmiş akademisyen, ekonomi basını ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan toplam 23 uzman tarafından önce 2003 sonunda ikinci olarak da 2004 yılı Kasım ayında doldurulmuştur. İlk endeks sonuçlar raporla birlikte 2004 Şubatında “Mali Saydamlık İzleme Raporu“ başlığı altında yayımlanmıştır. İlk raporun sonuçları hem ülke içinde hem uluslararası çalışmalarda kullanılmıştır. En son OECD (Ekim 2004) Türkiye Raporunda¹ rapor ve endeks sonuçları ayrıntılı bir şekilde ele alınmış ve mali yönetim alanında Türkiye’deki gelişmeleri izleme açısından önemli bir fonksiyon üstlendiği vurgulanmıştır.

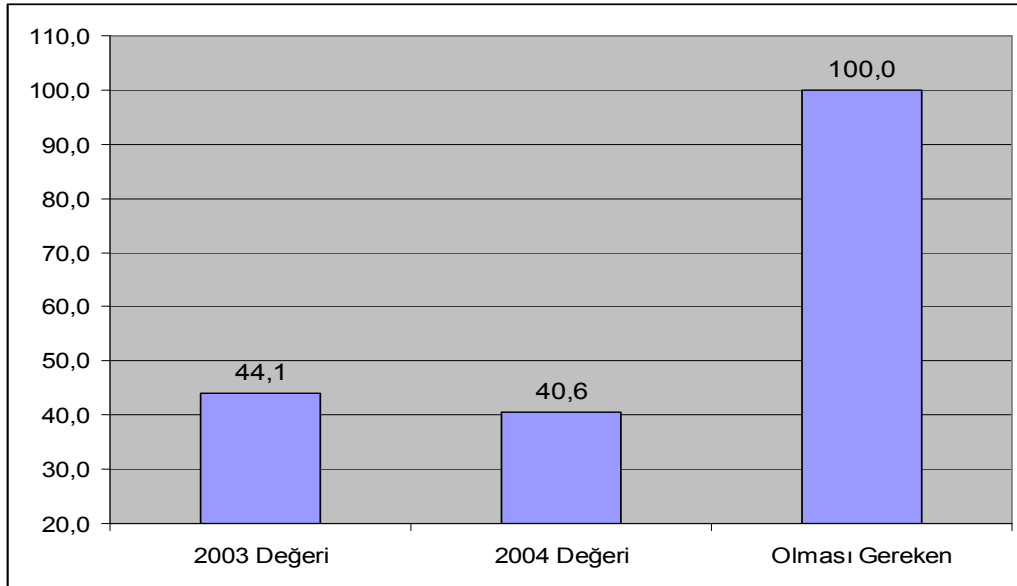
¹ OECD Country Reviews, Turkey, October 2004, s. 78

II. 2004 Mali Saydamlık Endeks Sonuçları

II.1 Endeks Türkiye Genel Sonuçları: Bir Önceki Endeks Sonuçlarıyla Karşılaştırmalı

Türkiye Mali Saydamlık İzleme Endeks Değeri ortalama olarak 2003 yılı sonunda yüz puan üzerinden 44,1 düzeyinde, 2004 sonunda yapılan ikinci değerlendirmede ise 3,5 puan düşerek 40,6 düzeyinde çıkmıştır. Her iki değerlendirme de katılımcıların ortak algılaması mali saydamlık düzeyinin yeterli olmadığı ve önceki bölümde belirtilen altı temel ilke çerçevesinde geliştirilmeye ihtiyaç gösterdiğiidir.

Grafik 1. Mali Saydamlık İzleme Endeksi Sonuçları



İlk Endeks Sonuçlarıyla İkinci Endeks Sonuçlarında Öne Çıkan Bazı Konulara Karşılaştırmalı Olarak Bakarsak:

İkinci endeks değeri kamu sektörünün ekonomide sahip rol ve sorumluluklarının açık olması ilkesi hariç diğer beş ilke de birinci endeks sonuçlarına göre daha düşük çıkmıştır. Özellikle dördüncü temel ilke olan bütçenin uygulanma ve kontrol sürecindeki açıklık 2004 yılı içinde yaşanan gelişmeler çerçevesine bir önceki değerlendirmeye göre değişim (düşme) oranının en yüksek çıktığı ilke olmuştur.

