

**TÜRKİYE DE BÜTÇE SAYDAMLIĞI VE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ALGILAMA  
DÜZEYİNİN ÖLÇÜLMESİ**

**Cumhur DÜLGER**  
**(Doktora Tezi)**  
**Eskişehir-2007**

**TÜRKİYE DE BÜTÇE SAYDAMLIĞI VE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ALGILAMA  
DÜZEYİNİN ÖLÇÜLMESİ**

**Cumhur DÜLGER**

**DOKTORA TEZİ**

**Maliye Teorisi Anabilim Dalı**

**Danışman: Prof.Dr. Engin ATAÇ**

**Eskişehir**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Şubat 2007**

**DOKTORA TEZ ÖZÜ****TÜRKİYE DE BÜTÇE SAYDAMLIĞI VE BÜTÇE SAYDAMLIĞI  
ALGILAMA DÜZEYİNİN ÖLÇÜLMESİ****Cumhur DÜLGER****Maliye Teorisi Anabilim Dalı****Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şubat 2007****Danışman: Danışman: Prof.Dr. Engin ATAÇ**

On yıldan daha fazla süredir, globalleşme akımıyla, daha demokratik ve devletlerin bütçelerinde kamu çıkarını öne çıkaran hesap verebilir bir devlet anlayışına yönelindiğini söyleyebiliriz. Bir ülkenin bütçe belgesi devletin siyasi eğilimlerini, bu eğilimlerin önceliklerini ve etkilerini tam anlamıyla kamu kesimi tarafından hesaplanmasına izin vermelidir. Ayrıca, bütçe belgeleri, herhangi bir mali risk taşıyan uygulamaları da halka göstermelidir. Toplumun bütçe belgesinin geniş bir kısmına ulaşabilmesi için mali hesap verilebilirliğinin sağlamış devletin yapacağı borçlanmalarda tam sivil toplum katılımının sağlanması gereklidir. 1990'lı yılların sonundaki oluşan uluslararası mali krizler bütçe saydamlığının önemini uluslararası toplumların dikkatine yöneltmiştir. IMF'in sorumluluğunda, Mali Saydamlık ve İyi Uygulamalar Tüzüğü adındaki belge üye ülkelerin katılımıyla gelecek yıllardaki mali krizlere karşı 1999 yılında isteğe bağlı bir program olarak bu kuruluş tarafından geliştirilmiştir. Bu duruma ilaveten Uluslararası Bütçe Projesi (UBP) adındaki kuruluş bütçe saydamlığının uygulamasında ve saydamlığın sağlanmasının tartışılmasına katkıda bulunmuştur. Bütçe saydamlığı, bütçe ilkelerine ve politikalarına halkın katılımını sağlamaktadır. Saydamlık özellikle altyapı yatırımları, kırsal kesimdeki kamu harcamaları ve eğitim gibi bütçe harcamalarını ağırlıklı olarak yapan ülke ekonomileri için kritik bir önem içermektedir. Sonuç olarak; saydamlık, devlet ve halk arasındaki ilişkinin güçlendirilmesini amaçlayan ülkelerde demokrasinin sağlanması için en önemli kavramlardan biridir.

## ABSTRACT

Over the past decade, the global movement toward more democratic and accountable government has led to increased public interest in government budgets. A country's budget documents should allow the public to evaluate fully a government's policy intentions, its policy priorities, and their implementation. Moreover, budget documents should also show the public their fiscal positions and any risky financial activities. Public access to a comprehensive set of budget documents is essential for ensuring that the government is financially accountable and that civil society can participate fully in debates about policy trade-offs and priorities. The international financial crises of the late 1990s drew the attention of the international community to the importance of budget transparency. IMF to respond by establishing a voluntary program in 1999 to guard against future crises by assessing the adherence of member countries to its Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Additionally, the International Budget Project (IBP) has worked to contribute to the international debate on transparency by providing an independent, nongovernmental assessment of government practices related to budget transparency. The IBP developed the Open Budget Questionnaire to help civil society organizations evaluate the transparency of their government's budget and advocate for increased public access to budget information. Budget transparency ensures that members of the public can participate in a meaningful way in the processes that set policy and budget priorities. Transparency is especially critical for countries with economies heavily dependent budget expenditures like education, rural district expenditures, and infrastructure expenditures. In a world, transparency is also utter important for establishing democracy in countries where are trying to make strong relations between citizens and government.

**JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI**

Cumhur DÜLGER'in “ *Türkiye de Bütçe Saydamlığı ve Bütçe Ssaydamlığı Algılama Düzeyinin Ölçülmesi* ” başlıklı tezi, .../.../2007 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Maliye Anabilim dalında Doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

	<b><u>Adı Soyadı</u></b>	<b><u>İmza</u></b>
Üye (Tez Danışmanı)	: Prof.Dr.Engin ATAÇ	.....
Üye	: Prof.Dr.Nihat FALAY	.....
Üye	: Prof.Dr.Mustafa Özer	.....
Üye	: Yard.Doç.Dr.Tayfun MOĞOL	.....
Üye	:	

**Prof.Dr.Nurhan AYDIN**  
**Anadolu Üniversitesi**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü**  
**Enstitü Müdürü**

## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖZGEÇMİŞ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	viii
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### SAYDAMLİK VE MALİ SAYDAMLIKLA İLGİLİ TANIM VE AÇIKLAMALAR

<b>1.</b>	<b>SAYDAMLİK VE MALİ SAYDAMLİK KAVRAMLARI.....</b>	<b>2</b>
	1.1. Saydamlık Kavramı ve Mali Saydamlık Kavramı.....	2
	1.1.1. Saydamlık Kavramı.....	2
	1.1.2. Mali Saydamlık Kavramı.....	6
	1.1.3. Tarihsel Süreç.....	6
	1.1.3.1. Evrensel Maliye Anlayışı İle Bütçe Anlayışı ve İlkelerinin Gelişiminde Saydamlık ve Mali Saydamlık Kavramı.....	7
	1.1.3.2. Günümüzde Saydamlık, Mali Saydamlık Anlayışı ve Tartışmaları.....	15
	1.2.1. Mali Saydamlık Kavramının Önemi ve Kamusal Saydamlık Kavramı.....	21

<b>1.2.2. Kamusal Saydamlık Kavramıyla İlgili Olarak Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü.....</b>	<b>24</b>
<b>1.2.2.1. Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü (MİUT) Nedir? .....</b>	<b>24</b>
<b>1.2.2.2. MİUT Maddeleri.....</b>	<b>28</b>
<b>1.2.2.2.1. Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması.....</b>	<b>28</b>
<b>1.2.2.2.2. Bilginin Kamuya Açık Olması .....</b>	<b>31</b>
<b>1.2.2.2.3. Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlamasının Açık Olması.....</b>	<b>34</b>
<b>1.2.2.2.4. Ulusal Denetim ve İstatistik Organların Bağımsız Olması.....</b>	<b>36</b>
<b>2. FARKLI ÜLKELERDE MALİ SAYDAMLIK UYGULAMA VE DÜZENLEMELERİ.....</b>	<b>37</b>
<b>2.1. İngiltere.....</b>	<b>37</b>
<b>2.2. Amerika Birleşik Devletleri.....</b>	<b>43</b>
<b>2.3. Hindistan.....</b>	<b>52</b>
<b>2.4. Yeni Zelanda .....</b>	<b>59</b>

## İKİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE SAYDAMLIĞI VE BÜTÇE SAYDAMLIĞIYLA İLGİLİ TANIM VE AÇIKLAMALAR

<b>1. BÜTÇE SAYDAMLIĞI.....</b>	<b>67</b>
<b>1.1. Parlamenter Demokrasilerde Bütçe Hakkı Kavramı ve Tarihsel Süreç.....</b>	<b>67</b>
<b>1.2. Kamu Harcamalarının Belirlenmesine Katılım.....</b>	<b>83</b>
<b>1.2.1. Kamu Harcamalarının Belirlenmesine Katılımda Bütçe Hakkı Kavramına Bağlı Yeni Bir Kavram: İyi Yönetişim.....</b>	<b>83</b>
<b>1.2.2. İyi Yönetişim İlkeleri.....</b>	<b>87</b>
<b>1.2.3. Kamu Yönetişimi Kavramı.....</b>	<b>91</b>
<b>1.2.4. İyi Yönetişim ve Ekonomik Kalkınma Arasındaki İlişki..</b>	<b>97</b>
<b>1.2.4.1. İyi Yönetişim Mikro Kapsamı.....</b>	<b>97</b>
<b>1.2.4.2. İyi Yönetişim Makro Kapsamı.....</b>	<b>99</b>
<b>2. İYİ YÖNETİŞİM VE EKONOMİK İSTİKRARI SAĞLAMA VE BÜTÇE SAYDAMLIĞI İLİŞKİSİ.....</b>	<b>106</b>
<b>2.1. Bütçe Saydamlığı Tanım ve Tarihsel Süreç.....</b>	<b>106</b>
<b>2.2. Farklı Ülkelerde Bütçe Saydamlığı Uygulamaları.....</b>	<b>109</b>
<b>2.2.1. ITP İndeksine Göre Arjantin de Bütçe Saydamlığı.....</b>	<b>110</b>



2.2.2. ITP İndeksine Göre Kolombiya da Bütçe Saydamlığı.....	115
2.2.3. ITP İndeksine Göre Meksika da Bütçe Saydamlığı.....	117
2.2.4. ITP İndeksine Göre Peru da Bütçe Saydamlığı.....	123

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE MALİ SAYDAMLIK, BÜTÇE SAYDAMLIĞI ve TÜRKİYE'DE FARKLI MALİYE ÖRGÜTLERİNDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ALGILAMA DÜZEYİNİN ÖLÇÜLMESİ

1. MALİ SAYDAMLIK VE TÜRKİYE.....	126
1.1. Tarihsel Süreç.....	126
1.2. Avrupa Birliğine Katılım Sürecinin Türkiye İçin Etkileri ( Koşullar) ve Mali Saydamlık.....	139
1.3. Türk Bütçe Sisteminde Uygulamalar.....	151
1.4. Kamu Mali Yönetiminde Reform Çalışmaları ve Getirilen Yenilikler.....	152
2. IMF İYİ UYGULAMALAR TÜZÜĞÜNE BAĞLI OLARAK TÜRKİYE'DE MALİ SAYDAMLIK	
2.1. Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması.....	155

2.2. Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması.....	161
2.3. Bilginin Kamuya Açık Olması.....	165
2.4. Ulusal Denetim ve İstatistik Organlarının Bağımsız Olması.....	165
<b>3. TÜRKİYE'DE BÜTÇE VE BÜTÇE SAYDAMLIĞININ ÖLÇÜLMESİ</b>	
3.1. Türkiye'de Mevcut Bütçe.....	169
3.2. Türkiye'de Bütçe Saydamlığının Ölçülmesi.....	175
3.2.1. Bütçe Saydamlığının Ölçülmesi Tanımı ve Türkiye'de Farklı Bütçe Saydamlığı Ölçme Yöntem ve Sonuçları.....	175
3.2.2. Anand Rajaram'a Göre Türkiye'de Mali Saydamlık.....	178
3.2.3. Ferhat Emil ve H.Hakan Yılmaz'a Göre Türkiye'de Mali Saydamlık.....	183
3.3. Türkiye de Bütçe Saydamlığı Algılama Düzeyinin Belirlenmesi....	188
3.3.1. Açık Bütçe Anketi (ABA) Göre İki Farklı İlde ve Aynı İldeki İki Farklı Maliye Örgütünde Bütçe Saydamlığı Algılama Düzeyleri.....	188
3.3.2. Analitik Hiyerarşi Sürecine (AHS) Kullanılarak İki Farklı İlde ve Aynı İldeki İki Farklı Maliye Örgütünde Ankette Uygulanan Soru Gruplarının Bütçe Saydamlığı Açısından Belirlenen Kriterlere Göre Önem Derecelerinin Belirlenmesi.....	223

## GİRİŞ

Küreselleşme olarak toplumların sosyo, ekonomik ve kültürel yaşamlarında çok farklı değişiklikler sağlamaktadır. Kamu yönetimiyle ilgili kavramlar da bu değişikliklerden etkilenmektedir. Toplumdaki bireylerin etkili ve kaliteli kamu hizmeti talep etmeleri ve kamu kurumlarının bu talepleri karşılamada başarısız olmaları, kamu hizmetlerinin bireyler açısından yavaş, kalitesiz, pahalı ve ulaşılamaz olmalarına neden olmuştur. Kamu harcamalarının artması, etkin olmayan mali sistem kamu yönetiminde değişimi zorlayıcı unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır. Çağdaş kamu yönetimi saydamlık, açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, esneklik, kamu kaynaklarının kullanımında stratejik planlama, etkinlik ve verimliliği zorunlu kılmaktadır.

Devletlerin yeterli kaynak ve kapasiteye sahip olmaması, bu sürece toplumdaki bireylerin katılımıyla ilgili bir yaklaşımının ortaya çıkmasını ve uygulanmasını sağlamıştır. Bu yaklaşımın olduğu sistemde toplumdaki farklı aktörler kaynak ve güçlerini işbirliği yoluyla bir araya getirilerek kamu hizmetlerinin daha etkili olarak gerçekleşmesini sağlayabilmektedir.

Ayrıca, devletin görev ve yetkilerinin yeniden tanımlanması çok uzun süredir felsefi, ekonomik ve siyasi alanda tartışılan konuların başındadır. Fakat özellikle 1980'li yıllardan sonra kamu kaynaklarının gittikçe azalması bununla ters olarak kamu harcamalarının sürekli ama daha önemlisi niteliği değişerek artması bu tartışmaların devletin fonksiyonlarının tartışıldığı bir şekle dönüşmesini sağlamıştır. Devletin fonksiyonları bu süreçte yeniden şekillenmiştir. Bunun sonucu, kamu yönetimi yeniden ele alınmış ve öncekinden farklı bir fonksiyon olarak tanımlanmaya çalışılmıştır. Bu sürecin güçlenmesi ve gündemde kalmasını, sadece kamu harcamalarının artması ve niteliğinin değişmesi değil, meydana gelen ekonomik ve siyasal krizler de bu süreci etkilemiştir. Tüm bu gelişmeler sonucunda yeni kavramlar ortaya atılmış ve tartışılmaya başlanılmıştır. İyi yönetim bu kavramların başında gelmektedir. İyi yönetim katılımcı demokrasi, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, sorumluluk, uzlaşma arayışı, eşitlik, etkinlik, hesap verilebilirlik ve stratejik planlama kavramlarından oluşmaktadır. Bunların tamamı bir araya

geldiğinde iyi yönetim kavramı ortaya çıkmaktadır. Bu unsurların birinin olmaması tanımın gerçekleşmemesini sağlayacaktır. Fakat yine de en temel unsur nedir? diye sorulursa şüphesiz bunun cevabı katılımcı demokrasidir. Katılımcı demokrasinin olması özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının bu süreçte sorumluluklarını yerine getirmelerini sağlayacak tek unsurdur.

Saydamlık devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların sonucunu görebilmek için gereken bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunması şeklinde tanımlanırsa, son yıllarda bu kavram devlet yönetiminde mali saydamlığın, bütçe saydamlığının ve hesap verilebilirliğin iyi bir kamu yönetimi için zorunlu kavramlar olmasını sağlamaktadır . Saydam olmayan devletlerin ekonomik krizlerle karşı karşıya gelme risklerinin daha yüksek olduğu kanıtlanmış bir gerçektir. 1997 Asya krizi ve 2001 Türkiye ekonomik krizleri bu açıklamaya en iyi iki örnektir. Mali saydamlık ve bütçe saydamlığı özelliklerini taşımayan ülkelerin saydam olamamalarının maliyeti sadece o ülkelere değil dünyada yaşayan insanlara da ödetilmektedir. Özellikle 1997 yılında Tayvan da meydana gelen ekonomik krizin 1999 yılında Rusya krizinin takip etmesi bu yakın ilişkinin sunucudur. Kısaca kaybedebler aslında tüm dünya uluslarıdır.

Yöneten ile yönetilen ayrımında geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak toplumdaki bireyi öne çıkaran, onu temel alarak ve onu kamunun ortağı durumuna getiren iyi yönetim kavramı, Avrupa Birliği sürecinde olan Türkiye için daha çok demokratik bir yaşam şeklini ifade ettiğini söyleyebiliriz. Fakat yalnızca kavramın kullanılması ya da tartışılmasının kamu yönetiminde iyileşme sağlayamayacağı açıktır. İyi Yönetişim kavramını yeni bir yönetim kültürü ya da bir demokrasi kavramı olarak anlamak gerekmektedir.

Ayrıca sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanabilmesi için ülkede makro ekonomik istikrarın sağlanması ve devletin faaliyetlerinin tüm unsurları ile bilinmesi gerekmektedir. Bu bilgilere ulaşabilmenin şartı ise mali saydamlığın sağlanmasıdır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasıyla hukuksal dayanağını bulan saydamlık kavramı içerisinde yer alan bütçe saydamlığı kavramını değerlendirmektir. Bu kavramın değerlendirilmesinde bütçe saydamlığı algılaması kavramı uygulamaya dahil olan farklı üç maliye örgütünde belirlenmiştir. Bu belirlemede matematiksel iki modelden yararlanılmıştır.

Bu kapsamda çalışmada üç bölüm yer almaktadır.

Birinci bölümde, saydamlık ve mali saydamlık kavramları ve bu kavramla ilgili temel teorik yaklaşımlar yapılmıştır. Ayrıca tarihsel süreç açıklanmış ve farklı ülkelerdeki mali saydamlık uygulamalarının tarihsel gelişimi ve mevcut uygulamalar açıklanmıştır.

İkinci bölümde bütçe saydamlığı kavramı ve bu kavramla ilgili temel açıklamalar yapılmıştır. Ayrıca bütçe hakkı kavramının tarihsel süreci ve bütçe saydamlığıyla bütçe hakkı kavramı arasındaki ilişki ortaya konulmuştur. Bu bölümde bütçe saydamlığının sağlanmasında en önemli kavram olan iyi yönetim kavramı da açıklanmıştır. Birinci bölümde olduğu gibi farklı ülkelerdeki bütçe saydamlığı uygulamalarının tarihsel gelişimi ve mevcut uygulamalar açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde birinci ve ikinci bölümde açıklanan kavramların Türkiye uygulaması anlatılmıştır. Ayrıca üçüncü bölümde Türkiye’de ki bütçe saydamlığının belirlenmesinde aynı ildeki iki farklı ve farklı bir ilde toplam üç farklı maliye örgütünde açık bütçe anketi uygulaması yapılmış ve sonuçları değerlendirilmiştir. Ayrıca açık bütçe anketi sonuçları ek bir program olarak kullanılan Açık Bütçe Anketi (ABA) modeliyle değerlendirilmiş ve uygulama yapılan maliye örgütlerindeki bütçe saydamlığı farklı açıdan değerlendirilerek sonuçlar açıklanmıştır.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### SAYDAMLIK VE MALİ SAYDAMLIKLA İLGİLİ TANIM VE AÇIKLAMALAR

#### 1. SAYDAMLIK VE MALİ SAYDAMLIK KAVRAMLARI

##### 1.2. Saydamlık Kavramı ve Mali Saydamlık Kavramı

###### 1.1.1. Saydamlık Kavramı

Şeffaflık kelimesi Arapça kökenli bir kelimedir ve dilimizde sıfat olarak kullanılmaktadır.<sup>1</sup> Bu kelime aynı zamanda İngilizce deki “transparency” kelimesinin karşılığıdır. Bu kelimenin temeli ise Latince’ye dayanmaktadır<sup>2</sup>. Latince, trans=to beyond (Türkçe’de edat olarak ötede, öteye, ötesine, ötesinde anlamında)<sup>3</sup> ve parere ya da apparere =to appear (Türkçe’de fiil olarak gözükmek; belirlemek ; meydana çıkmak, zuhur etmek; aşikâr olmak, belli olmak anlamında)<sup>4</sup> kelimelerinden gelmektedir.<sup>5</sup> Aynı kelime Fransızca’da “transparent” ve Almanca’da ise

---

<sup>1</sup> Harun Cansız, “Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı:1, (Temmuz-2000), s. 268.

<sup>2</sup> Cansız, **a.g.e.**, s. 267.

<sup>3</sup> Bettina L. Knapp, “ J.M.G. Le Clezio's Desert: The myth of transparency”, **World Literature Today**, (Autumn 97), Vol. 71 Issue 4, p703, 6p., <http://weblinks1.epnet.com/citation.asp?> (Erişim Tarihi: 12.08.2005).

<sup>4</sup> [http://www.seslisozluk.com/?word=appear&go\\_search=Search](http://www.seslisozluk.com/?word=appear&go_search=Search), (Erişim Tarihi:12.08.2005).

<sup>5</sup> Bettina L. Knapp kaynak gösterilerek benzer açıklama yapan bir kaynağa daha rastlanılmıştır. Filiz Şalçı, “Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın Sisteme Olumlu ve Olumsuz Etkilerinin Değerlendirilmesi”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl:2005, sayı:3 Dönem:3. <http://www.sosbil.gazi.edu.tr/edergi/makale.php?Makale=14>. (Erişim tarihi: 12.08.2005). Bu kaynaktaki kullanımın Harun Cansız’ın kullanımından hiç bir farkı yoktur. Fakat, “to beyond” kelimesi her iki kaynaktaki da belirtildiği gibi Türkçe karşılığında “öte” anlamından çok daha geniş anlamlara gelebilmektedir. Örneğin bu kelime, -den ötede; dışında; -den çok; z. fazla; daha ileri., ölüm sonrası yaşam, ötede/öteye, ileri. ötesinde. ötesine. ... sınırlarının dışında. -den başka. -ın dışında. -den daha geç/sonra, aşırı anlamlarını da ifade etmektedir.

[http://www.seslisozluk.com/?word=appear&go\\_search=Search](http://www.seslisozluk.com/?word=appear&go_search=Search), (Erişim Tarihi: 12.08.2005).

“transpa’rent”<sup>6</sup> olarak ifade edilmektedir. Saydamlık ya da şeffaflık kavramları Türkçe’de aynı anlamda kullanılan kelimelerdir. Bu kelimelere bağlı olarak, saydamlama ya da şeffaflaştırma, saydamlamak ya da şeffaflaştırmak ve saydamlaştırma ya da şeffaflaştırma kelimeleri de aynı anlamda kullanılmaktadır.<sup>7</sup> Bu çalışmada şeffaflık yerine saydamlık kelimesi kullanılacaktır. Türkçe’de saydam kelimesinin iki farklı anlamı vardır.<sup>8</sup> Bu anlamlardan birincisi, içinden ışığın geçmesine engel olmayan (cisim) dir. İkinci anlamı ise, her işlemi görülebilen, göz önünde olan, gizli saklı olmayan, açık seçik ve belirginliktir.<sup>9</sup> Farklı çalışmalarda saydamlık farklı şekilde tanımlanmıştır. Örneğin, İzak Atiyas ve Şerif Sayın saydamlığı, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için uyguladığı politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır şeklinde tanımlamaktadır.<sup>10</sup> Diğer bir çalışmada saydamlık, şimdiye kadar yalnızca kamu yönetiminin elinde olan resmi belge ve bilgilere vatandaşlarında kolayca ulaşabilme hakkına sahip olmaları anlamında kullanılmaktadır.<sup>11</sup> Başka bir çalışmada ise saydamlık, sadece açıklık anlamını taşımayan, aynı zamanda basitlik ve anlaşılabilirliktir. Ayrıca saydamlık, hükümetin yapısının, fonksiyonlarının, politikalarının, planlarının ve hedeflerinin kamuoyuna açık olması olarak tanımlanmaktadır.<sup>12</sup> Başka bir çalışmada saydamlık, siyasi ve genel anlamda ikiye ayrılarak şu şekilde tanımlanmıştır<sup>13</sup>: Siyasi anlamda saydamlık, hükümetlerin sağladığı bilgi sayesinde vatandaşların hükümet politikaları konusunda ne kadar bilgi sahibi olabildikleridir.<sup>14</sup> Genel olarak saydamlık ise,

---

Aynı şekilde “to appear” kelimesi de, bizzat veya vekil vasıtasıyla mahkeme huzuruna çıkmak, ispatı vücut etmek.,varmak. gelmek. gibi görünmek. izlenimini vermek. bulunmak. var olmak, meydana çıkmak anlamlarına da gelmektedir.

[http://www.seslisozluk.com/?word=appear&go\\_search=Search](http://www.seslisozluk.com/?word=appear&go_search=Search), (Erişim Tarihi:12.08.2005).

<sup>6</sup> Cansız, a.g.e., s.268.

<sup>7</sup> Nijat Özön, **Büyük Dil Kılavuzu**, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, (Yapı Kredi Yayınları, 1995), s.666.

<sup>8</sup> Nejat Püsküllüoğlu, **Türkçe Sözlük**, (Doğan Kitap A.Ş., 1. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, 1995), s.1319.

<sup>9</sup> A.g.e., s.1319

<sup>10</sup> İzak Atiyas, Şerif Sayın, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”,

[www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_kamu\\_maliye.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php), s.1, (Erişim Tarihi 24.10.2003).

<sup>11</sup> **Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet Kayıtlı Ekonomi**, (İstanbul: İstanbul Sanayi Odası, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Şubesi, Mart 2001).

<sup>12</sup> “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Çalışma Raporu, Saydam ve Temiz Türkiye İçin El Ele!”, [www.hazine.gov.tr/saydam.htm](http://www.hazine.gov.tr/saydam.htm), s.3, (Erişim Tarihi :5.3.2002).

<sup>13</sup> Ayşe Dönmezer, “Kamu Sektöründe Yolsuzluk, Saydamlık ve Hesap Verilebilirlik”, [www.saydamlık.org/kibris\\_ayse\\_dosyalar/slide0001.htm](http://www.saydamlık.org/kibris_ayse_dosyalar/slide0001.htm), (Erişim tarihi:10.08.2005).

<sup>14</sup> Dönmezer, a.g.e., s.2.



kredilerin yatırımcılarca kullanımı, kredi kullananların kredibilitesi, hükümetin kamu hizmetleri sunumu ve uluslararası kuruluşların faaliyetleri hakkında doğru zamanda, güvenilir ekonomik, sosyal ve politik bilginin artan biçimde akışının sağlanması şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>15</sup> Ann M. Florini'ye göre saydamlık, aynı zamanda bu kelimenin kullanım amacında yatmaktadır. Saydamlık, ilgili kurumlar tarafından değerlendirilmesi yapılmış bilgilerin tanımlamalara uygun olarak yayınlanabilmesidir. Yani görevli kurumların performans ve politikalarının vatandaşlar ve piyasalar tarafından değerlendirilmesi için ele alınmasıdır.<sup>16</sup> Daniel Kaufmann' a göre ise saydamlık, bütün bu konuyla ilgili paydaşların ulaşabileceği ve bulabileceği güvenilir olan ekonomik, sosyal ve siyasal bilgilerin zamanında akışını ifade etmektedir.<sup>17</sup> Kaufmann'a göre bu tanımdan daha çok saydamlığı oluşturan verimli ve akışkan bilginin olmasını sağlayan unsurlar da önemlidir. Bu unsurlar, faydalanma hakkı<sup>18</sup>, süreklilik, ilgili olma ve kaliteli olmasıdır.<sup>19</sup> Daniel Kaufmann ve Tara Vishwanath yaptıkları bir çalışmada saydamlığın tanımlanmasında yukarıda sayılan unsurların zorunlu olmasının yanında, bu kavramların açıklamalarının konulmasının “saydamlığın” tanımlanmasında gerekliliğini ortaya koymuşlardır. Faydalanma hakkı, kanun ve düzenlemeleri kapsamaktadır ve öncelikler arasındadır. Yazarlara göre bilgilendirme ulaşılabilir ve kesinlikle de faydalanılabilir olmalıdır. Kurumlar ve ilgili oluşumlar bilginin akışkanlığını sağlayacak bir biçimde olmalıdır. Bilgi, faydalanma hakkı kavramı için tüm konuları eşit kapsamalıdır. Bilgi ayrıca konularla da ilişkilendirilmiş olmalıdır. Bunun sağlanması zordur. Nitelik ve güvenilirlik ise sürekliliği de içine alan bir kavram olarak bilginin açık, basit ifadelerle zamanında ve tam olarak sunulmasını ifade etmektedir.<sup>20</sup> Bu çalışmada

<sup>15</sup> Dönmezer, **a.g.e.**, s.2.

<sup>16</sup> Ann M. Florini, “Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency”, [www.worldbank.org/research/ abcde/washington\\_11/pdfs/florini.pdf](http://www.worldbank.org/research/abcde/washington_11/pdfs/florini.pdf), s.5, (Erişim Tarihi: 9.8.2002).

<sup>17</sup> Daniel Kaufmann, “Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance”, The World Bank, [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance), s.5, (Erişim Tarihi 11.2.2002).

<sup>18</sup> “Access” kelimesi, faydalanma hakkı anlamının yanında “erişim hakkı” olarak ta kullanılabilir. Daniel Kaufmann bu kelimeyi saydamlık kavramının tanımlanmasında kullanırken, “ayrım yapmama, fark gözetmeme” (non-discrimination) ile kullanılmasının kelimenin daha anlaşılır olmasını sağlayacağını belirtmektedir. **A.g.e.** s.5.

<sup>19</sup> **A.g.e.** s.5.

<sup>20</sup> Bu çalışma da Daniel Kaufmann'ın, “Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance” makalesinde belirttiği ve saydamlık kavramının parçalarından farklı ama “kapsadığı unsurlar” olarak belirtilen; Faydalanma hakkı (access), kapsamlı olma

“saydamlık” kelimesinin anlamı ve kullanım amacı Türkçedeki ikinci anlamıyla yani, “birey ve siyasal otorite” arasındaki ilişkiyi ve siyasal katılımı yeniden tanımlayan biçimde ele alınmaktadır. Bu açıklamalara bağlı olarak saydamlıkla ilgili bir tanım yapacak olursak, saydamlık; temsili demokrasilerde karşılıklı etkileşime dayalı, devletin fonksiyonlarıyla ilgili hızlı, güvenilir, doğru, etkin, açık, anlaşılır, sürekliliği olan bilgi, karar ve eylemlere paydaşlar<sup>21</sup> tarafından sıfır ya da çok az bir maliyetle ulaşmayı açıklayan bir kavramdır diyebiliriz. Bu tanımdaki en önemli unsur temsili demokrasi kavramıdır. Saydamlık konusunu tartışıp, anlayıp ve açıklayabilmek için temsili demokrasilerde devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişkiyi basit bir düzenlemeyle belirtip tanımlamak gerekmektedir.<sup>22</sup> Temsili demokratik sistemlerde devletin temel amacı kamu yararına mal ve hizmetleri üretmektir. Vatandaşlar devlet kuruluşlarına, politikacılar ve bürokratlara kamu yararına mal ve hizmet üretmeleri için “belli sürelerle bağlı olarak” yetki verir. Diğer bir deyişle, kamu politikası üretme, hangi mal ve hizmetlerin üretileceğine karar verme işlevini siyaset, bu politikaları uygulama işlevini de kamu yönetimi yapmaktadır. Fakat politikacılar ve bürokratlar aldıkları yetkiyi kamu yararına değil kendi çıkarlarını gözetmek ve korumak amacıyla kullanabilirler. Bunu önlemek ya da en aza indirmek için bir çok denetim ve hesap verme (accountability) yöntemleri geliştirilmiştir. Örneğin seçimler, politikacı ve bürokratların davranışlarını sınırlayan yasalar, bu yöntemlerin bazılarıdır. Ayrıca, devlet-vatandaş ilişkilerinde bu modelin kapsamadığı bir çok alan vardır. Fakat saydamlığı tartışmak için burada vurgulanan alan (devletin hesap verme sorumluluğu) bunlar arasında en önemlisi ve gerekli olanıdır. Bu yöntemlerin ne kadar başarılı olduğunu belirleyen önemli etmenlerden biri, sistemdeki bilginin düzeyi ve siyasetçiler ve bürokratlar arasında eşit dağılıp dağılmadığıdır. Vatandaş politikacıların ne yaptığı, yetkilerini ne yönde kullandığı, kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak harcadığı konularında

---

(comprehensiveness), ilgili olma (relevance) ve kaliteli olma (quality) - güvenilir olma (reliability) kelimeleri saydamlığın tanımlanmasında yer almıştır. “Towards Transparency in Finance and Governance”, Tara Vishwanath ve Daniel Kaufmann, The World Bank Draft, September 6, 1999, [www.ideas.repec.org/p/wpa/wuwpfi/0308009.html](http://www.ideas.repec.org/p/wpa/wuwpfi/0308009.html), (Erişim Tarihi: 11.2.2002).

<sup>21</sup> Bir ortaklık veya mal üzerinde payı olan kimse, hissedar ya da kısaca “kurumsal paydaş” anlamına gelen kelime burada, yapılan bir işten karşılıklı olumlu ya da olumsuz olarak etkilenen kimseleri ifade etmek için kullanılmaktadır. İngilizce karşılığı olarak, “partner”, “sharer”, “shareholder”, “joint owner”, “stakeholder” kelimeleri aynı anlamda kullanılmaktadır.

[http://www.seslisozluk.com/?word=payda%FE&go\\_search=Search](http://www.seslisozluk.com/?word=payda%FE&go_search=Search), (Erişim tarihi:18.08.2005).

<sup>22</sup> Atiyas, Sayın, a.g.e., s.1.

yeterli bilgiye sahip değilse sağlıklı oy veremeyecektir. Aynı şekilde politikacı da üretilen politikaların nasıl hayata geçtiğini izleyemediği zaman bürokrasiyi yeterli bir biçimde yönlendiremez ve politikaların etkin bir biçimde uygulanmasını sağlayamaz. Saydamlık, bu denetim yöntemlerinin sağlıklı bir şekilde çalışabilmesi için gerekli olan bilginin sistem tarafından üretilmesidir.<sup>23</sup>

### **1.1.2. Mali Saydamlık Kavramı**

Burada önce saydamlık kavramının tanımlanmasında olduğu gibi mali saydamlık kavramının tanımlanmasında da mevcut tanımlar ortaya konulacak, daha sonra yeni bir tanımlama yapılmaya çalışılacaktır. Mali saydamlık, hükümetin yapısının, fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Başka bir çalışmada mali saydamlık, seçmenlerin, mali piyasaların, hükümetlerin şimdiki ve gelecekteki mali durumlarını doğru olarak değerlendirebilmelerini sağlayacak bir araç olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, kamu sektörü dışındaki işlemleri kapsamayacak şekilde, karşılaştırılabilir, anlaşılabilir, zamanında, kapsamlı ve güvenilir bilgiye ulaşabilmeyi açıklayan kavram olarak tanımlanmıştır. M. Ferhat Emil ve H. Hakan Yılmaz'a göre mali saydamlık, halk diliyle milletten aldığı kaynaklarla ne yaptığı hakkındaki tüm hikayeyi ve gerçekleri topluma doğru bir biçimde anlatılmasıdır. Barry Potter'a göre ise saydamlık, analık duygusunun tanımlanmasına benzemektedir. Yani nasıl herkes gördüğünde onun ne olduğunu bilmektedir fakat oturup tanımlamaya kalktığında biraz zorlanmaktaysa mali saydamlıkta böyle tanımlamaktadır.

Sonuç olarak mali saydamlığı, parlamenter sistemdeki tüm politikacı ve bürokratların görevlerinin uluslararası kıstaslara uygun olarak açık ve anlaşılır bir şekilde belirlenmesi olarak tanımlayabiliriz.

### **1.1.3. Tarihsel Süreç**

Saydamlık ve mali saydamlık kavramının gelişimi ve tarihsel süreciyle ilgili iki farklı yaklaşımla açıklama yapabiliriz. Bunlardan bir tanesi tarihsel gelişimi itibarıyla evrensel maliye ile bütçe anlayışı ve bütçe ilkelerinin gelişiminde

---

<sup>23</sup> Atiyas, Sayın, **a.g.e.** s.1.

saydamlık anlayışı, diğeri ise yakın geçmiş ve günümüzdeki saydamlık anlayışıdır. Şimdi bu kavramları açıklayalım.

### **1.1.3.1. Evrensel Maliye Anlayışı ile Bütçe Anlayışı ve İlkelerinin Gelişiminde Saydamlık ve Mali Saydamlık Kavramı:**

Demokratik parlamenter sistemi gelişmiş bir hukuk devletinde düzenin sağlanmasında, bireyleri ve devleti bu sürece katan en önemli kavramlarda bir tanesi mali olgudur. Mali olgu kavramının en önemli öğelerinden birisi “vergi kavramı”dır.<sup>24</sup> İnsanlığın, sosyal hukuk devletinin, geçirdiği evreler incelendiğinde, mali alanlardaki özgürlük ve bağımsızlık bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin bir anahtarı olarak görülmektedir.<sup>25</sup> Şöyle ki, birey hem devlet hem de diğer bireyler ile kurumlar karşısında mali alanlarda özgür ve bağımsız olmadan temel hak ve özgürlüklerine ve buna bağlı olarak sosyal haklarına kavuşmamaktadır. Ayrıca bu haklara ulaşabilmek için de kendisinden alınan vergiyi ilk aşamada alınma açısından, sonra da kullanma amacı bakımından kurallara bağlatmaktadır.<sup>26</sup>

Gerçekten de birey ve devlet arasındaki geleneksel çelişkinin en temel nedenlerinden ve göstergelerinden birisi olan vergi olgusu, tarihsel süreçte, bazen iktidarlar tarafından düzenlenen tek taraflı fermanlarla, bazen sözleşmelerle bazen de, anayasalarla hep önemli bir denge noktasına oturtulmaya çalışılmıştır.<sup>27</sup> Önce vergiler, sonra da kamu harcamaları halk temsilcilerinin onayına bağlanarak modern parlamenter demokrasinin temelleri atılmıştır.<sup>28</sup>

Kısaca yeniden belirtmek gerekirse bireylerin tarih boyunca kendilerinden istenilen mali değerleri gerek alınma nedenleri gerekse alınma biçimleri ve de mali açıdan ağır bir biçimde disipline bağlatma çabaları önemli bir gerçektir. Bireyler aynı zamanda kendilerinden alınan bu mali yükleri gereksiz yerlere ve de keyfi biçimde

<sup>24</sup> Gülsen Güneş, “Bütçe Hakkı-Evrensel Bir Mali Hukuk İlkesinin Cumhuriyet Dönemindeki Kuramsal ve Uygulamasal Konumuna Eleştiren Bir Bakış”, **Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı**, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi, 1999), s. 283.

<sup>25</sup> Aynı.

<sup>26</sup> Aynı.

<sup>27</sup> Aynı.

<sup>28</sup> Aynı.

kullanılarak israfını önlemek için harcama yapma hakkını da ellerine almaya çalışmışlardır.<sup>29</sup> Ayrıca devletin sahip olduğu gelir ve gider yapma unsurlarına egemen olabilmenin, yani mali çerçeveyi tamamlayabilmenin bir diğer gereği meclislerin yıllık bütçeyi önceden izin vererek onaylamaları biçiminde ortaya çıkmıştır.<sup>30</sup>

Uluslar bütçe hakkı kavramının kazanılması için yaptıkları mücadelelerde önce vergi hakkını, yani ulusun rızası ve onayı olmaksızın vergi alınmaması ilkesini kabul ettirmeye çalışmışlardır. Giderlerin onaylanması hakkının elde edilmesi daha sonra olmuştur. Gerek gelirlerin, gerekse giderlerin onaylanmasının her sene yeni baştan yapılması, yani bütçenin yıllık onay sistemini kabulüyle bütçe hakkının oluşması daha sonra gerçekleşmiştir.<sup>31</sup>

Tarihsel süreç incelendiğinde öncelikle İngiltere’de kabul edilen ilk anayasal metinlerde\* mutlak iktidarın vergi koyma yetkisi sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Önce vergiler, sonraları da kamu harcamaları halk temsilcilerinin onayına bağlanarak modern demokrasi ile ilk saydamlık uygulamalarının temelleri atılmıştır.<sup>32</sup> İngiltere’de başlayan ve monarşinin sınırlarını çizmeyi amaçlayan bu gelişme önemli sonuçlar doğurmuştur. Şöyle ki, hükümdarın yetkilerini sınırlamak, kralın yürürlükteki yasalara uymasını sağlamak, bireylere bazı haklar tanımak ve bu hakları korumak amacıyla 1215 tarihinde imzalanan Büyük Özgürlük Fermanı’nın (Magna Carta Libertatum) ortaya çıkmasını sağlamıştır.<sup>33</sup> Magna Carta Libertatum’da kralın vergileme yetkisinin sınırlandırılması ile ilgili 3 madde bulunmaktadır. Bu maddeler, vergileme yetkisinin kral tarafından kullanımını düzenleyen 12. madde, vergileme yetkisinin kullanımında genel oylama esaslarını düzenleyen 14. madde ile vergileme

---

<sup>29</sup> Aynı, s.284.

<sup>30</sup> Aynı.

<sup>31</sup> Aynı.

\*Buradaki “anayasal metin” kavramı özellikle kullanılmıştır. Örneğin, İngiliz tarihinde Magna Carta’dan önce kralın yetkilerini sınırlayan belgelere rastlamak mümkündür. Bu belgelerden birisi I.Henry’nin 1154 yılında kabul ettiği fermanıdır. I.Henry’nin tahta çıkışını meşru göstermek için kabul ettiği bu ferman, yalnız kiliseye ve baronlara teminat vermekle kalmamış, örf ve adet hukukunun üstünlüğünü de kabul etmiştir. Bu teoride “anayasal metin” olarak adlandırılabilir. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve Özgür Saraç, “Vergi, Zulüm ve İsyan”, [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/kamu-maliyesi/hak-ozgurluk-birdirgeleri.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/kamu-maliyesi/hak-ozgurluk-birdirgeleri.pdf), s.3, (Erişim Tarihi:20.03.2006).

<sup>32</sup> Güneş, a.g.e., s.285.

<sup>33</sup> Aynı, s.285.

yetkisinin baronlar tarafından kullanılmasını düzenleyen 15. maddelerdir. Bu maddeler de sırasıyla şu esaslar yer almaktadır:<sup>34</sup>

*Madde 12:* “Kendimiz için kurtuluş akçesi, büyük oğlumuzun şövalye olması ve “yalnızca bir kere” büyük kızımızın evlenmesi nedenleri ile toplananlar dışında krallığımızda genel oylama olmadan hiçbir vergi veya yardım toplanamayacaktır. Bu neden ile ancak makul bir yardım toplanabilir. Londra şehrinden istenecek yardımlarda da benzer şekilde hareket edilecektir.”

*Madde 14:* “Yukarıda belirtilen üç istisna dışında bir yardım veya vergi kararlaştırılırken gerekli genel onaylamayı alabilmek için başpiskopos, piskopos, rahip, kont ve büyük baronları adlarına göndereceğimiz mektuplarla çağıracağız. Bizimle dolaysız olarak toprak ilişkisi olan herkese, şerifler ve diğer memurlarımız aracılığıyla, belirli bir günde “en az kırk gün mühlet verilerek” belirli bir yerde toplanmak için çağrıda bulunacağız. Bütün çağrı mektuplarında, çağrının nedeni bulunacaktır. Böyle bir çağrı çıkartılınca, o gün için kararlaştırılan iş, mevcudun iradesine uygun olarak yapılacak, çağrılan herkesin gelmiş olması aranmayacaktır.”

*Madde 15:* “Gelecekte kimsenin, kendi hür adamlarından, kendi kurtuluş akçesi, büyük oğlunun şövalye olması ve büyük kızının “bir kere” evlendirme masrafları dışında bir nedenle yardım toplamasına izin vermeyeceğiz. Bu nedenle de ancak makul bir yardım toplanabilir.”

Genel olarak kralın vergileme yetkisini sınırlayan 12. madde, vergi toplanabilmesi için genel oylamayı gerekli kılmakta ve birkaç açıdan önem taşımaktadır. Her şeyden önce bu madde ile vergilerin toplanabileceği durumlar belli bir sınırlamaya tabi tutulmuş ve keyfi vergi taleplerinin önlenmesi için önemli bir denetim mekanizması getirilmiştir. Diğer yandan maddede yer alan genel oylama ifadesiyle izin tekeli kraldan çıkararak bir meclise verilmiştir. Magna Carta Libertatum’da sözü edilen bu meclis, daha sonra parlamentoya dönüşecek olan Magnum Concilium halini almıştır.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Aktan, Dileyici ve Saraç, **a.g.e.**, s.4.

<sup>35</sup> **Aynı**, s.4.

İngiliz tarihinde ilk olarak 1215 yılında Magna Carta Libertatum ile başlayan ve kralın yetkilerini sınırlamayı amaçlayan anlayış, aynı amaca yönelik ve ikinci bir belge olma özelliği taşıyan ve 7 Haziran 1628 tarihinde kabul edilen Petition of Rights ile kurumsallaştırmaya çalışılmıştır. Ayrıca temel hak ve özgürlükler alanında da önemli katkılar sağlayan bu belge, daha sonraki dönemlerde İngiliz siyasi hayatında ileride gelişecek temsili demokrasiye ve yeni gelişmelere zemin hazırlamıştır. Vergileme yetkisinin kullanımı konusundaki geleneği hatırlatıcı nitelik taşıyan bölümle başlayan Petition of Rights, toplam 11 maddeden oluşmakta ve içerik olarak parlamento yetkilerinden adli yargılamaya, sürekli bir ordunun kurulmasından meşru direnme hakkına kadar bir çok önemli konuyu kapsamaktadır. Bu konular içinde belgenin ortaya çıkışı bakımından önemli bir rol oynayan, kralın vergileme yetkisinin sınırlandırılması ise ayrıcalıklı bir yer tutmaktadır.<sup>36</sup>

Petition of Rights'de vergileme yetkisinin sınırlandırılmasına yönelik olarak yer alan bu hükümlerin o dönemde meydana getirdiği etkiyi ise şu şekilde değerlendirmek mümkündür. Belge hükümlerine göre kral, parlamentonun onayı olmaksızın vergi tarh edemeyeceği gibi, istikraz da akdedemeyecek, hatta bağış, hibe, ihtiyari yardımlar da kabul edemeyecektir. Dolayısıyla bu hüküm ile, özgür kişilerin mal ve can güvenliğinin kralların keyfi eylem ve işlemlerine karşı korunması sağlanmıştır. Diğer taraftan, sözü edilen onaylama yetkisi ile parlamento vergileme yetkisinin kullanımında onay makamı sıfatıyla yasamaya ortak bir konuma yükselmiştir.<sup>37</sup>

Petition of Rights'in vergileme yetkisinin sınırlandırılması konusunda getirdiği bir diğer yenilik de, kralın her ne gerekçeyle olursa olsun, parlamentonun onayını almadan uygulamaya koyduğu vergilerle ilgilidir. Buna göre, kralın bu tür mali mükellefiyetleri yerine getirmeyenleri cezalandırılması konusunda hiçbir yetkisi olmadığı, aksi halde kralın hukuki açıdan geçersiz olan bu tür girişimleri karşısında direnişe geçileceği belirtilmiştir. Bu hüküm kralların yasal olmayan davranışları karşısındaki direnişin meşruluk kazanması açısından son derece etkili olmuştur.

---

<sup>36</sup> Aynı, s.5.

<sup>37</sup> Aynı, s.6.

İngiliz tarihinde ortaya çıkan bir diğer önemli hak ve özgürlükler bildirgesi de 1689 yılında onaylanan Bill of Rights'dir. Bill of Rights, siyasi rejime yenilik getiren 13 madde ile sonuçlanmaktadır. Bill of Rights, siyasi rejimin işleyişi açısından önemli yenilikler getirmekte ve yargılama usullerinden, parlamentonun toplanmasına, daimi ordu kurulmasından, düşünce özgürlüğüne kadar çok sayıda konuyu kapsamaktadır. Bunlardan vergileme yetkisinin kullanımı ve sınırlandırılması ile ilgili maddeler ise şunlardır.<sup>38</sup>

*Madde 1:* “Parlamentonun onayı olmadan, kralın yetkisine dayanarak, yasaları ve bu yasaların icrasını iptal etmek gücü sözde kalır ve yasadışıdır.”

*Madde 2:* “Son zamanlarda alışkanlık haline getirmek küstahlığını gösterdikleri gibi, kralın yetkisine dayanarak, kendini yasalardan ve bu yasaların uygulanması dışında tutmak gücü de sözde kalır ve yasa dışıdır.”

*Madde 4:* “Veto hakkı bahanesiyle, parlamentonun onayı olmadan, uzun bir süre için, kabul edildiğinden ya da edileceğinden başka bir biçimde tahtın yararına para toplamak yasadışıdır.”

Bill of Rights'in en önemli özelliği, İngiliz siyasi rejiminde parlamentonun mutlak üstünlüğünü sağlayan belge olmasıdır. Çünkü bu belge ile kralın yasama yetkisi elinden alınmış ve kralın yasama işlemindeki fonksiyonu yasada herhangi bir değişiklik yapmadan, yasaya bir şey eklemekten sadece yasayı yürürlüğe koymaktan ibaret kılınmıştır. Diğer bir ifadeyle, 1628 yılında Petition of Rights ile yasama iktidarına ortak olan parlamento, Bill of Rights ile yasa yapma hakkının mutlak hakimi konumuna yükselmiştir. Dolayısıyla yasama alanında mutlak üstün duruma geçen parlamento, iktidarın en önemli yetkisi olan vergileme yetkisini de eline geçirmiş ve kralların bu yetkiyi keyfi ve kötüye kullanmaları ihtimali sona erdirilmiştir.

---

<sup>38</sup> Aynı, s.9.



Gerçekten de İngiliz siyasi hayatında Bill of Rights'den sonra kralların vergileme yetkisini kötüye kullanmaları hiçbir zaman söz konusu olamamıştır.<sup>39</sup>

Yukarıda anlattığımız bu tarihsel süreç, demokrasi geleneğinin gelişmesini, vergilerin toplanması, harcamaların yapılmasına imkan sağlayan bütçenin yasal dayanaklarının oluşturulmasında ve saydamlık kavramının temel anlayışının ortaya çıkışını göstermektedir. Fakat daha sonra kamu yöneticileri, tahsil edebilecekleri vergilerin sınırlı olduğunun farkına varmışlar ve tahsil edilen vergilerle daha büyük amaçlara ulaşabilmenin yollarını araştırmışlardır.<sup>40</sup> Bu arayış bütçenin görevini ağırlaştırmış ve beraberinde bütçeye bazı ekonomik fonksiyonlar yüklemiştir. Kaynakların kamu ve özel sektöre dağılımı, milli ekonominin kalkınması, tam istihdam, fiyat istikrarı, gelir dağılımının düzenlenmesi ve ödemeler dengesinin olumluya gidişinin sağlanması şeklinde belirlenen bu fonksiyonların gerçekleşmesinin, büyük ölçüde etkin bir bütçeleme anlayışıyla doğrudan ilişkili olduğu düşüncesi genel kabul gören bir görüş haline gelmiştir.<sup>41</sup> Bütçe bu anlamıyla, bir tür karşılıklı anlaşma özelliğini kazanmıştır.Devlet, yurttaştan toplayacağı vergileri tahmin etmekte, karşılığında sunacağı kamusal hizmetleri beyan etmekte ve yurttaşlar da bunun bu şekilde yapılmasına izin vermektedirler. Konu, vergi toplama ve kamu hizmeti sunma gibi, yurttaş-devlet ilişkilerinin en önemli konularından biri olunca, bütçenin, gerek hazırlanmasında gerekse uygulanmasında, belli ilkelere uyulması zorunluluğu sonucunda bütçe ilkeleri ortaya çıkmıştır.<sup>42</sup>

Bütçe ilkeleri, modern anlamda, devlet kavramının yerleştiği 19.yy.da klasik maliyeciler tarafından maliye literatürüne kazandırılmış ve zaman içinde mevcut ilkelerin anlamlarında da değişiklikler meydana gelmiştir.<sup>43</sup> Bütçe ilkelerinin sınıflandırmaları farklı olmakla birlikte, bugün için, maliye literatüründe, on ilkeden söz edilmektedir. Bunlar, genellik, birlik, açıklık, doğruluk, samimiyet, alenilik, denklik, yıllık olma, önceden izin alma, giderlerin bölümler itibariyle onanması

<sup>39</sup> Aynı, s.10.