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

	2003 Değeri	2004 Değeri	Yüzde Değişim
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44,1	40,6	-7,8
I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	43,6	46,4	6,4
II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45,1	41,3	-8,4
III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40,1	36,4	-9,2
IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41,7	35,4	-15,2
V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	49,7	44,7	-10,0
VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	44,3	39,6	-10,6

Kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi ilkesi altında yer alan ve ilk değerlendirme formu sonucunda da düşük çıkan bütçelerin anlaşılabilir olması ve bütçelerin kuruluş amaç ve hedeflerini yansıtacak düzeyde hazırlanması alt bölümü ikinci değerlendirmede birinciye göre daha düşük düzeyde çıkmıştır (yüzde 14,5). Özellikle 2004 yılında analitik bütçe sistemi uygulamasına geçilmiş olmasına rağmen kuruluş bütçelerinin sunumunda program ve alt programların kaldırılmış olması zaten sorunlu olan bu bölümün daha düşük düzeyde değer almasına yol açmıştır.

Bununla birlikte, Kamu Etik Kurulu Yasasının 2004 yılı içinde parlamentoda kabul edilmesi ve kurulun çalışmaya başlaması birinci ilkenin ikinci değerlendirmede birinciye göre daha yüksek değer almasını belirleyen gelişme olmuştur.

2004 yılında makro çerçevenin geç açıklanması, IMF ile yürütülen görüşmelerin uzaması ve bazı makro parametrelerdeki revize ihtiyacının yılın ortasında gündeme gelmesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun en azından bütçe hazırlıkları açısından kısmen de olsa uygulamaya konulacağı konusundaki beklentiler nedeniyle dördüncü ilkenin IV.3 nolu alt başlığı (yıl ortası ekonomik ve mali güncelleştirme raporu) ikinci değerlendirmede oldukça düşük çıkmıştır (yüzde 17,4).

Bütçenin uygulanması ve kontrolü ilkesinin endeks değerinin düşmesine neden olan diğer önemli alt bölüm vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ile faaliyetlerinin düzenli olarak raporlanmasıdır. İlk değerlendirmeye göre katılımcılar politik etkilerin arttığı yolunda bir değerlendirme yapmışlardır. Birinci değerlendirme formuna göre oransal düşmenin en büyük olduğu alt bölümlerden biri burası olmuştur.

İkinci temel ilkede bütçelerin kuruluşların amaç ve hedeflerini yansıtmaktan uzaklaşması sorunu kesin hesapların ele alındığı beşinci ilkede de kendisini göstermiştir. Genel algılama, kesin hesapların kuruluşun amaç ve hedeflerinin de ele alındığı raporlar olmaktan uzaklaştığı şeklinde olmuştur.

Mali saydamlığın ölçülmesinde kullanılan altıncı temel ilke olan mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik ilkesi bütçe harcama ve gelir tahminlerinin güvenilirlik düzeyi ile makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların açık olması ve içsel tutarlılıklarındaki olumsuz algılama nedeniyle düşmüştür.

Katılımcıların profiline göre ikinci mali saydamlık endeksi sonuçlarına bakıldığında; bürokrasi yüzde 40,8 ile genel ortalamanın biraz üstünde çıkarken basın 38,1 ile ortalama değerinin altında kalmıştır. Akademisyen ve sivil toplum örgütü üyelerinden oluşan üçüncü grubun ortalama algılaması ise yüzde 41,5 düzeyinde çıkmıştır.

II.2 Ana İlkeler İtibarıyla 2004 Endeks Sonuçları

İkinci endeks sonuçları bu alt bölümde değerlendirme formu kapsamında geliştirilen altı temel ilke çerçevesinde ayrıntılı bir şekilde sırasıyla ele alınmaktadır.

i. Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması:

Bir önceki endekse göre iyileşmenin görüldüğü tek ilke burası olmuştur. Özellikle Kamu Etik Kurulu Yasasının parlamentoda kabul edilmesi ve kurulun çalışmaya başlaması birinci ilkenin toplam puanının yükselmesinde belirleyici olmuştur.