<sup>40</sup> Erhan Tosun, "Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı", <http://www.butce.org/html/dergi/pdf/sayi19.pdf>, s.1, (Erişim Tarihi: 17.03.2006).

<sup>41</sup> Aynı, s.1.

<sup>42</sup> Ferhat Başkan Özgen, "Cumhuriyetin 75. Yılında, Bütçe Disiplini Açısından Genellik ve Birlik İlkelerinden Sapmalar", [www.econturk.org/butce.pdf](http://www.econturk.org/butce.pdf), s.1, (Erişim Tarihi:19.03.2006).

<sup>43</sup> Aynı, s.1.

ilkeleridir.<sup>44</sup> Bu ilkelerle birlikte daha sonra geliştirilen geleneksel kamu maliyesi ise 1929 Buhranı sonrasında John M. Keynes'in Genel Teori çerçevesinde oluşturulmuş ve gelişmiştir.<sup>45</sup>

J.M. Keynes'in yazdığı Genel Teori adlı eserde devletin ekonomiyi yönlendirme gücünün önemi üzerinde durulmuştur. Keynes'in eserinde durgunluktan çıkılması için maliye politikası araçlarının etkin kullanılması gerektiği savunulmaktadır.<sup>46</sup>

Keynezyen iktisadın mali alandaki görüş ve önerileri daha sonra "fonksiyonel maliye" (functional finance) olarak adlandırılan bir yaklaşım içerisinde gelişme göstermiştir. Abba Lerner ve Alvin Hansen\* fonksiyonel maliye teorisini geliştiren iktisatçıların başında gelmektedir. Lerner ve Hansen, klasik iktisatçıların "tarafsız maliye" adını verdikleri anlayışı eleştirerek; düşük tüketim, işsizlik, yoksulluk, enflasyon, deflasyon gibi ekonomik sorunların harcama, vergileme, borçlanma, bütçe gibi mali araçların fonksiyonel kullanımı ile çözülebileceğini savunmuşlardır.<sup>47</sup>

En son olarak ta bütçe ilkelerini temel alıp farklı yorumlayarak ve saydamlık kavramını ortaya koyan yeni maliye anlayışı gelişmiştir. Geleneksel maliye ve yeni maliyenin en önemli ayırım noktası bütçe kavramı üzerindedir.<sup>48</sup> Bu ayırım şöyle açıklanabilir;

Müdahaleci bir devlet anlayışı, paralelinde müdahaleci bir bütçe politikasını getirmektedir. Geleneksel maliyenin bütçe anlayışı aslında esnek bütçeyi esas almaktadır. Bu tür bir politika depresyon dönemlerinde bütçe açığı verilmesini, enflasyon dönemlerinde ise bütçe fazlası verilmesini temel almaktadır. Yeni maliye taraftarlarına göre, bu tür politikaları benimseyen siyasal iktidar, sınırsız harcama

---

<sup>44</sup> Aynı, s.2.

<sup>45</sup> C.Can Aktan, Dilek Dileyici ve Ahmet Özen, "Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye", [http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu\\_maliyesi/yeni-maliye/geleneksel.htm](http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/yeni-maliye/geleneksel.htm), s.1, (Erişim Tarihi:19.03.2006).

<sup>46</sup> Aynı, s.1.

\* Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. "The Theory of Macroeconomic Policy", <http://cepa.newschoo.edu/het/essays/keynes/macropolicy.htm#burden>

<sup>47</sup> Aynı, s.2.

<sup>48</sup> Aktan, Dileyici ve Özen, a.g.e., s.1.

olanağına kavuşmuş olur ve bunu siyasi amaçları için kullanabilir. Sonuç olarak, esnek bütçe politikası, açık bütçe politikasına dönüşebilir.<sup>49</sup>

Yeni maliye anlayışı ise açık bütçe politikasının ortaya çıkardığı sorunların çözümü için devletin ihtiyari bütçe politikasının anayasal çerçevede sınırlandırılmasını önermekte ve ancak bu şekilde birçok ülkede ortaya çıkan iktisadi sorunların önlenebileceğini belirtmektedir. Günümüzde mali disiplin anlayışının da son derece önem kazanmasının temelinde denk bütçe anlayışı yatmaktadır.<sup>50</sup> Tüm bu açıklamalarımızı bir tablo halinde gösterirsek;

**Tablo 1: Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye Yaklaşımlarının Karşılaştırılması:  
Bütçe**

Geleneksel Maliye	Mali Konular	Yeni Maliye
Esnek bütçe politikası/Açık bütçe politikası/İhtiyari bütçe politikası	Bütçe politikasının nasıl kullanılması gerektiği	Kurala dayalı bütçe politikası/Denk bütçe politikası
Telafi edici bütçe	Ekonomik konjunktür dönemlerine göre uygulanacak bütçe	Denk bütçe veya sürdürülebilir bütçe açığının anayasal ve veya yasal kurallara bağlanması
Açık finansman politikasının uygulanması	Bütçe anlayışındaki değişim	Mali disiplinin önem kazanması
Vergi / vergi dışı finansman (ağırlıklı olarak borçlanma)	Bütçenin finansmanı	Vergi ağırlıklı finansman
Ekonomik denge	Ekonomide istikrarın sağlanması	Bütçe dengesi
Geleneksel bütçe politikası sonucunda temel bütçe ilkelerinden taviz verilmesi	Bütçeleme İlkeleri yönünden	Mali disiplinin sağlanmasında bütçe ilkelerine (bütçede şeffaflık vb.) daha fazla önem verilmesi

Kaynak: Aktan, Dileyici ve Özen, a.g.e., s.2.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi geleneksel maliye anlayışının bütçe ilkelerine verdiği önem farklı biçimde ortaya çıkmaktadır. Yeni maliye, denk bütçenin hedef alınmasıyla birlikte, geleneksel bütçe ilkeleri yanında yeni bazı ilkeleri de destekleyici görüşler ortaya koymaktadır.

<sup>49</sup> Aynı, s.1.

<sup>50</sup> Aynı, s.1.

Örneğin, bütçede saydamlık ve mali saydamlık ilkeleri bu çerçevede önem kazanmaktadır. Aslında saydamlık, mali saydamlık ya da bütçe saydamlığı daha önce bahsettiğimiz bazı bütçe ilkelerinin temeline dayanmaktadır. Samimiyet, doğruluk ve anlaşılır olma ilkeleri saydamlık ve mali saydamlık kavramıyla ilişkili kavramlardır.Örneğin bütçe tahminlerinin doğruyu ve gerçeği yansıtacak biçimde hazırlanmasını belirten bütçenin samimiyet ilkesi<sup>51</sup>. Bunları aşağıdaki gibi örnekleyebiliriz,

*-Doğruluk ilkesi*, bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerinin ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara uygun olmasını açıklamaktadır<sup>52</sup>,

*-Anlaşılır olma ilkesi*, bütçe tahminlerinin ve bütçe uygulama sonuçlarının, incelemek isteyen herkes tarafından kolaylıkla anlaşılacağı şekilde düzenlenmesini açıklamaktadır<sup>53</sup>,

*-Alenilik (açıklık)<sup>54</sup> ilkesi*, bilgilerin kamuoyunun kullanımına ve bilgisine hiçbir kısıtlama olmaksızın sunulmasını, bütçe tasarısının hazırlık aşamasından, uygulama sonuçlarına ve kesin hesaplara kadar geçen sürede yapılan işlemlerin toplum tarafından bilinmesine olanak sağlayan (bu tanımlama “saydamlık” kavramının tanımının neredeyse aynıdır) açıklayan, bütçenin uygulamadaki eksikliklere göre yeniden oluşturulmaları saydamlık kavramının tarihsel gelişimi içerisinde yer alan düzenlemelerdir.

### **1.1.3.2.Günümüzde Saydamlık, Mali Saydamlık Anlayışı ve Tartışmaları**

Buradaki bütçe anlayışı ve ilkelerinin gelişimindeki saydamlık, mali saydamlık kavramından ayrı olarak ele alınması tarihsel süreçten kopuk olması anlamına gelmemektedir. Ayrı bir başlık altında açıklanmasında amaç farklı iktisadi ve siyasi yaklaşım ile gelişme sonuçlarını ortaya koymaktır.

<sup>51</sup> **Devlet Bütçesi**, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Editörler: Engin Ataç, Tayfun Moğol, Aralık 2003), s.28.

<sup>52</sup> **Aynı.**

<sup>53</sup> **Aynı.**

<sup>54</sup> **Aynı**, s.29.

Günümüzdeki literatürde saydamlık ve mali saydamlık kavramlarının tarihsel süreç içinde tartışılması yanında 1997 yılında Doğu Asya’da yaşanan mali krize dayandırılarak da açıklamalar yapılmaktadır. Bu tartışmalarda geliştirilen yaklaşımlardan biri, ekonomide yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının durumunu gösteren bilginin üretilmesinde karşılaşılan sorunlar olmuştur. Bu anlamda piyasalarda yeterli açıklığın ve saydamlığın olmaması krizin nedenlerinden birisi olarak gösterilmiştir.<sup>55</sup> Bu yaklaşımın kanıtı, IMF’nin 1997 yılı raporunda, Güney Kore’nin mali alandaki performansının “arzu edilen düzeyde bulunduğu” belirtilmesidir.<sup>56</sup> Aynı şekilde uluslararası kredilendirme kuruluşlarının bir Asya ülkesinin “makroekonomik politikasının sağlıklı olduğunu bile ileri sürmesine rağmen” krizin ortaya çıkma nedeni, krizin yada krizin boyutunun önceden görülmemesindeki başarısızlığı göstermektedir. Çok yönlü tartışmalara konu olan bu yaklaşım hem özel hem de kamu sektöründeki politikacı ve bürokratların piyasaya karşı olan sorumluluklarının tekrar gözden geçirilmesini gündeme getirmiştir.

Krizin nedenleri konusunda farklı akademik çalışmalar yapılmıştır. Fakat Paul Krugmann tarafından ileri sürülen yaklaşım mali saydamlığın tarihsel süreci ve Asya krizi arasındaki ilişkiyi daha net ortaya koymaktadır.<sup>57</sup> Krugmann’ın görüşünün temelini, Asya’daki banka ve finans kurumları faaliyetlerini, “var olmayan bir hükümet garantisiyle” sürdürmeleri ve zarar durumunda ise hükümetin bu zararı karşılayacağı “varsayımıyla” hareket etmeleri oluşturmaktadır. Bu duruma “mevzuattaki yetersizlikler” eklenince yanlış yatırım kararları alınmış ve kurumlar kar beklentisi ile riskli projelere girmişlerdir. Diğer bir deyişle mali saydamlığın olmadığı varsayımına dayalı bir ortam söz konusudur. Dolayısıyla kısa vadede, kaynaklar ticari mallardan ticari olmayan malların finansmanına kaymıştır. Kurumlar arasındaki (özellikle bankalar) rekabet faktörü de buna eklenince, yatırım kararları projeden beklenen ortalama getiri yerine, projeden ideal şartlar altında alınacak

<sup>55</sup> “Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde? IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme”, Yasemin HÜRÇAN, Emine KIZILTAŞ, H. Hakan YILMAZ, [www.tesev.org.tr/dosyalar](http://www.tesev.org.tr/dosyalar), (Erişim Tarihi:12.11.2002).

<sup>56</sup> Abdülkadir GÖKTAŞ, “Güneydoğu Asya Krizinin Maliye ve Para Politikaları Açısından Sonuçları”, *Maliye Dergisi*, sayı:133, (Ocak-Nisan 2000), s. 11.

<sup>57</sup> Aynı, s.1.

maksimum kara göre alınmaya başlamıştır. Bu değere “Pangloss Değeri”<sup>\*</sup> adı verilmektedir.<sup>58</sup> Sonuçta, yatırımlar üretimden ve ticaretten daha çok spekülasyon alanlarına kaymış ve teminat yerine de geçebilen arzı sınırlı gayrimenkullerin fiyatları aşırı bir biçimde artmıştır. Hükümet garantisi sürdükçe ekonomideki bu balon da şişmeye devam etmiştir. Gerçeğin ortaya çıkmasıyla, yatırımları Pangloss geliri ile sağlayan ilk bankalar yardım olarak Pangloss değerindeki düşüş sonucu ortaya çıkan zararlarını telafi edebilmişlerdir. Ancak zamanla hükümetin bu yükü taşımaktaki isteksizliğine bağlı olarak devlet güvencesinin ortadan kalkması Pangloss değerini düşürmüş ve kurumlarda yaşanan iflaslar artmıştır. Piyasada hüküm süren kötümserlik havası da, ekonomik şokların olmadığı bir ortamda dahi krizin şiddetlenmesine neden olmuştur.

Asya’da başlayan kriz, “politik ve toplumsal yozlaşma”, “ahbap çavuş ya da eş dost kapitalizmi” (crony capitalism)<sup>\*</sup> ve “moral hazard” olarak adlandırılan kavramların krizlerle birlikte tüm olumsuz yönleriyle ortaya çıkmasına<sup>59</sup> ya da bu kavramların kullanılmasına neden olmuştur. “Moral Hazard”, olarak bilinen olgu esas olarak sigortacılık sektörü ile gündeme gelmiştir. “Ahlaki Riziko”<sup>\*\*</sup> esas olarak şu şekilde açıklanabilir: İnsan, eylemlerinin sorumluluğundan sıyrılabileceğine dair bir temel varsayım ile yaşarsa, hata yapmamak için özen göstermez ve daha çok hata yapar. İktisadi hayatta kaynak kullananlar, “bir şey olmaz, babam beni kurtarır”

---

<sup>\*</sup> “Pangloss değeri” ya da “Pangloss değer yargısı”, bizlerin kendi bakış açılarımız doğrultusunda istediğimiz dünyada mümkün olabilecek en iyi imkanları almamak şartıyla alabileceğimiz değişkenlerin değerinin ifadesi olarak tanımlanabilir. Paul Krugmann, “What Happened to Asia”, (January 1998), [http://www.irvl.net/what\\_happened\\_to\\_asia.htm](http://www.irvl.net/what_happened_to_asia.htm), (Erişim tarihi: 11.08.2005).

<sup>58</sup> Ayrı, s.2.

<sup>\*</sup> “Crony capitalism-Kumpelkapitalismus”, Serbest Pazar ekonomisinin özelliklerine sahip gibi görünen, ancak tamamen idareci elit’in kendi mensuplarının, yakınlarının, yandaşlarının finans sektörü başta olmak üzere bir çok iktisadi ve ticari alanda kirli ve gayri hukuki ilişkilere girdikleri, ihale yolsuzluklarının çok olduğu ve bütün bu yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin, ‘usulü dairesince’ ve(ya) ‘hukuk’a uygun hale getirilerek, iktidardaki siyasi kadroların sevk ve iradesiyle yürütüldüğü, daha çok eş-dost ilişkilerine ve adam kayırmacılığına dayanan kurumsallaşmış ekonomik model. [http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sozluk\\_a.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sozluk_a.htm), (Erişim tarihi:18.08.2005).

<sup>59</sup> Mehmet Şahin, “Kamu Borçlanması, Ahlaki Riziko ve Politik Yozlaşma”, s.2, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/7-2.doc>, (Erişim tarihi: 11.08.2005).

<sup>\*\*</sup> “Moral Hazard” kavramının tanımlanmasında farklı açıklamalar mevcuttur. Örneğin Ege Cansen, bu kavramı “ahlaki izafiyet ya da ahlaki tehlike” olarak tanımlamaktadır. **Hürriyet Gazetesi**, [http://www.hurriyetim.com.tr/archive\\_articledisplay/0,,authorid~17@sid~9@nvid~601799,00.asp](http://www.hurriyetim.com.tr/archive_articledisplay/0,,authorid~17@sid~9@nvid~601799,00.asp), (Erişim: Tarihi: 09.08.2005), Diğer bir tanımda bu kavram, “ahlaki çöküntü problemi” olarak tanımlanmaktadır. Bora Oruç, **Finansal Sistemlerin Ekonomik Kalkınma ve Krizler Üzerindeki Etkileri -Türk Sermaye Piyasaları-**, (Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Piyasa Gözetim ve Düzenleme İdaresi, 2002), s.2.

varsayımıyla hareket ediyorsa, kaynaklar hem kötü kullanılabilir hem de büyük toplumsal adaletsizlikler doğabilir. Asya Krizinin bu ülkelerde, siyasetçiler, bankacılar, sanayiciler arasında, nasıl bir ilişkinin olduğunun anlaşılmadığı “ahlaksız” ilişkilerin kaynak kullanımı ve risk yönetimini çarpıtmasının sonucu ortaya çıktığını da söyleyebiliriz.<sup>60</sup>

Bunun yanında, günümüzde modern ekonomilerde bütçelerin çok teknik ve karmaşık olmaları yanında kendilerine ait dili olan kavramlar olduğu söylenilebilir. Yüzyıllar boyu bütçenin tüm halkı ilgilendirmesinin yanında çok az seçilmiş bir grup tarafından hazırlanması sorunu hep varolmuştur. Hatta bu durumun sonucu politikacıların genellikle bütçede çok fazla saydamlık istememeleri ve karmaşıklıktan yararlanmak istemeleri sonucu ortaya çıkmıştır.<sup>61</sup> Saydamlığın olmaması, mümkün olduğu kadar bugünkü ve gelecekteki vergi yüklerinin gizlenebilmesini, kamu harcamalarının faydalarının abartılabilmesini, bugünkü ve gelecekteki borç ödemelerinin düşük hesaplanabilmesine olanak sağlayarak, kamu maliyesi üzerinde düzensizlik ve belirsizlik oluşmasına imkan tanımaktadır. Politikacıların belirsizliği tercih edeceklerini iddia eden iki teorik yaklaşım vardır. Bunların birincisi “mali yanılma-yanılsama” teorisidir. 1903 yılında ilk olarak İtalyan ekonomist Puviani tarafından ortaya konulan mali yanılsama kavramına göre, bütçenin hem gelir hem de harcama tarafı üzerinde yanılsama yaratan etkiler, mükellefin, devletin maliyetinin gerçek boyutlarını algılamasını engellemektedir.<sup>62</sup> Yeni liberallerin devlet kuramını, Kamusal Tercih kuramcıları geliştirmişlerdir. Bu kuramcılara göre; ekonomik ve sosyal sorunlar, devletin büyümesi ile birlikte ortaya çıkmaktadır. D. Mueller, devletin büyümesine ilişkin beş temel öge öne sürmektedir. Bu ögeler şunlardır: çıkar grupları, devlet bürokrasisinin çıkarları, kamusal malların üretilmesi, gelirin yeniden dağılımı ve devletin gerçek hacmi hakkında mali yanılsamadır.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Şahin, a.g.e., s.3.

<sup>61</sup> Emine Kızıldaş, “IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemeler İlişkin Öneriler”, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, (Ankara 2001), s.11.

<sup>62</sup> Birsen Nacar, “Yerel Yönetimlerin Mali Krizleri Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme”, **Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi**, (9) (2005), s.228.

<sup>63</sup> Aynı, s.207.

Kamusal tercih kuramcıları, kamu harcamaları artışını aynı zamanda hizmet sunumunun maliyeti ile düzeyi arasındaki ilişkiyi gizleyen zayıf bilgiye de dayandırmaktadır. İnsanlar, sunulan hizmetlerle ödedikleri vergileri karşılaştırdıklarında, hizmetin düşük maliyetle sunulduğu yanılgısına kapılmakta ve bunlara yönelik taleplerini arttırabilmektedirler. Mükelleflerin maliyetleri anlama başarısızlığı, tam bilgiye sahip olmaları halinde kabul edeceklerinden daha geniş bir kamu harcaması miktarını kabul etmelerine yol açmaktadır. Mali yanılısama arttıkça, devlet sektörü de o kadar geniş ve etkinsiz olacaktır.<sup>64</sup>

Örneğin Robert E.Wagner, devletin uyguladığı farklı vergi tahsil yöntemleri, vergi yapılarının yanı sıra birtakım kurumsal düzenlemeler ve bütçe ilişkisinin de mükellefin kamu harcamalarının maliyetini doğru algılamasını engelleyebileceğini ileri sürmektedir.<sup>65</sup>

Ayrıca James M.Buchanan ve Robert E.Wagner'in ortak çalışmalarında “mali yanılısama” hipotezi, karmaşık ve doğrudan ödemeler dengesinin, basit ödemeler dengesinin altında ve normalden çok daha fazla seviyede bir kamu harcamasını sistemli olarak ortaya çıkartacağını ifade etmektedir.<sup>66</sup> Diğer bir deyişle, bütçe açıkları için tolerans gösteren bir maliye politikası ortamında bütçe harcamaları da artış eğilimi gösterecektir.<sup>67</sup> Çünkü, kamusal seçim teorisinin varsayımlarına uygun olarak, vergi-fiyat ödemedeki kamu hizmetlerinden yararlanma anlamına gelen açık bütçe uygulaması durumunda, seçmenler daha fazla kamu hizmeti talep edeceklerdir. Bu tür kamusal seçim modellerinde, bütçe açıkları “mali yanılısama” yaratarak seçmen-tüketicilerin daha fazla kamu malı talep etmesine neden olmaktadır. Ancak, bütçe açıkları ve kamu borçları, belirli koşulların varlığı durumunda, bir süre sonra sürdürülemez hale gelmektedir.<sup>68</sup> Mali yanılısama daki yaklaşımlardan ikincisi ise

<sup>64</sup> Aynı, s.210.

<sup>65</sup> Richard E. Wagner, “Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budget”, **Choice**, Public Choice 25 (Spring 1976), s.46.

<sup>66</sup> James M.Buchanan ve Richard E.Wagner, “Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes”, Bölüm: 9 s.13, <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv8c9.html#Ch.9>, Institutional Constraints and Political Choice, (Erişim Tarihi:15.08.2005).

<sup>67</sup> Hülya Kirmanoğlu, Aysel Arıkboğa, “Türkiye’de Kamu Borç Servisinin Bütçe İçi Etkileri:1950-2001”, s.3, <http://www.marmara.edu.tr/maliyeseempozyumu/tebligler/6-1.doc>, (Erişim Tarihi: 17.08.2005).

<sup>68</sup> Buchanan ve Wagner, **a.g.e.**, s.13.



Kenneth S. Rogoff tarafından ileri sürülen “dengeli politik bütçe dönemi”dir.<sup>69</sup> Bu yaklaşım dinamik ve çok boyutlu olarak seçmenler ve politikacıların her ikisini de oransal olarak fayda maksimizasyonu amaçlayan birimler olarak ele almaktadır.<sup>70</sup> Bu durumda politik bütçe dönemi, kamu mallarının üretim sürecinde zorunlu olarak bu görevi yüklenmiş idarecilerin asimetrik bilgiden dolayı harcamaların artırılmasına neden olmaktadır. Bu tür idareci devlet yatırımlarından uzaklaşarak, kolayca algılanan seçim öncesi mali politikalarına bağlı olarak tüketim harcamalarına yönelme eğilimine sahiptir.<sup>71</sup> Denge yaklaşımında ise, seçmenler ancak harcama politikaları ve vergi indirimlerinin miktarlarına bağlı olarak değerlendirirler.<sup>72</sup>

Örneğin, genel görüş olarak politik bütçe dönemi kötü bir şeydir. Sonra yöneticilerin yetkileriyle ilgili güncel hesapların yayınlanmasını sağlayan bir mekanizma yaratmasıdır. Bu süreci kesmek için yapılan çaba refahın kolayca azalmasını sağlayabilir. Bu da bilginin aktarımını kesmek yoluyla veya politikacıları sosyal maliyeti çok daha yüksek olan iletişim yolları kullanılarak yapılır.<sup>73</sup>

Tüm bu yaklaşımlar devletin bilgiyi yayma anlamında incelenmesi için odak noktası yapmıştır. Bu çerçevede, devletlerin hesap ve işlemleri konusunda açık olmaması, genel kabul görmüş standartlara göre bilginin üretilmemesi, piyasa ekonomisi kurallarının yeterince etkin çalışmasını engelleyen temel faktörlerden biri olarak tanımlanmıştır.<sup>74</sup> Devletin, özellikle kamu kaynaklarının tahsis eden bütçelerinde ve buna bağlı diğer mali mevzuatına saydamlığın sağlanması, bugün makroekonomik istikrarın sağlanması ve yetkin Devlete (yönetme kapasitesi yüksek Devlete) ulaşılması açısından çok önemli bir ön şart olarak görünmektedir.<sup>75</sup>

1997 yılında Doğu Asya’da yaşanan mali kriz ekonomide yaşanan gelişmelerle ilgili bilginin üretilmesinde karşılaşılan sorunları daha net ortaya çıkardığını daha

---

<sup>69</sup> Kenneth Rogoff, “Equilibrium Political Budget Cycles”, *American Economic Review* **80**, (March 1990), s.21.

<sup>70</sup> *Aym*, s.21

<sup>71</sup> *Aym*, s.21

<sup>72</sup> *Aym*, s.21

<sup>73</sup> *Aym*, s.22

<sup>74</sup> HÜR CAN, KIZILTAŞ, YILMAZ, *a.g.e.*, s.1.

<sup>75</sup> HÜR CAN, KIZILTAŞ, YILMAZ, *a.g.e.*, s.1.

önce söylemiştik. Bu tarihten sonra, klasik bütçelerin yada klasik bütçe anlayışının ekonomilerin karşı karşıya kaldıkları mali riskleri tanımlamada ne kadar yetersiz olduğu da anlaşılmıştır. Sadece Asya ekonomilerinin değil, diğer ülke ekonomilerinin resmi bütçe hesaplarının da ekonomilerin gerçek durumlarından daha sağlam bir görünüm sergiledikleri gözlenmiştir.<sup>76</sup>

Buradan hareketle başta uluslararası örgütler olmak üzere, dünyada doğru ve saydam bilginin üretilmesi ve yayınlanmasını sağlamak üzere saydamlık ve mali saydamlık konusunda çalışmalara yoğunlaşmıştır.<sup>77</sup> Saydamlık ve mali saydamlık kavramının tarihsel sürecinin açıklanmasında en güncel olan “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” (MIUT)\*’nin gelişim sürecinin açıklanmasıdır. Yani 1996 yılında dikkat edilmeye başlanan, fakat çağlar boyunca varolan ve mücadeleler verilen saydamlık ve mali saydamlık kavramları, bütçede bir alt başlık olarak var olmuş fakat hep karmaşık bir kavram olarak bulunmuştur.<sup>78</sup> Aynı yıl IMF ilk olarak bütün açılardan mali saydamlığın tanıtılmasının gerekliliğini ortaya koymuştur. Daha sonra IMF de mali saydamlıkla ilgili çok daha fazla referanslara ulaşılmaya başlanmıştır.<sup>79</sup> Bu süreçten sonra mali saydamlıkla ilgili çalışmalara ve düzenlemelere daha yoğun olarak başlanılmış ve kavram sadece OECD ülkelerinde değil, tüm dünyada akademik olarak yoğun bir biçimde tartışılmaya başlanılmıştır.

### 1.2.1 Mali Saydamlık Kavramının Önemi ve Kamusal Saydamlık Kavramı

Globalleşen ekonomide, makroekonomik istikrara ulaşmada ve dengeli büyümeyi sağlamada mali saydamlığın önemli bir rolü vardır. Mali saydamlık, bir yönetimin orta vadeli mali politikalarının başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Bunun yanında makroekonomik politikaların ve tercihlerin kamuoyu tarafından anlaşılmasıyla beklentiler üzerinde olumlu sonuçlar da

<sup>76</sup> T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, “Doğu Asya Krizi”, Ekonomik Araştırmalar Dairesi, Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, s.1, <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/Mart98/1douasya.htm>, (Erişim tarihi: 09.08.2005).

<sup>77</sup> 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, (Ankara 2000), s.83.

\* “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” çalışmada (MIUT) kısaltması şeklinde kullanılacaktır.

<sup>78</sup> Potter, a.g.e., s.1.

<sup>79</sup> Potter a.g.e., s.1.

yaratılmaktadır. Mali saydamlık ve güvenilirliğin artırılmasıyla, iyi bilgilendirilmiş kamu tarafından temel makroekonomik politikalara olan destek artar ve düşük maliyetle borçlanma imkanı sağlanmış olur. Bunun aksine, saydam olmayan mali yönetim, ekonomik istikrarsızlığın yanı sıra politik ve mali istikrarsızlığa yol açabilir, verimliliği azaltır ve eşitsizliği artırır.<sup>80</sup> Mali saydamlık, bunu uygulayan hükümetlere duyulan güveni sağlamlaştırırken sürdürülmesi mümkün olmayan politikaların devam ettirilmesi halinde, politik riski artırabilir. Hükümetlerin kredibilitésinin artmasıyla beraber söz konusu hükümetler bu politikalar sonucunda mali piyasalar da çıkacak düşük maliyetlerden fayda sağlayabilirler.<sup>81</sup> Kuşkusuz mali saydamlık sadece siyasetçilerin değil, aynı zamanda kamu yönetiminin davranışlarını da etkiler. Mali saydamlık, bu işlevin de mümkün olduğu kadar etkin bir biçimde yerine getirilmesine, daha genel bir ifade ile idarenin elindeki yetkileri kamu yararına aykırı ve kendi çıkarını gözetten bir biçimde kullanmamasını sağlamaya çalışır. Örneğin, saydam bir sistemde çeşitli kamu hizmetlerinin maliyeti kolayca izlenebildiğinden, idarenin bu hizmetleri sunarken israftan yeterince kaçınıp kaçınmadığı da değerlendirilebilir. İsrafın yüksek olması halinde hizmet sunulma biçimi değiştirilebilir.<sup>82</sup> Mali saydamlığın önemi de burada ortaya çıkmaktadır. Yani, halkın devleti daha iyi izleyebilmesi, paydaşlardan (stakeholders) politikacıların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmaya yönlendirir. Bu yüzden mali saydamlık, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir.<sup>83</sup>

Mali saydamlığın zayıf olduğu durumlarda temsili demokrasilerin etkin bir şekilde işleyebilmesinin en önemli şartlarından biri yerine getirilmemiş olur. Mali saydamlığın olmaması, devletin vatandaşlara hesap verme sorumluluğunu yerine getirmemesi demektir. Halkın, devletin yetkilerini nasıl kullandığı hakkında bilgi elde edememesi, devletin denetlenmesi için kurulmuş olan diğer yöntemlerin, örneğin seçimlerin, etkinliklerini yitirmesine neden olur. Halkın gözündeki rekabet

<sup>80</sup> HÜRÇAN, KIZILTAŞ, YILMAZ, a.g.e., s.1.

<sup>81</sup> Yasemin Hürçan, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, (T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi, Sayı:23, 1999).

<sup>82</sup> Atiyas, Sayın, a.g.e., s.2

<sup>83</sup> Aynı.

içindeki politikacılar ve bürokratların performanslarını karşılaştırmak zorlaştığından, örneğin siyasi partiler veya siyasiler birbirine benzemeye başlar.<sup>84</sup>

Mali saydamlık eksikliğinin hem devlet hem de vatandaşlar üzerine yüklediği maliyetlerin olduğunu söyleyebiliriz. Devlete güven azaldığından devletin borçlanma maliyeti yükselir, ödemek zorunda olduğu risk primi artar. Devletin iç işleyişinde bilgi akışının azalması kontrolleri zayıflatır, israf ve yolsuzluğu artırır. Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik azalır, etkinlikte iyileşme yapmak zorlaşır, hizmet maliyetlerinin artması, devletin asıl görevlerini yerine getirmesi için gerekli finansmanı bulmasını zorlaştırır. Devlet hesabını yönetemez duruma gelir. Kamu yararına politika üretmek zorlaşır. Devlet toplumdan kopuk ve denetlenemez bir güç haline gelir ve sonuç olarak halkın devlete güveni azalır.<sup>85</sup>

Mali saydamlık kavramından farklı olarak “kamusal mali saydamlık” ya da “kamusal mali işlemlerde saydamlık” kavramlarını şöyle tanımlayabiliriz. “Kamusal mali saydamlık”, mali politikaların planlanması ve sonuçlarıyla ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşturulmasına, mali politikaların uygulanması konusunda hükümetlerin sorumlu tutulmasına ve böylece makroekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılmasına ve geçerlilik kazanmasına imkan verir.<sup>86</sup> Kısaca kamusal mali saydamlık iyi bir yönetim imajı yaratır. İyi bir mali yönetim imajı hükümet faaliyetlerinin etkinliğini artırır ve güçlü bir kamu mali sisteminin oluşmasına katkıda bulunur.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Aym.

<sup>85</sup> Aym.

<sup>86</sup> Harun Cansız, “Kamusal Mali İşlemlerde Saydamlık ve Türkiye’de Saydamlık Gerçeği”, **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, (Yıl 2000), Sayı:6, s. 85.

<sup>87</sup> Toker, a.g.e., s.2.

## 1.2.2. Kamusal Saydamlık Kavramıyla İlgili Olarak Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü

### 1.2.2.1. Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü (MİUT) Nedir?

MİUT, temel olarak 1996 yılında Uluslararası Para Fonunun sürdürülebilir global büyümeyle ilgili olarak iyi yönetim (good governance) anlayışının benimsenmesiyle birlikte önem kazanmaya başlamıştır. 6 Ekim 1997 tarihinde Hong Kong'daki Özel Yönetim Bölgesi (Special Administrative Region-SAR)<sup>88</sup> toplantısında da aynı konu tekrar aynı şekilde belirtilmiştir. Mali saydamlık kavramının, iyi yönetimin oluşturulmasında ana katkıyı yapabileceği belirtilmiştir. Bu durum makroekonomik seçim ve politikaların etkileri için daha fazla hesap verebilir devletleri oluşturmak, mali politika ve sonuçlarının düzenlenmesiyle ilgili tartışmaların daha iyi bilgilendirilmiş kamu kesiminin kapısını açmasına da zemin hazırlamalıdır denilmiştir. Globalleşmiş bir çevrede, mali saydamlık, yüksek kalitede makroekonomik bir büyüme ve sürdürülebilirliğe ulaşmada önemlidir. Ancak, bu iyi mali yönetimin devlet uygulamalarının ve etkinliğinin de attırılmasında payı olması olayın sadece önemli bir yönüdür.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Özel Yönetim Bölgesi ( Special Administrative Region-SAR) Çin de Ulusal Halk Kongresinin kararlarına bağlı olarak Deng Xiaoping tarafından “iki sistem, bir ülke” yaklaşımıyla oluşturulmuştur. Şu anda anakaradan farklı olarak, Hong Kong ve Macau yarımadası adında iki bölge vardır. Bu iki bölge kendi yargı, para birimi ve iade hakkı gibi konularda bağımsızdır. Hong Kong İngiltere kanunlarına bağlı iken Macau yarımadası Portekiz kanunlarına bağlıdır. Her iki bölge vatandaşları anakara parçası Çin'den farklı olarak birbirlerine ve Avrupa Birliği ülkelerine vizesiz gidebilmektedir. [http://en.wikipedia.org/wiki/Special\\_Administrative\\_Region#Current\\_situation](http://en.wikipedia.org/wiki/Special_Administrative_Region#Current_situation), Erişim tarihi: 20.08.2005

<sup>89</sup> <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>, (Erişim Tarihi: 18.11.2001).

16 Nisan 1998 tarihinde Washington da yapılan Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin Governörler Kurulu Geçici Komitesi toplantısında saydamlık ilkesi bakımından ideal kuralları düzenleyen “MİUT Tüzüğü”nü\* (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) kabul etmiştir.<sup>90</sup>

Düzenlemenin asıl amacı uzun vadede, sistemin ürettiği verilerle ülkenin mali sürdürülebilirliğinin doğru bir şekilde değerlendirilebilmesini sağlamaktır. Kısa vadede ise etkili bir bütçe için bütçe dışı faaliyetler ve gerçekleşmesi olası yükümlülükler konusunda yeterli bilgi üretilmesini sağlamak olarak belirtilebilir.<sup>91</sup>

Ancak mali saydamlık başarılı mali yönetimin sadece bir yönüdür. Bunun yanı sıra hükümet faaliyetlerinin verimini arttırmaya ve sağlam kamu finansmanının oluşturulmasına önemle eğilmek gerekmektedir.<sup>92</sup>

Uluslararası Para Fonu, mali yönetim uzmanlığına ve evrensel üyeliğine dayanarak mali saydamlığın teşvik edilmesine önderlik edebilecek durumdadır. Bu nedenle Geçici Komite, Uluslararası Para Fonu üyesi ülkelerin aşağıda sunulan Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün uygulanmasını teşvik etmektedir. Tüzük aşağıdaki temel hedefler üzerine kuruludur:

Hükümetlerin görev ve sorumlulukları net ve açık olmalıdır; hükümet faaliyetleri ile ilgili bilgiler kamuya sunulmalıdır; bütçe hazırlığı, uygulaması ve raporlaması şeffaf bir şekilde ele alınmalıdır. Mali bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği bağımsız mercilerin denetimi altında olmalıdır. Tüzük prensipte ve pratikte bu hedeflere ulaşmak için hükümetlerin ne yapması gerektiğini göstermektedir. Bu prensipler, Uluslararası Para Fonu'na üye ülkelerdeki mali yönetim deneyimlerinden meydana getirilmiştir. Tüzük, ekonomik politikaların ülke

---

\* IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün Yayınlanmasına farklı bakış açıları da mevcuttur. Örneğin, yolsuzluk tartışmalarında 1990'lardan bu yana gözlemlenen artışın arka planı genel olarak değerlendirildiğinde, başlangıçta çokuluslu şirketlerin pratik kar kaygılarının bir parçası olarak eleştirilmeye başlanan yolsuzluğun, Doğu Asya Krizi sonrası IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının çabalarıyla daha kapsamlı bir siyasi dönüşümün itici gücü haline geldiğini ileri süren görüşlerde bulunmaktadır. Pınar Bedirhanoglu, “Yeni Sağın Yolsuzluk Gündemi ve Devletin Dönüşümü” (taslak metin/draft text in Turkish), “ACTS OF RESISTANCE” FROM THE SOUTH AGAINST GLOBALISATION, (5-7 September 2005), Ankara, Türkiye, s.9.

<sup>90</sup> <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/intro.htm>, (Erişim Tarihi: 7.11.2004)

<sup>91</sup> HÜRÇAN, KIZILTAŞ, YILMAZ, a.g.e., s.2

<sup>92</sup> <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>, (Erişim Tarihi: 18.11.2001).

yetkilileri, mali piyasalar ve kurumlar tarafından denetim altında tutulmasında yardımcı olacaktır. Tüzüğün uygulanmasına ilişkin bilgiler bir rehberde yer almaktadır. Tüzük, saydamlığın iyileştirilmesinde, ülkeler arasındaki teknik ve idari kapasitelerindeki farklılığın yanı sıra, mali yönetim sistemlerinin ve kültürel, anayasal, hukuksal yapılarının farklılığını da gözönüne almaktadır. Her ülke için olanakları noktaları ve imkanlarının olmasıyla birlikte, ülkeler arasındaki farklılıklar bir çok ülkenin Tüzüğü uygulamaya geçirmekte hızlı davranamayacağını göstermektedir. Bundan başka Uluslararası Para Fonu mali saydamlığın düzeltilmesi yolunda mali yönetimlerin değiştirilmesine gerek duyan ve teknik yardım ihtiyacı duyan ülkelerin olacağını öngörmektedir. Bu taleple başvuran ülkelere, diğer organizasyonlarla işbirliği içerisinde, Uluslararası Para Fonu'nun teknik destek vermeye hazır olması gerektiğini bildirmektedir. Uygulamalar sırasında edinilecek tecrübeler doğrultusunda Tüzükte de değişiklikler yapılabilmektedir.<sup>93</sup>

MİUT göre, IMF üyesi ülkelerde mali saydamlıkla ilgili desteklenmesi istenen dört temel ilke bulunmaktadır. Bu dört temel ilke şunlardır,<sup>94</sup>

1. Roller ve sorumlulukların açık olması,
2. Bilginin kamuya açık olması,
3. Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması,
4. Denetimin ve istatistik veri yayınlamanın bağımsız olması

Bu maddelerin yanında, bu ana ilkelerden hareketle IMF şu anda uygulanması için şart koşmasa da mali saydamlığın sağlanabilmesi için “Minimum Standart” olarak ek ilkelerin yerine getirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu ilkeler, ülkelerin içinde bulunduğu mali geleneklerine, ekonomik ve kültürel durumlarına göre uygulamada çeşitli farklılıklar gösterebilir. Ama bu farklılıklar temel uygulamadan bir sapma olarak algılanmamalıdır.

Bu ana ilkelerden hareketle IMF şu anda uygulanması için şart koşmasa da mali saydamlığın sağlanabilmesi için “Minimum Standart” olarak aşağıda yer alan ek ilkelerin yerine getirilmesi gerektiğini belirtmektedir:

<sup>93</sup> <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>, (Erişim Tarihi: 18.11.2001).

<sup>94</sup> [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_kamu\\_maliye.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php), (Erişim Tarihi : 7.11.2004)

## **Tablo 2: IMF'in Mali Şeffaflığın Sağlanması Amacıyla Öngördüğü Minimum Standartlar <sup>95</sup>**

### **Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması**

- Kamu sektörü (*general government*) System of National Accounts (SNA, 1993) veya IMF Manual on Government Finance Statistics (GFS, 1986) de yer alan biçimiyle tanımlanmalıdır.
- Hükümet elinde hisse senedi tutuyorsa bunları kamuoyuna açıklamalıdır.
- Kamunun bütçe dışı faaliyetleri de bütçe sürecinin tabi olduğu ilkelere göre yürütülmeli ve denetlenmelidir.
- Hükümetin yarı mali nitelikli faaliyetleri tanımlanmalıdır.
- Bütçe ve bütçe dışı faaliyetlerin işleyişini ve mali yönetime ilişkin sorumlulukları belirleyen yasal çerçeve oluşturulmalıdır.
- Vergilemenin yasal dayanağı olmalıdır.

### **Bilginin Kamuya Açık Olması**

- Bütçe dışı kamu faaliyetleri, bütçe metni ve muhasebe raporları içinde gösterilmelidir.
- Cari yıl bütçesi ile birlikte gelecek iki yıl için orijinal ve revize edilmiş bütçe tahminleri de yayınlanmalıdır.
- Merkezi hükümetin gerçekleşmesi olası yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KİT'ler ve merkez bankaları ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçe metni ile birlikte yayınlanmalıdır.
- Merkezi hükümet, borçlarının düzeyi ve bileşimi altı aydan fazla gecikmeye meydan vermeyecek şekilde yayınlamalıdır.
- Mali raporlamada kullanılan ilkeleri gösteren bir belge hazırlanmalıdır.
- Mali veriler ve raporların yayınlanma takvimleri önceden kamuoyuna açıklanmalıdır.

### **Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması**

<sup>95</sup> Manual on Fiscal Transparency, Fiscal Affairs Department Dept., Washington, D.C 2001, s.vii, Bu tablonun oluşturulmasında [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_kamu\\_maliye.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php), (Erişim Tarihi: 7.11.2004) kaynakta dikkate alınmıştır.



- Hükümetler, mali politika hedefleri ve önceliklerini, ekonomik görüşlerini ve mali sürdürülebilirlik üzerine değerlendirmelerini içeren bir belge de bütçe metni ile birlikte açıklamalıdır .
  - Mali tahminlerdeki sapmalardan, gerçekleşmesi olası yükümlülüklerden ve maliyetleri tam anlamıyla saptanamayan programlardan kaynaklanan mali riskler raporlanmalıdır.
  - Tüm kamusal faaliyetler bütçe içinde yer almalıdır. İşlemler brüt olarak kaydedilmeli, ekonomik, fonksiyonel ve idari sınıflandırmaya tabi tutulmalıdır.
  - Sınıflandırma sistemi kamu fonlarının toplanması ve kullanılmasında yönetsel sorumlulukları tanımlamalıdır.
  - Cari fiyatlarla hesaplanan bütçe gelir ve giderleri arasındaki farkı gösteren bütçe dengesi ile birlikte daha detaylı ekonomik analiz yapmak üzere bütçe dengesinden türetilen çeşitli bütçe büyüklükleri de hazırlanıp, sunulmalıdır.
  - Muhasebe standartlarını gösteren bir doküman da bütçe metni ile birlikte sunulmalıdır.
  - Ekonomik ve mali verilerin raporlanmasında, IMF'in Government Data Dissemination System (GDDS)'deki veri yayınlama standartları izlenmelidir.
- Sonuç hesapları kapsamlı ve güvenilir olmalı ve bağımsız dış denetime tabi olmalıdır. Denetim sonuçları mali yıl bitiminden sonra 12 ay içinde hazırlanmalıdır.

#### **Ulusal Denetim ve İstatistik Organlarının Bağımsız Olması**

- Dış denetim raporlarının yasama organına sunulması ve bu raporlardan hareketle gerekli düzeltmelere gidilmesini sağlayacak mekanizmalar olmalıdır.
- Dış denetim standartları, uluslararası denetim standartlarına uygun olmalıdır.
- Makroekonomik tahminlerin üretilmesinde kullanılan çalışma yöntemleri ve varsayımlar kamuya açık olmalıdır.

**Kaynak:** Manual on Fiscal Transparency, **Fiscal Affairs Department Dept., Washington, D.C 2001,** s.vii, Bu tablonun oluşturulmasında [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_kamu\\_maliye.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php), (Erişim Tarihi: 7.11.2004) kaynaktan dikkate alınmıştır.

Bu ilkeleri daha ayrıntılı açıklayacak olursak;

## 1.2.2.2. MİUT Maddeleri

### 1.2.2.2.1. Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması

IMF'in düzenlemesinde bu başlık altında kamunun tanımı ve buradan hareketle alt başlıklar halinde kamunun hem kendi içinde hem de diğer sektörler ile ilişkilerinin ideal niteliklerine değinilmiştir. Bu maddede mali yönetimde açık ve anlaşılır yasal ve yönetsel çerçevenin önemi üzerinde durulmaktadır.<sup>96</sup>

#### *i. Kamu Sektörünün Tanımlanması*<sup>97</sup>

Bu bölümde kamu sektörü ve ekonominin geri kalanı arasında sınırların iyi çizilmesi gerektiği belirtilmektedir. Kamu sektörünün tanımı bütçe dışı faaliyetleri de kapsayacak şekilde oluşturulmalıdır. Bu konuda düzenlemenin öne sürdüğü minimum şart ülkelerin kamu sektörü tanımlarının System of National Accounts (SNA,1993) veya IMF Manual on Government Finance Statistics (GFS, 1986) tanımlamalarına uygun olmasıdır. Bu çerçevede kamu sektörü, kamunun ticari olmayan tüm faaliyetlerini kapsayacak şekilde tanımlanmaktadır.

#### *ii. Kamu Sektörünün Ekonominin Diğer Sektörleri ile İlişkileri*<sup>98</sup>

Bu başlık altında, kamunun çeşitli nedenlerle ekonominin diğer sektörleriyle olan ilişkilerinde belirli kuralların geçerli olması gerektiği ve bu tür ilişkiler kapsamında yerine getirilen işlemlerin yada ortaya çıkan sonuçların kamuoyuna açık bir biçimde olması gerektiği vurgulanmaktadır. Tüzükte, kamunun banka dışı özel kesime düzenleme yetkisinden kaynaklanan müdahaleleri ile bankacılık kesimine hem düzenleme yetkisinden kaynaklanan hem de doğrudan kredi mekanizması veya piyasa faiz oranlarından düşük faizle elinde devlet iç borçlanma senedi tutturmasına neden olan müdahalelerinin kamuya açıklanması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, kamu elinde özel sektöre ait hisse senedi bulunduruyor ve bu yolla özel sektöre müdahalede bulunuyorsa bunların da açıklanması gerektiği belirtilmektedir.

<sup>96</sup> [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_kamu\\_maliye.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php), (Erişim Tarihi : 7.11.2004)

<sup>97</sup> Aynı.

<sup>98</sup> Aynı.

Kamunun merkez bankaları, kamu bankaları ve KİT'ler ile olan ilişkilerinden kaynaklanan ve aslında bütçede yer alması gereken yarı mali harcamalarının de kamuya açıklanması saydamlık açısından büyük önem taşımaktadır. Dünyada pek çok ülke bütçe kaynaklarının kısıtlı olması nedeniyle bazı harcamalarını yukarıdaki kurumlar aracılığıyla bütçe dışında yerine getirmektedir. Buna örnek olarak, tarım sektörünü desteklemek üzere bütçeden kaynak aktarmak yerine kamu bankalarından düşük faizli kredi verdirilmesi ve bu nedenle kamu bankalarında görev zararı oluşması gösterilebilir.<sup>99</sup>

*iii. Kamu Sektörü İçinde Sorumlulukların Dağılımı ve Koordinasyonun Sağlanması<sup>100</sup>*

Kamu sektörünün hem kendi içinde hem de yasama yürütme ve yargı fonksiyonları arasında açık ve anlaşılır biçimde tanımlanmış görev ve sorumluluk dağılımının yapılması gerekmektedir. Düzenlemede, idari sorumlulukların yeterince açık ve kesin tanımlanmaması durumunda hesap verme sorumluluğunun zayıflayacağı, iletişim kopukluğu meydana geleceği ve sonuçta da kararların yeterince etkin olarak alınamayacağı belirtilmektedir. Bu durumun sürekli olması da söz konusu olabilecektir. Bazı kamu fonlarının bütçe dışında izlenmesinin ülkeler açısından geçerli nedenleri olsa bile bu kaynakların yoğun biçimde kullanılması saydamlık ve mali politika üzerindeki kontrolleri azaltmaktadır. Bu nedenle bütçe dışı kamu kaynaklarının kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesinin bütçe ödeneklerinin tabi olduğu sürece göre yerine getirilmesi önem taşımaktadır. Bu yönde gerekli düzenlemeler hazırlanmalı ve uygulanmalıdır. Bütçe dışı kamu faaliyetlerin de bütçenin tabi olduğu ilkelere göre yürütülmesi ve denetlenmesi gerektiği IMF'in Tüzüğünde minimum şart olarak gösterilmektedir.

*iv. Yasal ve İdari Çerçevenin Önemi<sup>101</sup>*

Mali yönetimin yasal ve idari çerçevesinin açık ve anlaşılır olması saydamlık açısından çok önem taşımaktadır. Mali yönetimin saydamlığı sağlayabilmesi için:

<sup>99</sup> Aynı.

<sup>100</sup> Aynı.

<sup>101</sup> Aynı.

- Bütçe ve bütçe dışı faaliyetlerinin kapsamlı ve etkin yasal çerçeveye göre yürütülmesi,
- Vergileme için yasal dayanağın bulunması,
- Çalışanların davranışlarına ahlaki standartlar getirilmesi gerekmektedir.