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

I	KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	46,4	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	47,5	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	40,1	100,0
I.3	Vergi ve benzeri yasal yükümlülüklerin açık bir yasal çerçeveye dayanması, anlaşılabilir, ulaşılabilir ve herkese eşit derecede uygulanabilir olması	48,7	100,0
I.4	Kamu Görevlilerinin tabi olduğu etik standartların mevcudiyeti ve açıklığı	49,2	100,0

Bununla birlikte, kamu sektörü ekonominin geri kalan kısmından istenen düzeyde sınırları net çizilmiş bir şekilde ayrıldığını söylemek ikinci endekste çıkan sonuca göre de mümkün görülmemektedir. Siyasi ve yönetsel sorumluluğun mali sorumluluk bağlamında açık bir şekilde tanımlanamaması ve hesap verme sorumluluğunun etkin bir şekilde işlememesi yanında birinci endekse göre ikinci endekste ortaya çıkan bir diğer sorun alanı da vergileme olmuştur. Özellikle vergi ve vergi benzeri uygulamaların belli bir yasal çerçeveye dayanması ile mükelleflerin hak ve yükümlülüklerinin açık olması konusu sorunların arttığı bir alan olarak görülmeye başlanmıştır.

ii. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzey:

Bu temel ilke altında esas olarak mali karar alma sürecinde belli standartlarda ve düzenli bir bilgi akışının ne düzeyde ve kalitede olduğu değerlendirilmeye çalışılmıştır.

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

II	KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	41,3	100,0
II.1	Genel yönetim ve bütçe dokümanlarının bu kapsamdaki kurumları ve faaliyetlerini kapsayacak şekilde kamuoyuna raporlanması	36,1	100,0
II.2	Bütçe ile sunulan dokümanların toplam gelir ve giderlerle, mali açıklar konusunda tam ve ayrıntılı bir bilgi setini kamuoyuna sunması	61,1	100,0

II.3	Bütçe kanuna ilave edilen hükümlerle saydamlığa aykırı düzenlemelere gidilmesi ve bunun yaygınlık kazanması	37,9	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	39,2	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	14,5	100,0
II.6	Mali raporların düzenli olarak belli standartlarda yayınlanması ve bu konuda yasal bir yükümlülüğün varlığı	42,0	100,0
II.7	Bütçe ve bütçeye ekli dokümanların parlamentoya sunulduğu gün başta medya olmak üzere, sivil toplum örgütleri ve ilgili taraflarca elde edilebilmesi	44,9	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	54,7	100,0

Değerlendirme formunun en kapsamlı hazırlanan bölümlerinden biri olan kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi ilkesi endeks değeri genel endeks değerinin üstünde ama bir önceki endeksin 3,8 puan altında çıkmıştır.

Algılama, merkezi yönetim (bütçe kapsamındaki kuruluşlar, fonlar, bağımsız bütçeli kuruluşlar ve döner sermayeli işletmeler) yanında sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri kapsayan genel yönetim kapsamındaki kuruluşlar ve bunların faaliyetleri konusunda yeterli bilginin kamuoyuna sunulmadığı yönünde çıkmaktadır.

Gerek bir bütün olarak bütçenin gerekse kuruluş bütçelerinin anlaşılabilir biçimlerde hazırlanması ve/veya sunulması konusundaki problem analitik bütçe uygulamasına geçilmesine rağmen azalmamış aksine artmış gözükmektedir (yüzde 14,5). Burada son dönemde yaşanan gelişmelerin saydamlık konusundaki beklentileri yükseltmesinin de etkili olduğu düşünülmektedir.

Hükümetlerin ve/veya bütçeyi hazırlayan ve uygulayan kurumların sivil toplum örgütlerine süreç içinde açık olmaması sorunu ikinci endekste de devam ediyor şeklinde çıkmıştır. Bu konuda bir gelişme ve yaklaşım değişikliği görülmemiştir.

Önceki endeks değeri hesaplamasında olduğu gibi bütçe kanunlarına saydamlığa aykırı hükümler konulması yanında mali raporların kapsam ve standardizasyon problemleri bu endekste de devam eden sorun alanları olarak tanımlanmıştır.

iii. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık:

Mali karar alma sürecinin merkezi olan bütçenin hazırlama ve onaylanma sürecindeki açıklık endeks değeri yüzde 36,4 oranında çıkmıştır. Bu ilke endeks değerlerinin en düşük çıktığı ikinci ilke olmuştur.