Bütçelerin etkinliği, dayandıkları kanun ve düzenlemelerin ne derece bağlayıcı olduğuna göre değişebilmektedir. Uygulamada bütçe kanunlarının kamu kaynaklarının kullanımını sınırlayamadığı durumlar, örneğin ek bütçeler, yedek fonlarının kullanılması, emanet uygulamaları nedeniyle bütçelerin saydam olma niteliklerini kaybettiği bilinmektedir. Kamu fonlarının kullanılması ancak yasal dayanak ile söz konusu olmalıdır. Vergilemede yasal dayanağın bulunması, vergiler, cezalar ve harçlar için mutlaka yasal dayanağın olması gerekir. Bu yasal düzenlemelerin de kolayca ulaşılabilir ve anlaşılabilir olması da önemlidir. Vergi idarelerinin gelişmiş bilgi erişim sistemlerini kullanmalarının vergilemede saydamlığın arttıracacağına, eğer yapılıyorsa, vergilemede netleştirme işlemlerinin de açıkça raporlanması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Vergi ödeyenler açısından ise mükelleflerin vergi ödevlerinden doğan hak ve sorumluluklarının açıkça belirtilmesi gerektiğine değinilmektedir.

Kamu çalışanlarının görevlerini yerine getirirken belli standartlara göre davranması gerektiği ilkesi ise kamu kaynaklarının kullanılmasında sorumluluk mekanizmalarının geliştirilmeye çalışılmasından kaynaklanmaktadır. Bu konuda IMF Tüzüğünde, Birleşmiş Milletlerin yayınladığı “Code of Conduct for Public Officials”<sup>\*</sup> in bir özetine yer verilmektedir.

---

<sup>\*</sup>“Code of Conduct for Public Officials”, Birleşmiş Milletler Tarafından yayınlanmış ve kamu çalışanlarının çalışmalarının nasıl olması gerektiği konusundaki bir kararnamedir. Bu kararname, Genel prensipler, Yetkilerin Elinden Alınması, Mal Beyanı, Hediyelerin Kabul Edilmesi, Gizli Bilgi, Siyasi Katılım gibi başlıklardan oluşmaktadır.  
<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>, (Erişim Tarihi:20.03.2005).

### 1.2.2.2.Bilginin Kamuya Açık Olması<sup>102</sup>

Bu başlık altında mali saydamlığın sağlanabilmesi için kamuya etkin ve düzenli bilgi akışının sağlanmasının zorunluluğu açıklanmaktadır.<sup>103</sup> Yani düzenlenen ilkeler kamuya bilgi akışının nitelik ve zamanlama açısından nasıl olması gerektiği hakkında bilgi vermektedir.

- i. Devletin geçmiş, şimdiki ve planları yapılmış dönemlere ait mali faaliyetlerine ilişkin tam ve doğru bilginin kamuya sağlanması amaçlanmaktadır.<sup>104</sup>*

Yani bütçe metni, mali hesaplarını ve kamuya ilgili diğer mali raporlarını, merkezi hükümetin bütün bütçe dışı ve bütçe faaliyetlerini kapsamalıdır. Merkezi hükümetin konsolide bütçesi basılı olmalıdır.Yıllık bütçede, bilgilerin karşılaştırılabilir olması bakımından, gelecek iki yıla ilişkin önemli bütçe bileşenleriyle beraber, önceki iki mali yılın bilgileri de yer almalıdır. Bu aslında çok yıllık bütçe uygulamasını da kolaylaştırıcı bir özelliktir. Merkezi devlet, borçlarının ve mali varlıklarının seviyesini ve yapısını düzenli olarak yayınlamalıdır. Bu yayınların periyodik olması ve sıklıkları da bir standarta bağlıdır. Kamu mali yönetimine ilişkin doğru değerlendirmelerin yapılabilmesi için özellikle vergi harcamaları, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler ve yarı mali nitelikli faaliyetler hakkında da raporlar hazırlanması gerektiği belirtilmektedir. Bu başlıkları daha ayrıntılı inceleyerek,

#### **-Gerçekleşmesi Muhtemel Yükümlülükler**

Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler ancak ortaya çıkması şartıyla devletin ödemek zorunda kalacağı maliyetler olarak tanımlanabilir.<sup>105</sup> Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerin en bilinen örneği devlet garantisindeki borçlardır. Bu uygulama borçlunun borcunu anlamada belirtildiği gibi ödemeyinceye kadar garanti

<sup>102</sup> **Manual on Fiscal Transparency**, (Washington D.C: Fiscal Affairs Department Dept., 2001), s.vii

<sup>103</sup> [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_kamu\\_maliye.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php), (Erişim Tarihi : 7.11.2004)

<sup>104</sup> **Manual...**, s.viii.

<sup>105</sup> "Manual on Fiscal Transparency", March: 23, 2001,

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/> (Erişim Tarihi:21.03.2006).

anında (yada garanti süresince) devlet için bir sorumluluk yoktur. Ancak yükümlülüğün yerine getirilmemesi durumunda borçlu devlete başvurarak borcun ödenmesini isteyebilir. Bu durumda gerçekleşmesi muhtemel yükümlülük ödemesi gereken bir yükümlülük haline gelecektir.<sup>106</sup>

### ***-Vergi Harcamaları***

Vergi harcamaları vergi istisna ve muafiyetlerini kapsamakta ve vergi oranı indirimi, vergi borcunun ötelenmesi gibi konuları içermektedir.<sup>107</sup> Vergi teşvik ve muafiyetleri, bunlardan yararlanan kuruluşlara yapılan kamusal nitelikli bir transfer harcaması olarak kabul edilmektedir. Gelişmiş ülkelerin bir kısmında bu nitelikli harcamalar bütçe sürecinde ortaya konmakta ve bu harcamalarla ilgili analizler yapılmaktadır. Bu ülkelere verilecek en iyi örnek Amerika Birleşik Devletleri uygulamasıdır.<sup>108</sup> Bu ülkede 1974 yılında vergi harcamalarının bütçelerde gösterilmesi uygulaması başlatılmıştır. 1994 yılından itibaren bu harcamalarla ilgili ekonomik analizler bütçede yer almaya başlamıştır. IMF Tüzüğünde, meclise sunulacak bütçe ile birlikte, vergi harcamalarının hesaplanmasında ciddi zorluklar olmasına rağmen maliyet tahmininin de kısa bir metin halinde bulunması istenmektedir.<sup>109</sup>

Almanya ile Amerika Birleşik Devletleri 1960'ların sonlarında vergi harcamalarını raporlayan ilk ülkeler olmuşlardır Vergi giderleri veya teşvikler günümüzde dünyadaki sekiz OECD ülkesinde yayınlanması yasal zorunluluktur. Bu ülkeler, Avustralya, Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya, Portekiz, İspanya ve Amerika Birleşik Devletleridir.<sup>110</sup>

### ***ii. Yarı Mali Nitelikli Faaliyetler İşlemler***

Yarı mali nitelikteki faaliyetler Merkez Bankası, kamu mali kurumları ve mali olmayan kamu kurumları tarafından yönetilebilirler.<sup>111</sup> Yarı mali nitelikteki

<sup>106</sup> <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual>

<sup>107</sup> Aynı.

<sup>108</sup> [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_kamu\\_maliye.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php), (Erişim Tarihi : 7.11.2004).

<sup>109</sup> Aynı.

<sup>110</sup> <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual>

<sup>111</sup> Aynı.

faaliyetler örneğin kamu bankalarında görev zararları, basit yönetim kararlarıyla çok sık gündeme getirilmektedir. Buradaki amaç yasama ve kamu denetiminden uzak olmaktır. Bu uygulamalar ilk olarak devletler tarafından ortak gelirlerin ya da gelir dağılımının düzeltilmesi amacıyla geliştirilmiştir. Çünkü saydamlığın azlığı yarı mali nitelikteki faaliyetlerin kendi kendine devam etmesini sağlamaktadır.<sup>112</sup>

Düzenlemede belirtildiği üzere, bu tür faaliyetlerin bütçe kanunları ile birlikte yayınlanması gerekmektedir. Yarı mali nitelikteki işlemlerin raporlanmasında üç önemli nokta bulunmaktadır.<sup>113</sup>

Bunlardan birincisi, yarı mali nitelikteki faaliyetlerin büyüklüğü hakkında bilgi sağlanmaktadır. Bütçe dengesinin bozulması devletin mali durumu hakkında ulaşılabilecek göstergelerin oluşmamasını sağlamaktadır.

İkincisi, resmi devlet gelirleri ve harcama istatistikleri devletin gerçek büyüklüğünün hesabını göstermemektedir.

Üçüncü olarak, yarı mali nitelikteki faaliyetler bağlı sorumlulukları da gizleyebilir.

### *iii. Mali Bilgilerin Zamanında Yayınlanması İçin Taahhütte Bulunması*

Mali bilgilerin yayınlanması hakkında açık somut taahhütler olmalıdır. Ayrıca mali bilgiler için yayın takvimi kamuoyuna önceden duyurulmalıdır.<sup>114</sup>

#### **1.2.2.2.3. Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlamasının Açık Olması<sup>115</sup>**

Bu başlık altında düzenlenen ilkeler kamuya bilgi akışının nitelik ve zamanlama açısından nasıl olması gerektiği hakkında bilgi vermektedir.

<sup>112</sup> <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual>

<sup>113</sup> Ayn.

<sup>114</sup> Manual..., s.viii

<sup>115</sup> Ayn.

***i.Bütçe belgesi, başlıca tanımlanabilecek mali riskleri, bütçe politikasının dayandığı politikaları, makro ekonomik çerçeveyi ve mali politika amaçlarını belirtmelidir.***

Yani, yıllık bütçenin yapısı, mali politika hedeflerini ortaya koymalı ve sürdürülebilir mali politikalar hakkında görüş sağlayabilecek nitelikte olmalıdır. Burada amaç kabul edilmiş olan tüm kuralların (devletin alt kademeleri için borçlanma sınırları yada denk bütçe gibi) açıkça belirlenmiş olmasını sağlamaktır. Yıllık bütçe, kapsamlı ve tutarlı bir makro ekonomik çerçeve içerisinde sunulurken bütçe hesaplarının belirlenmesinde bu uygulama, ekonomik tahminler ve önemli göstergeleri dikkate alınmasını sağlayacaktır.

Yıllık bütçede dahil edilen yeni politikalar açıkça tanımlanmış olması ekonomik varsayımlardaki değişiklikler ve belli harcamaların belirsiz maliyetleri örneğin mali yeniden yapılanma da dahil olmak üzere, yıllık bütçeye ilişkin önemli riskler belirlenmesini ve mümkünse rakamsal olarak gösterilmesini de sağlayacaktır. Bu madde ile bütçenin tüm aşamalarında saydamlık hem yasal olarak hem de teknik olarak sağlanacaktır. Burada esas olan tüm uygulamaların yazılı hale getirilmesidir.

***ii.Bütçe Verileri Politik Analiz Yapmayı Kolaylaştıracak ve Sorumluluk Artıracak Şekilde Sınıflandırılmalı ve Sunulmalıdır.<sup>116</sup>***

Temel olarak bütçe verileri, gelir, gider ve finansmanı şeklinde ayrılarak gayri safi olarak raporlanmalı ve harcamalar ekonomik, fonksiyonel ve idari olmak üzere üç kategoride sınıflandırılması sağlanarak bütçe dışı faaliyetlerin azaltılması amaçlanmaktadır. Fakat bütçe dışı faaliyetlere ilişkin veriler de benzer şekilde sınıflandırılması sağlanarak, başlıca bütçe programları ile hangi hedeflere varılmak istendiği sağlanmalıdır. Devletin genel dengesi, devletin mali durumunun standart özet bir göstergesi olmalıdır. Sadece genel dengeye dayalı kararlar almanın doğru olmadığı ekonomik koşulların bulunması halinde, genel denge diğer mali göstergelerle, operasyonel denge, yapısal denge ya da birincil denge gibi

---

<sup>116</sup> Aynı, s.ix.



desteklenmelidir. Kamu kesimi dengesi, yarı mali işlemleri yüklenmiş bütçe dışı kamu kesimi kuruluşları tarafından yayınlanmış olmalıdır.

***iii. Onaylanmış Harcamaların Uygulama ve İzleme Süreci Açıkça Belirtilmelidir.<sup>117</sup>***

Kapsamlı ve bütünleşik bir muhasebe sistemi kurulmalıdır. Bu muhasebe sistemi gecikmiş ödemelerin belirlenmesinde güvenilir bir dayanak sağlamalıdır. İhale ve istihdam ile ilgili süreçler, standart olmalı ve ilgili taraflarca ulaşılabilmelidir. Bütçe uygulaması iç denetimce denetlenmeli ve denetimin süreci incelemeye açık olmalıdır. Ulusal vergi yönetimi politik yönlendirmelerden yasal olarak korunmalı ve tüm uygulamaları kamuya düzenli olarak rapor edilmelidir.

***iv. Kamu ve Yasamanın Mali Raporlaması Düzenli Olmalıdır<sup>118</sup>***

Bütçenin geliştirilmesiyle ilgili “yıl ortası raporu” olarak adlandırılan rapor yasama gücüne sunulmalıdır. Mali hesaplar mali bir yılın sonuçlanmasıyla birlikte yasama organına sunulmalıdır. Bütçe programlarına bağlı hedefler ve ulaşılan sonuçlar yasama organına rapor halinde sunulmalıdır.

**1.2.2.2.4. Ulusal Denetim ve İstatistik Organlarının Bağımsız Olması**

Bu düzenlemede, mali saydamlığın ana ilkelerinden birinin hükümetin faaliyetleri hakkında doğru ve güvenilir bilgi üretileceğini garanti eden kurumsal yapıların varolması gerektiği üzerinde durulmaktadır.<sup>119</sup> Mali bilgilerin daha önce kabul edilmiş ve tanımlanmış bilgi standartlarının kalitesinde olması,<sup>120</sup>

<sup>117</sup> Aynı, s.ix.

<sup>118</sup> Aynı, s.ix.

<sup>119</sup> [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_kamu\\_maliye.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php), (Erişim Tarihi : 7.11.2004).

<sup>120</sup> <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual>

- Bütçe bilgileri makro ekonomik kalkınmanın temelinde harcama eğilimleri ve en son gelirleri ve iyi tanımlanmış politik kararları gösterebilecektir.
- Mali bilgilerin kalitesi yıllık bütçe mali hesapların kalitesi olarak algılanmalıdır.

Mali bilgiler hem kamuya açık olmalı hem de bağımsız denetleme organı tarafından denetlenmelidir. Minimum standart olarak dış denetimin INTOSAI<sup>121</sup> gibi uluslararası standartlara uyumlu olması gerektiği ve bu madde kapsamında ulusal istatistik organizasyonun da teknik bir bağımsızlığa sahip olması gerektiği belirtilmektedir.

## 2. FARKLI ÜLKELERDE MALİ SAYDAMLIK UYGULAMA VE DÜZENLEMELERİ

Aşağıdaki ülkelerin belirlenmesinde temel neden İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Yeni Zelanda da saydamlık yada mali saydamlıkla ilgili yaptıkları çalışmalar ve gerekli kanuni düzenlemelerindeki başarılarıdır.<sup>122</sup> Hindistan ise iyi yönetim örneklerinden biri olan DISHA'yı<sup>123</sup> uygulamadaki başarısından dolayı seçilmiştir.

### 2.1. İngiltere

1990'ların sonunda İngiltere deki mali saydamlık ile uluslararası politikaları belirleyen kurumlar arasında, kamu politikaları içinde en öne çıkan önemli bir konu haline gelmiştir. Bu gelişmelerin sonucu İngiltere de 1997 yılı bütçesi ile ilgili

---

<sup>121</sup> INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), iç kontrol sistemleri için kabul edilmiş ve düzenlenmiş genel standartları belirleyen bir teşkilat olarak tanımlanabilir. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual>

Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. <http://www.intosai.org> yada [www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)

<sup>122</sup> Örneğin, Emine Kızıtaş'ın çalışmasında "Dünyada Mali Saydamlık " başlığı altında benzer ülkeler incelenmiştir. **A.g.e.**, s.41

<sup>123</sup> DISHA (Developing Initiatives for Social and Human Action-İnsan ve Sosyal Eylem İçin Kalkınma Girişimi), Hindistan da Gujarat eyaletinde 1985 yılında temel olarak çiftçilerin sorunlarının giderilmesi için oluşmuş kar amacı gütmeyen bir sivil toplum girişimidir. Hindistan incelenirken bu oluşum daha detaylı anlatılacaktır. Daha detaylı bilgiler için bkz. [www.disha-india.org](http://www.disha-india.org)

olarak iki yeni temel kural ortaya konulmuştur.<sup>124</sup> Bunlardan birincisi,<sup>125</sup> altın kural (golden rule) olarak adlandırılmış olup ekonomik süreçte devletin sadece yatırımlar için borçlanmasına izin veren ve bu borçlanmayı cari harcamaların ödenmesi için kullanmasını yasaklayan kuraldır. Bu kural aslında iyi uygulamalar tüzüğündeki rollerin ve sorumlulukların belirlenmesi maddesinin uygulamaya konulmasıdır. İkinci kural ise, gayri safi milli hasılanın bir oranı olarak elde edilen kamu kesimi net borç stokunu sabit, hesaplanabilir bir seviyede ve genel ekonomi çerçevesinde ele alınması gerektiğini belirten kuraldır. Daha sonra, 1998 yılında İngiltere hazinesi mali politikaların yönetiminde temel ilkeleri vurgulamak için mali politikaların yönetimiyle ilgili olarak “mali istikrar tüzüğünü” yayınlamıştır.<sup>126</sup> Bu tüzüğün mali saydamlıkla ilgili temel ilkeleri ortaya koyduğunu söyleyebiliriz. Bu uygulamada amaç, kamu maliyesini hesap verebilir bir yaklaşımla, açık, saydam ve İngiltere’nin uzun dönem çıkarlarının oluşturulmasındaki mali politikaları sağlamlaştıracak bir yaklaşımın oluşturulmasıdır.<sup>127</sup> IMF’in iyi uygulamalar tüzüğü tüm ülkeler için uygulanması zorunlu olması İngiltere’yi de etkilemiştir. Bunun sonucunda hükümet parlamentodan önce mali istikrar tüzüğünün yayınlanmasını üstlenmiş ve bu uygulama Lordlar Kamarası tarafından da uygun görülmüştür.<sup>128</sup> Bu tüzük uzun dönemde İngiltere’nin mali politikalarının yönetilmesiyle ilgili doğru, ortak bir açıklığı ortaya koymuştur. Bu amaçla ilgili olmak üzere iki noktayı dikkate almıştır. Bunlar,<sup>129</sup>

- Eğer büyüme ve gelişme isteniyorsa ekonomik istikrar ortamı kritik ve önemli bir etkiye sahiptir.
- Mali politikaların yönetimi ekonomik istikrar üzerinde kritik ve önemli bir etkiye sahiptir. Yani ekonomik istikrarın olmamasının en önemli nedenlerinden birisi uygulanan mali politikalarıdır. Mali denge tüzüğü, mali politika taslağında

<sup>124</sup> “An Assessment of Fiscal Rules in UK”, Micheal Kell, July, 2001, **IMF Working Paper**, s.3

<sup>125</sup> H.M.Treasury (2000a),

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmstand/deleg3/st001218/01218s01.htm>, (Erişim Tarihi: 22.12.2004).

<sup>126</sup> David Heald, “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, **Public Administration**, Vol. 81, No:4, (2003), s.723.

<sup>127</sup> “An Assessment of Fiscal Rules in UK”, s.3

<sup>128</sup> “The Code for Fiscal Stability”, [http://www.hm-treasury.gov.uk/media/160/7C/fiscal\\_stability.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/160/7C/fiscal_stability.pdf), s.1. (Erişim Tarihi: 14.12.2004).

<sup>129</sup> Aynı, s. 1

geçmişteki eksikliklere göre düzenlenmiştir. Özellikle, mali politikalar da açıklık, saydamlık ve hesap verilebilirlikle güçlendirilmiştir. Ayrıca, 1998 yılında yayınlanan İngiltere Merkez Bankası tüzüğüne uygun para politikaları taslağına göre yeniden düzenlenmiştir. Bu uygulama, Merkez Bankası tüzüğüne uygun para politikalarıyla ilgili kamu tarafından sağlanan bilginin zayıf ve kalitesiz olmaması amaçlamaktadır.

Mali Denge Tüzüğü'nün amaçlarını kısaca şu şekilde de belirtebiliriz<sup>130</sup>. Bu tüzüğün birinci amacı, devletin sorumluluğuna ait gereksinmelerin raporlanmasının güçlendirmesi ve mali politikaların yürürlüğe konulmasıdır. Hesaplamaları açık olarak ortaya koyacak ilkeleri geliştirmektir. İkinci olarak, bu tüzük mali politikaların borç yönetimini de kapsamaktadır.

İngiltere'de mali saydamlığın tarihsel gelişim sürecinde diğer önemli ve üzerinde durulması gereken uygulama kamuya ait veri bilgilerin yayınlanmasını düzenleyen ve IMF tarafından 5.Haziran.1996 tarihinde kabul edilen Special Data Dissemination Standard (SDDS) Özel Veri Yayınlama Standartlarına (ÖVYS) üyeliktir.<sup>131</sup> ÖVYS bir ülkeye ait doğru olarak ölçülmüş uygulama verilerinin belli standartlara bağlanması şeklinde tanımlayabiliriz.<sup>132</sup> Bu standartlar ekonominin dört alanını kapsamaktadır. Bu alanlar gerçek sektör, mali sektör, finans sektörü ve dış sektördür.<sup>133</sup> Bu düzenlemeye bağlı olarak İngiltere, dört alanda bu planı uygulamaya geçeceğini ilan etmiştir. Bu plan anlaşmayı kapsayacak şekilde de periyodik ve süresiz olarak,\* merkez bankasının analitik hesaplarını kapsayacak şekilde, verileri ve merkezi devlet borçlarını da içermektedir. İngiltere bu planlamayı tamamlayarak bütün güncel konularla ilgili verilerin yayınlanmalarının standartlarını aşağıda gösterilen tablodaki gibi düzenlemiştir.

<sup>130</sup> Aynı, s.3.

<sup>131</sup> "Entail Report on Transparency Practices: United Kingdom", **European I, Fiscal Affairs, Monetary and Exchange Affairs**, Policy Development and Review and Statistics Departments, (15 Mart 1999), s.3.

<sup>132</sup> Aynı, s.3.

<sup>133</sup> Aynı, s.3.

\* Zamansız kavramı, "periyodik olarak" kritik önem içermeyen resmi verilerin yayınlanması anlamında kullanılmaktadır.Daha geniş bilgi için bkz.

<http://dsbb.imf.org/Applications/web/sddsctycatsoolist/?strcode=GBR&printval=1>, s.3.

Tablo 3: Özel Veri Yayınlama Standartları (ÖVYS) İngiltere

ÖVYS Veri Sınıflaması	ÖVYS Kapsamı	Sürelili		Süresiz (Timeless)		Yorumlar (Esneklik v.b.)
		ÖVYS	Devlet Bütçe Raporu	ÖVYS	Devlet Bütçe Raporu	
<b>Reel Sektör (Maddeler)</b>						
Ulusal Hesaplar	Evet	Üçer Aylık	Üçer Aylık	Ortalama Üçer Aylık	Ortalama 4 Haftada Bir. Ortalama 8 Haftada Bir. Ortalama 12 Haftada Bir.	
Üretim Endeksi	Evet	Aylık	Aylık	Ortalama 6 Haftada Bir. (Ortalama olarak ayda bir olması desteklenmektedir).	Ortalama 6 Haftada Bir.	
İşgücü Piyasası: İstihdam	Evet	Üçer Aylık	Üçer Aylık	Ortalama Üçer Aylık	Ortalama 12 Haftada Bir. (Ortalama üç aydan daha geç olmamalıdır)	
İşgücü Piyasası: İşsizlik (Talep edilen miktar)	Evet	Üçer Aylık	Aylık	Ortalama üç ayda bir	Ortalama beş haftada bir	
İşgücü piyasası: Maaş ve kazançlar (Ortalama Kazanç İndeksi)	Evet	Üçer Aylık	Aylık	Ortalama üç ayda bir	Ortalama altı haftada bir	
Fiyat Endeksi: Tüketici fiyatları	Evet	Aylık	Aylık	Ortalama ayda bir	Yirmi bir günden daha geç olmamalıdır	
Fiyat Endeksi: Üretici fiyatları	Evet	Aylık	Aylık	Ortalama ayda bir	Ortalama iki haftada bir	
Genel devlet yada Kamu Kesimi Uygulamaları	Evet	Yıllık	Aylık (Gelir, harcama ve dengeyle ilgili veriler) Üç aylık (Finansla ilgili veriler)	Ortalama üç ayda bir	Ortalama 14 günde bir (gelir, harcama ve dengeyle ilgili aylık veriler) Ortalama 13 haftada bir (finansla ilgili üçer aylık veriler)	
Merkezi hükümet uygulamaları (Kamu kesimi net para gereksinimi)	Evet	Aylık	Aylık (Gelir, harcama ve dengeyle ilgili veriler) Üç aylık (Finansla ilgili veriler)	Ortalama ayda bir	Ortalama 14 çalışma günü (Gelir, harcama ve dengeyle ilgili veriler) Ortalama 13 haftada bir (finansla ilgili üçer aylık veriler)	Periyodik Zamansız
Merkezi hükümet borçları (Sterlin borçları)	Evet	Üç aylık	Aylık	Ortalama üç ayda bir	Ortalama 6 haftadan daha geç olmamalıdır	
<b>Finans Kesimi (Maddeler)</b>						
Bankacılık sektörü analitik hesapları	Evet	Aylık	Aylık	Ortalama ayda bir	Genel amaçlı para ortalama 14 iş günü ve kredi ve borçlanma	

					ortalama 21 iş günü	
Merkez bankası analitik hesapları	Evet	Aylık (Haftalık olması tavsiye edilmektedir)	Aylık	2 haftada bir (haftada bir olması teşvik ediliyor)	Ortalama 21 iş günü	Zamansız
Faiz Oranları	Evet	Günlük	Günlük	Bir tarih belirtilmesine gerek yoktur	Ortalama her gün	
Borsa: Hisse senedi endeksi	Evet		Günlük		Ortalama her gün	
<b>Dış Kesim (Maddeler)</b>						
Ödemeler Dengesi	Evet	Üçer aylık	Üçer aylık	Ortalama üç ayda bir	Ortalama üç aydan daha uzun olmamalıdır	
Uluslar arası yatırım durumu	Evet	Yıllık (Üç ayda bir olması teşvik edilmektedir)	Üç ayda bir	Ortalama üç üçer aylık dönemde (Ortalama bir üç aylık dönem sonunda)	Ortalama bir üç aylık dönemden daha geç olmaması teşvik edilmektedir	
Dış borç	Evet	Üç ayda bir	Üç ayda bir	Ortalama üç ayda bir	Ortalama üç ayda bir	
Döviz kuru	Evet	Günlük	Günlük	Bir tarih belirtilmesine gerek yoktur	Günlük	
<b>Sosyo-Demografik Veriler (Maddeler)</b>						
Nüfus (Nüfus rakamı, Galler ve İngiltere'nin ortalamasını ifade etmektedir)	Evet	Yıllık	Yıllık		14 aydan daha geç olmamalıdır	

Kaynak: IMF, “**Special Standards Bulletin Board**”, s.1, <http://dsbb.imf.org/Applications/web/sddsctycatsoolist/?strcode=GBR&printval=1>, (Erişim Tarihi: 26.12.2004).

Tablo incelendiğinde İngiltere de, Ulusal Hesaplar, Üretim Endeksi, İşgücü Piyasası: İstihdam, İşgücü Piyasası: İşsizlik (Talep edilen miktar), İşgücü piyasası: Maaş ve kazançlar (Ortalama Kazanç İndeksi), Fiyat Endeksi: Tüketici fiyatları, Fiyat Endeksi: Üretici fiyatları, Genel Devlet yada Kamu Kesimi Uygulamaları ve Merkezi hükümet uygulamaları (Kamu kesimi net para gereksinimi) tamamının Özel Veri Yayınlama Standartları (ÖVYS) içerisinde yer aldığını görüyoruz. Bu verilerin yayımlanma sıklıklarının günlük, aylık, üçer aylık yıllık olması uluslararası standartlara uymak ve saydamlığın en önemli göstergesi kabul edilen bilgiye ulaşılmadaki kolaylığı sağlamaktadır.

Kamu sektörü ve devletin tanımlanmasında Avrupa muhasebe sistemi tarafından geliştirilen fakat daha da ayrıntılı hale getirilmiş bir sistem takip edilmektedir. Bütün düzenlemeler, “Düzenleyici Etki Özetleri” yer almaktadır.<sup>134</sup> Ayrıca uygun olmayan düzenlemeleri yürürlükten kaldırmaya yönelik bir süreç de işletilmektedir.<sup>135</sup> İngiltere Merkez Bankası bağımsızlığa sahiptir. Bu özelliği taşımayan başka da önemli mali kuruluşta İngiltere de bulunmamaktadır.<sup>136</sup> Mali yönetim için taslak 1998 de yürürlüğe konulan mali istikrar tüzüğüyle geliştirilmiştir. Mali istikrar tüzüğü devlet tarafından maliye ile borç yönetiminin nasıl yürürlüğe konulacağını ve hesaplamaların nasıl olacağını ortaya koymaktadır. Kamu görevlilerinin yetki ve sorumlulukları “Kamu Hizmeti Tüzüğü” tarafından düzenlenmektedir.<sup>137</sup>

Mali uygulamalar tüzüğüne göre, devletin hazırlaması gereken raporlar, bütçe öncesi raporu, ekonomik-mali strateji raporu, mali hesap özeti, bütçe raporu ve borç yönetim raporudur. Ekonomik ve mali strateji raporu kamu kesiminin tamamını kapsayacak bir biçimde olması gerektiği belirtilmektedir. Sorumlulukların, vergi harcamalarının ve yarı mali işlemlerin belirtilmediği, diğer bir deyişle bunları içermeyen raporlar geçersizdir.<sup>138</sup> Tüm bu raporlar da düzenli aralıklarla yayınlanmalıdır.<sup>139</sup> Özellikle bu son iki ifade yukarıda anlattığımız bilginin kamuya açık olması maddesinin sağlanmasındaki en önemli unsurların İngiltere tarafından sağlandığı göstermektedir.

İngiltere ekonomik ve mali strateji raporu, bütçe için geniş bir makro ekonomik taslağı kapsamalıdır. Bu yaklaşımın kastettiği gelecek yıl bütçesinden başlayarak takip eden on yıllık dönem için geliştirilen projeleri de yansıtmalıdır. Mali politika

<sup>134</sup> “Entail Report on Transparency Practices: United Kingdom”, **European I, Fiscal Affairs, Monetary and Exchange Affairs**, Policy Development and Review and Statistics Departments, s.6.

<sup>135</sup> Kızıldaş, **a.g.e.**, s.41.

<sup>136</sup> “Entail Report on...”, s.6.

<sup>137</sup> **Aynı**, s.6.

<sup>138</sup> **Aynı**, s.6.

<sup>139</sup> Kızıldaş, **a.g.e.**, s.42.

uygulamaları daha önce söz edilen altın ve borç kuralı<sup>140</sup> olarak belirtilen iki kural rehberliğinde yönetilmelidir. Muhasebe süreci ve ilkeleri Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkeleri (GKMİ)<sup>141</sup>

İngiltere de denetimle ilgili olarak yapabileceğimiz iki temel tespit vardır. Bunlardan birincisi Ulusal Denetim Ofisinin bağımsız olmasıdır. İkinci tespit ise, İngiltere Ulusal Denetim Ofisinin (The National Audit Office) 1983 yılında kurulmuş olmasına rağmen İngiltere'deki ulusal kamu denetim fonksiyonun çok uzun bir tarihsel sürece dayanmasıdır. Bu tarihsel süreçte önemli reformlardan birincisi, 1859-1866 yılları arasında Maliye Bakanlığı yapmış olan William Ewart Glandstone'ın Parlamento ve kamu maliyesi hesaplarıyla ilgili ana reformları kabul ettirmiş olmasıdır. William Ewart Glandstone ayrıca Genel Hesap Kontrol Memuru ve Denetçi (Comptroller and Auditor General (C&AG), Hazine ve Denetim Bölümlerini de (Exchequer and Audit Department (E&AD) oluşturmuştur. 1960'lardaki kamu denetim sisteminin büyümesi bir reform baskısını ortaya çıkartmıştır. Bu durum parlamenterler ve akademisyenler arasında tartışılmış ve kabul edilen bir görüş haline gelmiştir. 1983 yılında bakış açısındaki değişiklik Ulusal Denetim Kanunu da etkileyerek İngiltere Ulusal Denetim Ofisi kurulmuştur.<sup>142</sup> Aslında İngiltere'nin Manga Carta dan sonra denetim yönünden de tarihsel bir sürece sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bu durum iyi uygulamalar tüzüğündeki tüm sürecinin bu ülke için daha kolay olmasını sağlamaktadır.

## 2.2.Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletlerinde, mali saydamlığın temelini “birleştirilmiş (konsolide) federal bütçe” uygulamasına geçilmesi oluşturmaktadır.<sup>143</sup> Tarihsel sürece bakıldığında birleştirilmiş federal bütçe uygulamasının yanı sıra mali saydamlığın temelini oluşturan ve mali saydamlığı etkileyen iki farklı yasal

<sup>140</sup> Borç kuralı yada sürdürülebilir yatırım kuralları, net kamu borcunun dönem boyunca sabit ve ihtiyatlı bir seviyede tutulmasını gerektiren kuraldır. Kızıtaş, **a.g.e.**, s.42.

<sup>141</sup> Bu kavram, muhasebeyle ilgili ilkeleri, standartları ve uygulamaları ortak olarak oluşturulmasını içermektedir. GMİK, muhasebe uygulamalarında kabul edilmiş yöntemlerin, güvenilir standartlarının bir kombinasyonu olarak ta tanımlanabilir. <http://www.investopedia.com/terms/g/gaap.asp>, (Erişim Tarihi: 29.12.2004).

<sup>142</sup> <http://www.nao.org.uk/about/role.htm>, (Erişim tarihi: 20.08.2005)

<sup>143</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Fiscal Transparency Module**, (Fiscal Affairs Department, IMF, USA, July 7,2003), s.4.



düzenlemenin olduğunda söyleyebiliriz: Bunlardan birincisi 1985’de uygulanmaya başlanan Denk Bütçe ve Acil (Olağanüstü) Bütçe Açıkları Kontrol Tüzüğü’dür (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985).<sup>144</sup> Bu düzenleme Gramm-Rudmann-Hollings olarak da bilinmektedir. Bu düzenleme bütçe açıklarıyla ilgili kanunlar yer almaktadır. Kanun hedeflerin aşılması durumunda harcamaları azaltmaya yönelik bir müdahaleyle ve özel bütçe hedefleriyle ilgilidir.<sup>145</sup> İkinci düzenleme ise,1990 yılında yayımlanan Bütçe Uygulama Tüzüğü (Budget Enforcement Act of 1990 (BEA)’dir. Bu kanun geçerken öde (pay-as-you-go)\* sistemine göre çalışan, isteğe bağlı harcamaları, yıllık harcama limitlerini,diğer kontrol tiplerini, hükümetin yıllık gelirlerini ve yasamayı doğrudan etkileyen harcamaların tümü için bir kontrol sistemi oluşturulmasını öngörmektedir.<sup>146</sup> Mali saydamlığın temeli, yukarıda sözü edilen 1960’lı yılların başlarında kabul edilen “birleştirilmiş federal bütçe”dir. Bu kanun, Amerika Birleşik Devletlerinde bürokrat ve politika belirleyicilerinin federal borçların bütçedeki muhasebeleştirilme şeklinden, özel sektöre benzer şekilde ve borçlanmadan daha farklı olarak bütçe açıkların finanse edilmesindeki yanlışlıklardan ortaya çıkmıştır.<sup>147</sup> Tüm bu uygulamalar aslında Amerika Birleşik Devletlerinde iyi uygulamalar tüzüğünde belirtilen harcama limitlerinin aşılmaması, harcamalardaki bürokrat uygulamalarının en aza indirilmesinin 1960’lı yıllarda uygulanmaya başladığının açık kanıtlarıdır. Tüm bu uygulamalar, genel olarak bütçe kavramı üzerine Başkanlık Komisyonu tarafından 1967 yılında geliştirilen birleştirilmiş federal bütçe uygulaması ilkelerinin 1969 mali yılı bütçesinde de uygulanmasıyla sonuçlanmıştır.<sup>148</sup>

Ayrıca daha sonra IMF’in İyi Uygulamalar Tüzüğüne bağlı olarak yapılan düzenlemelerde temel olarak belirtilmesi gereken nokta Amerika Birleşik Devletlerinde, federal devletin dünyadaki en geniş ve en karmaşık yapılardan birine

<sup>144</sup> The Congress of the United States/Congressional Budget Office, **The Budget and Economic Outlook:Fiscal Years 2004-2013**, (January 2003), s.167.

<sup>145</sup> Aynı, s.167.

\* Bu kavramın Türkçe de farklı karşılıkları vardır. Fakat biz “kazandıkça öde” olarak tanımlayabiliriz. Aynı kavram özellikle sosyal güvenlik hizmetlerinin finansman yöntemlerinin açıklandığı kaynaklarda da sıkça konu edilmekte ve “kullandıkça öde” anlamında da kullanılmaktadır.

<sup>146</sup> Aynı, s.167.

<sup>147</sup> Barry B. Anderson, “Conference on Budget Process Reform Committee for a Responsible Federal Budget”, September 24, 1999, s.1, <http://www.cbo.gov/ftpdoc.cfm?index=1563&type=1>, (Erişim Tarihi: 06.01.2005)

<sup>148</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.4.

sahip olmasıdır. Yani ülkelerin sosyal, ekonomik yapılarının bu tüzüğün uygulanmasında ne kadar önemli olduğunun bir kanıtıdır. Bu durum mali saydamlığa geçişte en önemli sorunu yaratmaktadır.<sup>149</sup> Bu yüzden Amerika Birleşik Devletlerinde IMF'in İyi Uygulamalar Tüzüğüne bağlı saydamlığın değerlendirilmesinde ilk olarak devlet yapısının açıklanması gerekmektedir.<sup>150</sup>

*Amerika Birleşik Devletlerinin Yapısı*<sup>151</sup>:

**a. Emanet Fon (Trust Fund) ve Genel Bütçenin Kapsadığı Merkezi Hükümet Birimlerinin Genel Yapısı:**\* Birçok bölüm ve temsilcilik daha emanet fonların sorumluluğunda faaliyet göstermektedir. Ayrıca merkezi hükümet işçi emeklileri fonu tüm diğer fon birimlerini de kapsamaktadır.

**b. Eyalet ve Yerel Yönetimler:** Amerika Birleşik Devletlerinde 50 adet eyalet, yaklaşık olarak 73.700ilçe ve diğer devlet birimleri, 13.700 okul alanı bulunmaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerinde mali yıl 1 Ekimde başlamaktadır.Federal bütçe dokümanı, federal bütçe tüm yıl boyunca ki uygulamaları kapsamaktadır. Mali yönetimde yasama ve yürütme alanlarındaki rollerin açıkça tanımlanması söz konusudur. Aynı zamanda çok iyi denenmiş bir taslak ve güçlü bir yapılanma da söz konudur. Amerika Birleşik Devletlerinde bütçenin üst düzeyde saydamlığa sahip olmasının temel nedeni Kongrenin bu konuda merkezi bir rol oynamasıdır. Merkezi devlet, eyaletlerin mali sorumlulukları ve merkezi hükümetten bağımsız yürüttükleri uygulamaları da açık ve saydamdır. Bütçe metni, analize dayanarak, güvenilir, kapsamlı ve zamanlı olarak kamu kesimi tarafından kolayca ulaşılabilir nitelikte hazırlanmaktadır. Bu açıdan IMF tarafından İyi Uygulamalar Tüzüğünde belirtilen uygulamalar yerine getirilmektedir. Fakat bunların yanında mali politikaların çok

<sup>149</sup> Aynı, s.4

<sup>150</sup> Aynı, s.4

<sup>151</sup> Aynı, s.5

\* Başkanlık Ofisine bağlı yasama organı, yürütme organı ve yargı organı, on beş daire (tarım, ticaret, savunma, eğitim, enerji, sağlık ve beşeri hizmetler, barınma ve şehir hizmetleri, iç işleri, yargı, iş, eyalet ulaşımı, hazine, gazı hizmetleri, devlet güvenlik birimi), demiryolları emeklileri kurulu, sosyal güvenlik hizmetleri idaresi ve diğer bağımsız temsilcilikler (kapsamında, çevre koruma birimi, genel hizmet idaresi, ulusal uzay idaresi) ortalama 90 adet daha küçük birim, yönetim kurulu, konsey, ve ofis) bulunmaktadır.

uzun dönemleri kapsamı sonucu açıklığının ve saydamlığın azalması söz konusu olmaktadır. Bu durumun asıl nedeni tamamen kongredeki bütçe sürecinin karmaşıklığı ve Federal Devletin büyüklüğüne dayandırılabilir. Amerika Birleşik Devletlerindeki mali saydamlığın, çeşitli yollarla kuvvetlendirilebileceğini söyleyebiliriz. Bu yollar şunlardır,<sup>152</sup> Birleştirilmiş bütçe sunumuna ek olarak, bütçe dengesinin ölçülmesinde uluslararası anlamda da karşılaştırmayı sağlayacak bir raporlama yapılabilir, federal bütçe sunumunun bir parçası olarak, eyalet bütçelerinin ve eyaletlerin mali durumunun genel özeti, yarı mali işlemlerle ilgili yerel ve eyalet bazında mali risklerin genel özeti, bütçe dokümanında mali risklerle ilgili karşılaştırmalı bir hesap özetleri yayınlanabilir. Vergi harcamalarıyla ilgili yasal kaynakların yeniden incelenmesi, kamu kurumlarının denetim raporlarının hazırlanması, program performanslarının öneminin artırılması ve son olarak geliştirilen devlet hizmetlerinin tüm maliyetlerinin dikkate alınması mali saydamlığın artırılmasını sağlayacaktır.

Genel duruma bakarak MIUT göre Amerika Birleşik Devletlerin deki mali saydamlıkla ilgili olarak şunları söyleyebiliriz. Amerika Birleşik Devletlerin de konsolide federal bütçenin uygulanmasının analiz, yasama ve mali politikaları tam olarak sağlayamamaktadır. Bu başlıkların konsolide bütçe içerisinde geliştirilmesi gerekmektedir.<sup>153</sup> Ayrıca konsolide federal bütçenin kapsamı merkezi hükümet için uluslararası istatistik raporlama standartlarına yakın olmalı ve bu raporlara uyum göstermelidir. Konsolide federal bütçe özel amaçlar için ayrılan ödenekler olarak kanunda belirtilen emanet fonları kapsamında bulundurmakta, fakat devlet dışı varlıklar için fonlarda tutulan parayı göstermemektedir.\* Bu durum MIUT deki tüm maddi transferlerin bütçe içinde olması ilkesine aykırıdır.

Devletin ticari uygulamalarının bütçe işleyişi tamamen açık değildir <sup>154</sup>. Bu durumda tüm mali hareketlerin bütçe içerisinde gösterilmesini engellemektedir.

<sup>152</sup> Aynı, s.1

<sup>153</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.6

\* Devlet kurumları bir harç ya da bir ücret karşılığı hizmet geliştirmektedir. Örneğin özel kişiye ait mera otlaklıkların kullanımı federal topraklar üzerinde olmakta fakat bu meralardan alınan harçlar piyasa değerinin altında kalmaktadır ve bu meraların sübvansiyon değeri bütçede gösterilmemektedir.

<sup>154</sup> Aynı, s.6

Amerika Birleşik Devletlerin’de nispeten az sayıda kamu ortaklıkları olmasına rağmen özelleştirme politikaları ve süreçleri açıktır<sup>155</sup>. Örneğin yolcu taşıma sistemi yapılarındaki farklılık ve yönetim biçimleri açısından (AMTRAK ve TVA) bu uygulamanın istisnalarıdır. Bu yüzden özelleştirme uygulamalarının MİUT ne göre bir sorun oluşturmamaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerin de merkez bankası (Central Bank) ve merkez bankası sistemiyle ilgili şu açıklamaları yapabiliriz. ABD merkez bankası ve merkez bankası sistemi 1913 yılındaki Federal Rezerv Kanunu ile oluşturulmuştur. Bu kanun Amerika Birleşik Devletleri merkez bankasının da temelini oluşturmaktadır. Merkez bankası idari nitelikte bir kamu kurumudur fakat uygulamaları sadece kongrenin yasama güvencesi altındadır. Merkez bankası bağımsızdır ve yarı mali işlemlerin belirlenmesinde mali nitelikte bir rol oynamamaktadır<sup>156</sup> Bu özelliği MİUT uyumludur. Fakat özel kesim yarı bankacılık hizmetleri veren kurumlarının (nonbank)\* yönetim düzenleme süreçleri açık olmasına rağmen bu düzenlemeler oldukça karmaşık durumdadır.<sup>157</sup>

Devlet emlakı ve mali varlıklarının değeri ayrıntılı olarak saptanmıştır.<sup>158</sup> Amerika Birleşik Devletlerin de kamu tarafından sahip olunan Devlet ortaklıklarının mali varlıkları ve sorumluların tanımlanmaları da mali raporlarda açık bir biçimde gösterilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri Mali Raporu (Report of the United States Government), yönetim dönemi hesapları değerini, yatırımlar ve sorumlulukları da içermektedir. Bu hesaplar, kabul görmüş muhasebe standartlarını karşılamaktadır. Yükümlülüklerin ayrıntılarını da göstererek MİUT uyum sağlamaktadır.

Federal devlet ile eyaletler arasındaki mali ilişkiler sağlam ve dengeli ilkeler üzerine kurulmuş<sup>159</sup> olup yapılan yardımlar saydamdır. Ancak, federal mali yılın

<sup>155</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.7.

<sup>156</sup> **Aynı**, s.7.

\* Nonbank kavramı, bir banka gibi faaliyet gösteren ancak bütün bankacılık hizmetlerini vermeyen mali kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır.

[http://www.seslisozluk.com/?word=nonbank&go\\_search=Search](http://www.seslisozluk.com/?word=nonbank&go_search=Search), (Erişim tarihi: 15.09.2005).

<sup>157</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.8.

<sup>158</sup> **Aynı**, s.8.

<sup>159</sup> **Aynı**, s.10

uygulanması ve eyaletlerin çoğu farklı yardımları zamanlama açısından uyumsuzluk ve zorluklarına neden olabilmektedir.

Devletin yasama, yürütme ve yargı organları Anayasa tarafından açıkça belirlenmiş rollere sahip bulunmaktadır.<sup>160</sup> Ayrıca her bir kamu kurumu tarafından yapılan kontroller ve denge kurma işlemleri Amerika Birleşik Devletleri mali yönetim sisteminin tanımlanmış özelliklerinden biri olarak da söylenebilir. Mali yönetim olarak adlandırabileceğimiz yapı, yönetim taslağı ve kapsamlı bir yasa tarafından yönetilmektedir.<sup>161</sup>

Bütçe uygulamaları yönetimi ile iletişim işleyişleri iyi tanımlanmış ve saydamdır.<sup>162</sup> Konsolide bütçe ile bunlara bağlı tutanaklar bir temel üzerinde ve bütün fonları içerecek bir biçimde birleştirilmiştir. Fakat MİUT da tanımlanmış bütçe dışı uygulamalar bulunmaktadır. Vergi uygulamaları için yasama temelleri ve destek yönetim uygulamaları saydamdır. Uygulamalar da buna paralel olarak yasalara uygundur. Fakat Amerika Birleşik Devletlerinde vergiler ve vergi yapısı oldukça karmaşıktır.<sup>163</sup> Vergi kanunu çok karmaşık olması nedeniyle 1981 yılındaki vergi reformuyla daha basitleştirilmeye çalışılmıştır.\* Bu durum Amerika Birleşik Devletleri için MİUT göre saydam olmamak anlamına gelmektedir. Çünkü MİUT aynı zamanda anlaşılır ve yalın bir vergi yasasını desteklemektedir.

Amerika Birleşik Devletlerinde bütçe dokümanı merkezi hükümetin bütün mali uygulamalarını kapsamına rağmen kamu kesimi<sup>164</sup> ile ilgili sınırlı sayıda bilgi

---

<sup>160</sup> Aynı, s.10.

<sup>161</sup> Aynı, s.12.

<sup>162</sup> Aynı, s.12.

<sup>163</sup> Aynı, s.12.

\* Amerika Birleşik Devletleri iç gelir kod sistemi yaklaşık olarak 1.4 milyon kelimededen oluşmaktadır.

<sup>164</sup> İngilizce “general government” (genel hükümet) anlamında kullanılan kavramla ilgili şu açıklamayı yapmak gereklidir. Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi (ESA 95-European System of National and Regional Accounts)’a göre bu tanım dört başlıktan meydana gelmektedir. Bunlar, merkezi hükümet (central government), Eyalet hükümeti (state government), yerel hükümet (local government) ve sosyal güvenlik fonlarıdır (social security funds). **AB Yolunda Türkiye Ekonomisi**, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Mart 2005, s.8.

Bu kavram çalışmada “kamu kesimi” anlamında kullanılacaktır.

içermektedir.<sup>165</sup> Bunun yanında kamu harcamaları bütçede geniş ve kapsamlı olarak raporlanmaktadır.<sup>166</sup>

Amerika Birleşik Devletlerinde savunma hizmetleri için şunları söyleyebiliriz.Yıllık olarak savunma harcamaları ödenek ayrılan bütçenin yarısıdır. Bu uygulama Savunma Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Fakat Ulusal Güvenlik Ajansı (National Security Agency-NSA), Merkezi Haber Alma Ajansı (Central Intelligence Agency-CIA) gibi bazı alt savunma bütçeleri ayrı olarak bütçede gösterilmesi gerekirken gösterilmemektedir. Bu uygulama MIUT göre düzeltilmesi gereken bir uygulamadır.

Bütçe dokümanı, uygulanacak bütçeden başka dört yıllık öngörülerini içermektedir. Ayrıca uygulanan bütçeden farklı önceki iki yıl için ana mali hesap raporlarını ve başkanın bütçesini kapsamaktadır. Muhasebe tüzüğü gereği bütçe Bütçe ve Yönetim Ofisi (Office of Management and Budget-OMB) tarafından hazırlanmaktadır. Uygulanacak bütçe izleyen dört yılı ve mevcut mali yıl rakamlarını ve tanımlamalarını göstermektedir<sup>167</sup>. Bu uygulama orta vadeli harcama taslağına ve MIUT a uygunluk göstermektedir.<sup>168</sup>

Şarta bağlı sorumluluklar bütçe dokümanında düzenli olarak raporlanmaktadır. Borç garantili programlar ve borçların uzun dönem maliyetlerine rağmen bunlar açık bir şekilde bütçelenmiştir.<sup>169</sup> Fakat federal bütçe 1990'lara kadar şarta bağlı sorumlulukların geniş bir listesini göstermemektedir Ancak Amerika Birleşik Devletlerinde şarta bağlı sorumluluklar için özel bir uygulama mevcuttur. Bu uygulamaya göre şarta bağlı sorumluluklar federal kredi programları ile

<sup>165</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.13.

<sup>166</sup> **Aynı**, s.14.

<sup>167</sup> **Aynı**, s.14.

<sup>168</sup> MIUT açısından bütçe dokümanı ile ilgili düzenleme minimum standart olarak bütçe dokümanının yanı sıra bu bilgileri içeren bir dokümanın da meclise sunulması gerekmektedir. Düzenlemede üzerinde önemle durulan diğer bir nokta da bütçe çalışmalarının orta vadeli hazırlanıp meclise sunulması gerektiğidir. (Medium-Term Budget Frameworks-MTBF, Medium Term Expenditure Framework-MTEF)

Bu madde kapsamında bütçe metni ile birlikte,bütçe tahminlerinde kullanılan varsayımlar,makroekonomik tahminlerde meydana gelecek sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerin yıl içine gelebilecek muhtemel maliyetleri ile, ortaya çıkacak risklerin de bir metin halinde sunulması gerektiği belirtilmektedir.

[http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_kamu\\_maliye.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php), (Erişim Tarihi : 7.11.2004).

<sup>169</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.14.

ilişkilendirilmiş olup bunlarda bütçeyle ilişkilendirilmiştir. Bu açıdan direkt olmasa da 1990 yılı öncesi de şarta bağlı sorumlulukların raporlandığını söyleyebiliriz. Vergi harcamalarının tahminleri bütçede yer almaktadır. Ayrıca bu veriler Ortak Vergileme Komitesi (Joint Committee on Taxation-JCT ) tarafından da yıllık olarak basılmaktadır.<sup>170</sup> Amerika Birleşik Devletlerinde bugünkü uygulamada analitik perspektif olarak bütün önemli vergi harcamalarını çıktı olarak içermektedir. Örneğin 2004 yılı bütçesinde yüz otuz yedi farklı vergi harcaması maliyeti bulunmaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerinde mali yardımlar ve federal varlıklarla ilgili bilgiler de yayınlanmaktadır<sup>171</sup>. Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office-CBO) yıllık bütçe ve ekonomik görünümle ilgili olarak geçmiş, güncel ve gelecekteki borçların dikkate alınmasının yanında bu bilgilerin yıl ortasında güncelleştirilmesi de sağlamaktadır. Fakat daha önemlisi mali bilgilerin çok düzenli bir şekilde basılmaları resmi olarak kararlara bağlanmış ve yayınlama takvimi ilan edilmiştir.<sup>172</sup> Bu uygulama MİUT temel bir ilkenin yerine getirilmesini sağlamaktadır. Zaten Amerika Birleşik Devletleri, IMF özel veri yayınlama standartlarını tamamlamış bütçe belgesi, orta dönem kontrol bütçe ve muhasebe tüzüğü daha önce belirlenmiş bir takvimine göre basılmaktadır. Benzer şekilde Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office-CBO) ana bütçe raporlarının yayınlanması da bütçe kanunu tarafından da zorunlu kılınmıştır.

Amerika Birleşik Devletlerin de federal bütçe hazırlanmasında Kongre esas rolü oynamaktadır. Bütçenin hazırlık süreci açık, yoğun olarak belgelendirmeye ve bilgilendirmeye dayandırılmıştır<sup>173</sup>. Amerika Birleşik Devletlerin de Başkanın bütçeyi geleceğe ait olarak takdir yetkisi bulunmaktadır.<sup>174</sup> Bu uygulama eleştiriye açıktır. Fakat Amerika Birleşik Devletlerinin yönetim biçimi dikkate alındığında MİUT ülkelerin yapılarına göre şekillenmesini sağlayan maddesi kapsamında bu maddeyi eleştirmek yanlış olacaktır. Bütçedeki ödeneklerin bütün kamu kurumların hesaplarını kapsayacak biçimde Bütçe ve Muhasebe Kanununun gerektirdiği genel

<sup>170</sup> Aynı, s.15.

<sup>171</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.17.

<sup>172</sup> Aynı, s.17.

<sup>173</sup> Aynı, s.18.

<sup>174</sup> Aynı, s.19.

amaçları kapsadığını söyleyebiliriz. Bütçedeki her bir ödenek, mevcut ödeneklerin teklif değişikliklerini, program ve hesapların kısa tanımlarını, hesapların çeşitli programlar içerisinde sınıflandırılmış şekli ve her bir hesabın ekonomik sınıflandırılmasının gösterildiği tabloyu da kapsamaktadır.

Sonuç olarak Amerika Birleşik Devletleri federal bütçesi için MİUT a göre şu açıklamaları yapabiliriz. Bütçe Devlet Mali İstatistikleri Kılavuzu (Government Finance Statistics Manual- GFSM ) ile uyumludur fakat önemli olarak şu farklılıkları içermektedir.<sup>175</sup> Her şeyden önce genel devlet kavramı, federal devlet için mali politikaların düzenlenmesinde temel rolü oynamaktadır.<sup>176</sup> Bu yüzden ödeneklerin belirlenmesi süreci karmaşık hale gelmektedir.<sup>177</sup> Bu durumun sonucu beklenen bütçe çıktılarının tahmin edilmesi zorlaşmaktadır.<sup>178</sup> Konsolide edilmiş bütçe açığı yada federal devletin bütçe fazlaları bütçede mali pozisyonların amacının belirlenmesindeki temel unsurlardır.<sup>179</sup> Bütçe dokümanı açık olarak uzun dönem politika amaçlarını içermemektedir. Uzun dönem öngörülerini başkan tarafından planlanmıştır yada planlanabilmektedir.<sup>180</sup> Bütçede, tahmini yeni yatırımlar devam eden devlet politikalarının maliyeti<sup>181</sup>, ana mali riskler, ekonomik değişkenlerdeki tahmin<sup>182</sup>, ana programların amaç güncellemeleri<sup>183</sup> ve performans ölçümleri<sup>184</sup> gösterilmektedir. Tüm bunların yanında devlet kurumlarındaki iç kontrol sistemleri yetersiz olmasına rağmen yine de vardır<sup>185</sup>. Devletin istihdam, ödeme süreci açık ve yasalara uygundur<sup>186</sup>. Hazine nakit hesapları doğrudur ve kolayca ulaşılabilir<sup>187</sup>. İç Borç Servisi (Internal Revenue Service- IRS) politik müdahalelerden yasal olarak

<sup>175</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.20.

<sup>176</sup> Aynı, s.20.

<sup>177</sup> Aynı, s.20.

<sup>178</sup> Aynı, s.21.

<sup>179</sup> Aynı, s.21.

<sup>180</sup> Aynı, s.23.

<sup>181</sup> Aynı, s.23.

<sup>182</sup> Aynı, s.24.

<sup>183</sup> Aynı, s.24.

<sup>184</sup> Aynı, s.25.

<sup>185</sup> Aynı, s.25.

<sup>186</sup> Aynı, s.25.

<sup>187</sup> Aynı, s.27.



koruma altındadır<sup>188</sup> ve son olarak da Federal Devletin denetlemiş mali hesaplarına mali yılın sonu bitimiyle birlikte altı ay içerisinde ulaşılabilir.<sup>189</sup>

Amerika Birleşik Devletleri mali bilgilerin bağımsız incelemeye tabi olmasıyla ilgili MİUT göre şu açıklamaları yapabiliriz<sup>190</sup>. Toplam bütçe verileri doğru ve güvenilirlik tahmini yüksektir<sup>191</sup>. Muhasebe uygulamaları, muhasebe politikaları Federal Devlet tarafından mali hesaplama ve bütçe hesapları olarak açıkça tanımlanmış ve uygulamada da sorun olamayacak biçimde kullanılmaktadır.<sup>192</sup> Fakat Federal Devletin karmaşıklığı ve boyutu geniş mali yönetimden bilgi alınması için ana sorun olarak hala devam etmektedir.<sup>193</sup> Dış denetim devletin yargı erkinden tamamen bağımsızdır.<sup>194</sup> Yasama erki dış denetim raporları üzerinde sadece tamamlayıcılık görevini yapmaktadır<sup>195</sup>. Özellikle yasama ve yargı erkinin her biri bağımsız tahminler de geliştirmişlerdir<sup>196</sup>. Son olarak mali istatistiklerin derlenmesi için bağımsız ve saydam bir ortam sağlanmıştır.<sup>197</sup>

### 2.3.Hindistan

Hindistan da mali saydamlıkla ilgili çalışmaların tarihsel gelişim sürecinin başlangıcı olarak Özel Veri Yayınlama Standartlarına (ÖVYS-Special Data Dissemination Standard (SDDS) 1996 yılındaki üyeliği gösterebiliriz.<sup>198</sup> Hindistan devleti verileri Özel Veri Yayınlama Standartlarına (ÖVYS)na uygun 31. Aralık.2001 yılından itibaren yayınlamaya başlamıştır. Ulusal kamu kuruluşları da Özel Veri Yayınlama Standartlarına (ÖVYS) göre yeniden tanımlanmıştır. Bu kuruluşlar, Program Uygulama ve İstatistik Bakanlığı-IPUB ( Ministry of Statistics

<sup>188</sup> Aynı, s.27.

<sup>189</sup> Aynı, s.28.

<sup>190</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.28

<sup>191</sup> Aynı, s.28

<sup>192</sup> Aynı, s.29

<sup>193</sup> Aynı, s.29

<sup>194</sup> Aynı, s.29

<sup>195</sup> Aynı, s.31

<sup>196</sup> Aynı, s.32

<sup>197</sup> Aynı, s.32

<sup>198</sup> "India: Report on Observance of Standards and Codes—Data Module, Response by the Authorities, and Detailed Assessments Using Data Quality Assessment Framework", **IMF Country Report No.04/96**, (April 2004), s.5.

and Programme Implementation (MOS), Çalışma Bakanlığı-ÇB (Ministry of Labour), Ticaret ve Sanayi Bakanlığı-TSB (Ministry of Commerce and Industry), Maliye Bakanlığı-MB( Ministry of Finance (MOF), Merkez Bankası-MeB(Reserve Bank of India (RBI) ve Hindistan Genel Sicil Ofisidir-HGSO ( the Office of the Registrar General of India).<sup>199</sup> İPUB temel olarak, işgücü piyasası, kırsal kesimde çalışan, yönlendirilemeyen işgücü fiyat endeksi, üretim endeksi gibi ulusal hesapların verilerinin yayınlanması ve derlenmesini sağlamaktadır.ÇB ise tarımsal işgücü, kırsal kesim işgücü, sanayi işgücü için müşteri fiyat endeksi düzenleyip yayınlamaktadır.<sup>200</sup>TSB ise ticari mal ve emtiayla ilgili bütün fiyat endekslerinin yayınlanması ve derlenmesini sağlamaktadır. MeB ise uluslararası yatırım pozisyon verileri yabancı para likiditesi, uluslararası rezervle ilgili ana verileri, ödemeler dengesini, fiyat indeks paylarını, MeB analitik hesaplarını, MeB ile bankacılık sektörleri arasındaki analitik hesapların yayınlanması ve derlenmesini sağlamaktadır.<sup>201</sup>

Hindistan Anayasası, eyalet devletleri, merkezi hükümetin sorumlulukları ve rollerinin açık tanımını vermektedir. Tüm bunlar Anayasanın yasal çerçevesine dayandırılmaktadır. Bu yüzden ekonominin geri kalan kısmıyla kamu kesimi arasında çok iyi tanımlanmış bir sınır olduğunu söyleyebiliriz. Bu durum MİUT nün gereğinin yerine getirilmiş olması anlamına da gelmektedir.Devletin mali iç uygulamaları karışıktır. Fakat bu uygulamalar ya da anlaşmalar, eyalet devletleri, merkezi hükümetle vergi yükü ve harcama sorumluluklarının karşılaştırılmasını sağlayabilmektedir. Eyalet gelirlerinin büyük bir kısmı sübvansiyonlar, borçlanma olarak merkezi hükümet tarafından yürütülmektedir.<sup>202</sup> Vergi payları, sübvansiyonlar ve borçların yapısı temel olarak belli ve merkezi hükümet tarafından uygulanmaktadır.<sup>203</sup>

Hindistan'da merkezi hükümet eyalet devletlerinin mali uygulamaları üzerinde kontrol sağlamak amacıyla bütçelerine sınırlamalar getirebilmektedir. Bu

<sup>199</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.5

<sup>200</sup> **Aynı**, s.5

<sup>201</sup> **Aynı**, s.6

<sup>202</sup> **Aynı**, s.1

<sup>203</sup> **Aynı**, s.2

yöntemlerden en önemlisi, eyaletlerin yurtdışından borçlanmalarına Anayasa gereği izin verilmemesidir. Ayrıca merkezi hükümete borçları olan eyaletler Anayasa gereği de dışarıdan borç alamazlar. Ancak bu düzenlemelerin tüm borçlanma uygulamalarını kapsadığı söylenemez. Ulusal Küçük Tasarruf Fonunun (National Small Savings Fund-NSSF) denetimindeki borçlanmalar bu uygulamanın dışındadır.<sup>204</sup> Bu durum MİUT açısından uygulamaların kayıtlı ve açık olması çerçevesinde yorumlanabilecek bir durumdur.

MeB hükümetten resmi olarak bağımsız değildir. Ancak, büyük ölçüde uygulama bağımsızlığından söz edebiliriz. Özellikle enflasyonla mücadele de MeB ve Maliye Bakanlığı-MB(Ministry of Finance (MOF) arasındaki ilişkiye uygulamada ise ikisine önemli öncelik tanımaktadır.

Bankacılık ve mali sektör genellikle yarı mali uygulamalarda merkezi hükümetin kontrolü altındadır. Kamu kesimi bankaları öncelikle sektörlerin borç verme normlarını karşılamak zorundadır. Bu borç verme miktarı çok olduğu zaman piyasaya benzer faiz oranlarında uygulanması mevcuttur. Mali nitelikte olmayan kamu yatırımları (Nonfinancial Public Enterprises-NFPEs) istihdam ve fiyat düzenlenmesi denetim politikalarının içerisindedir. Yarı mali işlemler, bu işlemlerin sonuçları özellikle eyalet ve merkezi yönetim düzeyinde önem kazanmaktadır.

Hindistan da bütçe yönetimi yasama yürütme güçleri açık ve saydam bir şekilde ayrılık ilkelerine göre düzenlenmiştir. Eyalet devletleri, merkezi hükümet bütçe hazırlık süreçleri birbiriyle benzer ve uyumlu olduğunu söyleyebiliriz. Fakat Hindistan için yasamayla ilgili temel vurgulanması gereken nokta, bütçenin mali kontrol ve hesap verilebilirlikle uyumlu olmasıdır .

Hindistan'da vergi kanunları tek bir otoritenin sorunluluğunda bulunmaktadır. Fakat vergilerin türlerinin geniş olması nedeniyle istisna ve muafiyetler vergilerin dağılımında sıklıkla değişikliklere neden olmaktadır. Ayrıca Hindistan da temel problem eyalet devletleri ile merkezi hükümet tarafından vergi oranları kanunların belirlenmesinde yetersiz olan koordinasyon ve bu oranların ayrı ayrı belirlenmesidir.

---

<sup>204</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.2.

Hindistan’da muhasebe dokümanı, merkezi hükümet bütçesi geniş ve kapsamlı olarak yayınlanmaktadır. MİUT ne göre bu uygulama saydamlık şartlarından birinin yerine getirilmesidir. Bu belgelerin tamamına genellikle şubat ayı içerisinde ulaşılabilir. Bu belgeler de tüm konsolide edilmiş fonlar, olası fonlar ve kamu hesapları bulunmaktadır. Bir özet niteliğinde de olan “bütçeye bakış belgesi” merkezi hükümet bütçesi toplamının kolayca görülmesini sağlama özelliği taşımaktadır. ”Bütçeye bakış belgesi”, bir önceki yılın aktif( tamamlanmış) planlarını ve bütçe için önerileri-tahminlerini de içermektedir. Fakat gelecek yıl tahminlerini göstermemektedir. Harcama Bütçesi (Bölüm-I, The Expenditure Budget –Volume 1) ve Yerel Yönetimler için Detaylandırılmış Talepler (Detailed Demands for Grants) bütün merkezi hükümetle ilgili garantileri kapsamaktadır. Ancak vergi harcamaları ve yarı mali işlemler için bir bilgi yoktur. Merkezi hükümet borçlarıyla ilgili dokümanlar basılmıştır. Bu bilgi bütçede gösterilmektedir. Üç ayda bir yayınlanmak şartıyla Merkez Bankası-MeB(Reserve Bank of India (RBI) dan elde edilmektedir.\* Merkezi hükümet aylık uygulamaları da son derece ciddi hesaplamalara dayalı olarak yayınlanmaktadır.\*

Hindistan’da yıllık bütçenin oldukça dar bir bakış açısına sahip olduğunu söyleyebiliriz. Genel olarak düzenlenen mali politika hedefleri bütçe özeti ile bütçe konuşmalarında tartışılmaktadır. Özellikle merkezi hükümet bütçesinin mali açıklarıyla ilgili konular bu tartışmalarda ana konulardır. Genel devlet bütçesi, kamu kesimi finansmanı, sürdürülebilir orta vadeli harcama yada makro ekonomik hedefleri aktarmakla ilgili bir çalışma bulunmamaktadır.<sup>205</sup> Bu bilgiler orta vadeli harcama sisteminin bir temeli olarak devletin sürdürdüğü hizmetlerin maliyetleri için kullanılmamaktadır.<sup>206</sup>

Bütçe bilgileri merkezi hükümet operasyonlarına genellikle güvenilir bir rehber niteliğindedir. Ancak, yönetilebilecek genişlikteki harcamaları içeren yıllık bütçe için üç temel ek bütçe vardır. Bu bütçeler, parlamentoda birinci bütçenin onaylama süreci içerisinde görüşülmektedir.<sup>207</sup>

<sup>205</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.4

<sup>206</sup> **Aynı**, s.4.

<sup>207</sup> **Aynı**, s.4.

Veriler nakit ve gayri safi olarak tutulmaktadır. Bu kayıtlar, Devlet Mali İstatistikleri-DMİ (Government Finance Statistics-GFS) ile tutarlıdır. Bunlar program, fonksiyon ekonomik bölümlendirme şeklinde kamu kurumları tarafından sınıflandırılmaktadır.<sup>208</sup>

Ayrıntılı mali açıklara ek olarak, gelir açıkları (mevcut gelirlerle mevcut harcamalar arasındaki farklar) ve birincil açık, bütçe belgesinde mali politikaların özet belirleyicileri olarak kullanılmaktadır.<sup>209</sup>

Merkezi hükümet düzeyinde ki iç borçlanma etkindir. Merkezi hükümetin yıllık hesapları mali yıl bittikten sonra altı ve sekiz ay içerisinde sonuçlanmaktadır. Mali yıl sonuç hesapları bir yıl içerisinde parlamentoya sunulmaktadır.<sup>210</sup>

Hesap Kontrol Memuru ve Denetçi (HKD-The Comptroller and Auditor General (CAG) uluslararası çalışma standartlarına ve MİUT gereğinin yapısına göre kurulmuş olan bu kurum bağımsız olarak çalışmaktadır.<sup>211</sup> HKD raporları merkezi ve yerel eyalet Kamu Hesapları Komitesi (KHK-Public Accounts Committees (PACs) ve Kamu Girişimleri Komitesi (KGG- Committees on Public Undertakings (CPUs) tarafından gözden geçirilmiştir. Merkezi ve eyalet yasama erki tarafından da denetlenmiş ve detaylandırılmıştır.<sup>212</sup>

Bütçeye dayalı makro ekonomik tahminler, varsayımlar bağımsız kuruluşlar ve kamu kesimi tarafından ulaşılabilir değildir. Makroekonomik hesaplamalar üzerine bazı çok temel bilgiler parlamento bütçe konuşmalarına dayandırılmaktadır.

Toplum ve İnsan Hareketi İçin Kalkınma İnisiyatifi (TİHKİ, Developing Initiatives for Social and Human Action-DISHA), Gujarat Eyaletinde 1985 yılında fakir kesimdeki insanların çoğunluğunun bir araya gelerek oluşturduğu bir organizasyon olarak tanımlanabilir.<sup>213</sup> Başka bir kaynakta ise TİHKİ, kabile

<sup>208</sup> Anoop Singh ve Teresa Ter-Minassian, **a.g.e.**, s.4.

<sup>209</sup> **Aynı**, s.4.

<sup>210</sup> **Aynı**, s.4.

<sup>211</sup> **Aynı**, s.5.

<sup>212</sup> **Aynı**, s.5.

<sup>213</sup> "Case Study 3 - Gujarat, India: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management", **Social Development Notes**, March 2003, s.1.

bölgelerindeki insanları etkileyen uygulamalar üzerine çalışma yapan yerel gruplarda bir kapasite inşa etmek ve organize olamamış orman işçilerini organize olmalarını geliştirmek için oluşturulmuş bir üyelik sistemi olarak tanımlanmaktadır.<sup>214</sup> TİHKİ, başka bir kaynakta Gujarat eyaletinde oluşmuş orta direk olarak adlandırılan insanların (grassroot) oluşturduğu bir organizasyon olarak da tanımlanmaktadır.<sup>215</sup> Kısaca TİHKİ, Gujarat eyaletinin tarım yoğun bölgelerinde kabile hayatının sürdürüldüğü köy bazındaki ortaklıkları işçi sendikasına benzer bir şekilde örgütlenmeye çalışan bir organizasyondur.<sup>216</sup>

Gujarat eyaleti yaklaşık olarak seksen milyon kişinin kabile hayatı sürdürdüğü Hindistan'daki nüfusun da yaklaşık yüzde onunun yaşadığı bir eyalettir.<sup>217</sup> TİHKİ 1985 yılında kurulmasına rağmen 1992 yılına kadar politik anlamda taraflı ve bütçe analizi olarak ta sadece eyalet bazında çalışmalar yürüten bir oluşumdur.<sup>218</sup> 1980-1985 arası Hindistan Hükümeti, kabile bölgelerinde kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla altıncı kalkınma planına bağlı Kabile Bölgeleri Alt Planı (KBAP-Tribal Area Sub-Plan –TASP) başlatmıştır.<sup>219</sup> Bu uygulamadan sonra her eyalette kaynaklar KBAP gereği tarım, sağlık, eğitim, alt sulama, sosyal refah ve diğer başlıklar altında dağıtmaya başlanmıştır.<sup>220</sup>

Bu uygulamaya bağlı KBAP in kabileler adına ayrılmış fonların gerçekten nasıl kullanıldığının kesin belli olmaması üzerine 1992 yılında TİHKİ bir bütçe analizi olarak ortaya çıkmaya başlamıştır.<sup>221</sup> Bu uygulamadan sonra yaklaşık yedi milyon orman işçisi tarafından TİHKİ sadece yasal olarak düzenlenmiş bir grup değil aynı zamanda bütçeyle ilgili genel konular bakımından da çoğu konuyu kapsayan ve genel çalışma yapan bir grup olarak kabul edilmiştir.<sup>222</sup> TİHKİ tarihsel gelişimi içerisinde 1993-1995 arasını “uyanış devresi”, 1995-1997 arasını, “birleştirme ve bilgi

<sup>214</sup> “A Taste of Success, Examples of The Budget Work of NGOs, Case Study: Developing Initiatives for Social and Human Action, India”, **The International Budget Project**, (October 2000), s.1.

<sup>215</sup> “Why Disha’s Expenditure Analysis Is Successful In Monitoring The Expenditure And Increasing Participation In Monitoring And Formulation Of Budget In State Of Gujarat-India”, [www.worldbank.org/paticipitaion](http://www.worldbank.org/paticipitaion), (Erişim Tarihi:29.02.2003).

<sup>216</sup> **Aynı**, s.1

<sup>217</sup> **Social Development...**, s.1

<sup>218</sup> “A Taste of Success...”, s.1

<sup>219</sup> “Why Disha’s...”, s.1

<sup>220</sup> **Aynı**, s.1

<sup>221</sup> **Social Development...**, s.1

<sup>222</sup> **Aynı**, s.1.

paylaşımı” dönemi olarak tanımlayabiliriz.<sup>223</sup> Şu anda TİHKİ nin yaklaşık seksen bin kadar üyesi bulunmaktadır.<sup>224</sup> Bu rakamla TİHKİ Hindistan genelindeki en büyük beşinci kar amacı gütmeyen siyasi oluşumdur.<sup>225</sup>

TİHKİ'nin teorik yapısının temelini şu bakış açısı oluşturmaktadır; “Bütçe bürokrasideki çok küçük bir grup insan tarafından hazırlanmaktadır. Süreci bilmek bu tekeli kıracaktır”<sup>226</sup>

Yani bütçenin her aşamasındaki saydamlık sadece bütçe harcamaları sonucu kamu hizmetlerinden yararlananların değil, aynı zamanda bütçeyi hazırlayanlar içinde bir anlam ifade edecektir. Kısaca para (bütçe ödenekleri) her zaman olduğu gibi gücü elinde tutanlara gidemeyecektir. Eğer TİHKİ gibi oluşumların sayısı artarsa bütçeyle ilgili talepler ve sorular artacak bütçeyi yani gücü elinde bulunduranların paraya kolay ulaşmaları zorunlu olacaktır.<sup>227</sup> Bütçe yukarıda belirtildiği gibi bürokrasideki çok küçük bir grup insan tarafından hazırlandığından bütçedeki bazı anlaşılabilir bilgiler yada sadece hazırlayanlar tarafından bilinen bilgilerin başka kişiler tarafından bilinmesini istemeyecektir.<sup>228</sup> Bütçe belgesi hazırlık sürecindeki bilgi bu tekelin kırılmasını sağlayacaktır.<sup>229</sup> Kısaca devletin finansmanı ile ilgili ne kadar çok şey bilirse –devlet- o kadar güçlü ve inanılır olabilecektir.<sup>230</sup>

Bu açıklamalar doğrultusunda TİHKİ'nin teorik yapısının temel amaçları şu şekilde özetlenebilir:<sup>231</sup> Bunlardan ilki, Gujarat eyaletindeki orman işçilerinin organize edilmesi ,özellikle düşük seviyedeki maaşların iyileştirilmesi için mücadele edilmesidir. Kabile bölgelerindeki mülkiyet haklarının korunması, farklı bölgelerden çalışmaya gelen işçilerin çalışma sorunlarının diğer sorunlarda olduğu gibi yeniden yapılandırılması da ilk amaç içerisindedir. TİHKİ'nin son amacı ise bütçe analizi çalışmalarını ortak çalışma alanı kabul ederek, ticari birliktelik yada köy gruplarını biçiminde çalışmalar yapmaktır.

<sup>223</sup> Aynı, s.2.

<sup>224</sup> “Why Disha's ...”, s.1.

<sup>225</sup> **Social Development ...**, s.1.

<sup>226</sup> “A Taste of Success...”, s.1.

<sup>227</sup> Aynı, s.5.

<sup>228</sup> Aynı, s.5.

<sup>229</sup> Aynı, s.5.

<sup>230</sup> Aynı, s.5.

<sup>231</sup> [http://www.disha-india.org/our\\_object.html](http://www.disha-india.org/our_object.html), (Erişim Tarihi:04.01.2006).

TİHKİ bu amaçları gerçekleştirmek için Eklavya çalışma grubu, Patney çalışma grubu, Dernek Çalışma Grupları ve Acil Sorumluluk Programları adı altında faaliyetler gösteren çalışma grupları vardır. Burada bizim için önemli olan Patney çalışma grubunun çalışmalarıdır ve bu başlık altındaki faaliyetler gösterilecektir.<sup>232</sup>

Tablo 4: Patney Çalışma Grubu İlgi Alanları

1. İyi Yönetişim
2. Bütçe Analizi
3. Kaynakların Basımı
4. Bilgilerin Basılıp Yayınlanması
5. Köy Çalışma Gruplarının Oluşturulması
6. Ulusal Seviyede yada Eyalet Seviyesinde Baskı Gruplarının Oluşturulması
7. İş ve Ticaret Kanunu Çalışmaları

Kaynak: [http://www.disha-india.org/org\\_sturc.html](http://www.disha-india.org/org_sturc.html),

Tablo incelediğinde Patney çalışma grubunun aslında bir bütçe izleme grubu yani “watchdog” olarak adlandırılabilirimiz bir yapıya sahip olduğunu söyleyebiliriz. TİHKİ içerisinde bir birim olarak görünen bu çalışma grubu etkin bir bütçe izleme grubudur.

## 2.4. Yeni Zelanda

Mali saydamlık açısından 1980’lerin başlarında Yeni Zelanda’nın mali durumunun birçok gelişmiş ülkeye benzer bir şekilde sorunlu olduğunu söyleyebiliriz.<sup>233</sup> O dönemde Yeni Zelanda’nın temel sorunları devlet harcamalarının gayri safi milli hasıla içerisindeki oranının hızla yükselmesi ve bütçe açığının artmasıdır. Ayrıca, diğer gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, Yeni Zelanda kamu kesiminin ekonomideki payı kabul edilmeyecek kadar büyük bir orandaydı. Bu durum o dönemdeki temel sorundu. 1985’de büyümenin yavaşlaması ve bütçe

<sup>232</sup> [http://www.disha-india.org/org\\_sturc.html](http://www.disha-india.org/org_sturc.html), (Tarihi:04.01.2006).

<sup>233</sup> “Accountability, Transparency Key to New Zealand Reforms”, *IMF Survey*, (December 16, 1996), s.1.



açığının artması devletin ekonomiyi ciddi bir şekilde ele almasına, kamu kesiminin ekonomideki rolünü ve kapsamına bir ilke olarak yoğunlaşmasına neden olmuştur.<sup>234</sup> Tüm bunlara ek olarak ağır müdahaleci devlet anlayışı ve farklı birkaç ekonomik krizle karşı karşıya gelen Yeni Zelanda hükümeti tüm bu durumlara bağlı olarak devletin fonksiyonlarını yenileştiren, devletin rollerini tamamen tanımlayıp gözden geçiren radikal kurumsal reformları kabul etmek zorunda kalmıştır.<sup>235</sup> Bu reformlar üç somut kanuni düzenlemeyle gerçekleştirilmiştir.<sup>236</sup> Bu düzenlemeler şunlardır; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Tüzüğü-KTT (1986- State Owned Enterprise Act ), Kamu Kesimi Tüzüğü-KKT (1988 –The State Sector Act ) ve Mali Sorumluluk Tüzüğüdür-MST (1993-The Fiscal Responsibility Act). KTT ile amaç daha iyi bir şekilde özel kesim tarafından yapılabilen üretim hareketlerini devletin dışına almaktır.<sup>237</sup> Bu tüzük aynı zamanda takip edecek reformların doğrultusunda stratejik temellere göre de şekillendirilmiştir. KKT, kamu dairelerindeki kamu görevlilerinin performans anlaşmalarını ve yönetici konumunda çalışan kişileri de kapsayacak şekilde, (anlaşmaları yenilebilir olmak şartıyla) beş yıldan fazla aşan sürelerini iptal edilmektedir.<sup>238</sup>

KKT iki yenilik içermektedir. Bunlardan birincisi, genel kamu kesimini daha anlaşılır yapan, basılmış olan ve ayrıca temel doğru hesapların üzerine kurulmuş bütün ifadeleri gerekli kılarak kamu kesimi mali hesap özetlerinin saydamlığının artmasını sağlamaktadır.<sup>239</sup> Ayrıca bu uygulama verilmiş herhangi bir ödeneğin tanımlanan kategorilerden biriyle ilişkilendirilmiş olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu uygulamaya bağlı olarak özel kesimdeki uygulamalar kadar iyi bir şekilde kamu kurumlarının anlaşılır bireysel hesap özetleri yapılmıştır.<sup>240</sup> İkinci uygulamada ise, hesap verilebilir nitelik taşıyan, mali yıl boyunca geliştirilen planlanmış çıktıların açıkça belirtilmiş her kamu kurumu için özendirici olması sağlanmıştır.<sup>241</sup> MST, basılmış olan toplam mali hedeflerin karşılıklı, kıyaslamalı olarak ve ayrıca güncel

<sup>234</sup> Aynı, s.1.

<sup>235</sup> “Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes-Binding Governments to Fiscal Performance”, **Public Economics Division**, The World Bank, Policy Research Department, (September 1996), s.14.

<sup>236</sup> Aynı, s.14.

<sup>237</sup> Aynı, s.14.

<sup>238</sup> Aynı, s.15.

<sup>239</sup> Aynı, s.15.

<sup>240</sup> Aynı, s.15.

<sup>241</sup> Aynı, s.15.

performansları, hesaplanmış olan mali bilgilerin açıklanma sıklığını, hesaplanmış olan mali disiplin boyunca devletin saydamlığının artmasını sağlamıştır.<sup>242</sup> Aşağıda yapılan düzenlemeleri bir tablo halinde özetleyebiliriz.

**Tablo 5:Yeni Zelanda Mali Saydamlık Reformları**

Kurumsal Düzenlemeler	Hesap Verilebilirlik	Saydamlık
<b>I. Toplam Mali Disiplin</b>		
A.Makro taslak ve İletişim mekanizması B. Merkez Bakanlıkların hakimiyeti C.Resmi (biçimsel) sınırlandırma D.Sıkı bütçe sınırlandırması E.Bütçenin kapsamı	A.Gerçekleşen uzlaşma B.Onaylama C.Mali pazarların açıklığı	A.Yayımlanmış olma B.Kamu kesimi tarafından hazırlanmış olma C.Basın özgürlüğü
<b>II. Öncelikler</b>		
A.Gelecek tahminleri B.Bütçenin kapsamı C.Yardımcı devlet dairelerine esneklik D.Tartışma genişliği E.Gerçek kriterlerin kullanımı	A.Çıktılara bağlı raporlama B.Gerçekleşen değerlendirmeler C.Sıkı bütçe sınırlandırması D.Parlamentonun teknik kapasitesi	A.Yayımlanmış olma B. Basın özgürlüğü C.Kamu kesimi tarafından hazırlanmış olma D.Anlaşırılık
<b>III.Teknik Verimlilik</b>		
A.Devlet memurlarının ödemeleri ve değere bağlı kıdem alma B.Birbiriyle bağlı devlet kurumlarının nispi özerkliği C.Kaynak akışının önceden tahmin edilebilirliği	A.Amacın açıklığı B.İdari yöneticinin görev süresi C.Mali yardım hesapları D.Müşteri incelemeleri E.Dağıtım hizmetlerinin özletlenebilirliği	A.Yayımlanmış olma B. Kamu kesimi tarafından hazırlanmış olma C. Basın özgürlüğü

Kaynak: “Budgetary Institutions and Expenditure ...”, s.14.

Tabloyu incelediğimizde MİUT belirttiği tüm özellikleri Yeni Zelanda için tam olarak söz konusu olduğunu söyleyebiliriz. Özellikle verilerin yayınlanma sıklıkları, kamu çalışanlarının etik ve ahlaki açıdan belli normlar altında çalıştırılması, Parlamentonun bu süreçlerdeki yeri ve görevi tam olarak tanımlanmıştır.

Yeni Zelanda’da Devletin ve ekonominin sınırları genellikle açık olarak belirtilmiştir. Devlet tanımı, merkezi (milli) yönetimi ve yerel yönetimleri kapsamaktadır. Fakat bu iki yönetim mali yönetim ve raporlama işlemlerini bağımsız olarak yerine getirmektedir. Yerel yönetim gelirleri açısından merkezi yönetime çok

<sup>242</sup> Aynı, s.15.

fazla bağımlı değildir. Merkezi yönetimin mali işlemleri Mali Sorumluluk Kanununa ve Kamu Finans Kanununa göre yürütülmektedir. Yerel yönetimler ise Yerel Yönetim Kanunu ile idare yönetilmektedir. Merkezi idare, ticari nitelikte olmayan önemli Devlet hizmetlerini yürütmektedir. Kamu Teşebbüsleri ve Kraliyet Teşebbüsleri Devlet mamelekinin idare edildiği iki ayrı nitelikte kurumdur. Devlet Teşebbüsleri ticari faaliyetlerde bulunur, özel sektör firmaları gibi yapılanmıştır, Devletten kaynak almaz, vergi öder ve Ticaret Kanununa tabidir. Kamu Teşebbüsleri'nde Devletin kamu malı sağlaması ve ticari hizmet üretmesi arasındaki sınır açıkça belirlidir. Kamu Teşebbüsleri'nin ürettiği mallar doğal monopol niteliği taşımaktadır. Kamu Teşebbüsleri ve Kraliyet Teşebbüsleri'nin sayılarının azaltılması konusunda bir görüşe ulaşıldığında Devlet bunları satma girişiminde bulunabilir. Genel Kabul Görmüş Muhasebe Uygulamaları (Generally Accepted Accounting Principles – GAAP)<sup>243</sup> kurumların kontrollerini imkan verecek şekilde belirli kurallara tabidir. Kamu kurumları bu kurallara uymak zorundadır. Yıllık denetimde kurum raporlarının gerektiği gibi tutulmuş olmasına dikkat edilir. Genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri hangi varlıkların kontrol edileceğini gösteren kuralları içermektedir. Kamu kesimi varlıklarının muhasebeleştirilmesinde genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uymak zorundadır. Varlıkların kayıtları yıllık denetimle onaylanır.

Merkezi hükümeti oluşturan ekonomik birimler bütçe dokümanlarında Ulusal Muhasebe Sistemine (System of National Accounts-SNA) göre ayrı hesaplarda gösterilir. Devlet özel sektöre ne hisse senediyle ne de doğrudan düzenlemelerle müdahale etmemektedir. Merkezi yönetim ve alt yönetimler arasındaki fonksiyonel dağılım, mali sorumluluklar kanunlarda açıkça belirtilmiştir. Devletin yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki rolü kanunda açıkça tanımlanmıştır. Parlamento (yasama) en yüksek kanun yapıcıdır. Kamu kaynaklarının harcanması parlamentonun onayı olmadan yapılamaz. Bu tür onaylar Ödenek Kanununa göre verilir. Bütün ödenekler oylama yetkisine sahip bir veya daha fazla kamu kurumlarınca belirlenir.

<sup>243</sup> Genel Kabul Görmüş Muhasebe Uygulamaları (Generally Accepted Accounting Principles - GAAP), Kurumların mali hesap özetlerinin derleyerek kullanılmasıyla ilgili bağlı standartlar, prosedürler ve muhasebe ilkelerinin ortak oluşturulmasıdır. Genel Kabul Görmüş Muhasebe Uygulamaları basit kabul görmüş muhasebe uygulamalarının ve güvenli standartların bir kombinasyonu olarak tanımlanabilir. <http://www.investopedia.com/terms/g/gaap.asp>, (Erişim tarihi:12.09.2005).

Yargıya ilişkin ödenekler yargı organı tarafından idare edilir. Bütçesel faaliyetlerinin yönetim mekanizması iyi kurulmuş ve belirlenmiştir.

Yeni Zelanda'da bütçe dışı faaliyet bulunmamaktadır. Merkez Bankası Kanunu, Merkez Bankasına operasyonel bağımsızlık sağlar. Devlet mali amaçlar için Merkez Bankasını, herhangi bir ticari bankayı yada finansal kurumları kullanmamaktadır. Devletin, Kamu Teşebbüsleri ve Kraliyet Teşebbüsleri'yle olan finansal ilişkiler mekanizması çok iyi tanımlanmıştır. Merkezi idarenin mali yönetimi, Mali Sorumluluk Kanunu ve Kamu Finans Kanunu ile idare edilmektedir. Bütçe faaliyetleri bu kanunlara göre gerçekleştirilir. Yerel yönetimlere ilişkin mali faaliyetler de Yerel Yönetim Kanununa göre yapılmaktadır. Yeni Zelanda vergi sistemi tüzükte yazılan bütün kriterleri karşılamaktadır. Ayrıca vergi mevzuatının daha da basitleştirilmesi konusunda çalışmalar yapılmaktadır.

Ahlaki standartlar kanunlarda gösterilmektedir. Kamu Hizmetleri Davranış Kuralları'nda, Kamu Hizmetleri Komisyonunca yayınlanan ilkeler, gelenekler ve uygulamalar daha açık bir şekilde yer alır. Ayrıca her bir Kamu Hizmetleri Kurumu işlerinin özelliğine uygun bir davranış kuralı geliştirebilirler. Davranış kurallarına, ahlak kurallarına, ahlaki değerler ve standartlara, istekle uyulmasını sağlamak amaçlanmaktadır. Yeni Zelanda kamu yönetimi modeli esas olarak sözleşme yaklaşımı esasına dayanır. Kamu hizmetleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde ahlaki standartlar da sözleşme yaklaşımı esası içerisinde yer alır.

Yıllık bütçe sadece merkezi yönetim bütçesini kapsamaktadır. Kamu kesimi geniş anlamda Devlet bütçesini kapsamaz. Yerel yönetimler tamamen mali bağımsızlığa sahiptir. Yerel yönetimlerin mali idaresi ve mali sorumluluğu tamamen Yerel Yönetim Kanununa göre yönetilmektedir. Merkezi yönetimin bütçesi Mali Sorumluluk Kanunu ve Kamu Finans Kanununa göre idare edilmektedir. Bu iki kanun yüksek seviyede mali saydamlık derecesi sağlamaktadır. Benzer şekilde yerel yönetimlerde saydamlık, Yerel Yönetim Kanunu'na sağlanır. Bütçe dışı işlem bulunmamaktadır. Yıllık bütçede önceki iki yıl ve gelecek iki yıla ait veriler karşılaştırılabilir. Bu Mali Sorumluluk Kanunu'nun bir gereğidir. Yıllık bütçe koşullu yükümlülükler hakkında kapsamlı bilgi içermektedir. Vergi harcamaları açık

olmamasına rağmen Yeni Zelanda Devletinde çok az vergi harcaması bulunmaktadır. El kitabında tanımlanan yari mali işlemler (Merkez Bankası görevinin yanlış kullanılması, ve Devlet sübvansiyonlarının gizlenmesi) Yeni Zelanda Devletinde için geçerli değildir. Devlet kurumlarının borç verme büyüklüğü ve iştirakleri hesaplarda tam olarak izlenebilmektedir.

Merkezi yönetimin borçlanma seviyesi merkezi idare tarafından düzenli ve kapsamlı olarak yayımlanmaktadır. Mali bilgilerin düzenli yayınlanması Mali Sorumluluk Kanunu ve Kamu Finansman Kanunu'nun bir gereğidir. Bu yayınlar, yıllık (bütçeyle), altı aylık, seçim öncesi ve ekonomik ve mali güncellemeyi- üç yılın mali ekonomik ve mali tahminini verecek şekilde hazırlanır. Mali Sorumluluk Kanunu ve Kamu Finans Kanunu'ndan her ikisi de bütçe kanununun kapsamlı olmasını gerektirir. Mali raporlamanın yayın takvimi kanunda belirtilmiştir.

Mali politika hedeflerinin ortaya konulması ve mali politikanın sürdürülebilirliğinin değerlendirilmesi yıllık bütçe çerçevesinin temel iki niteliğidir. Anahtar mali değişkenlerle ilgili hem uzun dönem hedefler, hem de kısa dönem hedef ve niyetleri çıkacak bütçe kanununda ilan edilir. Bu Mali Sorumluluk Kanunu'nun bir gereğidir. Yıllık bütçe, mali politikaların süreç boyunca-on yıl veya daha fazla sürdürülebilirliğinin bir değerlendirmesini sağlamaktadır. Kabul edilen mali kurallar Mali Sorumluluk Kanunu'nda açıkça belirlenir. Yönetimler bu ilkeler ışığında oluşturulan temel mali değişkenler açısından kısa dönem niyetlerini ve uzun dönem hedeflerini yayınlarlar. Mali Sorumluluk Kanunu ayrıca, bu prensiplerden geçici sapmaların nedenlerinin açıklanmasını sağlamakta ve bu sapmalardan ilkelere tekrar dönmek için önlemleri ve süreleri de belirtmektedir. Yeni Zelanda'da politikanın yürütülme sınırlarını çizen belirli nicel mali kurallar Mali Sorumluluk Kanunu'nda yoktur. Ancak, Mali Sorumluluk Kanunu'nda nicel kural olarak nitelenebilecek iki nitel kural vardır. Bu kurallardan ilki, her yıl aşırı borçlanma işlemlerini makul bir seviyeye kadar azaltmaktır. Diğeri ise, bir kez bu seviyeye ulaşıldıktan sonra uygun bir süreçte giderlerin gelirleri aşmaması kurallarıdır. Yıllık bütçe kapsamlı ve orta vadeli makroekonomik öngörülere dayanan bir makroekonomik çerçevede hazırlanmaktadır. Makroekonomik öngörülerin yapılmasında Avustralya da uygulanan "Murphy Modeli" kullanılmaktadır. Bu

model kullanılarak oluşturulan ve Yeni Zelanda'ya ait bir model olarak adlandırabileceğimiz bir model türünden faydalanılmaktadır.<sup>244</sup> Önemli varsayımlar ekonomik çerçeve için alternatif senaryolarla birlikte belirlenmekte ve yayınlanmaktadır. Bu alternatif senaryolara duyarlı mali pozisyon öngörülerini de yayınlanır. Mevcut yükümlülükler yıllık bütçede ve bütçeleme sürecinde yeni politikalarla ayrılmaktadır. Mali Sorumluluk Kanunu tarafından açıklanması gereken ve yıllık bütçeye ilişkin büyük mali riskler belirlenmektedir. Ayrıca, her Mali ve Ekonomik Güncellemede hesaplanabilir riskler de hesaplanmaktadır. Hesaplamaların tam olarak saptanamadığı yıllar için kararlar yada koşullar açıklanır. Bu uygulamalarda hem GAAP, hem de SNA muhasebe uygulamaları kullanılmaktadır. Kapsamlı bütçe tahminlerine bütçe dokümanlarında yer verilir. Bütçe dışı işlem yoktur. Harcamalar, fonksiyon ve hizmetleri sağlayacak her bir yönetim birimine göre sınıflandırılır. Devlet Stratejik Sonuç Alanlarını, Amaçlarını ve Stratejik Önceliklerini yayınlanmaktadır. Yeni Zelanda'da, program sonuçlarından daha çok her bir organizasyonun çıktısı esas alınır. Devlet birimleri ve kurumların çoğunluğu beklenen performans çıktılarını içeren öngörü raporları üretmek zorundadırlar. Bütçe her bir birime ait çıktı maliyetini gösterir. Çıktılar nicel, nitel, maliyet, zamanlama ve yerel çıktı değerlerini göstermek zorundadır.

Devlet, devamlı olarak harcamalarının niteliğini gözden geçirmekte ve sonuçlara ilişkin bilgiler elde edilmektedir. Fakat bu uygulama sistematik bir şekilde yapılmamaktadır. Kullanılan özet göstergeler operasyonel dengedir. Yeni Zelanda'da merkezi yönetim bütçe raporları daha alt yönetimlerin mali işlemlerini kapsamamaktadır. Bütçede ve yıllık finansal hesaplarda kullanılan muhasebe politikalarının tamamı açıklanır. Finansal hesaplar genel kabul görmüş muhasebe uygulamalarına göre tahakkuk olarak tutulmaktadır. Bunun nedeni kapsamlı ve onaylanmış bir muhasebe sistemi kullanılmasıdır. Bu sistem ödenmemiş borçların değerlendirilmesinde güvenilir bir temel sağlamaktadır. Kamu alımları ve istihdam

---

<sup>244</sup> Murphy Modelleri (Murphy Models), Chris Murphy tarafından geliştirilmiş makroekonomik bir tahmin modelidir. Bu model temel olarak, Avusturya'nın devlet, endüstri ve ulusal ekonomisiyle ilgili tahmin yöntemlerini içermektedir. 1994 yılında Chris Murphy, ayrı on iki endüstri dalında ilk modelini geliştirmiştir. Model, federal devlet ve eyaletler, endüstriyel birliktelik, mali kurumlar ve büyük şirketler tarafından kullanılabilir yüksek bir itibar taşıyan bir tahmin modeli içermektedir. [http://www.econtech.com.au/07\\_Murphy\\_Models/02\\_MM2\(forecasting\).htm](http://www.econtech.com.au/07_Murphy_Models/02_MM2(forecasting).htm), (Erişim tarihi: 12.09.2005).

süreçleri standartlaştırılmış olup ilgilenen tüm taraftarlar ulaşabilir. Kamu alımları için iyi uygulama konusunda rehber oluşturulmuştur. Devlet organizasyonlarında her önemli tedarik ve hizmet sözleşmeleri süreci adil ve katılıma açıktır. Bütçe uygulamaları iç denetime tabidir ve denetim süreci incelemeye açıktır. Merkezi yönetim, kamu teşebbüsleri ve Kraliyet Teşebbüsleri'nin bütçe gerçekleştirmeleri raporları düzenli bir şekilde hazırlanmaktadır. Yerel yönetimler Yerel Yönetim Kanunu'nun gereği olarak altı aylık ve yıllık raporları yayınlar. Bütçe işlemlerinin nihai sonuçları zamanlı, kapsamlı, denetlenmiş olarak yasamaya sunulur. Gerçekleşen hizmetler ve bu tam olarak hizmetlerin sonuçları sistemli bir şekilde yasama organına raporlanır. Denetim Ofisi, Hazine ve Parlamento ise merkezi Kamu kuruluşlarının etkinliği ve etkililiğini gösteren performanslarını sistematik olarak gözden geçirerek ortaya çıkartmaktadır.

Kamu Finans Kanunu'nda Denetim Ofisinin kurulması vardır. Bu uygulamanın sorumlusu, kamu hesaplarının doğruluğu ve güvenilirliğiyle ilgili olarak Genel Kontrolör ve Denetçi Parlamento tarafından atanmaktadır. Kanun, ayrıca Genel-Denetçinin Parlamentonun emrinde bir memur olduğunu da belirtilmiştir.

Uzmanlar grubu makro ekonomik öngörüler son şeklini almadan önce incelemeleri gerçekleştirir. Sayısal bilgiler ve öngörülerin altında yatan varsayımlar özet halinde yayınlanır. Bunların yayınlanmasından sonra, öngörüler Parlamento Seçme Komitesi tarafından da incelenir. Bu komite istediği takdirde kanıt toplama, uzman görüşüne başvurma ve öngörülerin bağımsız bir değerlendirmesini elde etmede özgürdür. Ulusal İstatistik Ofisi (Statistics New Zealand), yasal metodolojide ve genişlikte yasal bağımsızlığı olan bir kurumdur. İstatistiklerin yayım şekli ve zamanı bu ofis tarafından belirlenmektedir.<sup>245</sup>

---

<sup>245</sup> Ulusal İstatistik Ofisi (Statistics New Zealand ). Orjinal ismi "Tauranga Aotearoa" olan bu ofis bir devlet kurumudur. 1974 yılında yayımlanan İstatistik Tüzüğüne göre yönetilmektedir. 1994 yılındaki düzenlemeyle "İstatistik Bölümü" adını almıştır. <http://www.stats.govt.nz/about-us/default.htm>, (Erişim tarihi: 12.09.2005).

## İKİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE SAYDAMLIĞI VE BÜTÇE SAYDAMLIĞIYLA İLGİLİ TANIM VE AÇIKLAMALAR

#### 1. BÜTÇE SAYDAMLIĞI

##### 1.1. Parlamenter Demokrasilerde Bütçe Hakkı Kavramı ve Tarihsel Süreç

Devletler kamusal mal ve hizmet üretmek için kurulmuşlardır. Ancak bu temel görevini ve bunun yanında kendisine yüklenen diğer görevleri yerine getirebilmek için harcama yapmak ve bu harcamaları yapabilmek için de ekonomide oluşan gelirin bir kısmını vergi ve benzeri gelirler yoluyla elde etmek zorundadırlar.<sup>246</sup> Dolayısıyla devlet kendisine verilen görevleri siyasi iktidarlar aracılığıyla yerine getirirken, izin ve yetki çerçevesinde belirli bir dönem içinde hareket etmek zorundadır. Yani siyasi iktidarlar devletin zor kullanma tekeline bağlı olarak sahip olduğu diğer birçok hak ve yetkilerini bütçe vasıtasıyla kullanırlar. Bugün her ülkede siyasi iktidarlar seçmenlerine vaat ettikleri kamu hizmetlerini sunmak, kamu harcamaları yapmak ve bunları finanse etmek için vergi, vergi benzeri gelirler ya da borçlanma adı altında genel olarak kamu gelirlerini toplamak zorundadır. Ayrıca hükümetin mali planı diyebileceğimiz bir kanun tasarısı hazırlamak ve bunun parlamentoda kabul edilmesini sağlamak da zorundadır.<sup>247</sup> Siyasi iktidarlar, iktidarlarını bütçe adı verilen bu mali araç sayesinde kullanabilirler. Bu bakımdan bütçe siyasi iktidarın yetkilerini kullanması açısından büyük önem taşımaktadır.