5018 sayılı KMYMK'nun bütçe hazırlama sürecini mevcut kanuna göre kapsamlı bir şekilde düzenlemesi ve yeni mekanizmalarla güçlendirmesi mali saydamlık konusundaki beklentileri yükseltmiştir. 2004 yılında KMYKK kapsamında getirilen yeni yaklaşımın kısmen de olsa 2005 yılı bütçe hazırlama sürecine yansımaması aksine kanunun uygulamasının ertelenmesi notun düşük çıkmasında belirleyici olmuştur diye düşünülmektedir.

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

III	BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	36,4	100,0
III.1	Bütçe hazırlama sürecinde makro çerçevenin ve maliye politikası amaçları ile bütçe politikasının açık bir şekilde ortaya konması	38,8	100,0
III.2	Maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması	18,8	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	21,7	100,0
III.4	Bütçe hazırlanması sürecinde merkezi kuruluşlar arasındaki rol ve sorumlulukların açık olması ve koordinasyonun sağlanması	57,9	100,0
III.5	Personel istihdamı ve kamu alımları ile ilgili düzenlemelerin standart ve kamuya açık olması	44,4	100,0
III.6	Hazırlanan bütçenin ve eklerinin parlamentoya ayrıntıda sunulması ve parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması sürecinin açık olması	36,8	100,0

Maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması algılamanın en olumsuz çıktığı alt bölüm olmuştur (yüzde 18,8). Bu alt bölümü yüzde 21,7 gibi bir oranla bütçe hazırlanmasında kullanılan varsayımlardaki değişme ile harcama ve gelir

taahhütleri gibi mali risklerin istenen düzeyde açıklanmaması izlemiştir. 2004 yılı bütçe kanununun çıktıktan kısa bir süre sonra bütçenin ve ekonomik programın çerçevesini belirleyen varsayımların alınan kararlar nedeniyle geçerliliğini yitirmesi ve bu çerçevede bütçe kanununun değiştirilmesi olumsuz algılamının bu alt bölümde devam etmesine neden olmuştur.

Parlamentoya sunulan bütçelerin anlaşılabilir olmaması ile görüşülme ve onaylanma süreçlerinin açık olmaması konusundaki olumsuz algılama ikinci değerlendirmede de devam etmiştir.

iv. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık:

Yüzde 35, 4 değeri ile endeks değerinin en düşük çıktığı ilke bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde açıklık ilkesi olmuştur. Buradaki olumsuz algılama; yıl ortasında mali ve ekonomik yapının sistematik olarak güncelleştirilmesi ile vergi idaresinin politik etkilerden uzak olması ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlama da bulunması alt bölümlerinde çıkmıştır.

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

IV	BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	35,4	100,0
IV.1	Bütçe yayımlandıktan sonra kuruluşların ödenekleri kullanmasında önceden belirlenmiş kuralların olması	44,2	100,0
IV.2	Yıl içinde çıkarılacak olan mali raporların önceden belirlenmiş muhasebe ve mali raporlama standartlarına dayanması, kapsamlı ve zamanında çıkarılması	48,8	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)	17,4	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	54,1	100,0
IV.5	Vergi idaresinin yasal olarak politik etkilerden uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması	16,3	100,0
IV.6	Mali kontrol ve iç denetim sürecinin taraflar açısından (denetim yapan ve denetime tabi olan) önceden iyi tanımlanmış açık ve anlaşılır olması, iç denetim sonuçlarının elde edilebilir olması	31,6	100,0

Bir önceki endekse göre 2004 yılında vergi idaresinin politik etkilerden uzak olması ile mükellefle ve diğer ilgililerle olan ilişkileri konusundaki değerlendirme katılımcılar açısından hissedilir düzeyde olumsuzla dönmüş gözükmektedir (yüzde 16,3).

Kuruluşların bütçe yayımlandıktan sonra bütçelerini kullanmaları konusundaki belirsizlik ile etkin bir mali kontrol sistemine yönelik olarak iç kontrol sürecinin taraflar açısından iyi tanımlanmaması da devam eden sorunlar olarak görülmüştür.

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

Hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine yönelik olarak kesin hesapların kapsamlı ve anlaşılabilir bir şekilde raporlanması, parlamentoya sunulması ve mali sonuçların dış denetim düzeyindeki açıklık beşinci ilke kapsamında ölçülmeye çalışılmıştır. Bir önceki değerlendirmede düzey olarak en iyi çıkan bu ilke ikinci değerlendirmede almış olduğu puanın düşmesiyle sıralamada ikinci en iyi sıraya inmiştir.