---

<sup>246</sup> “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci:Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”, Dilek Dileyici, Özlem Özkıvrak, [www.canaktan.org/ekonomi/anayasal\\_iktisat/diger\\_yazilar/dileyici-butce-anlayisindaki.pdf](http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/dileyici-butce-anlayisindaki.pdf), s.1 (Erişim Tarihi: 27.03.2006).

<sup>247</sup> Aynı, s.1.



Bütçe, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılabilmesi için hükümete yetki veren özel bir kanun olduğuna göre acaba bu yetkinin temeli nedir? Bu sorunun cevabını, tarih boyunca toplumların demokrasi için verdikleri mücadeleye dayandırabiliriz.<sup>248</sup> Çünkü demokrasi ve bütçe hakkı için mücadele birbirinin ardı sıra gelmiştir. Bu mücadele de demokrasi ve bütçe kavramları birbirinden ayrı düşünülemeyecek iki kavramdır. Yani demokratik sisteme geçilmesiyle bütçe hakkının elde edilmesi paralellik göstermiştir. Bu duruma bağlı olarak bütçe hakkını tanımlarsak, çeşitli kaynaklardan elde edilecek gelirlerin ve yapılacak harcamaların miktarlarının egemenlik hakkının bir ifadesi olarak millet tarafından belirlenmesidir şeklinde tanımlayabiliriz. Ya da bütçe hakkı, vergi ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının türü ve miktarının belirlenmesi ya da onaylanması olarak da tanımlanabilir.<sup>249</sup> Fakat toplumu oluşturan bireylerin doğrudan gelirlerin ve harcamaların miktarını belirlemesi mümkün değildir. Demokratik sistemde bireyler bu yetkilerini kendilerini temsil edenlere yani vekillerine aktarmak zorundadır. İşte halk temsilcilerinin millet adına hangi faaliyetlerin ne kadar harcamada bulunulacak yapılacağını ve ne kadar gelir elde edileceğine karar vermeleri bütçe hakkını oluşturmaktadır. Bütçeleme süreci içerisinde bütçe tasarısının yasama organında görüşülmesi ve onaylanması aşamaları bütçe hakkının bir sonucudur.

Bütçenin uygulamaya geçilmeden önce yasama organı tarafından onaylanması ve böylece gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması için yürütmeye izin verilmesini ifade eden bütçenin önceden izin ilkesi bütçe hakkının gelişimi ile ortaya çıkmıştır. Bu durum yasama organının yürütme organına olan üstünlüğünü de ifade etmektedir. Bu yönüyle bütçenin siyasi işlevi de ortaya çıkmaktadır.<sup>250</sup>

Ayrıca bütçe hakkı, kamu harcamalarının beraberinde getirdiği kişi üzerine konulan yükümlülükler dolayısıyla ortaya çıkmıştır. Bir başka deyimle, devlet (ya da

<sup>248</sup> Aynı, s.2.

<sup>249</sup> Dilek Yılmazcan, "Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları", **XIII.Türkiye Maliye Sempozyumu-Anayasal Mali Düzen**, (İstanbul-2000), s.163. Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Prof. Dr. Nihad Sayar, "Amme Maliyesi, Cilt I, Prensipler ve Tatbikatı", Sermet matbaası, İstanbul, 1954

<sup>250</sup> Dileyici, Özkıvrak, **a.g.e.**, s.2.

hükümdar) masrafını keyfince artırır, bu durumun kendisine daha fazla, daha ağır, yükümlülük getirebileceğini gördüğü için vatandaşlar bu konuya ilgi duymaya başlarlar. İlk tepkisi de hükümdara “Nereye, ne kadar, niçin harcayacaksın? Bize söyle ve danış” biçiminde olacaktır. Bu nedenle bütçe hakkının içinde vergileme hakkı da vardır.<sup>251</sup> Ama, devlet işlerinin yürütülmesinde halkın söz sahibi olmasını ya da krallıktan cumhuriyete geçişi bütçe ile ilişkili çabalar ortaya koyduğu için, bir başka deyimle, demokratik yönetim biçiminin yerleşmesine bütçenin kurumlaşması yol açtığı için, zamanla bütçe hakkı deyimi yerleşmiştir. Bu deyim de, her türlü mali aracın konulmasının ve kullanılmasının halk temsilcileri tarafından denetimini ifade etmek için kullanılmaya başlamıştır.

Birinci bölümde kısaca değinmemize rağmen bütçe hakkının tarihi gelişimine farklı bir açıdan daha ayrıntılı baktığımızda, bu kavramın ilk olarak İngiltere’de geliştiği tekrar söyleyebiliriz. İngiltere’de bütçe hakkına ilişkin ilk belirtilere 1215’de imzalanan Magna Carta Libertatum (Büyük Ferman)’da yer almaktadır. Fakat Avrupa’da ortaya çıkan vergi isyanlarında da, genel olarak Magna Carta ’nın yayınlandığı tarihten (1215) sonraki dönemlere rastlamaktadır. Bilindiği gibi, demokrasinin gelişim sürecinde bu girişim başlangıç noktası olarak kabul edilmiş ve ardından gelişen Reform ve Rönesans hareketleri ile demokrasinin gelişmesini hızlandırmıştır. Demokrasinin gelişimi ise, yönetiminin meşruluğu konusundaki duyarlılığı artırmıştır. Bu nedenler sonucunda toplumun daha duyarlı hale gelmesi, devlet yönetiminin sorgulanmasının yolunu açmış ve gerçekleşen haksız uygulamalar karşısında gösterilen tepkiler artmıştır. Bu yüzden Kral John’un o dönemde halkın temsilcileri sayılan İngiliz lordları tarafından vergileme konusunda denetimi sağlanmış, fakat olayın harcama yönü dikkate alınmamıştır. Zamanla ihtiyaçlar arttıkça krallar parlamentonun iznini almaksızın yeni vergiler koymaya devam etmişlerdir. Nitekim parlamentonun kendisine vergileme konusunda izin vermeyen krallar, olayı parlamentoyu feshetmeye kadar götürmüşlerdir.

Avrupa tarihi incelendiğinde, İngiltere’de 1381 yılında yaşanan Wat Tyler İsyanı ile 1629 yılında yaşanan Hampden Hareketi’nin ve Fransa’da 1950 yılında

---

<sup>251</sup> Aynı, s.2.

yaşanan Poujade Hareketi'nin birer vergi isyanı özelliği taşıdığını söyleyebiliriz. Bu isyanları bütçe hakkının kazanılması açısından değerlendirmek gerekirse;

### *A.Wat Tyler İsyanı, 1381*

Wat Tyler İsyanı İngiltere'de ortaya çıkan ilk vergi isyanı olma özelliği taşımaktadır. Bu vergi isyanını incelemeden önce İngiltere tarihinde vergileme alanında yaşanan değişime kısaca değinmek daha açıklayıcı olacaktır.<sup>252</sup>

Wat Tyler isyanının ortaya çıkış nedenleri ise, şu şeklide özetleyebiliriz,<sup>253</sup>

-1348 yılında başlayan veba salgını ülke nüfusunun önemli bir şekilde azalmasına neden olmuş ve 1349 yılında yayınlanan bildiriye rağmen işgücü ve yüksek ücret sorunu çözülememiştir. Bu durum karşısında arazi sahibi konumunda olan lordlar, gerek hayatta kalabilmek gerekse işgücü sağlamak amacıyla köylülere çeşitli imtiyazlar vermiştir. Köylülere verilen bu imtiyazların başında ise zamanla çalışarak ödenecek arazi tahsisleri başta gelmiştir. 1380'li yıllara gelindiğinde ülkedeki veba sorunu tam olarak aşıldığından, verilen imtiyazların geri alınmasına başlanmış ve bu durum köylülerin endişelenerek mücadele hazırlıklarına başlamasına neden olmuştur.

-İşgücü sorununun aşılması amacıyla, aynı vergi olarak köylülerin haftada en az iki gün kiliselere ait arazilerde çalışma zorunluluğu getirilmiştir. O dönemde bu durum köylülerin ekonomik açıdan zenginleşmelerine imkan tanıyacak kendi arazilerinde yeterince çalışamayacakları anlamına gelmiştir. Dolayısıyla köylüler kendilerini fakir, kiliseyi zengin eden bu yükten kurtulmak istemişlerdir.

-O dönemde Fransa ile yapılan savaş uzun süre devam etmiş ve ortaya çıkan savaş harcamaları köylülerin ödediği vergilerle karşılanmıştır. 1380 yılında Kral II. Richard, baş vergisi olarak adlandırılan yeni bir vergi yürürlüğe koymuştur. Kaydı

<sup>252</sup> Coşkun Can Aktan, Özgür Saraç, Dilek Dileyici, [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/maliye-tarihi/avrupa-isyani.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/maliye-tarihi/avrupa-isyani.pdf).

<sup>253</sup> "The Peasants' Revolt of 1381", [http://www.historylearningsite.co.uk/peasants\\_revolt.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/peasants_revolt.htm), (Erişim Tarihi: 29.03.2006).

bulunan herkes için 5 sterlin bir bedel alınmasını hükmeden bu vergi, nakit olarak alınması nedeniyle de köylüler açısından önemli bir mali yük haline gelmiştir.

Bir aydan daha az bir sürede bastırılan isyan, sosyal devrim olma girişimi açısından başarısızlığa uğramıştır. Ancak bu durum, isyanın tamamen başarısız olduğu anlamına gelmemektedir. Çünkü, Kral Richard'ın Mile End ve Smithfield'de verdiği sözleri tutmaması, her an yeni bir ayaklanma çıkabilir düşüncesi ile malikane sahiplerini huzursuz etmiş ve isyan, köylü sınıfının vergiye karşı bir protestosu haline gelmiştir. Bu durum karşısında kral, toplumsal huzuru sağlamayı amaçlamış ve yaşanan isyan hareketinin tekrarını engellemek için baş vergisini 1382 yılında yürürlükten kaldırmıştır<sup>254</sup>.

### ***B.Hampden Hareketi, 1629***

Hampden Hareketi, 1624–1629 yılları arasında Kral I. Charles'ın parlamentodan yetki ve uygunluk almadan vergi tarh etmek istemesinden kaynaklanmıştır. Kral I. Charles, 1629'da meclisi dağıtarak, 1640 tarihine kadar toplantıya çağırılmamış, bu süre içinde birçok gıda ve ihtiyaç maddesi üzerine vergiler koymuş, bununla da yetinmeyip, halkın mecburen katılacağı cebri bir borçlanma için kararname çıkartmıştır. Büyük baskı ve şiddete rağmen, halk bu borçlanmaya katılmamış, zaman zaman muhalefet ve direnişler baş göstermiştir.<sup>255</sup>

Amerika Birleşik Devletlerin ise bütçe hakkının tarihsel sürecini şu şekilde özetleyebiliriz. ABD'de bütçe hakkı mücadelesi öncelikle bir İngiliz kolonisi olan ABD'nin İngilizlerle sürüşmesi sonucunda başlamıştır. 1783'de yapılan bir anlaşma ile birlikte bütçe hakkı halk meclisine geçmiştir. ABD'nin bağımsızlığını kazanması ile birlikte kurulan “Temsilciler Meclisi Gelirler Komisyonu” ile Maliye Bakanlığı'nın bütçe konusundaki bir kısım yetkileri kaldırılmıştır.

1800-1912 döneminde ABD Bütçe Sistemi, şu özelliklere sahiptir,

<sup>254</sup> “The Peasants' Revolt of 1381”, [http://www.historylearningsite.co.uk/peasants\\_revolt.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/peasants_revolt.htm)

<sup>255</sup> Aktan, Saraç, Dileyici, **A.g.e.**, s.4.

Her federal dairenin bütçe teklifleri Kongreye ayrı ayrı sunuluyordu. Başkanın bu teklifleri Kongreye sunulmadan önce değiştirme yetkisi yoktu. Ödenekler aşırı ayrıntılı bir şekilde hazırlanıyordu ve yürütme organının ödenekler arası transfer yapma yetkisi azdı. Kongre, ödenekleri aşırı şekilde ayrıntılı hale getirerek, yürütme organının kuvvet ve yetkisini sınırlandırmaya yönelmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerin deki ilk sömürge dönemi, 1608 yılında İngiltere'den gelen 100 kişilik bir grubun Virginia bölgesine yerleşmesiyle başlamıştır. Daha sonraları Avrupa'daki birçok ülke bu göç hareketine uyum sağlamış ve artan göç hareketleri neticesinde Amerika'da koloni adı verilen birçok yerleşim birimi oluşmuştur. Kolonileri büyük bir fırsat olarak gören Avrupa ülkeleri, aralarında bir paylaşım savaşına girişmişler ve sonuçta Amerika'daki tüm koloniler İngiltere'nin büyük bir sömürgesi haline gelmiştir. Amerikan kolonilerinin İngiliz sömürgesi olarak görüldüğü yıllarda İngiltere, koloniler üzerinde hâkimiyet hakkını genişletmiş ve desteklediği göç hareketleri ile bölgedeki hakimiyetini güçlendirmeye çalışmıştır. 1760'lı yıllara gelindiğinde ise, İngiltere'nin koloniler ile arasındaki ilişkiler, İngiliz hükümetinin kolonilerden vergi almaya girişmesi ile gerginlik kazanmıştır<sup>256</sup>. İngiltere hükümeti tarafından uygulamaya konulan vergiler karşısında birçok isyan hareketi ortaya çıkmıştır. Bu nedendir ki, vergilendirme alanındaki hiçbir mücadelenin, 1770'li yıllarda 13 Amerikan kolonisinde ortaya çıkan isyan hareketleri kadar köklü bir etkiye sahip olmadığı söyleyebiliriz.

O dönemde İngilizler tarafından alınan vergiler, dağınık haldeki koloniler arasında birleştirici bir işlev yerine getirmiş ve sonuçta Amerikan İhtilali'ne neden olmuştur. Koloniler kendi aralarında belli bir görüş birliği olmaksızın vergilendirme nedeniyle ayaklanmışlar ve İngilizlere karşı silahlı mücadeleye girişerek sonunda Amerika Birleşik Devletleri'ni oluşturmuşlardır<sup>257</sup>.

Amerikan tarihinde ortaya çıkan vergi isyan hareketlerinin sayısı oldukça fazladır. Amerika'nın bağımsız bir ülke haline gelmesinde önemli bir rol oynayan vergi isyan hareketleri, genellikle ağır ve temsilsiz olduğuna inanılan vergilere karşı

---

<sup>256</sup> Aynı, s.8.

<sup>257</sup> Aynı, s.8.

bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Ayrıca vergi alanında duyulan hassasiyetin sonucu olarak ortaya çıkan bu eylemler, bağımsızlık mücadelesinden sonra da çeşitli defalar gündeme gelmiştir. Amerika’da ortaya çıkan vergi isyan hareketleri, genel olarak isyana konu olan verginin adıyla veya isyanı başlatan kişi ya da grubun adıyla tarihe geçmiştir. Amerikan vergi isyan hareketleri tarihsel kronolojiye uygun olarak; 1765 tarihli Pul Vergisi İsyanı, 1773 tarihli Boston Çay Partisi İsyanı, 1786–87 tarihleri arasında ortaya çıkan Shays İsyanı, 1794 tarihli Viski Vergisi İsyanı, 1799 tarihli Fries İsyanı ve 1828–61 tarihleri arasında yaşanan Gümrük Tarifesi İsyancıları şeklinde belirtilebilir.<sup>258</sup>

#### A. *Pul Vergisi İsyanı, 1765*

1760 yılından sonra İngiltere, yeni kıtadaki kolonileri kendisi için ekonomik alanda ciddi ve tehlikeli birer rakip olarak görmeye başlamış ve bunun üzerine, kendi aleyhine gelişen ekonomiyi denetim altına almak istemiş ve kolonilerde yeni bir yönetim sistemini yürürlüğe koymaya çalışmıştır. İngiltere, kolonilere yönelik bu yeni yönetim sisteminin adaptasyonu için, önemli bir mali araç olan vergileri devreye sokmuştur<sup>259</sup>. Ayrıca kolonileri paylaşmaya yönelik olarak Fransızlara karşı sürdürdüğü Yedi Yıl Savaşları ardından ortaya çıkan ağır ekonomik şartlar da bu araçların kullanılmasında etkili olmuştur<sup>260</sup>.

1763 yılında İngiltere’nin ulusal borç miktarı savaş öncesi dönemin iki katına çıkmış ve faiz yükünün finanse edilmesi önemli bir sorun haline gelmiştir. Bu gelişme karşısında İngiliz Parlamentosu Pul Yasası (Stamp Act) adıyla yeni bir vergi yasası çıkarmış ve bu yolla kolonileri vergilemeye başlamıştır. Ancak alışlagelmiş bir tutum olmayan bu uygulama karşısında koloniler tepkide bulunmuşlar ve Anglo-Amerikan ilişkilerini etkileyen bir gerilim ve güvensizlik ortamı oluşmuştur<sup>261</sup>

---

<sup>258</sup> Aynı, s.8.

<sup>259</sup> Aynı, s.9.

<sup>260</sup> Aynı, s.9.

<sup>261</sup> Aynı, s.9.

Amerikan bağımsızlık hareketi, kolonilerdeki liderlerin Pul Yasası adı altındaki İngiliz vergilerini protesto etmek üzere toplantı yaptıkları 1765 yılında başlamıştır. Pul Yasası Kongresi (Stamp Act Congress) şeklinde adlandırılan bu kongre, Amerika Birleşik Devletleri'nin gerçek doğum yeri olmuştur. Bu olayın ortaya çıkış nedenleri ve geçirdiği süreç ise şu şekilde özetlenebilir.

Pul Vergisi İsyanı'nın ortaya çıkış nedenlerini genelde “temsilsiz vergi olmaz” ilkesine dayanmaktadır<sup>262</sup>. Esasen vergiye karşı tepkilerin değerlendirildiği Pul Yasası Kongresi sonrası yayınlanan bildiride de temsilsiz vergilemeye karşı tepkiler açıkça belirtilmiştir. Buna göre koloniler, kendi meclislerinde seçtikleri temsilcilerin bulunmadığı İngiliz Parlamentosu tarafından yürürlüğe konulan vergilerin haklarını gasp ettiği görüşünü benimsemişlerdir. Ayrıca pul vergisinin dâhili bir vergi olması da, gösterilen tepkilerin önemli bir nedeni olmuştur. Çünkü o dönemde dâhili vergiler, harici vergilerden farklı olarak ülke içi faaliyetleri vergilemekte ve bu yönüyle vergileme yetkisinin kullanımı konusunda ciddi sorunlar oluşturmuştur.

Pul Vergisi'ne karşı protestoların ortaya çıkmasında etkili olan bir başka neden ise, bu vergileri düzenleyen ilgili yasanın, ihlalleri önlemeyle ilgili hükümlerine yöneliktir. Buna göre, yasayı ihlal edenlerin Nova Scotia'daki hükümet yanlısı Amirallik Dairesi Mahkemeleri'nde yargılanmaları öngörülmüş, ayrıca haklarında daha önceden jüri kararı bulunanların mahkemede jüri olmaksızın yargılanmalarına karar verilmiştir. Bu ise, mahkemelerin bağımsız ve tarafsız olma özelliğini yıpratmıştır<sup>263</sup>.

İsyanın ortaya çıkmasında etkili olan bir diğer neden ise mali özellik göstermektedir. Pul vergisi, genel olarak birim başına geçerli olmak üzere her türlü yasal belge, süreli yayın ve oyun kağıtlarını vergiye tabi tutmuş ve bunlar üzerine verginin ödendiğini gösteren bir damga vurulmasını öngörmüştür. Bu ise, ödemelerin nakit olarak yapılmasını gerektirmiştir. Oysa, özellikle tarım faaliyetlerinin yaygın olduğu kolonilerde önemli bir nakit sıkıntısının olması, yasaya uymayı

---

<sup>262</sup> Aynı, s.9.

<sup>263</sup> Aynı, s.9.

zorlaştırmıştır. Pul Vergisi İsyanı'nın geçirdiği gelişim süreci ve ortaya çıkardığı sonuçlar ise şu şekilde değerlendirilebilir.

Pul vergisini öngören Pul Yasası'nın 1 Kasım 1765 tarihinde yürürlüğe girmesi üzerine kolonilerde önemli endişeler ortaya çıkmıştır. Bu endişeler bazı kolonilerde gittikçe yoğunluk kazanmış ve Virginia eyaleti meclislerinde büyük itirazlar yapılmıştır. Meclis görüşmelerinde İngiliz Parlamentosu'nda Amerikalı temsilciler bulunmadığına göre, böyle bir kararın alınmasının doğru olmadığı ileri sürülmüştür. Bunun üzerine tepki giderek büyümüş ve 13 koloniden 9'unun temsilcileri New-York'ta birleşerek Pul Yasası Kongresi adıyla büyük bir kongre yapmıştır. Kongrede vergileme ile ilgili olarak İngiliz Parlamentosu'na şiddetli eleştiriler yöneltilmiş ve kongre sonucunda "Haklar ve Haksızlıklar" isimli bir bildiri yayınlanmıştır. Bu bildirin vergileme ile ilgili temel hükümleri şunlardır<sup>264</sup>:

- Bir halkın özgürlüğü için mutlak şekilde gerekli olan ve aynı zamanda İngiliz yurttaşlarının vazgeçilmez hakkı olduğu iddia edilen hiçbir vergi, kolonilerin kendi rızaları olmaksızın veya temsilcileri tarafından sunulmaksızın kendilerine yüklenemez.

- Kendi ilgili yasama organları dışında hiçbir vergi anayasal olarak kolonilere yüklenemez.

### **B. Boston Çay Partisi İsyanı, 1773**

Boston Çay Partisi isyanı, esasen İngiliz Parlamentosu'nun Pul Vergisi İsyanından sonra yürürlüğe koyduğu Townshend Yasası'ndaki düzenlemelerden kaynaklanmıştır. Bu yasalar ile ithalata konu olan bazı ürünlere harici vergiler getirilmiş ve bu yolla İngilizlerin koloniler üzerindeki egemenlik hakkı güvenceye alınmıştır. O dönemde yürürlüğe konulan yasalar kapsamında kağıt, boya, cam, kumaş ve çay üzerine vergiler getirilmiştir. Bu vergilerin oranları hafif oldukları halde, Amerikalılar vergilere karşı tepki göstermişlerdir. Ortaya çıkan tepkiler karşısında İngiliz hükümetinin sessiz kalması üzerine, yine Virginialıların girişimi ile ülke genelinde İngiliz mallarına genel bir boykot başlamıştır. Yaşanan bu olaylar

<sup>264</sup> Aynı, s.10.



üzerine İngiliz Parlamentosu geri adım atarak kağıt, boya, cam ve kumaş üzerindeki vergileri kaldırmış, ancak egemenlik hakkının sembolü olarak Çay Vergisi'ni kaldırmamıştır<sup>265</sup>. Ancak, Boston Çay Partisi İsyanının çıkış nedenini sadece Çay Vergisi'ne karşı gösterilen tepkilere bağlamak yanlıştır. Çünkü Amerikalılar, Çay Vergisi'ni kabul etmeleri durumunda İngiliz Parlamentosu'na her türlü vergiyi koyma imkanı vereceklerini bilmekteydiler. Bu nedenle onlar için esas önemli olan, koloniler üzerindeki İngiliz tehdidiydi ve bu tehdidin ortadan kaldırılmasında mücadeleye girişilmesi kaçınılmaz olmuştur.<sup>266</sup>

15 Mayıs 1775 tarihinde Philadelphia'da İkinci Amerikan Kongresi toplanmış ve yayınlanan bildiri ile bağımsızlık mücadelesi resmen başlamıştır. Altı yıl süren zorlu savaşlardan sonra Amerikalılar galip gelmiş ve 4 Temmuz 1776 tarihinde bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Bu nedendir ki, Boston Çay Partisi İsyanı Amerikan tarihinde ve demokrasinin gelişiminde önemli bir dönüm noktası olmuştur.

Bağımsızlık mücadelesinin kazanılması ile birlikte vergi hakkı, Amerikan halkını temsil eden meclislere geçmiş, devlet gelir ve giderleri bu meclisler vasıtasıyla tayin ve tespit etmeye başlanmıştır. Ancak temsilsiz vergilemeye tepki olarak girişilen mücadelenin zaferle sonuçlanması, temsil ile vergilemenin kusursuz olduğunu kanıtlamamış, mahiyet değiştiren vergileme alanındaki sorunlar devam ederek, temsil ile vergilemenin de kötü sonuçlar doğurabileceği yaşanan yeni vergi isyanları ile ispatlamıştır<sup>267</sup>.

### ***C. Shays İsyanı, 1786-87***

Shays İsyanı, Amerika'nın İngilizlere karşı başlattığı bağımsızlık mücadelesini kazanmasından sonra ortaya çıkan bir vergi isyanı olması nedeni ile Amerikan tarihinde özel bir yere sahiptir. Bilindiği gibi, Amerikalıların bağımsızlık mücadelesini başlatması yönünden "temsilsiz vergileme" ön plana çıkmaktadır. Shays İsyanı ise, "temsili vergilemenin" de kötü olabileceği gerçeğini ortaya çıkarmıştır.

<sup>265</sup> A.g.e., s.12

<sup>266</sup> A.g.e., s.12

<sup>267</sup> Aynı, s.13.

Ayrıca bağımsızlık mücadelesi sonrasında İngiltere, Amerika ile olan ticari ilişkilere yasaklama getirmiş ve ağır iklim koşullarının da etkisiyle Amerikan ekonomik hayatında önemli sorunlar meydana gelmiştir. Ayrıca bağımsızlık mücadelesi kazanılmasına rağmen yeni kurulan devletin henüz resmi parasının olmayışı da yaşanan sorunları arttırmıştır. Bu dönemde bazı eyaletler tarafından para basılsa da, tüccar ve bankacıların yeterli desteği göstermemesi üzerine başarı sağlanamamıştır. Diğer taraftan tedavüldeki altın miktarının da yetersiz olması ve köylülerin ürünlerini satacağı Pazar alanlarının sınırlı olması ekonomik hayatı güçleştirmiştir. Ekonomik hayattaki bu güçlükler devlet idaresini zorlaştırmış ve bağımsızlık mücadelesi nedeniyle alınan borçların geri ödenmesi, yeni vergilerin yürürlüğe konulmasını gerekli kılmıştır.<sup>268</sup>

Bunun üzerine o dönemde Başkan George Washington tarafından desteklenen ve tarımsal faaliyetleri hedef alan vergiler konulmuştur. Ancak bu vergiler çiftçiler üzerindeki vergi yükünü artırmış ve vergi ödemelerinde aksamalar meydana gelmiştir. Bu durum karşısında hükümet, vergi borcunu ödemeyenleri yargılamaya yönelik bir vergi mahkemesi kurulmasını kararlaştırmıştır.

1787 yılında Massachusetts eyaletinde kurulan vergi mahkemesi, genelde mükellef durumundaki çiftçiler aleyhine kararlar vermiş ve vergi borçlarının ödenmesine yönelik olarak çiftçilere ait ürünlerin hatta ekipman ve meskenlerin satılmasını talep etmiştir. Bu durum karşısında, içinde buldukları ağır şartların düzeltilmesi amacıyla bazı çiftçiler, temyiz mahkemesi niteliği taşıyan ve Boston'da bulunan Genel Mahkeme'ye (General Court) toplu dilekçeler göndermeye başlamıştır. Bu dilekçelerde çiftçiler üzerindeki vergilerin kaldırılması ve para pasımı önerileri ağırlık kazanmıştır. Ancak, genelde bir ticaret şehri olan ve çiftçiliğin fazla yaygın olmadığı Boston'da, bu öneriler pek dikkate alınmamış ve sonuçta hükümetin olağanüstü ağır ve ayrıcalıklı vergiler topladığı düşüncesi yaygınlık kazanmaya başlamıştır.<sup>269</sup>

---

<sup>268</sup> Aynı, s.14.

<sup>269</sup> Aynı, s.14.

Shays isyanının sonuca ulaşmamış bir isyan olsa da, gerçekte daha önemli ve büyük sonuçlar doğurduğunu söyleyebiliriz. Çünkü, bu isyan ile birlikte vergileme yetkisinin kullanımı konusunda önemli gelişmeler olmuş ve vergi toplama yetkisinin eyalet yönetimine bırakılması ve ayrıca Anayasa'ya bu yönde bir hüküm konulması sağlanmıştır.<sup>270</sup>

#### *D. Viski İsyani, 1794*

Bağımsızlık mücadelesinin kazanılmasından sonra hükümetin başlattığı vergi politikası karşısında önemli olaylar yaşanmış ve temsilli vergilemenin de kötü sonuçları olabileceği ortaya çıkmıştır. Ancak o dönemde borç yükü devam ettiğinden, hükümet yine vergileri bir araç olarak kullanmış ve bu defa vergi konusu olarak viski ürününü hedef alınmıştır.<sup>271</sup> Viskinin vergi kapsamına alınması ise, özellikle ülkenin Batı bölgesinde bulunan Pennsylvania'lı viski üreticileri için ağır bir mali yük oluşmasına neden olmuş ve bu durum karşısında viski üreticileri harekete geçmiş ve başlattıkları gösterilerle Viski Vergisi'ne (Whiskey Tax) olan muhalefetlerini açıkça göstermişlerdir.

Viski İsyani, Shays İsyani'nda olduğu gibi esasen temsilli vergilemenin söz konusu olduğu bir siyasi ortamda gerçekleşmiştir. Viski İsyani'nin gelişim seyri ve ortaya çıkardığı sonuçlar şu şekilde özetleyebiliriz:

Batı bölgesinde nakliye kolaylıkları açısından üretimi tercih edilen ve yaygın bir şekilde üretilen viskiyi hedef alan bu vergi, tepkiyle karşılaşmış ve verginin peşin olarak yüzde 25 gibi yüksek bir orana sahip olması, bu tepkilerin artmasına neden olmuştur. Jafferson Başkan olarak seçildikten sonra Viski Yasası yürürlükten kaldırılmıştır.

---

<sup>270</sup> Aynı, s.16.

<sup>271</sup> Aynı, s.16.

### ***E. Fries İsyanı,1799***

Yürürlüğe konulan bu vergi, o dönemde gerçek servet unsuru olarak görülen arazi, bina ve köleleri hedef almıştır. Söz konusu vergi, adaletin sağlanması açısından her ne kadar eyaletlerin nüfus sayıları dikkate alınarak paylaştırılrsa da, özellikle binaların vergi değerinin belirlenmesi konusunda önemli sorunlar yaşanmıştır. Çünkü, binalardaki kapı ve pencere sayısı ile binaların büyüklüğü ve yapıldığı malzeme değerlendirme kriteri olarak kullanılmıştır.<sup>272</sup> 1800 yılında yapılan seçimlerde Thomas Jefferson Başkan olarak seçilmiş ve Hamilton tarafından önerilen tüm vergileri yürürlükten kaldırmıştır.<sup>273</sup>

### ***F.Gümrük Tarifesi İsyancıları, 1828-61***

Amerika'da 1800'den 1861'e kadar olan dönemde vergiler farklı bir karaktere bürünmüş ve sadece vergi tahsil yöntemlerinde değil, vergilerin üretim üzerindeki etkileri de farklı özellikler kazanmıştır. Ülke ekonomisi o dönemde gelişme aşamasında olduğundan, yerel girişimlerin Avrupa ile olan rekabetten olumsuz yönde etkilenmemesi amaçlanmış ve koruyucu gümrük tarifeleri benimsenmiştir. Uygulanan gümrük tarifelerine zamanla tepkiler gelmeye başlamış ve bu tarifeler haksız ve hatta anayasa dışı bir vergi olarak görmeye başlanmıştır. Gümrük tarifeleri içinde en çok tepki göreni 1828 yılında yürürlüğe konulan ve ülkenin Güney bölgesine yapılan ithalatı konu alan tarifeler olmuştur.<sup>274</sup>

Nefret Tarifeleri (Tariff of Abominations) olarak adlandırılan bu tarifeye göre, Güneyliler kendilerinin vergi ödemelerinde daha büyük pay ödediklerini ileri sürmüş ve gösterilen tepkinin dozu artmaya başlamıştır. Güneylilerin tarifeler konusundaki düşüncelerini pek değiştirmemiş ve 1861 yılında benimsenen ılımlı tarife uygulamalarına kadar durum ciddiyetini korumuştur<sup>275</sup>.

Tüm bu açıklamalarımızı tablo haline getirdiğimizde bu isyanların bütçe haklı ve saydamlığıyla olan ilişkisi daha net ortaya çıkacaktır.

<sup>272</sup> Aynı, s.18.

<sup>273</sup> Aynı, s.19.

<sup>274</sup> Aynı, s.19.

<sup>275</sup> Aynı, s.20.

**Tablo 6: Vergi İsyamları Bütçe Hakkı Ve Bütçe Saydamlığı Arasındaki İlişki<sup>276</sup>**

İSYANLAR	TARİH	NEDENİ	SONUCU	BÜTÇE HAKKI ve BÜTÇE SAYDAMLIĞI İLE İLİŞKİSİ
Wat Tyler İsyamı	1381	Vergi tahsilâtını artırmak için vergileme yetkisi keyfi kullanılmaya başlanması.	Vergilerin kanuna dayalı olarak tahsil edilmesini zorunlu hale getirmiştir.	Bütçenin gelir kısmında katılım zorunluluğu sağlanmıştır. Bütçe saydamlığı açısından da katılım ve denetim gerçekleştirilmiştir.
Hampden Hareketi	1629	Parlamentodan yetki ve uygunluk almadan vergi tarh edilmek istenmesi	Vergilerin kanuna dayalı olarak tahsil edilmesini zorunlu hale getirmiştir.	Bütçenin gelir kısmında katılım zorunluluğu sağlanmıştır. Bütçe saydamlığı ilkeleri açısından da katılım ve denetim sağlanmıştır.
Pul Vergisi İsyamı	1765	Temsilsiz vergi olmaz ilkesi ve mali özellikler	Vergilerin kanuna dayalı olarak tahsil edilmesini zorunlu hale getirmiştir.	Bütçenin gelir kısmında katılım zorunluluğu sağlanmıştır. Bütçe saydamlığı ilkeleri açısından da katılım ve denetim sağlanmıştır.
Boston Çay Partisi İsyamı	1773	Townshend Yasası'ndaki düzenlemeler	Devlet gelir ve giderleri meclis aracılığıyla belirlenmeye başlanmıştır.	Bütçenin gelir ve gider kısmında katılım zorunluluğu sağlanmıştır. Bütçe saydamlığı ilkeleri açısından da katılım ve denetim sağlanmıştır.
Shays İsyamı	1786-87	"Temsili vergilemenin" eksikliklerinden kaynaklanmıştır.	Vergi toplama yetkisi eyalet yönetimlerine bırakılmıştır. Anayasa'ya bu hüküm konulması sağlanmıştır.	Bütçenin gelir ve gider kısmında katılım zorunluluğu sağlanmıştır. Bütçe saydamlığı ilkeleri açısından da katılım ve denetim sağlanmıştır.
Viski İsyamı	1794	Vergi oranlarındaki artışta keyfiyet	Devlet gelirlerindeki artış ve azalışlar keyfiyet son bulmuştur.	Bütçenin gelir kısmında katılım zorunluluğu sağlanmıştır. Bütçe saydamlığı ilkeleri açısından da keyfiyet ortadan kalkmıştır.
Fries İsyamı	1799	Adaletin sağlanması açısından binaların vergi değerinin belirlenmesi sorunlar	Devlet gelirlerindeki hesaplamalardaki keyfiyet son bulmuştur.	Bütçenin gelir kısmında katılım zorunluluğu sağlanmıştır. Bütçe saydamlığı ilkeleri açısından da keyfiyet ortadan kalkmıştır.

<sup>276</sup> Tablo metindeki açıklamalar dikkate alınarak tarafımızdan çizilmiştir.

Gümrük Tarifesi İsyancı	1828-61	Gümrük tarifelerindeki haksız ve anayasa aykırı uygulamalar	Devlet gelirlerinin belirlenmesinde ayrıcalık ve muafiyetler yeniden düzenlenmiştir.	Bütçe saydamlığı ilkeleri açısından eşitlik ve rekabet gücü sağlanmıştır
-------------------------	---------	---	--	--

Yukarıdaki tabloya baktığımızda isyanların bütçe hakkı ve saydamlığı açısından ilk olarak sağladıkları keyfiyetin yada belli bir kişi yada kesimin kararıyla tüm toplumu ilgilendiren kararların alınmasının yasaklanması ve bu uygulamanın yasayla güvence altına alınmasıdır.

## 1.2. Kamu Harcamalarının Belirlenmesine Katılım

### 1.2.1. Kamu Harcamalarının Belirlenmesine Katılımda Bütçe Hakkı Kavramına Bağlı Yeni Bir Kavram: İyi Yönetişim

Bu başlık altında öncelikle iyi yönetim kavramı tanımlanacaktır. Bu kavrama bağlı olarak kullanılan kavramlarda ayrıca açıklanacaktır. Açıklanacak kavramlar; Politik ya da siyasal iyi yönetim ve ekonomik iyi yönetiştir. Bu kavramları sırasıyla açıklayalım;

İyi yönetim: “yönetişim” kavramı ilk olarak Dünya Bankası tarafından Afrika üzerine hazırlanan 1989 tarihli bir raporda geliştirilmiştir<sup>277</sup>. Burada “yönetişim kavramı”, büyüme stratejileri belirlenirken iktisadi politikaların uygulandığı kurumsal çerçevenin dikkate alınması gerektiğini belirtmek için kullanılmıştır<sup>278</sup>. Daha sonra Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü raporlarında, 1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansında, 1994 tarihli Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansında, 1995’te gerçekleşen Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansında, 1996’da İstanbul’da düzenlenen BM İkinci İnsan

<sup>277</sup> Pınar Bedirhanoglu, “Yeni Sağın Yolsuzluk Gündemi ve Devletin Dönüşümü”, Türk Sosyal Bilimler Derneği, (Ankara: 5-7 Eylül 2005), s.7.

<sup>278</sup> Aynı, s.7.

\* Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Kiely, R. (1998) “Neoliberalism Revised? A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention”, **Capital and Class**, 64, s.63-88.

Yerleşmeleri HABITAT II Konferansında, 2000 New York Binyıl Zirvesinde ve 2002 tarihli Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde (Rio+10) kavram daha net hale gelmiştir. 1992 Rio Konferansının en temel belgesi olan Gündem 21 belgesi “küresel ortaklık” kavramını gündeme getirmiş, bu kavramla birlikte geleneksel yönetim anlayışı yerini, çok katılımlı yönetim olarak yönetişime bırakmıştır. Bu yeni anlayış çerçevesinde hükümetler, yerel yönetimler, iş çevresi, işçiler ve işçi sendikaları, sivil toplum kuruluşları, bilim insanları, kadınlar, çocuklar, gençler ve yerli halk ortaklar olarak görülmeye başlanarak, sorunların çözümünde ve kararların alınmasında toplumun tüm kesimlerinin sorumluluk alması gerektiği vurgulanmıştır.<sup>279</sup> Johannesburg Zirvesi Rio Konferansından sonraki on yılda gelinen noktanın değerlendirilmesi ve Rio Konferansında alınan kararların ve Gündem 21’in tüm ülkelerde daha etkili uygulanabilmesi için gereken sistemlerin kurulmasına odaklanmıştır. Fakat asıl önemli olarak zirvede ülkesel boyutta ve uluslararası düzeyde iyi yönetişimin “sürdürülebilir kalkınma” için ön koşul olduğu vurgulanmıştır.<sup>280</sup> Bu kavramla ilgili farklı tanımlamalar mevcuttur. Örneğin, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın tanımı şu şekildedir:<sup>281</sup> İyi yönetişim, bir ülkedeki ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi anlamına gelmektedir. İyi yönetişim, vatandaşların, toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak, yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmalarını gerektirir. Dünya Bankası ise iyi yönetişimi şu şekilde tanımlamaktadır:<sup>282</sup> “İyi yönetişim, açık, öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin; kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplum ve de hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder.”

Daniel Kaufmann, Aart Kraay ve Pablo Zoido-Lobatón ise iyi yönetişimi, bir ülkedeki yetkilerin otorite tarafından ne şekilde belirlenip nasıl yerine getirildiğini belirleyen gelenekler ve kurumlar olarak tanımlamaktadırlar.

<sup>279</sup> DPT, “İyi Yönetişim Raporu”, (2005), s.7.

<sup>280</sup> Aynı, s.7.

<sup>281</sup> <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/web-kaynaklar.htm>, (Erişim tarihi: 03.03.2006).

<sup>282</sup> <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/web-kaynaklar.htm>, (Erişim tarihi: 03.03.2006)

Robert Miller'a göre ise iyi yönetim, dünya üzerindeki tüm ülkelerin karşılaştığı ortak bir değişimin anahtar kelimesi durumundadır. Piyasa kurumları, sivil toplum, devlet arasındaki sağlıklı, dengeli oluşturulmuş bir iletişim ve değişimi tanımlamaktadır.<sup>283</sup>

Sonuç olarak bir tanım yapacak olursak, iyi yönetim, siyasal katılım esasına dayalı, iyi bir bürokratik yönetimi içeren, hukukun üstünlüğüne dayalı ve ancak parlamenter demokratik sistemlerde işleyebilecek, hükümetler ve farklı siyasal katılım grupları tarafından gerçekleştirilebilecek bir yönetim ve siyasal uygulama biçimidir. Politik ya da siyasal iyi yönetim ise, saydamlık, hesap verilebilirlik ve kanunların rollerini vurgulamak için kullanılan bir kavramdır.<sup>284</sup>

Ekonomik iyi yönetim ise, toplumdaki yatırımlar, sosyal adaletle ilgili mülkiyet hakları gibi kavramların garantilenmesini ve makro istikrarın sağlanmasını açıklamak için kullanılan bir kavramdır.

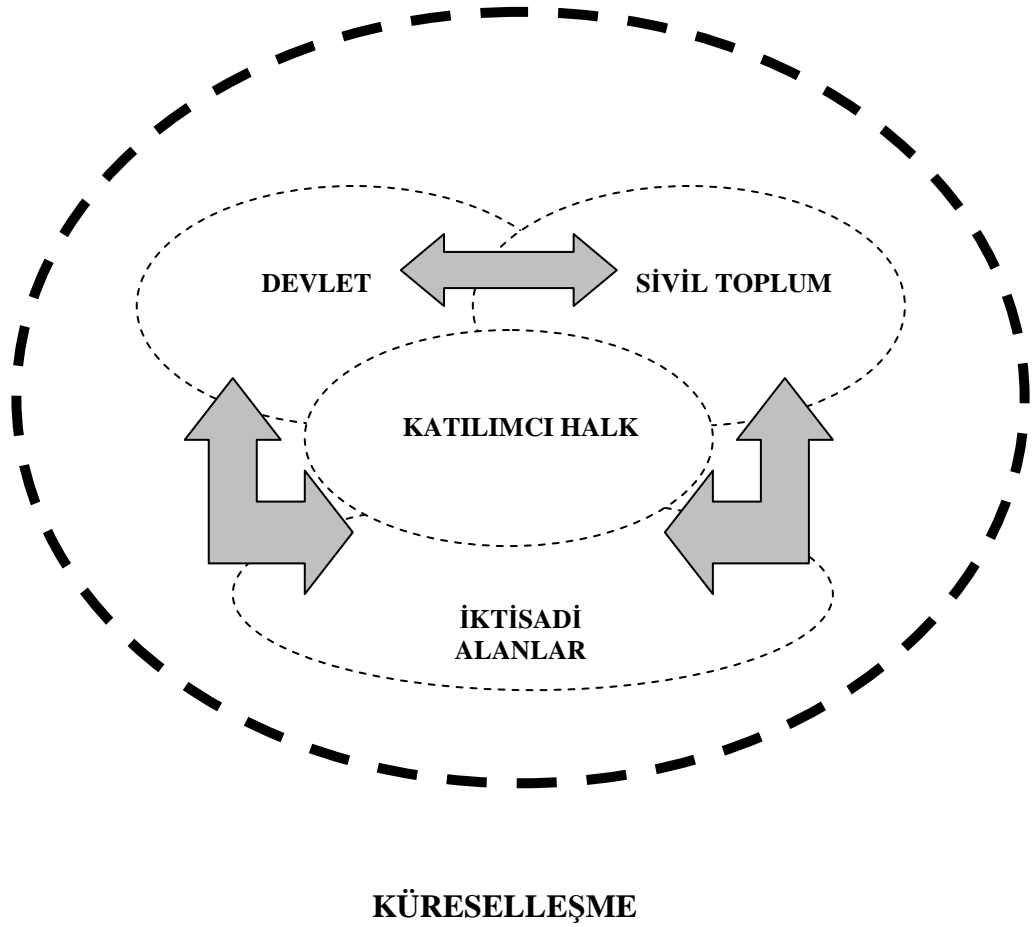
---

<sup>283</sup> "Parliamentary Accountability and Good Governance- A Parliamentarian's Handbook", [www.worldbank.org/wbi](http://www.worldbank.org/wbi), s.9

<sup>284</sup> Aynı, s.9



Yukarıda anlattıklarımızı bir şekil haline getirirsek,



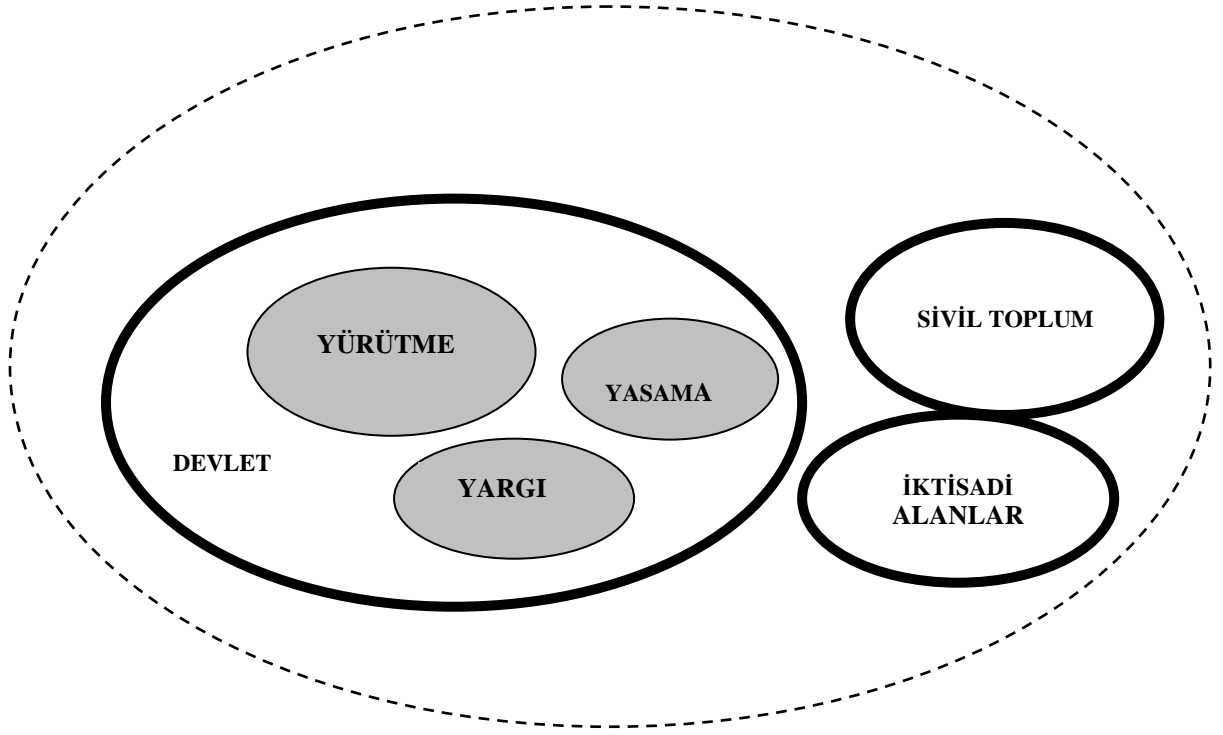
Şekil 1: Dengeli İyi Yönetişim

Kaynak: Bu tablo, “Parliamentary Accountability and Good Governance- A Parliamentarian’s Handbook” daki tablo temel alınmış fakat bazı düzeltmeler yapılarak çizilmiştir.s.10

Yukarıdaki şekil “iyi yönetişimin çevresiyle olan ilişkisini” ve tanımlamaları açıklamaktadır. Burada “çevreyle” anlatılmak istenilen, katılımcı bireyler etrafında organize olmuş yapıdır.<sup>285</sup> Diğer bir ifadeyle, ekonomik bir sistemde sosyal ve politik anlamdaki organizasyonlar arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Tabloda politik ya da siyasal iyi yönetişim, devlet, sivil toplum ve katılımcı halk arasındaki ilişkiyi açıklamaktadır. Tüm bu etkileşim küreselleşme kavramı içerisinde olmaktadır. Bu durum şunu ifade etmektedir. Herhangi bir ülkede iyi yönetişimde meydana gelecek

<sup>285</sup> Aynı, s.10.

bir aksaklık aslında tüm ülkeleri etkilemektedir. Yukarıdaki şekilde iktisadi alanlar, sivil toplum ve devlet arasındaki oklar bu ilişkiyi ifade etmektedir. Peki bu denge bozulduğunda ne olmaktadır? Bu döngü nasıl değişmektedir? Bu durumu şöyle açıklayabiliriz,



Şekil 2:Dengesiz İyi Yönetişim

Kaynak: "Parliamentary Accountability and...",s.10

Şekil incelendiğinde, dengesiz bir iyi yönetişimin olduğu sistemlerde ilk önemli fark, devlet merkezli ve yürütme ağırlıklı bir yapının olmasıdır.<sup>286</sup> Yani şekilde görüldüğü gibi, devlet kurumları sistemde geniş bir yer kapsamaktadır. Sivil toplum ve iktisadi devletten bağımsız olarak kendi aralarında güçlü bir ilişki içinde bulunmaktadır. Bu durum küçük ve kalkınmamış ülkeler için daha ciddi ve geçerli bir sorundur. Devlet içerisinde yürütme erki, yargı ve yasama erkinden daha baskındır. Ayrıca merkezi devlet kurumları bölgesel ve yerel organlardan daha

<sup>286</sup> Aynı, s.11

baskındır.<sup>287</sup> Şekilde görüldüğü gibi sivil toplum ve iktisadi alanlar arasında kalın ve saydam olmayan bir ilişki vardır.

Dengesiz iyi yönetim kapalı, saydam olmayan, katılımı içermeyen ve de hiyerarşik bir yapıya dayanmaktadır. Örneğin, milletvekilleri bu sistemde bilgiyi, görevlendirmeleri ve kamu kurumlarını asıl etkin rolü oynamasını sağlamaktadır.<sup>288</sup> Bu durum meclis üyelerinin kendi çıkarları ve faydaları doğrultusunda hareket etmelerini de sağlamaktadır. Bu uygulama günümüzde “gizli ve yıkıcı yolsuzluk” olarak adlandırılmaktadır.<sup>289</sup> Bu anlamda bir yolsuzluğun olması farklı sonuçların ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Bu yolsuzlukların en önemli sonucu ise “yoksulluktur”. Diğeri ise meclis üyelerinin dengesiz iyi yönetişimi, sistematik bir yolsuzluğun aracı haline getirmeleri<sup>290</sup> ve kullanmalarındır.

### 1.2.2. İyi Yönetişim İlkeleri

İyi yönetim ilkelerinin açıklanmasında farklı kaynaklarda farklı ilkeler kullanılmaktadır. Burada iyi yönetişimin temel ilkeleri olarak açıklanacak maddeler Avrupa Komisyonunca yayınlanan “beyaz kitap”<sup>291</sup> ismindeki kaynakta belirtilen ilkelere dir. Bu ilkelerin kullanılmasının nedeni, her ilke aslında o ülkede daha fazla demokrasinin oluşmasını sağlayacak öğeleri içermesidir. Bu ilkelerin oluşturulması sadece iyi yönetişimin oluşmasını değil aynı zamanda yerel, ulusal, uluslararası anlamda demokrasinin oluşmasını da sağlayacak unsurlar olarak belirtilmektedir.<sup>292</sup> Bu ilkeleri bir şekil yardımıyla açıklayacak olursak,<sup>293</sup>

<sup>287</sup> Aynı, s.11

<sup>288</sup> Aynı, s.12

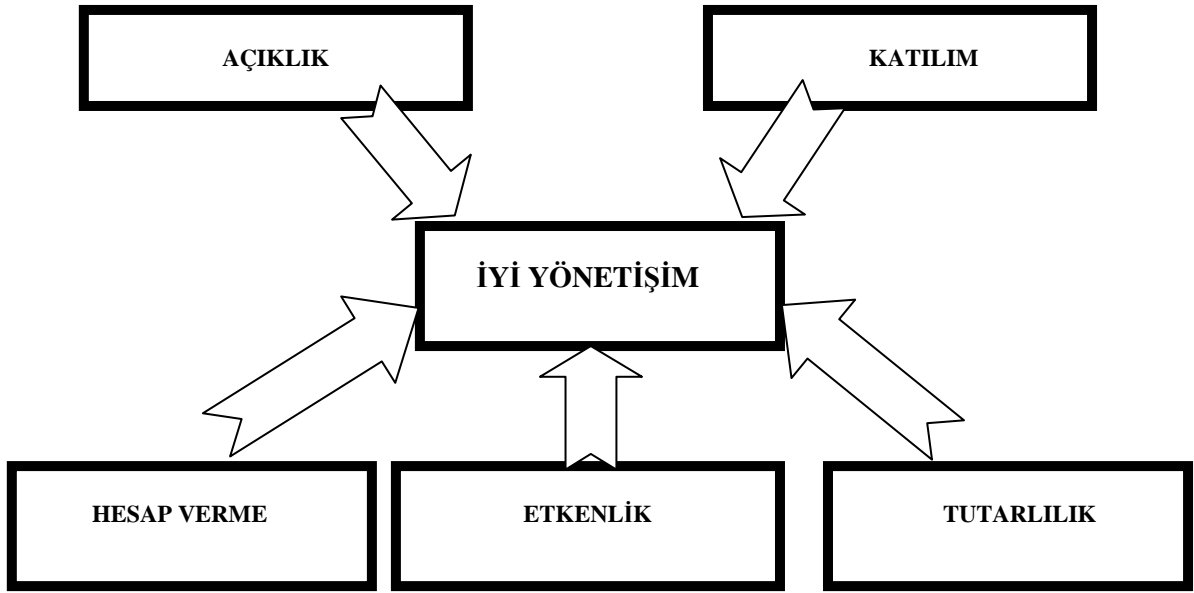
<sup>289</sup> Aynı, s.12.

<sup>290</sup> Aynı, s.12.

<sup>291</sup> “European Governance- A White Paper”, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final

<sup>292</sup> “Parliamentary...”, s.10

<sup>293</sup> Tablo ilkeler temel alınarak tarafımızdan çizilmiştir.



Şekil 3: İyi Yönetişimin Temel İlkeleri

Kaynak: “Parliamentary Accountability and...”,s.10

*Açıklık:* Kurumların daha açık bir tavır içerisinde çalışması gerektiğini belirtmektedir. Kullanılan dil halk tarafından da anlaşılabilir ve öğrenilebilir olmalıdır. Açıklık, kurumlarda güvenin geliştirilmesi şartıyla önemli bir özellik niteliği taşımaktadır.<sup>294</sup>

*Katılım:* Katılım ya da katılım kavramının geliştirilmesi, kurumlara bırakılan politikalar ve uygulama sonuçlarında daha çok güvenin yaratılması anlamına gelmektedir. Yani katılım güven ve itimadın gelişmesiyle aynı anlamdadır.<sup>295</sup>

*Hesap verme:* Yasama ve yürütme erkine ait süreçlerin daha fazla açık ve saydam olmasını ifade etmektedir. Hesap verme ülkelerin tüm politika geliştirme ve uygulamalarını da içermelidir.<sup>296</sup>

<sup>294</sup> Aynı, s.10.

<sup>295</sup> Aynı, s.10.

<sup>296</sup> Aynı, s.10.

*Etkenlik:* Politikaların etken ve zamanlı olarak uygulanmasını ifade etmektedir. Bu uygulamalar açık amaçlar temeline oturtulmuş ve geçmişteki uygulamaların sonuçları dikkate alınarak gelecekteki uygulamalar bu şekilde yapılmalıdır.<sup>297</sup>

*Tutarlılık:* Bu kavram, uygulanacak politikaların kolayca anlaşılabilir ve tutarlı olması gerektiğini ifade eder. Tutarlılık aynı zamanda karmaşık sistem içindeki kurumlar ve bu kurumların güçlü sorumluluk ve güçlü liderlere sahip olması gerektiğini de ifade etmektedir.<sup>298</sup>

Burada belirtilmesi gereken asıl nokta, her ilkenin aslında kendi içerisinde bir öneminin olmasıdır. Fakat bu ilkeler birbirlerinden ayrı olarak da düşünülemez. Bu ilkeler iyi yönetim için uygulanacak politikalarından ayrı olarak düşünüldüğünde etkili olamayacaktır. Peki iyi yönetimin gerçekleşmiş olması aynı anda bu ülkelerde etkili ve doğru bir yönetimin gerçekleşmesini sağlayabilecek midir? İyi bir devlet yönetimi için farklı hangi ilkeler önem taşır? İdeal bir devlet için gerekli olan temel özellikler ya da ilkeler nelerdir?

Yukarıdaki açıklamalarımız da kısmen iyi devlet yönetimi için gerekli unsurları kısaca özetlemiş bulunuyoruz. Konunun çok daha iyi ortaya konulabilmesi için ideal devlette bulunması gereken normatif ilkelerin ortaya konulması gerekmektedir.<sup>299</sup> İdeal devletin temel özelliklerini şu başlıklar altında özetleyebiliriz:<sup>300</sup>

Devlet sosyal bir fikir birliğine dayalı bir kurum olmalıdır. Devletin meşruiyeti için ilk ve temel koşul sosyal fikir birliğidir. İdeal devletin bu birinci boyutunu “sözleşmecî devlet” olarak adlandırabiliriz. Sosyal sözleşme teorisi, ideal devletin temellerini anlamak için son derece önem taşımaktadır.<sup>301</sup> Devlet sosyal sözleşmeye dayalı bir kurum olmalı ve vatandaşların üzerinde uzlaştıkları ilkeler resmi ve yazılı

---

<sup>297</sup> Aynı, s.10.

<sup>298</sup> Aynı, s.10.

<sup>299</sup> <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/ideal-devlet-ilkeler.htm>, (Erişim tarihi: 25.04.2006).

<sup>300</sup> Aynı.

<sup>301</sup> Aynı.

bir sözleşmeye aktarılmalıdır. Bu, devlet ile vatandaşlar arasında bir resmi sözleşme yapılması anlamına gelmektedir. Bu resmi sözleşmenin temeli de anayasadır.<sup>302</sup>

Devletin sahip olduğu güç ve yetkiler tek bir elde toplanmamalıdır. Yasama, yürütme ve yargı organları arasında bu yetki dağıtılmalıdır. Kuvvetler ayrılığı olarak ifade edilen bu ilke, ideal devletin bir başka boyutu oluşturmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasada güvence altına alınması ve etkin bir şekilde uygulanması büyük önem taşımaktadır.<sup>303</sup>

Devletin sahip olduğu güç ve yetkiler merkezde toplanmamalıdır. Bir kısım güç, yetki, görev ve fonksiyonlar yerel yönetimlere ve diğer devlet birimlerine aktarılmalıdır. İdeal devletin bu boyutunu adem-i merkezî devlet olarak adlandırılmaktadır. İyi yönetim için idareler-arasında hem hizmet, hem de gelir bölüşümünün yapılması gerekmektedir.<sup>304</sup>

Devletin sahip olduğu siyasi güç ve yetkilerin çerçevesi ve sınırları anayasada belirtilmelidir. Bireyleri, devlete karşı korumak için devletin hukuk kuralları ile sınırlandırılması gereklidir. İyi yönetim tesis etmek için güç ve yetkileri hukuk kuralları ile etkin bir şekilde sınırlandırılmış devlet önem taşımaktadır.<sup>305</sup>

İdeal devlet ve iyi yönetim için mutlaka hükümetlerin harcama, vergileme, borçlanma ve para basma yetkilerinin çerçevesinin anayasal ve yasal normlarla sınırlandırılması önem taşımaktadır.<sup>306</sup>

Devlet halk egemenliğine dayalı bir kurum olmalıdır. Millet, kendini yönetecek temsilcilerini serbest seçimler yoluyla belirleyebilmeli ve yönetime katılabilmelidir.<sup>307</sup>

Devlet, özel teşebbüslerin daha iyi ve etkin bir şekilde sunabilecekleri mal ve hizmetleri üretmek yerine piyasa ekonomisinde oyunun kurallarını belirlemelidir.

---

<sup>302</sup> Aynı.

<sup>303</sup> Aynı.

<sup>304</sup> Aynı.

<sup>305</sup> Aynı.

<sup>306</sup> Aynı.

<sup>307</sup> Aynı.

Devlet, ancak özel teşebbüslerin yetersizliği söz konusu olduğunda ekonomik faaliyetleri üstlenebilmelidir.<sup>308</sup>

Devlet yönetiminde saydamlık sağlanmalıdır. Vatandaşların devlet yönetimi hakkında bilgi edinme ve bilgiye ulaşabilme haklarının anayasal ve yasal normlarla güvence altına alınması gereklidir.<sup>309</sup>

Devletin varlık sebebi bireylerin haklarının ve özgürlüklerinin korunmasıdır.

Devlet, uluslararası siyasi ve ekonomik ilişkilere önem veren, uluslararası rekabete ve dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi hedef alan bir kurum olmalıdır.<sup>310</sup>

Devlet, yönetiminde liyakat sistemi geçerli olmalıdır. Kamu görevlilerinin istihdamında kayırmacılık değil, bilgi, beceri ve yeteneğe dayalı liyakat sistemi uygulanmalıdır. Devlet, katılıma dayalı bir kurum olmalıdır. Vatandaşların, devlet yönetimine katılımını özendirerek tekniklerin (referandum, halk girişimi, halk vetosu gibi) uygulanmasına önem verilmelidir.<sup>311</sup>

### 1.2.3.Kamu Yönetişimi Kavramı

Temel olarak günümüzde özel sektörde ve kamu sektöründe yetki ve sorumluluk dengesini sağlama zorunluluğunun anlaşılması kadar hesap verme sorumluluğuna ve saydamlığa duyulan talebin de giderek artması söz konusudur. Yönetişim kavramı ve beraberinde getirdiği konular hem açık hem de zorunlu bir biçimde iş dünyası, hükümet, politikalar ve nihayet, en başta kamuoyu açısından ciddi sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Yönetişimin özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de uygulamaya geçirilmesinin temel nedeni budur. Bu başlık altında, güçlü yönetişimin kapsamı, kamu sektörü yönetişimi ile özel sektör yönetişimi

---

<sup>308</sup> Aynı.

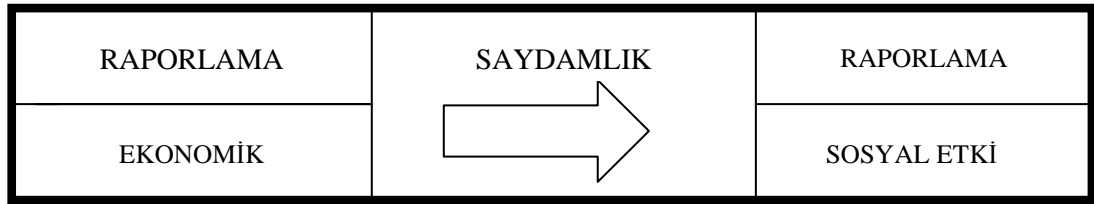
<sup>309</sup> Aynı.

<sup>310</sup> Aynı.

<sup>311</sup> Aynı.

arasındaki farklılıklar ve yönetimle ilgili küçük çaplı bir incelemenin önemi üzerinde durulacaktır.<sup>312</sup>

İş dünyası ile kamu sektörü arasındaki farklılık, en iyi biçimde, kamuoyunun dikkatini çeken basılı dokümanlar aracılığıyla gösterir. Şirketler, yöneticilerin paydaşlarına hesap vermesi temelinde finansal tablolarını ve kâr dağıtımını yayımlarlar. Hükümet ise bütçesini politika önerilerine odaklanmış tartışmalara uygun şekilde yayımlar. Hem kamu sektöründe hem de iş dünyasında saydamlığa ve raporlar aracılığıyla sürdürülebilir bir gelişmeye daha fazla yoğunlaşmış bir eğilim bulunmaktadır. Yani, Şekilde 4 de görüldüğü gibi, raporlama saydamlık aracılığıyla sosyal etkilerin oluşmasını sağlamaktadır:



#### Şekil 4: Güçlü Yönetişimin Kapsamı

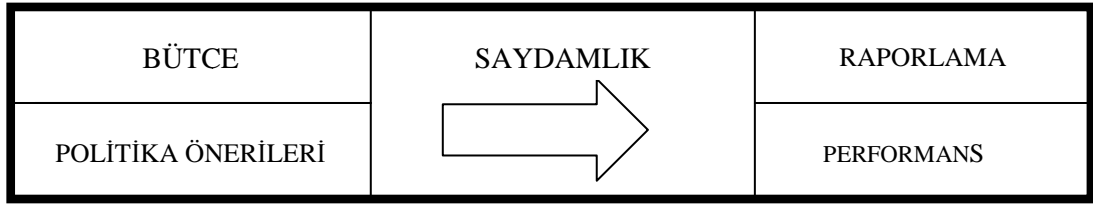
Kaynak:“Government Governance-Corporate Governance in The Public Sector, Why and How?”, The Netherlands Ministry of Finance, (2 November 2000), s.8.

Bunun sonucunda, geleneksel finansal ve ekonomik bilgilere örneğin; kârın açıklanması, iş sürekliliği, büyüme kavramlarına ilaveten raporlama da organizasyonun sosyal etkileri üzerine yoğunlaşır. Kamu sektörü bünyesinde, günümüzde, performans raporlamasına daha fazla vurgu yapan bir eğilim ortaya çıkmıştır.<sup>313</sup>

<sup>312</sup> “Government Governance-Corporate Governance in The Public Sector, Why and How?”, **The Netherlands Ministry of Finance**, (2 November 2000), s.8.

<sup>313</sup> Aynı, s.9.





#### Şekil 4: Kamusal Yönetişimin Hedefi

Kaynak:“Government Governance-Corporate ...s.9.

Kamusal yönetişimin hedefi politika hedeflerinin gerçekleşmesine yönelik güvenceler yaratmaktır. Yönetişimin tasarımı ve uygulanması hükümetin bakanlarından kamu kurumlarına kadar çeşitli kademelerde önem kazanır. Merkezi idare parlamento tarafından oluşturulan politika hedefleriyle ilgilenir. Kamu idarecisi bu hedeflerin gerçekleştirilmesinden sorumlu olup bunun hesabını da vermekle yükümlüdür. Kamu idarecisinin yönetsel sorumluluğu perspektifinden bakıldığında, güçlü yönetişimin esasını bakanın sorumluluğunu yerine getirmesine imkân veren yeterli güvencelerin ve yasal düzenlemelerin bulunması oluşturur. Bu güvencelerin; iyi tasarlanmış bir yönetim, kontrol, gözetim ve hesap verme sorumluluk süreçleri iletişimiyle, eksiksiz bir politika alanında mevcut olması gerekir.<sup>314</sup>

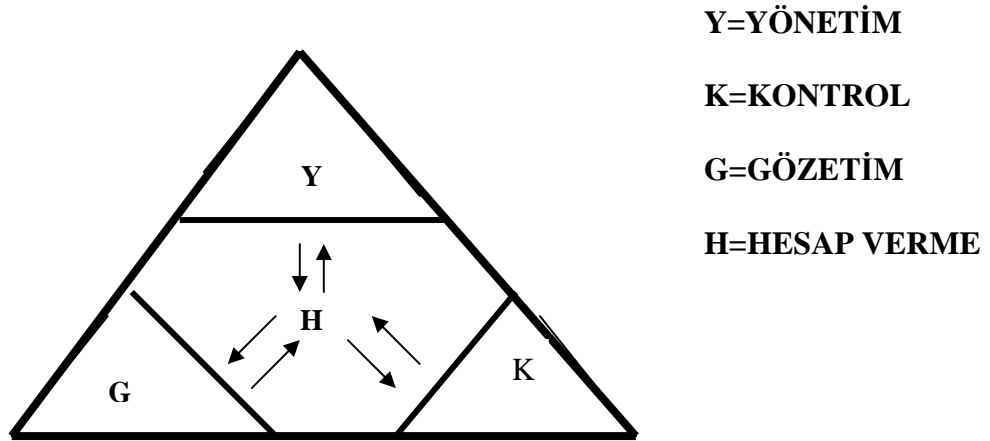
Bu nedenle, kamusal yönetişimi şu şekilde tanımlayabiliriz;

Politika hedeflerinin etkin ve verimli bir biçimde uygulamaya konulmasını ayrıca bunların açık biçimde duyurulmasını, paydaşların yararı için bunlarla ilgili hesabın verilmesini, hedeflemiş olan kamu kurumları tarafından kamu idarelerince sağlanmış organlar eliyle yönetim, kontrol ve gözetim arasındaki etkileşimli ilişkinin güvence altına alınmasıdır.<sup>315</sup>

Bu tanım, kamu yönetişiminin üçgende belirtilen dört unsurdan meydana geldiğini göstermektedir.

<sup>314</sup> Aynı, s.9.

<sup>315</sup> Aynı, s.9.

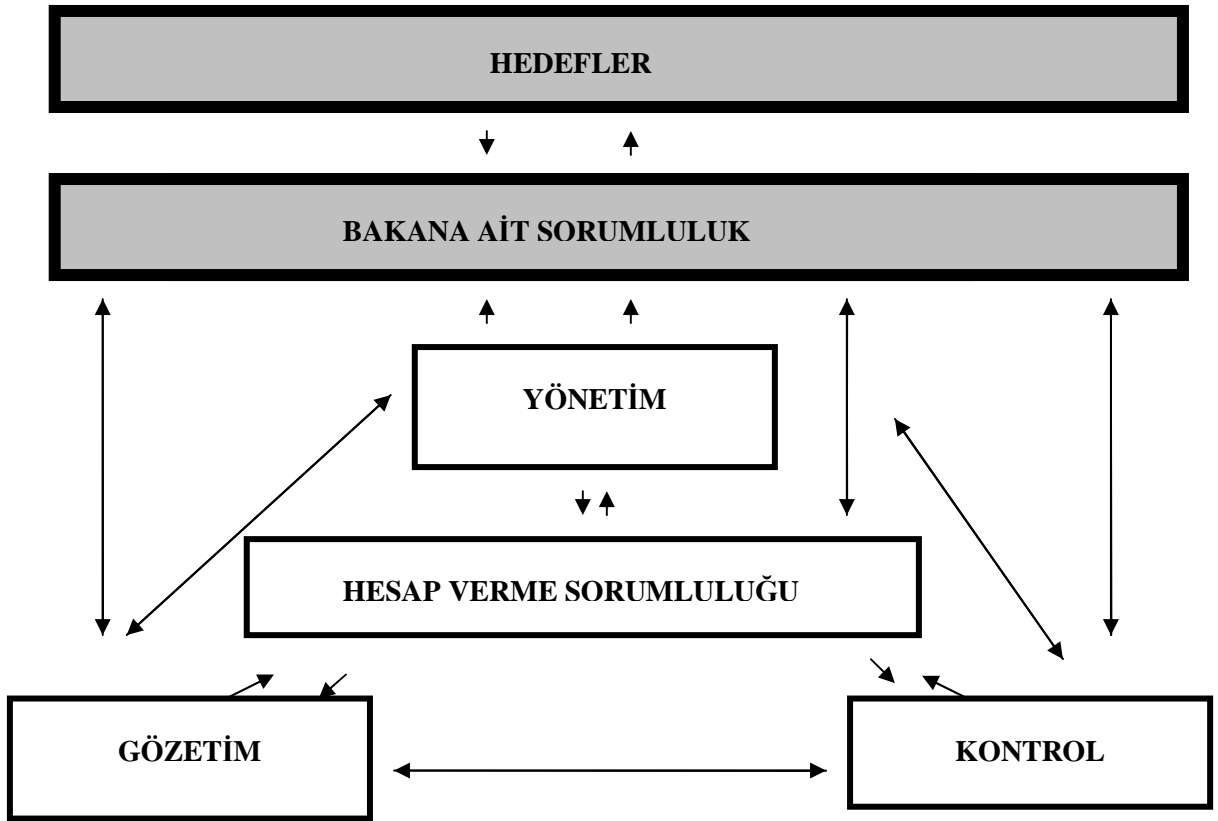


**Şekil 5: Kamusal Yönetişim Üçgeni**

Kaynak:“Government Governance-Corporate ...s.9.

Örneğin, bakanın yönetsel sorumluluğu hem belirli politika alanındaki katılımcılar arasındaki ilişkinin niteliğiyle hem de politika hedeflerine ulaşılmasıyla ilgilidir. Bu nedenle, bakan kendisinden hesap sorulabilecek politika hedeflerini açıkça tanımladığı etkinlik ve önkoşullarını net biçimde belirlediği, kalite, verimlilik, ilgili yasa ve yönetmeliklere uygunluk ve finansal kontrol ve politik alanlarda bir vizyona sahip olmalıdır. Bu paketin tümü yönetişimin daha fazla yapılandırılmasına dönük bir çıkış noktası oluşturur. <sup>316</sup>

<sup>316</sup> Aynı, s.9.



**Şekil 5: Bakana Ait Sorumluluklar**

Kaynak: "Government Governance-Corporate ...s.9.

Yukarıdaki şekilde koyu renkte olan, hedeflerle bakana ait sorumluluklar iyi yönetişimin temel ilkeleridir. Açık renkte olan yönetim, hesap verme sorumluluğu, gözetim ve kontrol ise iyi yönetişimin unsurlarıdır.<sup>317</sup> Kamusal yönetişim çevriminin ilk unsuru yönetişim (Y)'dir. Örneğin, bir kamu kurumunun bütün amaçlarının, diğer unsurlarla birlikte, hayata geçirilmesini yönlendirme, organizasyonu yapılandırma ve süreçleri geliştirme bu kavram içerisindedir. Örneğin makro düzeyde, Bakanlar Kurulunda, yönetim; bir bakanın diğer konularla birlikte, bakanlığı da dâhil organizasyonel bir yapı tasarlayarak ve politika uygulama süreçleri geliştirerek

<sup>317</sup> Aynı, s.1.0

parlamento aracılığıyla saptanan politika hedeflerinin hayata geçirilmesine dönük çalışma sürecini kapsar. Organizasyon tasarlanırken, organizasyonu doğru rotada, benimsenen politika hedeflerine ulaşmaya dönük rotada tutacak olan ve idarecilere güvence sağlayan bir önlemler ve süreçler sisteminin yürürlüğe konulması ve bunun sürdürülmesi gerekir. Buna kontrol (K) denilir.<sup>318</sup>

Gözetim (G) üçüncü unsurdur. Aslında, organizasyonun hedeflerinin hayata geçirilmesi bütün paydaşların yararına yönelik olarak ortaya konulmalıdır. Bunlar, makro düzeyde, parlamento tarafından saptanan politika hedefleridir.<sup>319</sup>

Hesap verme sorumluluğu (H) dördüncü unsurdur. Organizasyon, kendisine verilen bütün görevler ve devredilen yetkilerle ilgili olarak görevden alma yetkisi bulunanlara bilgi sağlamak zorundadır. Makro düzeyde, bakanın parlamentoya karşı yönetim, kontrol ve gözetimden, ayrıca politika uygulamasının sonuçlarından hesap vermesi anlamına gelmektedir.

Bir sonraki bölümünün önemli unsurunu; politika hedeflerinin gerçekleşmesini hedeflemiş olan yönetim, kontrol, gözetim ve hesap verme sorumluluğu arasındaki etkileşimli ilişkiler ve hedeflenen saydamlık oluşturmaktadır.<sup>320</sup> Farklı unsurlar arasında tam anlamıyla bağlantı kurulamaması durumunda, açıkta kalan alanlar söz konusu olur. İdarecilerin yönetim alanlarındaki açıkta kalan alanları bilmeleri önemli bir noktadır. Bu nokta, onların risklerden haberdar olmaları ve önlem alınmasına ihtiyaç duyulan veya önlem alınmasının uygun düşeceği alanları bilmeleri anlamına gelir. Yönetim alanındaki inceleme, güçlü yönetimin bulunup bulunmadığı konusunda idarecinin güvence elde etmesine yardımcı olur veya yönetim yetersizliklerinin veya verimsizliklerinin örneğin aşırı görev yükleri\* gibi konuların aydınlatılmasına katkıda bulunur ve böylece politik sorumluluğun yerine getirilmesini sağlar.

<sup>318</sup> Aynı, s.10.

<sup>319</sup> Aynı, s.10.

<sup>320</sup> Aynı, s.10.

\* Orijinal kaynakta “overkill” adlandırılan bu kelime **Kamusal Yönetişim, Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim, Niçin ve Nasıl**, Baran Özeren, Özlem Tekinel adlı kaynakta “aşırılıklar” olarak çevrilmiştir. Fakat biz burada “aşırı görev yükü” olarak çevirmenin daha doğru olacağını düşünüyoruz.

### 1.2.4. İyi Yönetişim ve Ekonomik Kalkınma Arasındaki İlişki

Bu başlık altında iyi yönetişimin olduğu bir ülkede kamu harcamalarının bütçe yasasına bağlı, etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığı açıklanacaktır. Ayrıca iyi yönetişimin ekonomik kalkınma sürecini hızlandırıp hızlandırmadığı ya da iyi yönetişimin olmadığı ülkelerde ekonomik kalkınmanın olmamasının nedenleri açıklanmaya çalışılacaktır.

#### 1.2.4.1. İyi Yönetişim Mikro Kapsamı

İyi yönetişim mikro kapsamını, devlet ve halk ilişkisi oluşturmaktadır. Fakat bu ilişkinin sağlıklı ya da saydam olabilmesinin temeli ülkelerin yönetim biçimidir. Birinci bölümde detaylı olarak açıklamaya çalıştığımız demokratik yönetim biçimi aslında güçlü halk ve devlet ilişkisinin olabilmesinin de temel şartıdır. Dünya Bankası iyi yönetişimin tanımı olarak, devletin kapasitesini etkin yönetme, devletin kaynak ve görevlerini gerektiği gibi yerine getirmek olarak tanımlamaktadır.<sup>321</sup> Bu tanıma bağlı olarak devletin kaynaklarını kullanmak ve görevlerini yerine getirmede en önemli kurum ise parlamentolardır. Parlamentolar farklı yapıda olabilecek kurumlardır.<sup>322</sup>

Demokrasinin olmadığı yani parlamentoların olmadığı bir ülkede iyi yönetişim olamaz. İyi yönetişimin olmadığı ülkede saydamlık ve hesap verilebilirlikten bahsedilemez.

Açıklamalarımızı bir tablo haline getirirsek,

---

<sup>321</sup> Parliamentary...”, s.22.

<sup>322</sup> Aynı, s.22.

**Tablo 7: Farklı Yönetim Biçimleriyle Saydamlık ve İyi Yönetişim İlişkisi**

	PARLAMENTER DEMOKRASİ	BAŞKANLIK SİSTEMİ	YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ
Gözetim	Var	Var	Var
İtiraz		Var	Var
Sorgulama Dönemi	Var		Var (Bazı Ülkelerde)
Seçimler/Kabinenin Onaylanması	Seçilmiş	Onaylanmış	Başbakan Tarafından Onaylanmış
Gizli Oylama	Var		Var

Kaynak:“Government Governance-Corporate ...s.22.

Tabloya bakıldığında, aslında üç farklı yönetim biçiminde de bir denetim yapısına sahip olduğunu söyleyebiliriz. Fakat “devletin her anlamda kapasitesini temsil eden”, “anahtar temel rolü oynayan” parlamentonun etkinliğinin artırılması iyi yönetişimin gelişmesini de sağlayacaktır. Bu etkinliğin azalması aynı şekilde iyi yönetişimin azalması anlamını taşıyacağından ortaya çıkan şey “yolsuzluk” olarak adlandırılmaktadır. Peki iyi yönetişimin sağlanmasının temel şartı olan güçlü devlet halk ilişkisi neyi sağlayacaktır? Diğer bir deyişle neden devlet böyle bir ilişkiyi kurmalıdır? Devletin bu ilişkiyi kurmasının temel üç ana nedeni bulunmaktadır. Bu nedenler şunlardır,<sup>323</sup>

*i. Daha iyi kamu yönetimi:* Güçlendirilmiş bir devlet halk ilişkisi insanların daha fazla kamu kesimi konularıyla ilgilenmeleri konusunda cesaretlendirmektedir. Bu durum insanların bir kaynak olarak kullanılmasını da sağlayabilecektir. Bilgi, danışma ve aktif katılım devletin çok daha iyi bir karar alma sürecinin sağlanmasının oluşmasını sağlayacaktır. Aynı zamanda, bu durum daha etkin bir yürütmenin olmasını sağlayacaktır. Bu durumda bireylerin daha bilgilenmiş olmalarını ve kalkınmanın bir parçası olmalarını sağlayacaktır.<sup>324</sup>

*ii. Devlete daha fazla güven:* Bilgi, danışma ve aktif katılım bireylere devletin politika planlarıyla ilgili bilgileri öğrenme şansı ve bunları değerlendirme imkânı

<sup>323</sup> OECD, Citizens as Partners, OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making Governance, (2001), s.18

<sup>324</sup> Aynı, s.18

verir. Bu durumda devlet daha fazla açıklık gösterir bu da bireylerin demokrasiye daha fazla güvenmelerini sağlar.<sup>325</sup>

*iii. Daha güçlü demokrasi:* Bilgi, danışma ve aktif katılım devleti daha hesap verilebilir ve daha saydam yapar. Daha güçlendirilmiş devlet ve halk ilişkisi toplumda çok daha fazla aktif insanın oluşmasına neden olacaktır. Ayrıca bu durum daha fazla kamu katılımı, oylama gibi unsurların da güçlenmesini sağlayacak tüm bunlarda daha güçlü bir demokrasinin öne çıkmasını sağlayacaktır.

#### 1.2.4.2.İyi Yönetişimin Makro Kapsamı

İyi yönetişimin makro kapsamında, iyi yönetim ve kamu harcamalarının etkin kullanılmaması (yolsuzluk) arasındaki ilişki açıklanacaktır. Bu konuda literatürde fazla sayıda çalışma bulunmamaktadır.<sup>326</sup> Mevcut çalışmaların ortak hareket noktası, iyi yönetişimin olmamasının sonucu, kamu harcamalarının verimsiz kullanılmasıdır. Bu uygulamanın sonucu literatürde “yolsuzluk” olarak da adlandırılmaktadır. Fakat burada bu süreci şu şekilde açıklamak daha doğru olacaktır. İyi yönetişimin olmaması saydamlığın olmamasını ortaya çıkaracaktır. Saydamlığın olmaması bütçe saydamlığın olmamasına neden olacaktır. Bütçenin saydam olmaması kamu harcamalarının gerektiği gibi kullanılmaması sonucunu doğuracaktır. Bu durum harcamaların belli bir kesim ya da gruba yönlendirilmesi anlamına da gelmektedir. Bu konuyla ilgili yapılan yaklaşımlar şunlardır.

Öncelikle iyi yönetim kavramıyla kamu harcamaları ve yolsuzluk arasındaki ilişkinin açıklanmasında, İkinci Dünya Savaşından sonraki dönemde Harrod, Domar ve Rostow gibi iktisatçıların, ülkelerin büyümek için sermayeye ihtiyaç duymaları ve

<sup>325</sup> Aynı, s.18.

<sup>326</sup> Bu konudaki temel kaynaklar şunlardır: “Growth without Governance”, Daniel Kaufmann, Aart Kraay, The World Bank, “Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance”, Daniel Kaufmann, The World Bank, “Corruption, Public Investment and Growth”, Vito Tanzi, Hamid Davoodi, IMF Working Paper, October 1997, “Governance and Growth: Causality which way?—Evidence for The World, in brief”, Daniel Kaufmann, Aart Kraay, February, 2003, “Measuring Governance, Corruption, and State Capture”, Joel . Hellman, Grait Jones, Daniel Kaufmann, Mark Schankerman, The World Bank, April 2000, “Aggregating Governance Indicators”, Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Pablo Zoido-Lobato`n., The World Bank, October 1999, “Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability”, Hana Polackova, The World Bank, “Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove?, The Politics of Transparency”, Ann M. Florini,, The World Bank, 1999.

daha önemlisi artan sermaye harcamalarıyla artan büyüme arasında çok daha mekanik bir ilişkinin olduğunu ileri sürmelerine kadar gittiğini söyleyebiliriz.<sup>327</sup> Zaten sermaye harcamalarının tercih edilmesiyle ilgili iktisat literatüründe bu yönde güçlü bir eğilim de bulunmaktadır. Örneğin, iktisatçılar devlet bütçesinde sermaye harcamalarıyla transfer harcamalarının ikisi arasında kamu harcaması olarak bir değerlendirme yaptıklarında, kritik durumda olan ülkelerde büyümek için transfer harcamalarının oranının bütçede artırılması görüşünü savunurlar. Diğer yandan toplam devlet harcamaları içerisinde sermaye harcamaları oranının fazla olduğu ülkelerle ilgili olarak da bu durumun genel olarak kabul edilmesi söz konusudur.<sup>328</sup> Günümüzde ise yeni geliştirilen kavramlar bazı iktisadi sorunların yeniden tanımlanmasına ya da sorunların açıklanmasında farklı yaklaşımların ortaya konulmasına neden olmuştur. Örneğin Johannesburg Zirvesinde ülkesel boyutta ve uluslararası düzeyde iyi yönetişimin “sürdürülebilir kalkınma” için ön koşul olduğunun vurgulanması bunun en belirgin kanıtıdır. Kamu harcamaları, gelir dağılımının yeniden düzenlenmesi, sürdürülebilir ekonomik kalkınma, yoksulluk, iyi yönetim, saydamlık ve bunların olmaması durumunda ortaya çıkan kavramın “yolsuzluk” olarak tanımlanması bu iktisadi yaklaşımın kısa özeti olarak açıklanabilir. Yeni yaklaşım bu durumu nasıl açıklamakta ve iyi yönetim ile saydamlığın buradaki önemini nasıl ortaya koymaktadır?

Kısaca bu yaklaşımın, sivil haklar, demokrasi ve devlet projelerinin performansı arasında bir ilişkinin olduğu görüşüne dayandığını söyleyebiliriz.<sup>329</sup> Fakat aynı zamanda bu yaklaşım, devlet, ekonomik kalkınma ve yoksulluğun azaltılması arasındaki ilişkinin fazla derecede karmaşık olduğuna belirtmektedir.<sup>330</sup> Bu yaklaşımda sorulan üç temel soru her zaman kamu harcamalarının miktarının ve türünün belirlenmesinde etkili olmuştur. Bu üç temel soru şunlardır: Devlet ne yapmalıdır? Devlet kararları nasıl belirlemelidir?. Devlet bu kararları nasıl daha iyi yerine getirebilecek ve uygulayabilecektir? Bu üç soru basit görünse de aslında kendi aralarında, “nasıl iyi” sorusu “ne” sorusundan çok daha önemlidir. Çünkü

<sup>327</sup> Vito Tanzi, Hamid Davoodi, “Corruption, Public Investment and Growth”, **IMF Working Paper**, (October 1997), s.2.

<sup>328</sup> Aynı, s.3.

<sup>329</sup> Lant Pritchett, Daniel Kaufmann, “Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects”, **Finance&Development**, (March 1998), s.26.

<sup>330</sup> Aynı, s.26.



günümüzde devletin “ne kadar” ya da “ ne harcadığından” daha çok “nasıl iyi” harcadığı önem kazanmıştır.<sup>331</sup> Bu açıklamanın kanıtı olarak yapılan bir çalışma ülkelerde Dünya Bankası tarafından yürütülen projelerin performanslarıyla sivil haklar arasında çok güçlü bir bağlantının olduğunu göstermektedir. Diğer bir deyişle, kamu harcamalarıyla iyi yönetim arasında güçlü bir bağlantı vardır. Bu çalışmada çıkan sonuçlara göre, eğer bir ülke yetersiz ya da kötü sivil hak yapısından daha iyi sivil hak yapısına (iyi yönetişime) geçerse kamu harcamalarının ekonomiye dönüş oranı yüzde sekiz ile yüzde yirmi arasında olacaktır. Hatta kamu harcamalarının ekonomiye dönüş oranının yüzde elli civarında bile olabileceği iddia edilmektedir.<sup>332</sup>

Sivil hakların ya da iyi yönetişimin ekonomiye etkisi temel iki alanda olmaktadır. Bu alanlar sosyal ve ekonomik alanlardır. Sivil hakların ekonomiye dönüş etkilerinin hesaplanabildiği sektörler olan endüstri, altyapı ve tarım alanlarıdır. Bu alanlar “fiziksel” sektörler olarak adlandırılmaktadır. Bu alanların tamamı aslında “yumuşak” alan olarak adlandırılan eğitim ve sağlık gibi sektörlerden daha az iyi yönetimle ilgili olduğu düşünülen alanlar olsa da, elde edilen sonuçlar zayıf makroekonomik politikaların hem “fiziksel” hem de “yumuşak” sektörlerde etkilerinin olduğunu göstermektedir. Aşağıda bu alanda yapılan bir çalışmanın sonuçları görülmektedir.

**Tablo 8: Bir Ülkedeki İyi Yönetişimin (Sivil Haklar) Kamu Yatırım Projelerine Etkisi<sup>333</sup>**

Proje Başarısı Belirleyicileri	İyi Yönetişimdeki Bir İyileşmenin Ekonomideki İyileşmeye Etki Oranı (%)		İyi Yönetişimdeki Bir İyileşmenin Proje Eksikliklerini Azaltma Oranı (%)	
	Standart Sapmaya Bağlı Olarak	En Kötüden En İyiyeye	Standart Sapmaya Bağlı Olarak	En Kötüden En İyiyeye
C.H Özgürlük İndeksi	4.5 1.9	20 8	2.1 3.2	9.4 13.2

Kaynak: Kaynak:“Government Governance-Corporate ...s.27.

Tablo incelendiğinde C.H özgürlük indeksiyle yani iyi yönetimle ekonomide iyileşme ve proje eksikliklerini azaltma oranı arasında doğru bir orantı vardır. Bu

<sup>331</sup> Aynı, s.26.

<sup>332</sup> Aynı, s.27.

<sup>333</sup> Aynı, s.27.

tabloda kullanılan C.H özgürlük indeksi şudur. Charles Humana tarafından geliştirilen indeks her bir ülkeyi Birleşmiş Milletler ve uluslararası anlaşmalara göre kırk farklı ölçüte göre sıralayan bir indekstir.<sup>334</sup> Sıralama yüzdeleri, her bir soru için verilen değerlendirmelerle ortaya çıkmaktadır. Örneğin C.H özgürlük indeksi 1,9 iken ekonomide iyileşme %8, C.H özgürlük indeksi 4,5 iken ekonomide iyileşme oranı %20'dir. Aynı şekilde C.H özgürlük indeksi 2,1 iken proje eksikliklerini azaltma oranı %9,4, C.H özgürlük indeksi 3,2 iken proje eksikliklerini azaltma oranı %13,2'dir. Bu durumda iyi yönetim ne kadar artarsa ekonominin o kadar iyiye gideceğinin göstergesidir. Ayrıca bu yaklaşım gelir ya da gelir dağılımının düzenlenmesiyle iyi yönetim arasında güçlü bir ilişkinin olduğunu belirtmektedir.<sup>335</sup> Bu güçlü ilişkinin de üç şekilde olabileceği ileri sürülmektedir<sup>336</sup>:

- Çok iyi düzeydeki bir iyi yönetim kişi başına düşen gelir dağılımı üzerine güçlü bir etki yapmaktadır.
- Kişi başına düşen gelirin yüksek olması iyi yönetimin gelişimini sağlamaktadır.
- Ülkelerde gelir dağılımının düzenlenmesi ve kişi başına düşen gelirin artmasını sağlayacak iyi yönetimle ilgili farklı etmenler de bulunmaktadır.

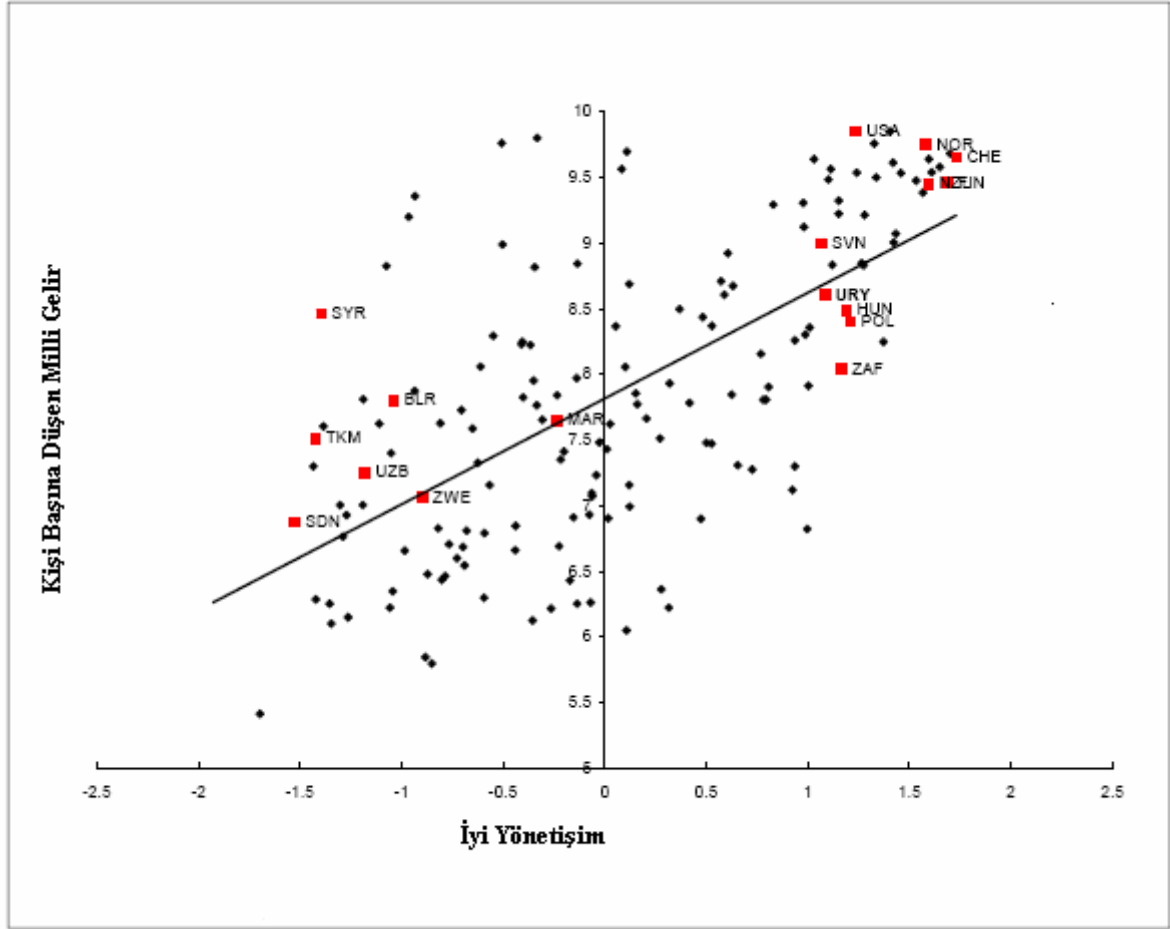
---

<sup>334</sup> Alan O. Sykes, "International Trade and Human Rights: An Economic Perspective", <http://www.law.berkeley.edu/students/curricularprograms/ils/papers/sykesInternationalTradeandHR.doc>, (Erişim Tarihi: 03.05.2006), Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. Charles Humana, "World Human Rights Guide" 3d ed. (Oxford: 1992).

<sup>335</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay, "Governance and Growth: Causality which way?—Evidence for The World, in brief", (February, 2003), s.1.

<sup>336</sup> Aynı, s.1.

**Tablo 9: İyi Yönetişim ve Kişi Başına Düşen Milli Gelir Arasındaki İlişki (2003)**



**Kaynak:** Daniel Kaufmann, Aart Kraay, “Governance and Growth: Causality which way?—Evidence for The World, in brief”, (February, 2003), s.7

Yukarıdaki şekilde yatay eksen iyi yönetişimi dikey eksen ise kişi başına düşen milli geliri göstermektedir. İyi yönetişim oranları farklı kaynaklardan belirlenen subjektif değerlerden oluşmuştur. Şekilde görüldüğü gibi iyi yönetişim arttıkça kişi

başına düşen gelir artmaktadır. Aynı şekilde kişi başına düşen gelir arttıkça iyi yönetişimde artmaktadır.<sup>337</sup>

**Tablo 10: Ülkelerin İyi Yönetişim Sıralamaları**

A. İyi Yönetişim			
Ülke	İyi Yönetişim İndeksi	Ülke	İyi Yönetişim İndeksi
İsviçre	75	Fransa	60
Kanada	71	Çek Cumhuriyeti	60
Hollanda	71	Belçika	58
Almanya	71	Malezya	58
ABD	70	İsrail	57
Avusturya	70	Tirinidad Tabago	57
Finlandiya	68	G.Kore	57
İsveç	67	Yunanistan	55
Avustralya	67	İspanya	55
Danimarka	67	Macaristan	54
Norveç	67	Kosta Rika	54
İngiltere	66	Uruguay	54
İrlanda	66	İtalya	53
Singapur	65	Şili	53
Yeni Zelanda	64	Arjantin	52
Japonya	63	Jamaika	52
B. Kabul Edilebilir İyi Yönetişim		C. Zayıf İyi Yönetişim	
Romanya	50	Mısır	40
Panama	50	Fas	40
Venezuela	50	Çin	39
G.Afrika	50	Kenya	39
Polonya	49	Honduras	38
Meksika	48	Endonezya	38
S.Arabistan	48	Kamerun	38
Ürdün	48	Nikaragua	37
Peru	48	Nepal	36
Umman	48	Pakistan	34
Ekvator	48	Nijerya	33
Kolombiya	47	Gana	32
Tunus	47	Zambiya	29
Rusya	46	Togo	29
Brezilya	46	Uganda	28
Türkiye	46	Yemen	28
Sri Lanka	45	Senegal	28
Paraguay	45	Sierre Leone	26
Filipinler	44	Malawi	26
Zimbabwe	44	İran	26
Tayland	43	Zaire	25
Hindistan	43	Ruanda	22
Cote'd Ivoire	42	Sudan	20
Papa Yeni Gine	41	Liberya	20

<sup>337</sup> A.g.e., s.7

**Kaynak:** Jeff Huther and Anwar Shah, “Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization”, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps1894.pdf>, s.7, (Erişim Tarihi: 03.05.2006).

İyi yönetim ölçülmesi konusunda farklı bir çalışma Jeff Huther ve Anwar Shah tarafından yapılmıştır. Çalışmada “yönetişim kalitesi indeksi” adında bir indeks geliştirerek, 80 ülkede yönetim kalitesi ölçülmeye çalışılmıştır. Araştırmanın sonucunda araştırmada yer alan 80 ülke yönetim kalitesi yönünden üç farklı kategoride toplanmıştır. Yönetişim kalitesi indeks puanı 50 ile 100 arasında olan ülkeler “yönetişimin iyi olduğu ülkeler” 40 ile 50 arasında puan alan ülkeler “yönetişimin orta düzeyde olduğu ülkeler”; ve 40 ve aşağı puan alan ülkeler ise “yönetişimin kötü olduğu ülkeler” olarak belirtilmiştir. Yönetişim kalitesi indeks puanı 50 ile 100 arasında olan ülkelerin aynı zamanda kişi başına milli geliri yüksek olan ülkeler olması yukarıdaki açıklamamız doğru olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak, iyi yönetişimin bulunmaması kamu yatırım harcamaların belirlenmesini ve bu harcamaların gerçekleştirilmesini engellemekte ya da çarpıtılmasını sağlamaktadır. Yukarıdaki tüm açıklamalarımız iyi yönetişimin bulunmamasının yüksek seviyede bir yolsuzluğun olmasını ve bu yolsuzluklarında<sup>338</sup> yüksek ve gereksiz kamu yatırımlarına, düşük devlet gelirlerine, işletim ve bakım onarım maliyetlerinin azalmasına, düşük kalitede kamu altyapı yatırımlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Burada kullandığımız “yolsuzluk” kelimesi, siyasi ya da büyük çaplı yolsuzluk olarak adlandırılan uygulamaları tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu tür yatırımlar daha çok göz önünde ve maliyet olarak ta çok büyük harcamalar gerektiren harcamalardır. Fakat bu yatırımların işletim ve bakım onarım masrafları aynı şekilde göz önünde olmadığından asıl bu alanlarda yolsuzluk söz konusu olabilecektir.<sup>339</sup> Bu tür yolsuzlukların ortaya çıkaracağı net sonuçlar şunlardır.

- i. Toplam bütçede kamu yatırımları payında bir artış

<sup>338</sup> Vito Tanzi, Hamid Davoodi, “Corruption, Public Investment and Growth”, s.1.

<sup>339</sup> Aynı, s.3.

- ii. Kamu yatırımlarının ortalama verimliliğinde bütçe sınırına bağlı bir azalma
- iii. Kamu harcamalarında özellikle daha önceki yatırımların işletim, bakım masraflarında ve eğitim, sağlık harcamaları gibi diğer türlerinde azalma

## 2. İYİ YÖNETİŞİM VE EKONOMİK İSTİKRARI SAĞLAMA VE BÜTÇE SAYDAMLIĞI İLİŞKİSİ

Bu başlık altında bütçe saydamlığı tanımlanacaktır. Bütçe saydamlığının tarihsel gelişimi ve ilkeleri açıklandıktan sonra farklı ülkelerdeki bütçe saydamlığı uygulamaları açıklanacaktır.

### 2.1. Bütçe Saydamlığı Tanım ve Tarihsel Süreç

Bütçe saydamlığı, ilgili bütün mali bilgilerin tam, sistemli bir biçimde ve zamanında açıklaması olarak tanımlanmıştır.<sup>340</sup> Çünkü bütçe, hükümetlerin saydamlık, açıklık, düzenleme ve yerine getirme uygulamalarında bunları gerçekleştirmesini sağlayan en önemli belgesidir.<sup>341</sup> Bütçe saydamlığı kavramı klasik bütçe ilklerinde belirtilmesine rağmen daha farklı bir biçimde tanımlanması ilk olarak 1999 yılında OECD'nin bütçeyle ilgili çalışmalar yapan uzmanlarının çalışma toplantısında üye ülkelerin iyi uygulamalarına bağlı deneyimleri üzerine kurulacak anlayışa dayalı bir kavram olarak yeniden tanımlanmıştır.<sup>342</sup> Bütçe saydamlığının ortaya çıkışı dört temel nedene dayandırılmıştır. Bu nedenler şunlardır.