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

V	KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	44,7	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	51,4	100,0
V.2	Kesin hesapların parlamentoda özel bir komisyon tarafından görüşülmesi ve bütçe ile hedeflenen programlarla gerçekleştirme sonuçlarının kesin hesaplar içinde raporlanması	42,0	100,0
V.3	Ulusal bir dış denetim kurumunun varlığı, denetim standartlarının önceden belli olması, kamuoyuna ve parlamentoya sürekli bilgi aktarılması	45,5	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	39,8	100,0

Bütçe program hedefleri ile gerçekleştirmelerin raporlanma düzeyi ve parlamento da kesin hesapların görüşülme süreci yetersiz görülmektedir. Kesin hesapları inceleyen bir komisyonun olmakla birlikte, bu komisyonun kesin hesaplar üzerindeki denetiminin bütçe

kesin hesaplarının raporlanmasındaki yetersizlikler ile birlikte beklenen etkinlik düzeyde olmaması ortak bir algılama olmuştur.

Yine, parlamentoya sunulan kesin hesapların ve dış denetim raporlarının elde edilebilir olması ve vatandaş tarafından anlaşılabilir formatlarda hazırlanmaması konusundaki sorun ikinci değerlendirmede de devam etmektedir.

vi. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik:

Mali verilerin kalitesi ve güvenilirliği kurumsal yapılar da dikkate alınarak altıncı ilke çerçevesinde ölçülmeye çalışılmıştır. Birinci endekse göre olumsuz algılamamanın hissedilir oranda yükseldiği ilkelerden birisi de burası olmuştur.

Mali tahminlerin, makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modellerin, varsayımların ve bunlar üzerinde yapılan değişikliklerin yeterince açık ve elde edilebilir olmaması yanında güvenilirlik konusunda sistematik çabaların olmaması da bu ilkenin yüzde 40'ın altına düşmesinde belirleyici olmuştur.

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

VI	MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	39,6	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	42,2	100,0
VI.2	Harcama ve gelir tahminlerinin gerçekçi ve güvenilir olması	39,8	100,0
VI.3	Mali tahminlerle makro projeksiyonların hesaplanmasında kullanılan modelin ve varsayımların açık olması, modelin ve varsayımların içsel tutarlılıklarının bağımsız kuruluşlar tarafından değerlendirilmesi	32,6	100,0
VI.4	Makro parametreler ile mali tahminlerin hesaplanmasında kullanılan tanımlamaların değişmesi durumunda bu değişimin hemen kamuoyuna açıklanması	43,8	100,0

II.3 Endeksin Ekonomik Program Öncesi ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Sonrası Simüle Değerleri

Değerlendirme formunun ileriye ve geriye simüle edilerek doldurulma imkanı da bulunmaktadır. Buradaki temel amaç, son dönemde atılan adımların ve uygulamaya konan politikaların mali saydamlığı ne düzeyde etkilediğinin ve etkileyeceğinin hesaplanmaya çalışılmasıdır.

Buna yönelik olarak ilk raporumuzda endeks soru formunun 2000 yılı başında doldurulması halinde görünümün ne olacağı konusunda bir çalışmada bulunulmuştur. Buna göre seçilmiş değerlendirme formları üzerinden yapılan hesaplamada endeks değeri yüzde 37,6 düzeyinde çıkmıştır.

2000 yılından itibaren uygulamaya konulan politikaların etkisiyle birlikte program öncesi döneme göre endeks değeri yüzde 17'lik bir artışla yaklaşık 6-7 puan arasında bir iyileşme göstermiş ve yüzde 44,1 oranına çıkmıştır. Artış oranı veya iyileşme düzeyi katılımcıların algılamalarına göre farklı sonuçlar verecek olmakla birlikte bu dönemde kategoriler arasında 2003 yılı sonuçları esas alındığında 5-10 puan arasında bir iyileşmenin olduğunu bize göstermektedir.