- İlk olarak, sivil toplumdaki araştırmacılar ve sivil toplum kuruluşları, bütçe çalışmalarıyla ilgilenmelidir. Çünkü kapalı bütçe süreci, bilginin azlığı ve açık olmaması sivil toplum kuruluşlarının kendi performanslarının da engellenmesini sağlayacaktır.<sup>343</sup>

<sup>340</sup> “OECD Best Practices for Budget Transparency”, (2001), s.3.

<sup>341</sup> Aynı, s.3

<sup>342</sup> Aynı, s.3

<sup>343</sup> “Why Focus on Budget Transparency and Participation”, <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/transp.htm#Why%20Focus%20on%20Budget%20Transparency%20and%20Participation>, (Erişim tarihi: 22.05.2006).

- İkinci olarak, açık bütçe uygulamasının geliştirilmesi bu süreçteki aktörlerin katılımını artıracaktır. İş çevreleri için açık bütçe uygulamaları yatırımların daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. uluslararası kuruluşlar için ise bütçe saydamlığının geliştirilmesi iyi yönetişimin de gelişmesini sağlayacaktır.<sup>344</sup>

- Üçüncü olarak, ilk iki maddede açıklamalara bağlı bütçe saydamlığı ve katılım devletlerin uygulamalarında yer alması devletlerin kendi performansları içinde gereklidir.<sup>345</sup>

- Son olarak, bütçe saydamlığının sağlanması birçok avantaja neden olmaktadır. Bütçe devletin en önemli siyasi belgesi olduğuna göre saydamlık da bütçe belgesinin en önemli parçası olmalıdır. Fakat bu durum bütçe kararlarını uygulamada kendini göstermelidir.<sup>346</sup>

Bütçe saydamlığının ortaya çıkış nedenlerinden sonra bütçe saydamlığının faydaları ortaya konulmuştur. Bu faydaları şu şekilde sıralayabiliriz.

- Bütçe saydamlığıyla ilgili uygulamalar, politikaların güçlenmesini ve mali anlamdaki zayıflıkların tanımlanmasını sağlar.<sup>347</sup>

- Bütçe saydamlığı kamu harcamaları, devlet uygulamaları ve devletin politikalarıyla ilgili bilgilerin yasama erki, medya ve sivil toplum tarafından hesap verilebilirlik adı altında saydam devlet tarafından yürütülmesini sağlayacaktır. Seçilmiş birimler ve kamu görevlileri kararlarını kamu kesimine açma şartıyla daha sorumluluk sahibi olarak davranacaklardır.<sup>348</sup>

- Bütçe saydamlığına bağlılık devlete olan güvenin artmasını sağlayacaktır. Bu durum sosyal uyumun olmasını da sağlayacaktır. Örnek olarak, toplumdaki bireyler devletin neyi nasıl yaptığını çok daha iyi anlarsa devlete çok daha fazla

---

<sup>344</sup> Aynı.

<sup>345</sup> Aynı.

<sup>346</sup> Aynı.

<sup>347</sup> Aynı.

<sup>348</sup> Aynı.

güven içerisinde olacaklardır. Bu durum aslında kurulması çok daha zor olan devlet ve halk arasındaki uzlaşmanın gerçekleşmesini sağlayacaktır.<sup>349</sup>

- Bütçe saydamlığı devlet politikaları ve uygulamalarının açık bir şekilde anlaşılması uluslararası ve ulusal yatırımcıların daha çok kaynağı bu ülke için kullanılmasını sağlayacaktır.<sup>350</sup>

Son olarak bütçe saydamlığından tam faydanın sağlanması için gerekli olan düzenlemeleri sıralamak gerekmektedir. Bütçe saydamlığından faydanın sağlanması kavramıyla anlatılmak istenen, devletin karar alma sürecinde, sivil toplum ve yasama erkinin bu sürece katılımının yerine getirilmesidir.<sup>351</sup> Saydamlık ve katılımın karşılıklı olarak güçlenmesi ise daha iyi bütçe sonuçlarının gerçekleşmesine ihtiyaç duymaktadır. Kısaca bütçe saydamlığı ve katılım arasındaki ilişki şunları içermelidir,

- i. Bilgi, yürütme erkinin kararları ve performansının yargı erki tarafından izlenmesine imkân vermelidir. Fakat yargı erki kendilerine ulaşan bilgiden memnun olmadıkları durumda izleme görevindeki etkinsizliği ya da yetersizliği de belirtebilmelidir.<sup>352</sup>
- ii. Bütçe saydamlığı sadece kamu harcamalarının dağılımı ya da paylaşılması kararları ve politikaları üzerindeki uyuma yoğunlaşmalıdır. Bu uyum yasama erki ve sivil toplumun her ikisinin de daha ayrıntılı olarak kamu çıktıları denetimi işlevini yerine getirmesini sağlayacaktır.<sup>353</sup>
- iii. Yasama erki dışındaki bürokrat ve halk arasındaki ilişki ve uyum, politika ve kaynakların paylaşım kararlarının verilmesini farklı açılardan da geliştirebilir.<sup>354</sup>

---

<sup>349</sup> Aynı.

<sup>350</sup> Aynı.

<sup>351</sup> Aynı.

<sup>352</sup> Aynı.

<sup>353</sup> Aynı.

<sup>354</sup> Aynı.



## 2.2. Farklı Ülkelerde Bütçe Saydamlığı Uygulamaları

İlk bölümde farklı ülkelerdeki mali saydamlık uygulamalarındaki açıklamalar gibi bu bölümde de farklı ülkelerdeki bütçe saydamlığı uygulamaları incelenecektir. İncelenecek ülkeler Arjantin, Kolombiya, Meksika ve Peru'dur. Bu ülkelerin seçilme nedeni toplam sekiz farklı Latin Amerika ülkesinde 2001 yılında başlayan, 2005 yılında yayınlanan ve sekiz farklı organizasyona dayalı "Latin Amerika da Bütçe Saydamlığı İndeksi" (Index of Budget Transparency in Latin America (Indice de Transparencia Presupuestaria en América Latina – ITP) adlı bir anket ve bu anket çalışmasının statiksel analizinin yayınlanmasıdır.<sup>355</sup> Bu çalışma IMF ve OECD tarafından da desteklenen ve bütçe saydamlığında referans gösterilen bir çalışma niteliği taşımaktadır. Ayrıca bu çalışma İngiltere Uluslar arası Kalkınma Nikaragua Ofisi yönetiminde gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmanın temel amacı, beş ülkedeki bütçe uygulamaları saydamlığının gelişmesini sağlamak olarak tanımlanabilir. Bu amaca ulaşmak şartıyla çalışma iki bölümden oluşturulmuştur. Bu bölümlerden birincisi, katılımcı ülkelerdeki uzman gruplarının çalışmasıyla oluşan özetir.<sup>356</sup> İkinci bölüm de ise, bütçe sürecinde yasal bir iyi yönetim taslağı için bir rehber oluşturulmuş ve her bir ülke için kamu harcamaları ve uygulamaları bir uzman tarafından tamamlanmıştır.<sup>357</sup> Ankette kullanılan yöntem üç temel esasa dayandırılmıştır. Bunları şöyle sıralayabiliriz,<sup>358</sup>

- i. Bu anket bütçe bilgileriyle ilgili uzman ve kullanıcılar tarafından tamamlanmıştır. Her bir ülkede aynı ölçütler dikkate alınarak hesaplamalar yapılmıştır. Anketin temeli ise Bütçe Saydamlığı Genel Endeksine (General Index of Budget Transparency) dayanmaktadır.<sup>359</sup>
- ii. Anket bütçe sürecinin pratik uygulamadaki bir analizini de göstermektedir. Anket aslında ulaşılabilen tanımlanmış, yasama erki tarafından bütçe amacında belirlenen bilgilerin türlerini de kapsayacak

<sup>355</sup> "Latin American Index of Budget Transparency 2005, A Comparison of 8 Countries", Managua, Nicaragua; (October 2005), s.2

<sup>356</sup> Aynı, s.2

<sup>357</sup> Aynı, s.2.

<sup>358</sup> Aynı, s.7.

<sup>359</sup> Aynı, s.7.

bilgiye ve bütçe sürecini farklı evrelerindeki açıklığın düzeyine odaklanmıştır.<sup>360</sup>

- iii. En azından sonuç olarak anket, pratikte bir gözden geçirme niteliği de taşımaktadır.<sup>361</sup>

Sonuç olarak, bu indeks 2005 yılında yayınlanmıştır. Bu çalışmaya sekiz Latin Amerika ülkesindeki çalışma merkezleri, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları destek sağlamıştır. Bu kuruluşlar şunlardır. Poder Ciudadano (Buenos Aires, Argentina), Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas – CORFAS (Santa Fe de Bogota, Colombia), Postgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación and Fundación Arias (San Jose, Costa Rica), Probidad (San Salvador, El Salvador), Centro de Investigación Económicas Nacionales – CIEN, (Guatemala City, Guatemala), Fundar, Centro de Análisis e Investigación and Pearson (Mexico City, Mexico) Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud – CISAS (Managua, Nicaragua), Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Peru) dir.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında üç amacın rehber niteliği taşıdığını söyleyebiliriz. Bu amaçlar şunlardır<sup>362</sup>:

- i. Ülkeler arasında uzun bir zaman dilimini kapsayacak biçimde kamu harcamalarında saydamlık derecesinin ölçülmesine imkân sağlayacak bir indeksin oluşturulması
- ii. Bu alanda saydamlığın geliştirilmesi ve bütçe sürecindeki bilginin güncelleştirilmesi
- iii. Az saydamlığın olduğu özel bütçe alanlarının tanımlanması ve devletin bu alanlarda çalışabilmesi için çözümlerin bulunması.

### **2.2.1. ITP İndeksine Göre Arjantin de Bütçe Saydamlığı**

Elde edilen sonuçlara göre, Arjantin de üç temel alanda yüksek oranda değerlendirme sonucu elde edilmiştir. Bu alanlar, makro ekonomik kıstaslarla ilgili

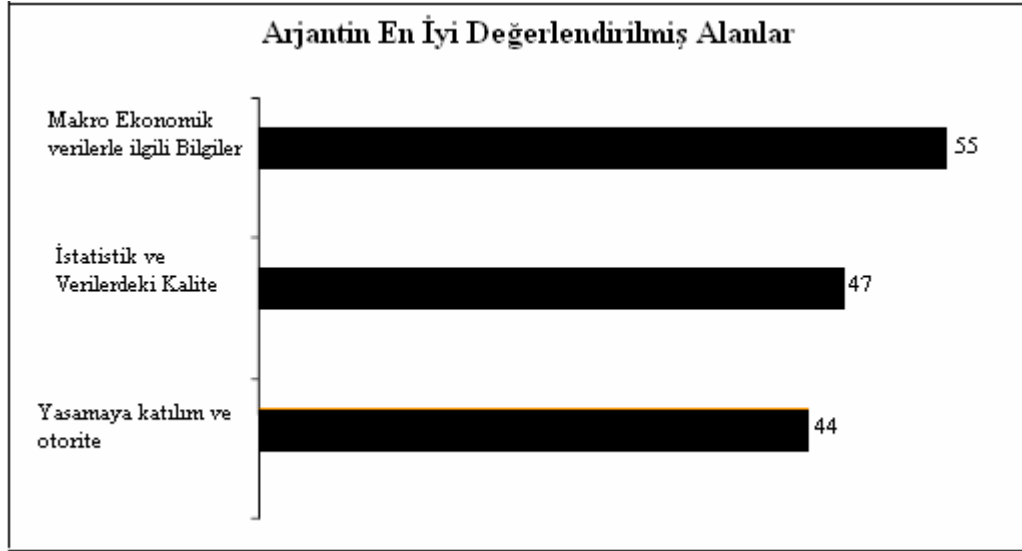
<sup>360</sup> Aynı, s.7.

<sup>361</sup> Aynı, s.7.

<sup>362</sup> Aynı, s.2.

bilgi, istatistikler, bilginin kalitesi ve son olarak yasama erkinin katılımı ve otoritedir.<sup>363</sup>

**Tablo 11: Arjantin En İyi Değerlendirilmiş Alanlar**

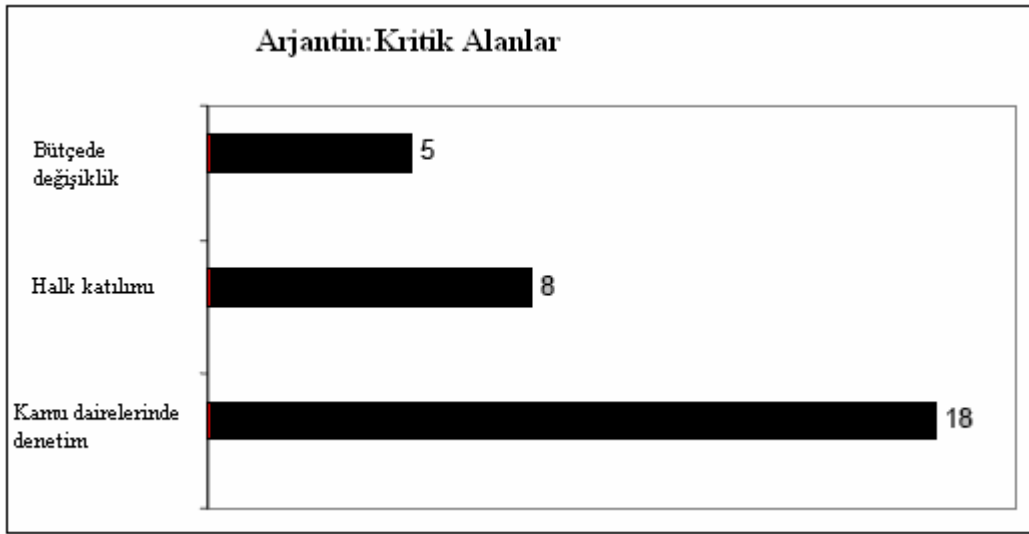


**Kaynak:** “Latin American Index ...s.36

Yukarıdaki Tabloda Arjantin’in yüzde %55 ile en yüksek makro ekonomik verilere ulaşmaktadır. Bu bütçe saydamlığındaki verilere ulaşmada kolaylık ilkesinin Arjantin de sağlandığını göstermektedir. Diğer alanlar olan istatistik, verilerdeki kalite ve yasamaya katılım otorite hemen hemen birbirlerine yakın yüzdedir. Fakat en iyinin %100 ile ifade edildiği bu anket sonucunda, bu oranların %50’nin altında olmaları bu alanda çalışmaların yapıldığını fakat yetersiz olduğu anlamına gelmektedir.

Arjantin bütçe saydamlığını sağlama açısından düşük değerlendirme sonuçlarına da dâhil edilmiştir. Bu alanlar, bütçe de değişim, bütçede halk katılımı ve bütçe sürecindeki kamu kuruluşları üzerinde kontroldür.

<sup>363</sup> Aynı, s.36.

**Tablo 12: Arjantin Kritik Alanlar**

**Kaynak:** “Latin American Index ...s.37

Yukarıdaki tablo %5 ile bütçede değişiklik uygulamalarının ya da reformların Arjantin de yapılmadığını ya da yapılanların çok yetersiz olduğunu göstermektedir. Kamu dairelerinde denetim bu bölümde %18 ile en yüksek oranda olmasına rağmen anketin en iyi yüzdesine göre çok düşük orandadır.

Tüm bu değerlendirmeleri daha detaylı olarak açıklayacak olursak. Bütçe saydamlığı açısından Arjantin de yasama erkinin katılımı ve otorite deki düzenlemeler içerisinde temel kavram, belli bir amaç doğrultusundaki bütçenin yasama erkinde tartışılarak geçirilmesidir.<sup>364</sup> Bu uygulama bütçe saydamlığındaki daha fazla katılım ilkesiyle uyumludur. Makro ekonomik kıstaslarla ilgili bilgide ise makro ekonomik projelerin teknik temellerinin düzenli ve gerçek değerler üzerinden dikkate alınıp hesaplanması amaçlanmıştır. Bütçe saydamlığında bulunan rakamların düzenli ve gerçeği yansıtmaları bu kavramla uyumludur.<sup>365</sup> Ayrıca Arjantin de makroekonomik projelerin yarıyılık olarak uygulamaya konulması bütçe saydamlığındaki kısa süreli bilginin derlenmesiyle de uyumludur. Arjantin de istatistikî veri ve bilgilerin kalitesinde uluslararası ilkeler üzerine kurulmuş bir bilgi

<sup>364</sup> Aynı, s.37.

<sup>365</sup> Aynı, s.37.

yapısı geliştirilmiştir. Bu bilgi yapısının içerisinde zamanında, zamansız, güvenli, tarafsız bir bilginin sağlanması söz konusudur. Bu uygulama bütçe saydamlığındaki bilgi kavramında olması gereken tüm özelliklerini taşımaktadır.<sup>366</sup> Rapor, gözden geçirmelerde ve bilgilerin yayınlanmasında temel görev yürütme erkinidir. Fakat bu belgelerin yayınlanmasında uluslararası kuruluşlarla da bir uyum söz konusudur.<sup>367</sup>

Bütçede halk katılımı bütçe saydamlığı ilkeleri açısından düşük yüzdeye sahip olmasına rağmen ilginç olan bu uygulamanın Arjantin'deki en önemli ve gelişen uygulamaların başında gelmesidir. Bunun temel nedenlerinden birisi halk katılımı için diğer ülkelerin hepsinde bulunan bütçe hazırlık sürecinde farklı olarak Eylül 15 ve Kasım 30 tarihleri arasının bütçenin tamamında bu katılımın gerçekleştirilmesi için ayrılmasıdır. Bu katılımın kapsamına, üniversiteler, profesyonel kuruluşlar, ekonomik –sosyal dernek ve kuruluşlar ve hatta normal halktan vasıfsız insanların seyirci olarak bir katılımı söz konusudur.<sup>368</sup> İkinci neden ise çok daha önemli olup tüm halka okullarda her seviyede zorunlu olarak bir bütçe saydamlığı derslerinin konulmuş olmasıdır. Bu uygulama “bütçe kültürü ve eğitim” programı adı altında yürütülmektedir. Bu dünya ülkeleri için bütçe anlamındaki tek örnektir. Bunun yanında tüm bütçeyle ilgili bilgilerin zamanında internet aracılığıyla yayınlanması da söz konusudur. Bu bilgilerin tamamının basımı da zorunludur. Özellikle Ekonomi Bakanlığı web sayfasından tüm bütçe bilgilerinin sağlanması ve bu bilgilerin açık, doğru ve zamanlı olarak edinilmesi de mümkündür.<sup>369</sup> Bütçe saydamlığı ilkeleri açısından Arjantin’de bütçe saydamlığı ile ilgili derslerin konulması saydamlık kavramının hangi noktalara ulaşabileceğinin en iyi örneği niteliğindedir. Farklı ülkelerde vergi hukuku ya da vergi bilincinin geliştirilmesine yönelik bu tür uygulamaların sadece vergiyle ilgili olması Arjantin'deki bütçe saydamlığıyla ilgili bu ilk uygulamaya çok özel bir anlam da katmaktadır.

Arjantin’de bütçede değişiklikler en düşük yüzdeye sahiptir. Bunun nedeni ise özellikle yasamanın yürütmeyle ilişkisinde isteğe bağlı olarak görevlendirmeler

---

<sup>366</sup> Aynı, s.37.

<sup>367</sup> Aynı, s.37.

<sup>368</sup> Aynı, s.37.

<sup>369</sup> Aynı, s.37.

çeşitli kısıtlamalara neden olmaktadır.<sup>370</sup> Bütçe görüşmeleri yasama erki tarafından ancak gerekli görülmesi şartıyla bazı ileri düzeyde ve nitelikteki organizasyonların katılımıyla gerçekleştirilebilmektedir. Bu bütçe saydamlığında bütçe görüşmelerinin açık olması ilkelerinin tam olarak gerçekleşmemesi demektir. Ayrıca Arjantin de bütçe izlemelerin üçer aylık uygulamaların da her bir izleme farklı gruplar tarafından değerlendirilmekte ve hedeflerle karşılaştırılmaktadır. Bu uygulama temel olarak yerindedir fakat gruplar arasındaki uyumun sağlanabilmesi bütçe saydamlığı ilkeleri açısından önemlidir. Bu uyum gerçekleşmediğinde amaca ulaşılamayacağı gibi hedeflerin değerlendirilmesi de objektif olamayacaktır. Arjantin de mali bilgilerin ayık basımı bütçe saydamlığına bağlı olarak teknik ve politik anlamda belirtilmiş detaylı bir biçimde yayınlanmaktadır. Bütçe saydamlığı ilkeleri bakımından bu uygulama yeterlidir.<sup>371</sup>

Arjantin de kamu memurları ve kurumları üzerindeki kontrol yayınlanmış belgelerde ilk aşamadan başlayarak belli bir hiyerarşi içerisinde görevlilerin isimleri bulunmaktadır.<sup>372</sup> Bu uygulama bütçe saydamlığı bakımından sorumlulukların belirlenmesi için gereklidir. Bu uygulama sorumluları ortaya çıkarılmasını sağlayacaktır. Düzenlenmiş kamu harcamalarıyla ilgili soru sorulması durumunda hesapların denetlenmesi sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte denetim gerçekleştirilmektedir. Eğer denetim sosyal alanlardaki bir uygulamayı içeriyorsa bu durumda bütçe yasasında belirtilen düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilmektedir.<sup>373</sup>

Sonuç olarak Arjantin özellikle bütçe düzenlemelerinde bütçe saydamlığı ilkelerini dikkate alarak yasal düzenlemeleri yapması faydalı olacaktır. Çünkü bütçe saydamlığı bazı ilkelerin sağlandığı bazı ilkelerin sağlanamadığı bir uygulamayı içermemektedir. Bütçe saydamlığı ilkeleri bir bütündür.

---

<sup>370</sup> Aynı, s.38.

<sup>371</sup> Aynı, s.38.

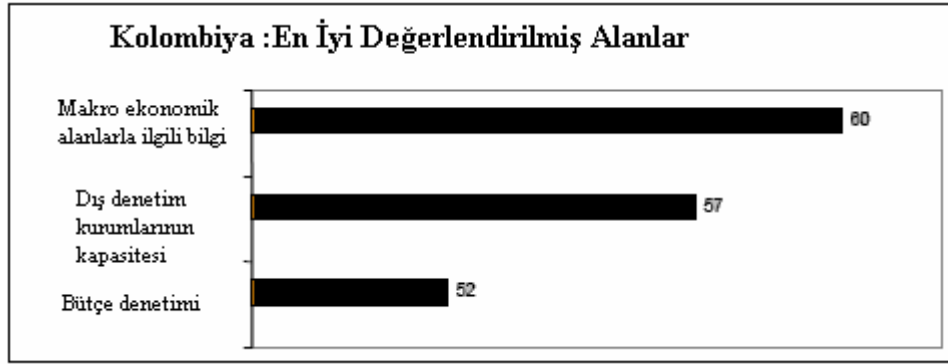
<sup>372</sup> Aynı, s.38.

<sup>373</sup> Aynı, s.38.

## 2.2.2. ITP İndeksine Göre Kolombiya da Bütçe Saydamlığı

Yapılan anket sonuçlarına göre Kolombiya üç alanda yüksek değerlendirme sonuçları elde etmiştir. Bu alanlar makro ekonomik kıstaslarla ilgili bilgi, dış denetim kurumlarının kapasitesi ve bütçe denetimidir.<sup>374</sup>

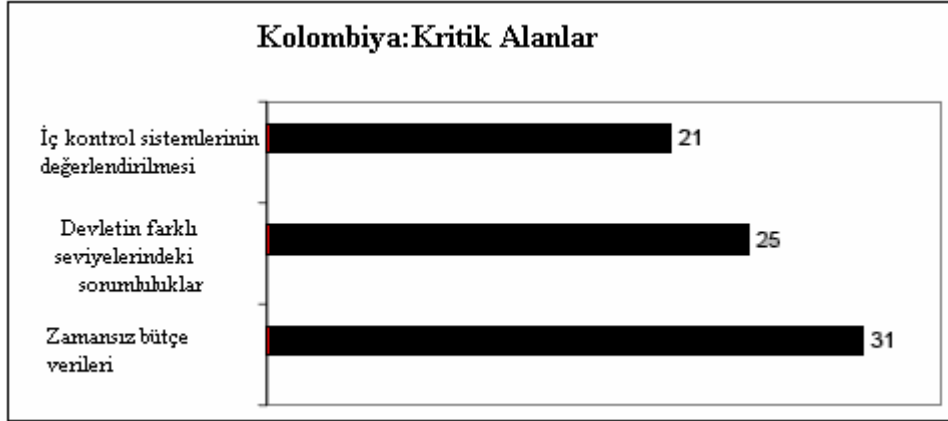
**Tablo 13: En İyi Değerlendirilmiş Alanlar**



**Kaynak:** “Latin American Index ...s.40

Yukarıdaki tablo incelendiğinde her üç alanda da birbirine yakın sonuçların alındığı söyleyebiliriz. Fakat özellikle makro ekonomik kıstaslarla ilgili bilginin sağlanması %60 ile en yüksek seviyede olmasına rağmen yüz üzerinden bir değerlendirmede yine de çok yüksek bir oran olarak gözükmemektedir. Kolombiya bu oranların dışında düşük değerlendirmelerin olduğu sonuçlara da sahiptir. Bu alanlar iç kontrol sistemi değerlendirmeleri, devletin farklı seviyedeki sorumlulukları ve zamansız bütçe verileridir.

<sup>374</sup> Aynı, s.40.

**Tablo 14: Kritik Alanlar**

**Kaynak:** “Latin American Index ...s.40

Yukarıdaki tabloda iç kontrol sistemleri %21 olarak en düşük orandadır. Fakat en yüksek oran olan %31 ile zamansız bütçe verilerine ulaşma yinede oldukça düşük bir seviyededir. Bütçe saydamlığı ilkeleri bakımından tüm bu kıstaslar bir bütün gerektirdiğinden bu oranlar yetersiz görünmektedir.

Kolombiya ile ilgili daha detaylı bir değerlendirme yaparsak şunları söyleyebiliriz. Özellikle devletin hangi alanlarda sınırlandırılmış olduğunun açıkça belirlenmiş olması gerekirken bu yapılmamıştır. Kolombiya için yapılabilecek ilk temel tespit budur.<sup>375</sup> Bunun temel nedeni teknik bir problem olmasının yanında belki de siyasi bir uygulamanın sonucu olarak ortaya çıkmasıdır.<sup>376</sup> Bu durum bütçe saydamlığı ilkeleri açısından kabul edilebilir bir uygulama değildir. Çünkü bütçe saydamlığında ister teknik yapılanma olsun ister politik yapılanma olsun bunların tamamı bir sistemin unsurları olarak kabul edilip sınırlarının belli görev tanımlamalarıyla çizilmiş olması zorunludur. Bu uygulama Kolombiya’da yoktur. Bu uygulamanın sonucu olarak yerel yönetimlerin sorumluluk ve alanlarının belirlenmesi de ayrı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>377</sup>

<sup>375</sup> Aynı, s.40.

<sup>376</sup> Aynı, s.40.

<sup>377</sup> Aynı, s.40.



Kolombiya’da iç denetim sistemleri uygulanabilir ve geliştirilebilir niteliktedir. Bu durum Devlet kuruluşları için yüksek öncelikte ve geliştirilmesi gereken önemli uygulamalar içinde yer almaktadır.<sup>378</sup> Fakat bu uygulamanın geliştirilmesinde fiziksel, kurumsal ve bireylerden kaynaklanan maliyetinde düşünülmesi gerekmektedir.

Kolombiya’da bütçe bilgisinin zamansız ulaşılabilmesi, geliştirilmesi gereken bir diğer noktayı oluşturmaktadır. Bu durum daha fazla bilgiye daha kolay ulaşılabilmesini sağlayacaktır. Fakat burada önemli olan oluşturulacak bilginin kullanılabilir ve geliştirilebilecek bir özelliğe sahip nitelikte olmasıdır.<sup>379</sup> Ayrıca buradaki bilgi bütçe saydamlığı ilklerinin temel özelliklerini de taşıyacak nitelikte olmalıdır. Çünkü bilgi farklı bütçe aşamalarında yani hesaplama, tartışma, yasama ve denetim gibi her bir aşamada yöntem arayışını ve yaklaşım mekanizması geliştirilmiş olmalıdır. Bu yüzden burada en önemli görev Ulusal Genel Denetim Ofisine (Comptroller General of the Nation) düşmektedir.<sup>380</sup> Fakat burada bütçe saydamlığı açısından bu bilginin toplumun kültürel ve siyasi yapısına bağlı olarak kesinlikle uzun dönemli bir süreci gerektirecek bir biçimde de olması sağlanmalıdır. Bütçe saydamlığı ilkelerinde bilginin sürekliliği kavramında bu bakış açısı yer almaktadır. Ayrıca Kolombiya’daki kamu harcamalarının yönetimi ve izlenmesi anlayışı bu doğrultuda düzenlemeyi gerektirmektedir.

### 2.2.3. ITP İndeksine Göre Meksika da Bütçe Saydamlığı

Yapılan anket sonuçlarına göre Meksika üç alanda yüksek değerlendirme sonuçları elde etmiştir. Bu alanlar makro ekonomik kıstaslarla ilgili bilgi, yasama erkinin katılımı, istatistik ve bilginin kalitesidir.

---

<sup>378</sup> Aynı, s.40.

<sup>379</sup> Aynı, s.40.

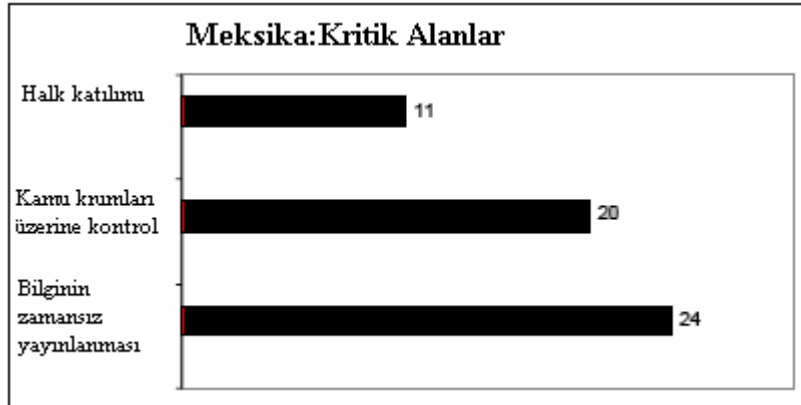
<sup>380</sup> Aynı, s.40.

**Tablo 15: En İyi Değerlendirilmiş Alanlar**



**Kaynak:** “Latin American Index ...s.40

Yukarıdaki tablo incelendiğinde, makro ekonomik kıstaslarla ilgili bilgi %54 ile en yüksek yüzdeye sahiptir. Daha sonra yasama erkinin katılımı %52 ile ikinci sırada yer almaktadır. Bu oranların çok yüksek olduğunu söylemek mümkün değildir. Özellikle bilginin kalitesinin %41 ile %50 nin altına bulunması bütçe saydamlığı ilkelerinde önemli olan bilginin sürekliliği ve kalitesini yeteri kadar karşılamamaktadır. Meksika bu değerlendirmelerin yanında düşük değerlendirmelerin olduğu alanlara da sahiptir. Bu alanlar aşağıdaki tabloda daha net olarak gördüğümüz, halk katılımı, kamu kurumları üzerinde kontrol ve son olarak ta bilginin zamansız yayınlanmasıdır.

**Tablo 16: Kritik Alanlar**

**Kaynak:** “Latin American Index ...s.40

Yukarıdaki tabloda en düşük oran %11 ile halk katılımıdır. Kamu kurumları üzerinde kontrol ve bilginin zamansız olarak yayımlanması yüzde olarak birbirlerine yakındır. Fakat bu oranların tamamının %50 nin altında olması Meksika da bu alanlarda ciddi yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğini göstermektedir. Bütçe saydamlığı ilkleri açısından tüm bu kavramlar saydamlığı sağlayan önemli unsurlardır.

Meksika ile ilgili daha detaylı açıklamalar yapacak olursak; özellikle bütçe sürecinde halk katılımının sağlanmasında sivil toplum kuruluşları, üniversiteler kamu harcamalarının etkilerinin belirlenmesinde sadece planlama, uygulama ve düzenleme aşamalarında değil aynı zamanda yasama görüşmelerinde de etkili olarak katılmalıdır.<sup>381</sup> Bütçe saydamlığı açısından katılım sadece belli alanlarla sınırlandırılmamayı gerektirmektedir. Bu durumun Meksika’da sağlanabilmesiyle ilgili bilgi üç ana başlıkta toplanarak açıklanabilir. İlk olarak, katılım ve tartışma mekanizması kamu politikalarının belirlenmesi ve düzenlenmesi aşamasında sektörel temelde sorumlulukların planlamasıyla sağlanabilir.<sup>382</sup>

İkinci olarak, parlamento kesinlikle açık olmalıdır. Buradaki açıklıkla anlatılmak istenen sistemin bütçe hazırlık sürecinde bir yaklaşım kapsamında eğitim

<sup>381</sup> Aynı, s.52.

<sup>382</sup> Aynı, s.52.

kurumları, akademik çevre ve sivil toplum kuruluşlarının katkılarıyla bir planlamanın gerçekleştirilmesidir.<sup>383</sup> Bu durum özellikle bütçede özelleştirilmiş katılım olarak adlandırabileceğimiz ve yasama erkini çok daha etkin kılmayı sağlayan kanuni düzenlemeleri gerekli kılmaktadır.<sup>384</sup> Bu uygulama iki şekilde yapılabilir. İlk olarak kanunda bilginin takvimi ve yeriyle ilgili bilgi zamanlı olarak geliştirilmeli ve bunların kanunda açıkça yer alması şart koşulmalıdır.<sup>385</sup> Bu uygulama bütçenin en önemli bölümünü oluşturmalı ve bu uygulama yürütmenin yardımlarıyla gerçekleştirilmelidir.

İkinci tür uygulama ise özel katılımın kurumsal şeklinin oluşturulmasıdır. Son olarak ise sivil toplum ve akademik kuruluşlar bütçe değerlendirilmelerine etkin olarak katılmalıdır.<sup>386</sup> Burada önemli olan toplumsal katılımın belli bir sınırdan olmasının gerekliliğidir. Fakat sivil toplum özellikle en önemli rolü üstleneceği alan harcamaların kontrolü sırasındadır. Bu uygulama sırasında harcamaların yasalara uygunluk denetiminde sivil toplum yer alabilir.<sup>387</sup> Buna ek olarak, katılımın geliştirilmesi yeni ve daha iyi bir denetim ve etkinlik sisteminin oluşmasını sağlayacaktır.<sup>388</sup>

Meksika’da bütçe saydamlığının sağlanmasındaki bir diğer önemli konu, denetim kurumlarının kapasitesiyle ilgili aksaklıklardır. Meksika bütçe sistemindeki en önemli sınırlandırılma, kanuni anlamda bir düzenleme yapılmak istendiğinde kamu kurumlarının bu anlamda kapasitelerinin yetersiz kalmasıdır.<sup>389</sup> Aynı zamanda hesap verilebilirliğin daha etkin hale getirilmesi amacıyla hazine ve maliye bakanlığında daha fazla yaptırım içeren yeni reformlar gerçekleştirilmelidir.<sup>390</sup> Diğer yandan Meksika yönetim aksaklıkları ya da düzensizlikleri ve yolsuzluk durumların ortaya çıkmasıyla ilgili olarak yasama erkiyle ilgili yasal bir düzenleme gerçekleştirmek için çalışmalara devam etmelidir.<sup>391</sup> Bu sorunlarla ilgili olarak

---

<sup>383</sup> Aynı, s.52.

<sup>384</sup> Aynı, s.52.

<sup>385</sup> Aynı.

<sup>386</sup> Aynı.

<sup>387</sup> Aynı.

<sup>388</sup> Aynı.

<sup>389</sup> Aynı.

<sup>390</sup> A.g.e., s.53

<sup>391</sup> A.g.e., s.53

herhangi bir durumla karşılaşıldığında kanunda daha önce açıkça tanımlanmış yaptırım mekanizmaları hareket geçmelidir. Yasal düzenlemeler gerekebilecek ya da karşılaşılabilecek olumsuzlukları ortadan kaldıracak tüm düzenlemeleri de içermelidir.<sup>392</sup>

Meksika da diğer önemli bir çalışma alanı orta vadeli bütçe harcama sisteminin geliştirilmesidir. Meksika da en zayıf uygulamalardan bir tanesi zamansız bilginin yaratılmasıyla ilgili eksikliklerdir.<sup>393</sup> Aslında bu uygulama ayrıca bir merak konusudur da. Çünkü Meksika'daki bilgilerin yayınlanması bir taslak çerçevesinde ve diğer ülkelerdeki gibi uluslararası standartlarda, karşılaştırmalara imkân tanıyacak biçimde ve yeterli düzenlemeler içermektedir. Ancak, bilginin eksik olarak dikkate alınması bütçe üzerinde bir etki yaratmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bütçeye uyum bakımından kapasite anlamında bir eksiklik söz konusudur.<sup>394</sup> Bunu sonucunda bütçede uzun dönem kamu politikalarıyla ilgili bir yaklaşım yoktur. Bu yüzden orta vadeli bütçe harcama planı kanunlarda açıkça tanımlanmış olması gerekmektedir. Bu uygulamanın sağlanabilmesi içinde Meksika'da şunların yapılması bütçe saydamlığı ilkelerinin de gerçekleşmesi anlamı taşıyacaktır<sup>395</sup>: Yasama erki yeni yıl bütçe tartışmaları başlamadan geçmiş en son üç yılın gelir ve giderlerini elde etmelidir. Ayrıca maliyet ve herhangi bir kamu politikasının etkileri açıkça tanımlanmalıdır. Yürütme erki orta vadeli bütçe harcama sistemini uygulayacak taraf olarak her yılki reformları bütçenin gelir ve harcamalarını dikkate alarak yeniden hesaplamalıdır.<sup>396</sup> Orta vadeli bütçe harcama sisteminin en büyük faydası bütçe saydamlığının sağlanmasıdır. Orta vadeli harcama sisteminde programlama ve planlama sosyal maliyetler, öncelikler finans açısından farklı kamu uygulamaları için ortaya konulabilecektir. Bu uygulama ayrıca değişen harcamaların gelecekteki etkilerinin de ortaya konulmasını sağlayacaktır.

---

<sup>392</sup> Aynı, s.53.

<sup>393</sup> Aynı, s.54.

<sup>394</sup> Aynı, s.54.

<sup>395</sup> Aynı, s.54.

<sup>396</sup> Aynı, s.54.

Bu düzenleme farklı bütçe harcama kalemleri dağılımının etkilerini ve kamu harcamalarının analizini de ortaya koyabilecektir. Bu uygulama olmaksızın bütçede reformları ve harcamaların etkilerini incelemek mümkün değildir.<sup>397</sup>

Meksika’da harcamalar için iç kontrol sisteminin geliştirilmesi önemli bir konudur. Harcamaların geliştirilmesi bütçe saydamlığı ilkelerine bağlı kalınarak iki biçimde olabilir. Bunlardan birincisi harcamaların yönetiminin kanunlara bağlı bir biçimde etkin olarak yapılmasıdır. İkincisi ise, harcamaların değerlendirilmesidir.<sup>398</sup> Meksika da harcamaların değerlendirilmesi iki açıdan yapılmaktadır. Bunların ilki iç devlet kontrol mekanizması uygulaması ve diğeri ise harcamaların değerlendirilmesinde daha aktif sivil toplum ve yasama erki katılımıdır. Bu uygulamanın temelinde sadece harcamaların etkenlik ve verimlilik açısından değil de ülkenin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını da kapsayacak biçimde olmasına da dikkat edilmektedir.<sup>399</sup> İç kontrol, devletin hedeflerinin düzenlenip en kötü durumlarda bile bu uygulama sayesinde cesaretle uygulamaların gerçekleştirilmesidir. Bu uygulama performans değerlendirme sistemi (The Performance Evaluation System) adı altında yürütülmektedir. Meksika’da bu sistem iki açıdan yeniden düzenlenmelidir. Performans belirleyicileri ve hedefler devletin uygulamalarını en yüksek seviyeye çıkartacak kapasiteyi yeteri kadar yansıtabilecek ve göstergeler ise devlet politikaları tarafından hedeflenmiş sosyal ve ekonomik gerçeklerle ilgili harcamaların etkilerini değerlendirecek ve kapsayacak biçimde olmalıdır. Şimdiki uygulama sadece harcamaların etkilerini göz önüne almamakta hem de harcamaların neden etkin kullanılmadığını da ortaya koymaktadır.<sup>400</sup> Fakat orta vadeli bütçe harcama sisteminin Meksika’da geliştirilip devam etmesinin nedenleri olarak şunlar söylenebilir. Yasama erki kamu politikalarının değerlendirilmesine katılmalı ve yasama erkinin buradaki görevi kamu politikalarının uygulamalarına rehber niteliğinde olmalıdır. Bu uygulama bütçe saydamlığı ilkeleri açısından bütçe komisyonunun ağırlığının artmasını sağlayacaktır.<sup>401</sup> Sivil toplum Meksika’da devlet kurumlarına yasama erkinin yasal dayanağına bağlı olarak harcamaların gözden

<sup>397</sup> Aynı, s.54.

<sup>398</sup> Aynı, s.54.

<sup>399</sup> Aynı, s.54.

<sup>400</sup> Aynı, s.54.

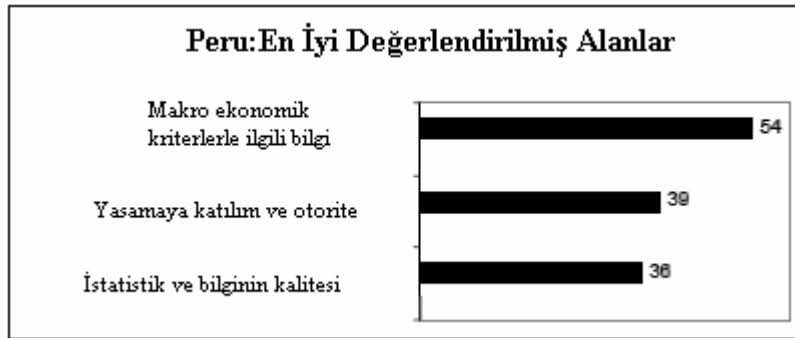
<sup>401</sup> Aynı, s.55.

geçirilmesi ve değerlendirilmesine kesinlikle katılmalıdır. Bu uygulamanın etkinliğinin sağlanması da ancak yasama erkinin bütçe sürecindeki etkinliğinin ve daha çok katılımının sağlanmasıyla gerçekleşecektir.<sup>402</sup>

#### 2.2.4. ITP İndeksine Göre Peru da Bütçe Saydamlığı

Peru ile ilgili yapılabilecek ilk tespit özellikle bu endeks uygulaması sonuçlarına göre Peru da bütçe saydamlığı çok ciddi bir sorun olarak ortaya çıkmıştır.<sup>403</sup> Öncelikle Peru bütçe saydamlığı endeksine göre makro ekonomik ölçütle ilgili bilgi, yasamaya katılım, otorite son olarak da istatistikî bilgi ve verilerin kalitesinde yüksek değerlendirilmiş oranlara sahiptir. Tabloyu daha detaylı incelersek, makro ekonomik ölçütle ilgili bilgi %54 oranıyla en yüksek değere sahiptir. Yasamaya katılım ve otorite %39 ve son olarak da istatistiki bilgi ve verilerin kalitesi %36 ile birbirlerine yakın değerlerdir. Fakat bu değerler endekste yüksek oranlar olarak görünse de %50'nin altında olmaları bütçe saydamlığı ilkleri bakımından yetersiz olduklarını açıklamaktadır.

**Tablo 17: En İyi Değerlendirilmiş Alanlar**

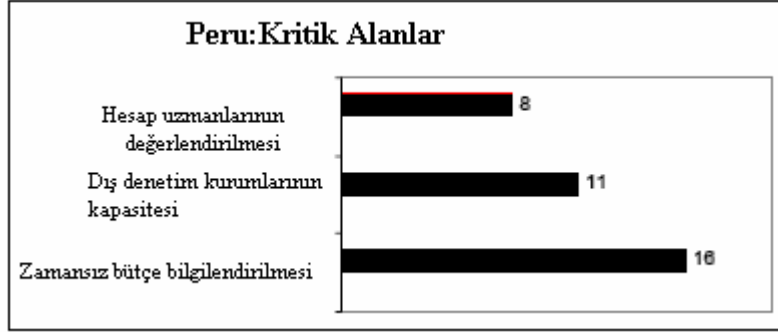


**Kaynak:** “Latin American Index ...s.58

Ayrıca Peru bütçe saydamlığı endeksine göre kritik değerlendirmelere de sahiptir. Hesap uzmanlarının değerlendirmesi, dış denetim kurumlarının kapasitesi ve zamansız bütçe bilgilendirilmesi bütçe saydamlığı açısından çok düşük orandadır. Aşağıdaki Tablo 18 bu kritik alanları göstermektedir:

<sup>402</sup> Aynı, s.55.

<sup>403</sup> Aynı, s.58.

**Tablo 18: Kritik Alanlar**

**Kaynak:** “Latin American Index ...s.59

Peru da kritik alanlar bütçe saydamlığı ilkeleri bakımından yüzde olarak çok düşük oranlara sahiptir. Bu endeks sonuçlarını daha detaylı olarak açıklayacak olursak. Öncelikle makro ekonomik ölçütlerle ilgili bilginin en yüksek oranda yüzdeye sahip olmasının temel nedeni yasama erkinin güncel verileri ve ekonomik tahminleri içeren belgeleri yayınlamasıdır. Örneğin yarıyıllık makro ekonomik taslak (Multi-annual Macroeconomic Framework) bunlardan en önemlisidir.<sup>404</sup> Bu çalışmalar bütçe formülleri ve bütçe hesaplamalarını daha kolay ve anlaşılır olmasını sağlamıştır. Diğer önemli bir oran istatistiksel ve bilginin kalitesidir. Bunun nedeni ise yarıyıllık bilgi ve çok daha detaylı bilginin bütçeyle ilgili hesaplamaların kolayca ortaya çıkmasını sağlamasıdır.<sup>405</sup> Peru da kritik alanların yüzdesinin düşük olması iç ve dış denetim kurumlarının sorumluluklarının düşük seviyede yerine getirmelerinden kaynaklandığı söylenebilir.

Peru da özellikle kamu kurumlarının sorumluluklarının artmasında önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Bu durum bütçe saydamlığının bu ülkede gelişmesinin yavaşta olsa devam ettiğini göstermektedir. Bütçe saydamlığı ilkelerinin hızla uygulamaya konulması aynı anda bütçe saydamlığının o ülkede yükseleceği anlamı

<sup>404</sup> Aynı, s.59.

<sup>405</sup> Aynı, s.59.



taşımamaktadır. Asıl önemli olan bu doğrultu da yasal düzenlemelerin yapılmasının hızıdır. Bu durum Peru da açıkça görülmektedir.

Sonuç olarak, Peru da iç hesap uzmanlarının düzenlenmesi ve dış denetim kapasitesiyle ilgili olarak, bütçe programının fiziki hedefleri daha yoğun bir raporlamayla yayınlanmalıdır.<sup>406</sup> Bu yayınların güncel olanları halk tarafından kolayca anlaşılabilir ve ulaşılabilir olmalıdır. Yolsuzlukla mücadele de bu uygulamaların nasıl yardımcı olacağı da açıklanmış olmalıdır. Ayrıca bütçe rakamlarının yayınlanması bütçe bilgilendirilmesi sayesinde halkın katılımının sürekli olmasını sağlayacaktır. Halkı katılımı yasama görüşmeleri sırasında resmi bir katılım alanı olarak da kullanılabilir. Bütçe saydamlığı adı altında bu uygulamaların olması bütçenin her aşamasında bir saydamlığın oluşmasını sağlayacaktır. Fakat Peru da asıl önemli olan “halkın bütçesi” adında basit ve kullanılabilir bir bütçe belgesinin yayınlanması bütçe saydamlığı ilkeleri açısından bütçenin çok daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.<sup>407</sup>

---

<sup>406</sup> Aynı, s.60.

<sup>407</sup> Aynı, s.61.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE MALİ SAYDAMLIK, BÜTÇE SAYDAMLIĞI ve TÜRKİYE'DE FARKLI MALİYE ÖRGÜTLERİNDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ALGILAMA DÜZEYİNİN ÖLÇÜLMESİ

#### 1.MALİ SAYDAMLIK VE TÜRKİYE

##### 1.2. Tarihsel Süreç

Türk kamu yönetiminin genel olarak merkeziyetçi, kırtasiyeci ve kapalı bir yapıda olduğunu ve bu durumunda genel olarak kabul edildiğini söyleyebiliriz.<sup>408</sup> Ancak, son yıllarda Türkiye’de yönetim tarzı çeşitli etkenler nedeniyle önemli değişikliklere uğramıştır. Hem küreselleşmenin bir sonucu olarak, hem de AB adaylığının getirdiği yükümlülükler nedeniyle saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir kamu yönetiminin oluşturulması ve merkezi yönetimin küçültülerek yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk devri ön plana çıkmaya başlamıştır.<sup>409</sup> Ayrıca, seçmenler, sivil toplum örgütleri ve medya kuruluşları yönetim üzerinde baskı kurarak yönetiminde değişimi zorlayıcı unsurlar olmuşlardır. Tüm bunların sonucu olarak yönetişim kavramı Türk kamu yönetiminde de 1990’lı yıllardan itibaren dile getirilen bir model (yada kavram hangisi) olmuştur. İstanbul’da düzenlenen Habitat II Konferansında sunulan Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planında yönetişim modeli önerilmiştir. Son dönemde hazırlanan mevzuatta yönetişimin alt yapısının oluşturulmaya çalışıldığı gözlenmekle birlikte hala bazı sorunların olduğu bir gerçektir. Bu konudaki temel sorunlar şunlardır. Her şeyden önce, bu konuya ilişkin olarak çeşitli kurumsal aktörler ya da birimler arasında bir uzlaşmaya varılmış değildir.<sup>410</sup> Yönetişimin ilkeleri mevzuat düzeyinde

<sup>408</sup> Dokuzuncu Kalkınma Planı “Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, s.21.

<sup>409</sup> Aynı, s.21.

<sup>410</sup> Aynı, s.21.

belirlenmiştir, fakat sistemin etkili olarak uygulanmasına ve uygulamanın izlenmesine ilişkin gerekli mekanizmalar oluşturulmuş değildir. 58'inci Hükümet döneminde başlatılan Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları kapsamında hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı katılımcılık, saydamlık, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, yerindenlik (subsidiarity)<sup>411</sup>, beyana güven, insan haklarına saygı ve sonuca odaklılık gibi ilkeleri kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde esas alınacak ilkeler olarak saymaktadır. Ayrıca bilgi edinme hakkı, elektronik devlet, stratejik yönetim, yerel ombudsmanlar gibi konularda düzenlemeler getirmektedir. Bu yönüyle tasarının bir “yönetişim kanun tasarısı” olduğu söylenmektedir. Ancak, Tasarının hazırlanması aşamasında yönetim ilkelerinin özellikle katılımcılık ve saydamlık bağlamında uygulamaya geçirildiğini söylemek zordur. Burada temel kavramları ve bu kavramlarla ilgili neler yapıldığını tek tek ortaya koymak daha sağlıklı olacaktır.