Buna karşılık, 2004 yılı algılaması 2003 sonuna göre daha düşük bir düzeye indiği için mali saydamlık alanında önemli düzenlemelerin yapıldığı bir dönemde beklenmeyen bir geriye gidişin yaşandığını söylemek mümkündür. İzleyen tablo hem bu gözlemi yapmamız hem de mali saydamlık alanında oldukça önemli olduğuna inanılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun uygulanmaya konması halinde ulaşılabilecek endeks değeri bize göstermesi açısından önemli görülmektedir. Buna göre eğer KMYK kanunu istenen düzeyde uygulamaya konulduğunda endeks değerinin ilk anda 15-20 puan gibi önemli bir artışla yüzde 60 düzeyine ulaşacağı hatta aşacağı beklenmektedir.

Tablo 8. Program Öncesi ve 5018 Sonrası Dönem Karşılaştırması (%)

	Program Öncesi	2003 Sonu	2004 Sonu	Kanun Sonrası
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	37,6	44,1	40,6	60,2
I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	38,3	43,6	46,4	52,4
II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	33,1	45,1	41,3	62,3
III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	32,8	40,1	36,4	62,7
IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	35,8	41,7	35,4	61,3
V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	45,1	49,7	44,7	66,0
VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	40,3	44,3	39,6	56,2

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun (KMYK) yasalastıktan sonraki uygulama süreci büyük önem taşımaktadır. Bu kanunun yasalasmasıyla birlikte 2005 yılından itibaren uygulamaların hedeflenen düzeyde gerçekleşmesi endeksi yukarıya doğru yükseltecektir. Nitekim ileriye yönelik olarak ilk raporda yaptığımız simülasyonda 2005 yılında² uygulamasına geçecek olan kanunun öngördüğü düzenlemeler hedeflenen düzeyde yerine getirildiğinde endeks değeri yüzde 55-60 arasında çıkmaktadır. Dolayısı ile atılacak her yeni adım ve uygulamaya koyulacak olan her yeni düzenleme ile birlikte endeksin yükselmesi olasılık dahilindedir.

Ancak, 2005 yılı bütçe tasarısına konulan hükümlerle 5018 sayılı kanunun özellikle uygulamaya yönelik maddelerinin bir yıl ertelenmesi öngörülmektedir. Mali saydamlık açısından yasanın sisteme getireceği iyileşmeleri ertelenmesi nedeniyle yasanın uygulanma niyetinin sorgulanması ikinci endeks değerinin düşük çıkmasında etkili olmuştur. Bu durum, 5234 sayılı Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapan Kanunda yer alan ve bütçe uygulamasında bütçe dışı işlem yapma konusunu sürekli kılmaya yönelik düzenlemelerle birlikte değerlendirildiğinde 2005 yılı bütçe uygulaması ile 2006 yılı bütçe hazırlıkları mali saydamlık açısından çok daha fazla dikkatle izlenmesi gereken yıllar haline gelmiş bulunmaktadır.

² 5018 sayılı KMYK Kanunu 83 maddeden oluşmaktadır (ayrıca 14 geçici madde bulunmaktadır. Dört madde (30,66,67 ve 80) yayımı tarihinde, iki madde (81 e bendi ve geçici 6) 1.1.2004 tarihinde, geri kalan maddeler ise 1.1.2005 tarihinde uygulamaya geçecektir. 30 uncu maddede yer alan merkezi yönetim kapsamındaki kuruluşların ilk altı ay bütçe uygulama sonuçlarını ve gelecek altı aya ilişkin beklentilerini kamuoyuna açıklamaları dışında mali saydamlıkla ilgili bütün hükümler 2005 ve sonrasına ilişkindir.

III. Sonuç ve Değerlendirme

Uygulanan son dönem ekonomik programlarla getirilen düzenlemeler mali saydamlık konusunda belli düzeyde bir iyileşme sağlamakla birlikte hem ilk değerlendirme sonucu hem de ikinci değerlendirmede katılımcıların ortak algılaması bu alanda hala atılması gereken önemli adımlar olduğu yönünde çıkmıştır.

Mali yönetimin güçlenmesi, demokrasinin kalitesinin yükselmesi ve mali etkinlik çabaları çerçevesinde mali saydamlık özellikle yapısal nitelikli reformların uygulamaya konulma başarısı açısından da 2005 yılının 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, sunması ve özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulaması ile ilgili niyetlerini daha açık olarak izah etmesi gerektiği anlaşılmaktadır.