### *i. Saydamlık*

Türkiye’de uzun yıllar kamu kurum ve kuruluşlarının kamuya ilişkin bilgi ve belgeleri saklama ve kamuoyu ile paylaşmama geleneğine sahip olduğunu

<sup>411</sup> “Subsidiarity” kelimesi kaynakta “yerindenlik” olarak kullanılmış ve bu kelimenin Türkçe de farklı kullanımları olduğu belirtilmiştir. Atıf yapılan kaynakta “yerindenlik” şeklinde kullanılacağı da belirtilmiştir. Bkz. **A.g.e.** s.8. Fakat bu çalışmada bu kavram “halka yakınlık” anlamında kullanılacaktır. Avrupa Birliğini kuran ve toplulukta bütünleşme sürecini aşamalı olarak derinleştiren ve ilerleten bir düzenleme olan 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Anlaşmasının içinde halka yakınlık ilkesi Avrupa Birliğinde anahtar sözcüklerden biridir. Fransızca’daki “subsidiare” ve İngilizce’deki “subsidiary” kelimelerinden türetilmiş ve yeni bir terim olan subsidiarity (hizmette halka yakınlık) ilkesi, Avrupa Birliği Anlaşmasının 3/B maddesinde içeriği belirtilmeksizin şu şekilde açıklanmıştır; “Topluluk bu antlaşma ile belirlenen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar doğrultusunda hareket edecektir. Topluluk, münhasıran yetki alanına girmeyen alanlarda hizmette halka yakınlık ilkesi (subsidiarity) prensibine uygun olarak, ancak önerilen eylemin amaçları üye devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısıyla, önerilen eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir. Topluluğun her hangi bir eylemi, bu Antlaşmanın amaçlarının sağlanması için gerekli olan düzeyin ötesine geçmeyecektir”. <http://kamucular.myfreebb.com/viewtopic.php?p=196&sid=494a2df12b48a1e8fdca8ae0e7bfb75> 2. Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Ahmet UÇAR, “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesiyle Yönetişim (Governance) Kavram Üzerine Bir İnceleme”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 1: (2004), Cilt:2 Say :1 Celal Bayar Üniversitesi S.B.E MANİSA s.99, Ahmet Apan, “AB Mevzuatında Yerellik İlkesi (Subsidiarity) İlkesi”, [http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/A.Apan%2029-42.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/A.Apan%2029-42.doc).

söyleyebiliriz. Ancak, son yıllarda bu geleneği ya da uygulamaları bozma yönünde olumlu adımların atıldığı görülmektedir.<sup>412</sup>

5.3.1973 tarihli ve 584 karar sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) İttüzüğünde kanun tasarılarının tüm bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesiyle birlikte Meclis Başkanlığına sunulacağı, gerekçede tasarının tümü ve maddeler hakkında bilgiler, kaldırılması veya eklenmesi istenilen hükümlerin neler olduğunun ve neden kaldırılması veya eklenmesinin gerekli görüldüğünün açıkça gösterileceği hükme bağlanmıştır. Ancak, uygulamada gerekçe metinlerinin kanun tasarılarına eklenen zorunlu formalite metinler olarak kaldığı ve madde gerekçelerinin de maddelerin aynen ya da benzer cümlelerle tekrar edilmesinden ibaret olduğu görülmektedir.<sup>413</sup>

Saydamlığın artırılması, kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi ve olabilecek yolsuzluk alanlarının belirlenmesinde kamu kurum ve kuruluşlarının görüş ve tecrübelerinden yararlanmayı amaçlayan 9.7.2001 tarihli ve 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konularda saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine ilişkin önerileri alınmıştır. Daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından 12.1.2002 tarihinde Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı kabul edilmiştir.<sup>414</sup>

Bireylerin yönetimin elindeki bilgi ve belgelere erişme hakkını güvence altına alan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun bu alandaki en önemli gelişmelerden biri olduğunu söyleyebiliriz. Yine bu alana ilişkin olarak, Genel İdari Usul Kanun Tasarısı, Devlet Sırları Kanun Tasarısı ve Kişisel Verilerin Korunması Kanun Tasarısı yasalaştıkları takdirde bilgi edinme hakkını tamamlayan önemli düzenlemeler olacaktır. Bilgi Edinme Hakkı Kanununun<sup>415</sup> kabul edilip uygulanmaya başlanması çok önemli bir gelişme olmakla birlikte, kanunun uygulanmasından elde edilen sonuçların yeterli olmadığı görülmektedir. Nitekim Türkiye Ekonomik ve

<sup>412</sup> Aynı, s.22.

<sup>413</sup> Aynı, s.22.

<sup>414</sup> Aynı, s.22

<sup>415</sup> 24 Ekim 2003 Tarihli **Resmi Gazete**, Sayı: 25269, Kabul Tarihi: 09.10.2003, Kanun No:4982, [http://www.alomaliye.com/4982\\_sayili\\_kanun.htm](http://www.alomaliye.com/4982_sayili_kanun.htm), (Erişim Tarihi: 31.07.2006).

Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) ve Türkiye Ekonomik Araştırmalar Vakfı(TEPAV) tarafından başlatılan vatandaşın bilgi edinme hakkına ilişkin projenin sonuçları da bu görüşü doğrular niteliktedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu bireylere çok iyi tanıtılmamış, bireylere de haklarını çok iyi bilememekte ve konu kamu kurum ve kuruluşlarınca yeterince ciddiye alınmamaktadır. Ayrıca istenen bilgiler ya hiç temin edilmemekte ya da eksik temin edilmekte, bilgi edinme birimleride konuyu iyi bilmeyen ve yeterince eğitilmiş olmayan personel çalıştırılmakta ve tüm bu sorunlar konunun uygulama alanını zayıflatmaktadır.<sup>416</sup>

Son zamanlarda bakanlıkların kanun taslaklarını ve projelerini kendi internet sitelerinde yayımlamaktadır. Böylece ilgili kesimleri bilgilendirmeleri, ayrıca kabul edilen mevzuatın her gün Resmi Gazetede yayımlanması, TBMM görüşme tutanaklarının web sayfasında (www.tbmm.gov.tr) yayımlanması ve Meclis Genel Kurul görüşmelerinin televizyonda naklen yayımlanması da saydamlığa ilişkin iyi örnekler olarak gösterilmektedir.

Ayrıca, 58'inci Hükümet Acil Eylem Planında (AEP) Kamu Yönetimi Reformu altında yer alan Yolsuzlukla Mücadele alt başlığı altındaki tedbirlerden birisi de siyasetin finansmanının saydam hale getirilmesidir. Söz konusu tedbirin açıklamasında siyasi partilerle işbirliği içinde, geniş bir uyum sağlanarak siyasi partilerin finansman kaynak ve limitlerinin açık bir şekilde belirleneceği, bunlara uymayanlar için yaptırımların ağırlaştırılacağı ifade edilmektedir. 11.1.2003 tarihli ve 24990 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2.1.2003 tarihli ve 4778 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunda konu ile ilgili bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu Kanun ile 22.4.1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun bazı maddeleri değiştirilmiştir. Ancak, bu düzenlemelerin istenen sonuçları karşılamadığı düşünülmektedir. Siyasi partilerinin hesaplarının denetimi hala zayıftır. Acil Eylem Planında saydamlığa ilişkin olarak getirilen tedbirlerden birisi de devlet sırlarıyla ilgilidir. Saydamlığın en önemli şartlarından birisi de düzenlemelerde kullanılan dilin basit ve anlaşılır olmasıdır. Ancak, bazı düzenlemelerin dilinin bozuk ve karmaşık olması ve hukuki terminolojideki çelişki düzenlemelerin ortalama

---

<sup>416</sup> Aynı, s.22.

vatandaş tarafından anlaşılmasını güçleştirmekte, bu durum saydamlığın önünde bir engel teşkil etmektedir.

Yaşanan gelişmelere ve atılan bazı önemli adımlara rağmen Türk kamu yönetiminin tam anlamıyla saydam olduğunu söylemek hala zordur.<sup>417</sup>

## *ii. Katılımcılık*

Türkiye’de kamusal politika oluşturma sürecinde vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının rolü ve katkısının sınırlı olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca katılım gerçekleşse bile fazla etkili olamamaktadır. Çoğu zaman toplumun istek ve beklentilerine paralel olmayan düzenlemeler yapılmaktadır.<sup>418</sup> Vatandaşlar çoğu kez sivil toplum örgütleri kurarak baskı grupları yoluyla kamu yönetimini etkilemeye çalışmaktadır. Özellikle son dönemde sivil toplum örgütlerinin katılıma ilişkin taleplerinin arttığını da söyleyebiliriz.

Türkiye’de güçlü olduğunu söyleyebileceğimiz medyanın kamu yönetimi ve hükümet üzerinde etkili olduğu ve kamu politikaları oluşturma sürecine katkıda bulunduğu görülmektedir. Ancak medyanın politika oluşturma sürecine katkısının toplumun istek ve beklentilerini yansıtmaktadır<sup>419</sup> ve medyada tekelleşmenin önlenememesi de söz konusudur bu durum demokrasi açısından bir sorun oluşturabilmektedir.

Türkiye’de politika oluşturma sürecine, politikadan etkilenmesi mümkün olan kişi ve grupların katılmalarını zorunlu kılan hukuki bir yapı bulunmamaktadır.<sup>420</sup> 10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun Başbakanlığa mevzuat hazırlama usul ve esasları ile ilgili ilkeleri tespit etmek görevini vermiştir. Bu hüküm gereğince Başbakanlık 1991 yılında Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar yayımlamıştır. Söz konusu esaslara göre;

---

<sup>417</sup> Aynı, s.22.

<sup>418</sup> Aynı, s.23.

<sup>419</sup> Aynı, s.24.

<sup>420</sup> Aynı, s.24.

-Yıllık programlar ile bu programların uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kararlar uyarınca bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal ve kültürel politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun tasarıları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören kanun tasarıları hakkında ilgili bakanlıkların; ayrıca, adı geçen programlar ve kararlarda öngörülen ilke ve tedbirler açısından incelenmek üzere Devlet Planlama Teşkilatının,

-Kamu personeli ve teşkilatlanmasıyla ilgili olarak hazırlanan düzenlemeler hakkında Devlet Personel Başkanlığının,

-Tüzük tasarıları hakkında bütün bakanlıkların,

-Mali konularda yapılacak düzenlemeler hakkında, devletin harcama ve gelir politikası ile vergi tekniğine uygunluk yönünden incelemek üzere Maliye Bakanlığının,

-Bakanlıklarca hazırlanan kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının Türk hukuk sistemine ve kanun tekniğine uygunluğunu incelemek ve bu konuda görüş belirtmek üzere, tüm kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Adalet Bakanlığının,

-Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idarelerce mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerin yürürlüğe konulabilmesini teminen, mali konuları içeren düzenleyici idari işlemler hakkında Sayıştay'ın, görüşünün alınması zorunludur.

Görüldüğü gibi Türkiye'de düzenleme sürecine birçok kurum ve kuruluş katılmaktadır. Ancak, bireylerin sürece katılımının yüksek olduğunu söylemek zordur. Son yıllarda kamu kurum ve kuruluşları düzenleme taslaklarını kendi internet sitelerinde yayımlayarak halkın görüş ve önerilerine sunmaktadır. Ancak, bu zorunlu değildir. Kamu kurum ve kuruluşları görüş ve önerileri dikkate almak ve düzenlemelere yansıtma zorunda da değildir.

Türkiye’de siyasal katılma genel ve yerel seçimlere katılma, siyasal otoritelere talep iletilme, şikâyet ve istekte bulunma biçimini almaktadır. Genel seçimlere katılım zorunlu olduğundan katılma oranlarının yüksek seyrettiği görülmektedir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey, katılımcılığın sağlanması yönünde önemli bir araç olmakla birlikte Konsey istişare olarak yeterince etkili çalışmamaktadır.

23.12.2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanununun muhtarın mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla görevlerini yerine getirmesi, belde sakinlerinin belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı, kent konseylerinin kurulması, belediye hizmetlerine gönüllü katılım gibi hususları düzenleyen hükümleri katılımcılığın sağlanması yönünde atılan önemli adımlardır. Ayrıca, Yerel Gündem 21(YG-21)’lerin hazırlanması yerel yönetişimin ve katılımcılığın önemli bir uygulama ayağıdır. YG-21, kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen “sürdürülebilir gelişme” kavramının yaşama geçirilmesine yönelik, küresel uzlaşmanın ve politik taahhütlerin en üst düzeydeki ifadesi olan bir eylem planı olarak tanımlanabilir.<sup>421</sup>

“Sürdürülebilir gelişme” konulu YG-21 ‘in çıkış noktası, Haziran 1992’de Rio de Janeiro’da yapılan ve “Yeryüzü Zirvesi” olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’dır.

Dünya çevre hareketi açısından bir dönüm noktası niteliğini taşıyan Rio Konferansı, yalnızca “sürdürülebilir gelişme” kavramını geliştirmemiş, katılımcı uygulamaların ve süreçlerin önce Birleşmiş Milletlerce, ardından da tüm hükümetler ve diğer kurum ve kuruluşlarca benimsenmesini (ya da en azından dikkate alınmasını) sağlamıştır. Konferans’ta, aralarında YG-21’in de bulunduğu beş uluslararası belge kabul edilmiştir.

Birleşmiş Milletlerin önemli belgelerinden biri durumuna gelen YG-21:<sup>422</sup>

<sup>421</sup> <http://www.la21turkey.net>, (Erişim Tarihi:16.08.2006).

<sup>422</sup> Aynı, s.4.



- Kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen “sürdürülebilir gelişme” kavramının yaşama geçirilmesine yönelik bir eylem planı niteliğindedir.
- İnsanlığın temel gereksinimlerinin karşılanmasını, yaşam standartlarının iyileştirilmesini, ekosistemlerin daha iyi korunmasını ve yönetilmesini amaçlamaktadır.
- Bir yandan günümüzün ağırlıklı sorunlarının üstesinden gelmeyi, öte yandan da dünyamızı gelecek yüzyılın tehditlerine karşı hazırlamayı, bir başka ifadeyle, “21. yüzyılın gündemi”ni oluşturmayı hedeflemektedir.

YG-21 ‘in üç ana ve bir tamamlayıcı kısımdan oluşmakta ve toplam 40 bölümü içermektedir.

YG-21 ‘in, uluslar arasında ve ulusların kendi içindeki eşitsizliklere, giderek artan yoksulluk, açlık, hastalıklar ve cehalete, ekosistemlerdeki süregiden kötüleşmeye dikkat çekilmektedir.

Bu kavram ile birlikte, tüm dünyada geleneksel “yönetim” anlayışı, yerini “yönetişim” olarak ifade edilen, katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı yeni bir yaklaşıma bırakmaya başlamıştır. Bu yeni yaklaşım kapsamında yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel aktörler, uluslararası topluluk ve merkezi yönetimler tarafından “ortaklar” olarak görülmeye başlamıştır.

1992 Rio “Yeryüzü Zirvesi”nden başlayarak, 1994 Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansı, 1995 Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansı, 1995 Pekin Dördüncü Dünya Kadın Konferansı, 1996 İstanbul Habitat II “Kent Zirvesi” ve son olarak 2002 Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi’ne uzanan küresel Birleşmiş Milletler konferansları ve diğer zirveler “küresel ortaklık” ilkelerinin tüm dünyada kabul görmesini sağlamıştır.

YG-21 ‘in in temel yaklaşımı, tüm program alanlarına yönelik finansman politikalarının belirlenmesi, yeni kaynakların yaratılması, uygulanabilir teknik ve ekonomik araçların belirlenmesi, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin desantralizasyon anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümet ve hükümet dışı

kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımının sağlanması gibi önceliklere dayanmaktadır.<sup>423</sup>

YG-21 'in de yer alan tüm program alanlarının başarıyla uygulanabilmesinin gereği ve önkoşulu olarak, “çok-aktörlülük” ve “toplumsal uzlaşma” aranması getirilmektedir. Bu bağlamda, Rio Deklarasyonu ve YG-21'in belirleyici özelliklerinin başında, “toplumsal uzlaşma olmadan sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşamaz” görüşü gelmektedir.

Türkiye'deki YG-21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, UNDP'nin desteği ile, IULA-EMME'nin koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye'de YG'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” projesi ile başlamıştır. T.C. Bakanlar Kurulunun Kararı ile başlatılan proje, iki yıllık bir uygulama dönemi sonrasında, Aralık 1999 da tamamlanmıştır.<sup>424</sup>

Bu projenin başarısı üzerine UNDP, ikinci aşamaya destek vermeyi kabul etmiştir. T.C. Bakanlar Kurulu'nun da bunu benimsemesinin ardından, “Türkiye'de YG 'lerin Uygulanması” başlığını taşıyan ikinci aşama projesi, Ocak 2000'de başlamıştır. İkinci aşama sırasında çeşitli alt-projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısının 50'yi aşması sonrasında, YG-21 uygulamaları “Proje” çerçevesinden çıkılarak, uzun verimli bir “Program”a dönüştürülmüştür.<sup>425</sup>

Türkiye YG-21 programının üçüncü aşaması, birbirini destekleyen bir dizi proje ile başlamıştır. Üçüncü aşamanın ana projesi “Türkiye YG-21 yönetim ağı yoluyla BM Bin yıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planının Yerelleştirilmesi” başlığını taşımaktadır. Bu proje kapsamında merkezi yönetimin ilgi ve desteğinin artırılması ve tanıtım eksikliğinin giderilmesi öngörülmektedir. Proje kapsamında ayrıca Yerel Projelere Desek Programı da yer almaktadır.

Türkiye'deki YG-21 uygulamaları 2001 yılında UNDP tarafından dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak seçilmiştir. UNDP tarafından T.C. Başbakanına gönderilen 1 Kasım 2001 tarihli mektupta Türkiye YG-21 Programı göstermiş

<sup>423</sup> Aynı, s.4.

<sup>424</sup> Aynı, s.10.

<sup>425</sup> Aynı, s.10.

olduğu mükemmel performans sayesinde dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak ilan edilmiş ve en iyi uygulama örneklerinden biri olarak BM Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde tanıtılacağı bildirilmiştir. Bu bağlamda, Eylül 2002 de Güney Afrika'nın Johannesburg kentinde düzenlenen bu zirve sırasında Türkiye YG-21 Programı, bizzat T.C. Cumhurbaşkanı tarafından devlet ve hükümet başkanlarına en iyi uygulama olarak sunulmuştur.

YG-21 Yönetişim Ağı Yerel düzeyde kent konseyleri ve diğer katılımcı platformları oluşturan, kamu kuruluşları yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının kapsadığı geniş yelpazenin yanı sıra YG-21 Programı'nın koordinatör kuruluşları, yönlendirme kurulu ve üyeleri ve diğer destekleyici kuruluşları kapsamaktadır.

YG-21 Yönetişim Ağını oluşturan yerel yönetimlerin sayısı, 61 e ulaşmış bulunmaktadır.

Son dönemde bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ve internetin yaygın kullanımı kamu hizmetlerinin görülmesinde saydamlığı ve katılımı artırarak gelişmelerdir. Türkiye'de günümüzde artık pek çok kamu kurum ve kuruluşu bir web sayfasına sahiptir. Ancak, elektronik devlet uygulamalarının Türkiye'de sorunsuz işlediği söylenemez. Kamu kurum ve kuruluşlarının web sitelerine girmekte yaşanan zorluklar, vatandaşların internet'e ulaşmasının her zaman mümkün olmaması ve bilgisayar okuryazarlığının düşüklüğü bu alandaki gelişmeleri sınırlandırmaktadır.

### ***iii. Hesap Verebilirlik***

Siyasi hesap verebilirlik Türkiye'de demokratik kurum ve uygulamalar yoluyla gerçekleşmektedir. Bunların en önemli olanı, beş yılda bir yapılması zorunlu olan ancak uygulamada daha kısa dönemler içinde yapılabilen genel seçimlerdir.<sup>426</sup> Genel seçimlerden önce başlatılan kampanyalarda seçmenler siyasi partilerin ve liderlerinin geçmiş yıllardaki performansını sorgulamakta, bir bakıma siyasiler halka hesap vermektedir. Ayrıca, TBMM'de sıklıkla yürütülen yazılı ve sözlü soru sorma, genel

---

<sup>426</sup> Aynı, s.26.

görüşme, Meclis soruşturması, Meclis araştırması, gensoru gibi denetim faaliyetleri de siyasi hesap verebilirliğin türleri olarak görülebilir. Ayrıca, sivil toplum örgütlerinin ve medya kuruluşlarının tepkileri, destekleri, değerlendirmeleri ve eleştirilerinin Türkiye’de siyasi hesap verebilirliğe katkıda bulunduğunu söyleyebiliriz. Ancak, 1982 Anayasasının 83’üncü maddesi ile düzenlenen yasama dokunulmazlığı hesap verebilirliğin önündeki ciddi engel olarak yorumlanabilir. Bu nedenle, dokunulmazlık kurumunun dünyadaki genel eğilimler de dikkate alınarak sınırlandırılması ve ortaya çıkış amacına uygun olarak yeniden düzenlenmesini içeren bir Anayasa değişikliği yapılabilir.<sup>427</sup>

Bakanlıklar kendilerine bağlı teftiş kurulları kurarak idari hesap verebilirliği hayata geçirmektedir. Bakanlık teftiş kurullarının yanı sıra Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu ve Sayıştay gibi kurullar ve kuruluşlar dış denetim işlevi görmektedir.

Dünya Bankasının sağladığı Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisinin (PFPSAL II) bir koşulu olarak başlatılan ve 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasal bir temele kavuşan Stratejik Planlama yaklaşımı da bir hesap verme anlayışını içermektedir.<sup>428</sup>

Türkiye’de hukuki hesap verebilirlik yargısal denetim sürecini içermektedir. Anayasanın 126’ncı maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu madde bireylerin idarenin eylem ve işlemlerine karşı hukuka aykırılık savıyla doğrudan dava açma hakkına temel teşkil etmektedir. Ancak, bu hakkın da sınırları vardır. Bazı idari eylem ve işlemler için yargı yolu kapatılmıştır.

Türkiye’de kamu denetçisi işlevini görececek bir denetim mekanizması kurulmuş değildir. Ancak, bu konuda girişimler başlatılmıştır. En son Adalet Bakanlığı tarafından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Anayasanın dilekçe hakkını düzenleyen 74’üncü maddesine göre vatandaşlar kendileriyle ya da kamuyla ilgili dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM’ye yazı ile

<sup>427</sup> Aynı, s.26.

<sup>428</sup> Aynı, s.26.

başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruları sonucu dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu amaçla TBMM’de Dilekçe Komisyonu kurulmuştur. Dilekçe Komisyonu tüm bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli olan bilgileri isteme yetkisine sahiptir. Dilekçe Komisyonunun kamu denetçisi bir kısım işlevlerini gördüğü ileri sürülebilir. Ancak, uygulamada Komisyonun yönetimin denetimini sağladığı söylenemez.<sup>429</sup>

#### *iv. Kurallara Uygunluk ve Yolsuzluk*

Türk kamu yönetiminde yönetimin siyasallaşması, akraba kayırmacılığı (nepotizm), eş-dost kayırmacılığı (kronizm), siyasi kayırmacılık (patronaj), rüşvet ve iltimas olarak karşımıza çıkan yolsuzluğun gerek merkezi yönetimde gerek yerel yönetimlerde yaygın olarak uygulandığına dair genel bir bakış açısı söz konusudur.<sup>430</sup> Kamu tekelleri, resmi işlemlerde yetki tekellerinin yaygınlığı, hesap verebilirliğin, açıklık ve saydamlığın yeterli olmaması, mesleki etik kurallarına yeterince uyulmaması, yetersiz yönetsel sistemler ve etkili olamayan denetim sistemleri Türkiye’de yolsuzluğun yaygınlık derecesini artırmaktadır. Ancak, Türkiye’deki yolsuzluk algılamasının gerçekleşen yolsuzluklara göre daha fazla olduğu yapılan çalışmalar sonucunda ortaya çıkmıştır.

Türk kamu yönetiminde etik ilke ve standartlar Anayasa, yasa ve yönetmeliklerde yer almaktadır. Anayasanın 129’uncu maddesine göre memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve yasalara bağlı kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdür. 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da devlete ve yasalara sadakatle bağlılık, davranış standartları, hediye kabulü ve kişisel çıkar sağlama, kayırmacılık, gizli bilgileri ifşa, görev sonrası yasaklar, ikinci iş gibi konularda düzenlemeler getirmektedir. 2.11.1981 tarihli ve 2531 sayılı Kanun kamu görevlerinden ayrılanların yapamayacakları işleri düzenlemektedir. Anayasa ve 657 sayılı Kanun kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmasını zorunlu kılmış ve bu konunun özel bir kanunla düzenleneceğini öngörmüştür. Bu kanun 19.4.1990 tarihli

<sup>429</sup> Aynı, s.27.

<sup>430</sup> Aynı, s.27.

ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunudur.<sup>431</sup>

Kamu görevlilerinin uymaları gereken mesleki kuralları belirlemek, bu kuralların ihlal edildiği iddiasıyla yapılan başvurular üzerine inceleme ve araştırma yapmak, kamuda etik kültürünün yerleşmesini sağlamak amacıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulu 25.5.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanunla sağlanmıştır. Kurul tarafından hazırlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik etiğe ilişkin yasal çerçevenin diğer parçalarını oluşturmaktadır. Ayrıca, tüm kamu görevlilerine belli davranışlarda bulunmayı taahhüt eden Etik Sözleşmesi imzalatırılması bu alanda yaşanan diğer önemli bir gelişmedir.<sup>432</sup>

22.1.2004 tarihli ve 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun ile, dernek ve vakıfların kamu kurum ve kuruluşlarının ismini alması, bu kurum ve kuruluşların hizmet binaları içinde faaliyet göstermesi, kurum ve kuruluşların sundukları hizmetlerle ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerden ücret, bağış, katkı payı ve benzeri isimler altında karşılık alması, kamu hizmetlerinde kullanılan araç, gereç, evrak ve benzeri malzemenin dernek ve vakıflardan istenmesi, kamu görevlilerinin görev unvanlarını kullanarak dernek ve vakıf organlarında yer alması, dernek ve vakıfların organlarında yer alan kamu görevlilerinin bu görevleri nedeniyle ücret, huzur hakkı veya başka bir ad altında karşılık alması, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinden dernek ve vakıflara ödenek, yardım veya herhangi bir kaynak aktarılması yasaklanmaktadır.<sup>433</sup>

Yolsuzluklarla etkin mücadele çerçevesinde 14.1.2004 tarihli ve 5065 sayılı Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun 20.1.2004 tarih ve 25352 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ayrıca, 5191 sayılı Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına İlişkin Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair

---

<sup>431</sup> Aynı, s.28.

<sup>432</sup> Aynı, s.28.

<sup>433</sup> Aynı, s.28.

Kanun kabul edilmiştir. Diğer yandan, Adalet Bakanlığı tarafından Yolsuzlukla Mücadele Kanun Tasarısı hazırlanmıştır.<sup>434</sup>

Yolsuzlukla mücadele ve etik alanlarında getirilen kurallar, mevzuat hükümleri olumlu gelişmeler olarak sayılabilmekle birlikte, uygulamada sorunlar devam etmektedir. Yargılama sürecinin ağır işlemesi, davaların uzaması da yolsuzluklarla mücadelede önemli bir engel olmaktadır.<sup>435</sup>

#### v. *Yerelleşme*

Devletin aşırı merkezi ve hantal yapısının düzeltilmesi ve yerel yönetimlerin görevlerine ve örgütlenmesine yönelik reformlar son yıllarda TBMM nin gündemine alınmış ve bu tür reform ihtiyacına ilişkin toplumsal görüş birliği oluşmuştur. Son dönemde başlatılan Kamu Yönetimi Reformu kapsamında hazırlanan ancak yasalaşamayan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı merkezi yönetimin görevlerini sayılanlarla sınırlı olmamak üzere verildiği anlamında sayarken yerel yönetimleri genel yetkili kuruluşlar olarak kabul etmiştir. Yine aynı reform çalışmaları kapsamında hazırlanan Belediye, Büyükşehir Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunları ile de yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişletilmiş olduğu göze çarpmaktadır.<sup>436</sup>

### **1.2. Avrupa Birliğine Katılım Sürecinin Türkiye Üzerindeki Etkileri ve Mali Saydamlık**

Bu başlık altında 16.12.1995 tarihinde gerçekleştirilen Madrid Zirvesinde AB müktesebatının uygulanması için gerekli yönetsel altyapının kurulmuş olması ve bu konu aday ülkelere uygulanan üyelik koşulları açıklanacaktır. Daha sonra yapılan zirvelerde de “gerekli idari yapıların kurulup geliştirilmesi” konusunun önemi vurgulanmıştır. Bu kapsamda, AB üyeliğine aday ülkeler Kopenhag kistaslarına

<sup>434</sup> Aynı, s.28.

<sup>435</sup> Aynı, s.28.

<sup>436</sup> Aynı, s.29.

uyumun yanı sıra idari kapasitelerinin geliştirilmesini öncelikli olarak yerine getirmek zorunda bırakılmaktadır.<sup>437</sup>

İdari kapasitenin ne olduğu konusunda henüz bir görüş birliği oluşmuş değildir. Ayrıca, AB Komisyonu aday ülkelere nasıl bir idari kapasite istediği konusunda ayrıntılı bir model önermemiştir. Ancak, idari kapasite“İdari kapasite AB müktesebatını tam ve etkili bir şekilde uygulayacak ve zaman içinde yeni oluşumlara uyum sağlayabilecek şekilde kurulan kuruluşlar, buralarda çalışan eğitimli personel ve bu kuruluşları çalıştıracak ekonomik unsurlardır.” Olarak tanımlanmaktadır. AB aday ülkelerin yönetimlerinin birbirinden farklı özelliklere sahip olması, özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yönetsel sistemlerinin AB üyesi ülkelerin yönetim sistemlerine yakınlaştırılması ve AB mevzuatının kapsamının genişlemesi ve pek çok sektörü içine alması idari kapasite konusunu gündeme getirmiştir.<sup>438</sup>

İdari kapasitenin oluşturulması ve geliştirilmesi konularında AB aday ülkelere Twinning mekanizması ile yardımcı olmaktadır. Twinning sistemi üye ülkelerdeki kamu kurumlarında danışmanların aday ülkelere görevlendirilerek, müktesebatın uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin bir proje üzerinde çalışmasını kapsamakta ve AB mali yardımı ile finanse edilmektedir.<sup>439</sup>

### *i. Mali Kontrol*

Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemeyi amaçlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Daha sonra çıkarılan 22.12.2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun ile de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır.

<sup>437</sup> Aynı, s.31.

<sup>438</sup> Aynı, s.31.

<sup>439</sup> Aynı, s.31.



**ii. Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlamaya Geçiş**

Kamu kuruluşlarının stratejik planlama uygulamalarında yol gösterici olmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) bünyesinde kurulan bir komisyon tarafından Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanmış ve Kılavuz Haziran 2003 tarihinde yayımlanmıştır. 4.7.2003 tarihinde yayımlanan 2003/14 sayılı Yüksek Planlama Kurulu (YPK) Kararı ile pilot olarak seçilen 8 kuruluşun DPT öncülüğünde örnek çalışmalar yapmaları ve 2004 yılı Haziran ayına kadar stratejik planlarını yapmaları öngörülmüştür. 5018 sayılı Kanun ile stratejik planlama yasal temele kavuşmuş ve kamu kurum ve kuruluşları için zorunlu hale getirilmiştir.<sup>440</sup>

**iii. Kamu Mali Yönetiminde Performans Esaslı Bütçeleme**

Performans esaslı bütçeleme konusunda yürütülen kamu kurum ve kuruluşlarına eğitim verme çalışmaları sonrasında 2002 yılında pilot uygulama başlatılmış ve söz konusu pilot kuruluşlar açısından 2003 yılı bütçe teklifleri performans esaslı bütçe esaslarına göre yapılmıştır.<sup>441</sup>

**iv. Bütçe Kapsamının Genişletilmesi ve Mali Saydamlık**

Bu uygulamanın temelini Yüksek Planlama Kurulu'nca Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ekli "Orta Vadeli Mali Plan (2006–2008) kabul ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 16. maddesidir.<sup>442</sup> Bu uygulama ilgili kanunda, kamu mali yönetiminde yürütülen reform çalışmaları kapsamında, kamu maliyesinde saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılması, stratejik planlama ve performansı esas alan çok yıllık bütçelemeye geçilmesi, bütçenin kapsamının genişletilmesi, iç kontrol ve dış denetim sistemlerinin Avrupa Birliği standartlarına uygun hale getirilmesi ile kamu idarelerinin mali yönetim alanındaki önceliklerinin genişletilmesini hedefleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,

<sup>440</sup> Aynı, s.32.

<sup>441</sup> Aynı, s.32.

<sup>442</sup> <http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/OVMPlan/OVMPlan.doc>, s.1, (Erişim Tarihi: 17.08.2006).

10.12.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiştir şeklinde belirtilmektedir.<sup>443</sup>

Bu Kanunun getirdiği temel yeniliklerden birisi de çok yıllık bütçelemeye geçilmesidir. Bunun yanı sıra, bütçenin kapsamının genişletilmesi çerçevesinde, konsolide bütçe uygulamasından merkezi yönetim bütçe uygulamasına geçileceğinden, kamu idareleri bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü bakımından önemli değişikliklerin yaşanacağı bir sürece girilmiştir.<sup>444</sup>

5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesi uyarınca, çok yıllık bütçe hazırlık süreci Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlamaktadır. Söz konusu Program, 31.5.2005 tarihli ve 25831 sayılı Resmi Gazetenin mükerrer sayısında yayımlanmıştır.

Kanunun aynı maddesinde, orta vadeli programla uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali planın Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanması öngörülmektedir.

Bu maksatla hazırlanan orta vadeli mali plan, orta vadeli programda belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal temelde ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir.<sup>445</sup>

Genel ve özel bütçe kapsamındaki idareler, bu iki belge ile belirlenen sınırlar içinde kendi kurumsal önceliklerini saptayarak bütçelerini hazırlayacaklardır.

Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında etkinliğin artırılarak mali disiplinin güçlendirilmesi, kamu maliyesi politikası hedeflerinin başında gelmektedir. Bu

---

<sup>443</sup> Aynı, s.1.

<sup>444</sup> Aynı, s.1.

<sup>445</sup> Aynı, s.1.

kapsamda ilk defa uygulamaya konulacak çok yıllık bütçeleme anlayışı, bu amaca ulaşma çabalarına önemli bir katkı sağlayacaktır.

Öte yandan, uygulanan politikaların başarıya ulaşması, katılımcılığın artırılarak toplumda geniş bir destek görmesine ve bu politikaların tasarlanmasında ve uygulanmasında kamu idareleri arasında yeterli düzeyde işbirliği ve eşgüdümün sağlanmasına bağlıdır. Bu destek ve işbirliği, bütçe yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılmasına da yardımcı olacağı belirtilmektedir.<sup>446</sup>

Orta Vadeli Program ve Mali Plana dayalı olarak hazırlanacak 2006-2008 yılları bütçeleri, kamu harcamalarının kalitesini artıracak ve bu suretle halkın hayat standardını yükseltecek temel politika tercihlerini ve tedbirlerini içerecektir.<sup>447</sup>

Yine bu dönemde, Avrupa Birliği müktesebatının gereklerine uygun olarak kamu mali yönetimindeki reform çalışmaları tamamlanacaktır. Bu suretle, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bütçe hakkı güçlendirilirken, çok yıllık bütçeleme anlayışının benimsenmesiyle bütçelerin öngörülebilirliği de sağlanmış olacaktır.<sup>448</sup>

Ayrıca, bütçe kapsamının genişletilmesi ve mali saydamlığın artırılması amacıyla, 5 fon hariç olmak üzere 2000 ve 2001 yıllarında toplam 69 adet fon tasfiye edilmiştir. Tarım reformu projesi kapsamında, Dünya Bankası kredilerinin kullandırılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hariç tüm bütçe içi fonlar kaldırılmış, fon sistemi içerisinde daha verimli ve etkin çalışacağı düşünülen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu ve Özelleştirme Fonu dışındaki diğer bütçe dışı fonların faaliyetlerine ise son verilmiştir. Döner sermaye uygulamasının azaltılması doğrultusunda yürütülen çalışmalar kapsamında, genel ve katma bütçeli idarelere bağlı döner sermaye sayısı 2001 yılında 2548 iken, 2002 yılı sonunda 1498'e, Mart 2003 itibarıyla 1457'ye düşürülmüştür.<sup>449</sup>

---

<sup>446</sup> Aynı, s.2.

<sup>447</sup> Aynı, s.2.

<sup>448</sup> Aynı, s.2.

<sup>449</sup> [http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up\\_2003-5.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_2003-5.html), (Erişim Tarihi: 17.08.2006)

Önümüzdeki dönemde, fon bütçelerinin TBMM tarafından onaylanmasına, fon hesaplarının dış denetime tâbi olmasına ve konsolide bütçe hesaplarıyla birlikte aylık raporlanmasına olanak verecek gerekli hukuki ve idari düzenlemelerin gerçekleştirilmesi planlanmaktadır.

Mali disiplini ve şeffaflığı sağlamayı, etkin bir borç ve alacak yönetimini gerçekleştirmeyi hedefleyen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda, üçer aylık dönemler itibarıyla hazırlanması öngörülen Kamu Borç Yönetim Raporu, 2003 yılı Nisan ayı sonunda çıkarılmıştır.<sup>450</sup>

2002 yılında tahakkuk bazlı muhasebe ve kamuda muhasebe standartlarının oluşturulmasına yönelik pilot uygulamalar gerçekleştirilmiş ve olumlu sonuçlar alınmıştır. 2003 yılı içinde, Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği ile buna uygun olarak hazırlanan Genel ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliğinin yayımlanarak gerekli yasal zeminin oluşturulması; yeni muhasebe sisteminin 2004 yılında Konsolide Bütçe kapsamındaki kurum ve kuruluşlarda, 2005 yılında ise Genel Devlet kapsamındaki diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygulamaya konulması programlanmıştır. Maddi duran varlıkların sayımı, muhasebeleştirilmesi, amortisman hesaplama ve yeniden değerlendirme yöntemlerinin belirlenmesine ilişkin esas ve usullerin ise 2006 yılı sonuna kadar tamamlanarak genel yönetim kapsamına dahil bütün kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planının uygulanması ve böylece sonuçların kolayca konsolide edilerek uluslararası standartlara uygun devlet mali istatistiklerinin üretilmesi, raporlanması ve saydamlık ve hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde ilgililerin bilgisine sunulması planlanmaktadır.<sup>451</sup> 2007 yılında uygulanın bu çerçevede olacağı görülmektedir.

Devletin yerine getirdiği faaliyetler ile bu faaliyetlerin milli ekonomi üzerindeki etkisinin analizine uygun bir bütçe sınıflandırmasına ihtiyaç duyulması üzerine Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamında fonksiyonel bütçe sınıflandırmasına (analitik bütçe kod sistemine) geçilmesi amacıyla çalışmalar

<sup>450</sup> [http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up\\_2003-5.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_2003-5.html)

<sup>451</sup> Aynı.

başlatılmış ve söz konusu bütçe kod sistemi 2002 yılı Ocak ayından itibaren, seçilen altı pilot kuruluşta uygulanmaya başlanmıştır. 2003 yılında pilot uygulamaların devamının yanında genel bütçeye dahil idareler ile katma bütçeli idarelerde seçilecek birimlerde paralel uygulamaya geçilmesine ve pilot uygulamanın sosyal güvenlik kuruluşları ile mahalli idareleri kapsayacak biçimde yaygınlaştırılmasına karar verilmiştir. 2004 yılında Konsolide Bütçe kapsamındaki kuruluşların tamamında, 2005 yılında ise Genel Devlet tanımındaki bütün kurum ve kuruluşlarda yeni bütçe kod yapısının uygulanması hedeflenmektedir. Analitik bütçe kod sistemi ile devletin mali istatistiklerinin daha düzenli, güvenilir, analiz ve uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına elverişli şekilde tutulması hedeflenmektedir. Aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması ve program sorumlularının tespitine imkân vermesi nedeniyle, analitik bütçe kod sistemi mali saydamlığın artırılmasına ve hesap verebilirliğin geliştirilmesine yardımcı olacaktır.<sup>452</sup>

**v. *Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetişiminin Güçlendirilmesi***

KİT'lerin yeniden yapılandırılması ve yönetim çerçevelerinin güçlendirilmesi kapsamında KİT'lerin hedeflerinin açıklığa kavuşturulması, yeni hesap verebilirlik standartları oluşturulması ve yönetimin özerkliğinin ve şirket iç yönetişiminin geliştirilmesi öngörülmektedir. Söz konusu hedefleri içeren yasal düzenlemenin 2003 yılı içerisinde TBMM tarafından kabul edilmesi beklenmektedir.

**vi. *Kamuda Yönetişimin Güçlendirilmesi***

Bu başlık altında Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Kurumsal Gözden Geçirme, Devlet Personel Rejimi Reformu, Yerel Yönetimler Reformu, Bölgesel Kalkınma Ajansları, Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı, E-Dönüşüm Türkiye Projesi ve Kamuda Etik Kuralların Tanımlanması başlıkları açıklanacaktır.

---

<sup>452</sup> Aynı.

- *Kamu Yönetimi Temel Kanunu*<sup>453</sup>

Kamu hizmetlerinin görülmesinde esas alınacak temel ilkeleri belirleyen, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımını, merkezi yönetimin teşkilatlanma usul ve esaslarını ve denetime ilişkin usulleri düzenleyen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanarak TBMM Genel Kurulunda kabul edilmiştir. Ancak, söz konusu kanun tasarısı Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddelerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Meclis'e yeniden görüşülmek üzere geri gönderildiğinden henüz yasalaşmamıştır.

- *Kurumsal Gözden Geçirme*<sup>454</sup>

Kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve işlevlerinin gözden geçirilerek yetki ve görev çakışmalarının tespit edilmesi, devlet teşkilat yapısının sadeleştirilmesi ve bu konularda öneriler geliştirilmesi gibi konuları içeren Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi Çalışması DPT tarafından yürütülmüştür. Söz konusu çalışma kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarına kapsamlı bir anket çalışması uygulanmış, çeşitli kuruluşlarla yüzyüze görüşmeler yapılmış ve ortaya çıkan sonuçlar ışığında bir rapor hazırlanmıştır.

- *Devlet Personel Rejimi Reformu*<sup>455</sup>

Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi ve Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı çalışmaları ile uyumlu olarak Devlet Personel Başkanlığınca Personel Rejimi Reformu başlatılmış, bu reform kapsamında bir kanun tasarısı taslağı hazırlanmıştır.

- *Yerel Yönetimler Reformu*<sup>456</sup>

Yerel Yönetimler Reformu kapsamında hazırlanan 10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 23.7.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi

<sup>453</sup> Aynı, s.32.

<sup>454</sup> Aynı, s.33.

<sup>455</sup> Aynı, s.33.

<sup>456</sup> Aynı, s.33.

Gazetede, 7.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu ise 24.12.2004 tarihli ve 25680 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Daha sonra 2.7.2005 tarih ve 5390 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda değişiklik yapılmıştır. 5272 sayılı Belediye Kanununun yayımlanması ise Cumhurbaşkanı tarafından kısmen uygun bulunmayıp bazı maddeleri bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye gönderilmiştir. Bunun üzerine, 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yerel Yönetimler Reformu kapsamında hazırlanan bir başka kanun olan 10.7.2004 tarihli ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından yeniden incelenmesi için TBMM'ye geri gönderilmiştir. Söz konusu kanunda değişiklik yapılmış, 2.7.2005 tarihli ve 5391 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 13.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

*-Bölgesel Kalkınma Ajansları<sup>457</sup>*

DPT tarafından hazırlanan 25.1.2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun 8.2.2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

*-Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı<sup>458</sup>*

Demokratik ve saydam bir yönetimin gereği olarak eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak vatandaşların kamunun ürettiği bilgilere erişimini sağlamak amacıyla 9.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Yasası çıkarılmıştır.

*- E-Dönüşüm Türkiye Projesi<sup>459</sup>*

Elektronik devlet projelerinin en başında Merkezi Nüfus İdaresi (MERNİS) Projesini saymak mümkündür. MERNİS Projesi vatandaşların kimlik bilgilerinin ortak bir veri tabanında toplanmasını ve bir kimlik numarası ile yetkili kurumların bu bilgilere erişimini amaçlamaktadır. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik kuruluşlarının

<sup>457</sup> Aynı, s.33.

<sup>458</sup> Aynı, s.33.

<sup>459</sup> Aynı, s.34.

bazı hizmetlerini on-line olarak yürütmeleri, Maliye Bakanlığınca yürütülen Vergi Daireleri Otomasyon Projesi (VEDOP), MOTOP (Nakil Vasıtaları Vergi Daireleri Otomasyon Projesi), TAKBİS (Tapu Kadastro Bilişim Sistemi) Projesi, Gümrük İdaresinin Modernizasyonu Projesi (GİMOP) Türkiye’de uygulanan elektronik devlet çalışmaları arasındadır.

*-Kamuda Etik Kuralların Tanımlanması<sup>460</sup>*

Kamuda saydamlığın sağlanması ve yolsuzlukların azaltılması için kamu görevlilerinin uymaları gereken mesleki kurallar ile etik kurallarının belirlenmesine ilişkin bir yasal düzenleme olarak 25.5.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Kanun ile, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uyacakları etik kuralları belirlemek, bu kuralların ihlal edildiği iddiasıyla yapılan başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak, kamuda etik kültürünün yerleşmesini sağlamak gibi görevlerle donatılmış olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kurul daha sonra kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kuralları düzenleyen bir yönetmelik çıkarmıştır.

Ab ile Müzakere Çerçeve Belgesinin 17’nci maddesinde de şu şekilde bir yükümlülük getirilmektedir: “Müktesebatın bütün alanlarında Türkiye kurumlarını, yönetim kapasitesini, yönetsel ve yargısal sistemlerini Müktesebatın etkili olarak uygulanabilmesi amacıyla hem ulusal hem de bölgesel seviyede, Birlik standartlarına uygun hale getirmelidir. Bu, genel düzeyde, etkin ve tarafsız kamu hizmetleri ve bağımsız ve etkin bir yargı sistemine dayanan iyi işleyen ve istikrarlı bir kamu yönetimini gerekli kılmaktadır.”

9.11.2005 tarihinde kabul edilen Türkiye için 2005 Yılı İlerleme Raporunda Kamu İdaresi başlıklı bir bölüm yer almaktadır. Bu bölümde, kamu yönetiminde bir miktar ilerleme kaydedilmiş olmasına karşın, uygulamada özellikle merkezi yönetimde reform sürecinde uzlaşmanın sağlanamadığı ve bölünmüş bir yaklaşımın ortaya çıktığı belirtilmektedir. Ayrıca, kamu yönetimi reformuna ilişkin olarak

---

<sup>460</sup> Aynı, s.34.



hazırlanan kanunlar ve kanun tasarılarına değinilmekte ve bundan sonra ele alınması beklenen hususlar sıralanmaktadır. Bu hususlar ikincil mevzuatın çıkarılması, bilgiye erişimi güçlendirmek suretiyle ilgili taraflara tam danışmanın sağlanması, insan kaynaklarının geliştirilmesi, ombudsman kurumunun hayata geçirilmesi, mali kontrol sistemlerinin güçlendirilmesini kapsamaktadır. İlerleme Raporunda ayrıca Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele programı değerlendirilmektedir. Buna göre, Türkiye 2005 yılında yolsuzlukla mücadelede ilerleme kaydetmiştir, ancak yolsuzluk Türkiye'de ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Transparency International'ın Yolsuzluk Algılama Endekslerinde Türkiye'nin durumu ne yazık ki çok iyi değildir. Son 3 yılda kötüye giden endeksler 2002 yılında da hızlı bir düşme göstermiş bulunmaktadır.<sup>461</sup> 2001 yılında Türkiye'nin derecesi 10 üzerinden 3,8 den 3,6 ya düşmüş ve sıralamadaki yeri 91 ülke arasında 54. olarak gerçekleşmiştir.<sup>462</sup>

2002 yılında pek çok ülkede Temiz Topluma bir yönelik gözlenirken ne yazık ki ülkemizin derecesi 3,6'dan 3,2' ye, sıralamalardaki yeri 54.lükten 64.lüğe düşmüştür. Aşağıdaki tablo son sekiz yılda Türkiye'nin yolsuzluk endeksindeki yerini göstermektedir.<sup>463</sup>

**Tablo 19: Yıllar İtibariyle Türkiye'nin Yolsuzluk Endeksi Sıralaması**

Yıl	Türkiye'nin Derecesi	Endekste ki ülke sayısı	Türkiye'nin sırası
1995	4.10	40	27
1996	3.54	54	33
1997	3.21	52	38
1998	3.4	85	54
1999	3.6	99	54
2000	3.8	90	50
2001	3.6	91	54
2002	3.2	102	64

<sup>461</sup> <http://www.saydamlik.org/makaleler.html>, (Erişim Tarihi: 01.09.2006).

<sup>462</sup> Aynı.

<sup>463</sup> Aynı.

**Kaynak :** <http://www.saydamlik.org/makaleler.html>, (Erişim Tarihi: 01.09.2006).

**Tablo 20: 2002 yılı Yolsuzluk Algılama Endeksine Göre Saydam Ülkeler**

	<b>Sıra</b>	<b>Puan</b>
Finlandiya	1	9,7
Danimarka	2	9,5
Yeni Zelanda	2	9,5
İzlanda	4	9,4
Singapur	5	9,3
İsveç	5	9,3

**Kaynak:** <http://www.saydamlik.org/makaleler.html>, (Erişim Tarihi: 01.09.2006).

Tabloya bakıldığında puan ortalamasının 9.4 olduğunu görülmektedir. Genel olarak bu ortalamadan ciddi bir sapma yoktur.

Avrupa Birliğine Aday Ülkelerin durumu ile Türkiye'nin durumunun karşılaştırmasını yaptığımızda,<sup>464</sup>

**Tablo 21: Avrupa Birliğine Aday Ülkelerin ve Türkiye**

	<b>Puan</b>	<b>Sıra</b>
Bulgaristan	4,0	45
Kıbrıs	-	-
Çek Cumhuriyeti	3,7	52
Estonya	5,6	29
Macaristan	4,9	33
Litvanya	4,8	36
Letonya	3,7	52
Malta	-	-
Polonya	4,0	45
Slovakya	3,7	52
Slovenya	6,0	27
<b>Türkiye</b>	<b>3,2</b>	<b>64</b>
Romanya	2,6	77

**Kaynak:** <http://www.saydamlik.org/makaleler.html>, (Erişim Tarihi: 01.09.2006).

<sup>464</sup> <http://www.saydamlik.org/makaleler.html>, (Erişim Tarihi:01.09.2006).

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun çıkarılması ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun faaliyete geçmesi önemli adımlar olarak görülmekle birlikte, dokunulmazlıkların kapsamının daraltılmasına ilişkin bir gelişme yaşanmaması, siyasi partilerin hesaplarının denetiminin zayıflığı, politikaların tutarlılığı ile eşgüdüm ve işbirliğinin güçlü olmaması önemli sorunlar olarak varlığını sürdürmektedir. Bunun için yapılması gerekenler denetimle ilgili kurumların güçlendirilmesi, etkin bir liderlik ve eşgüdüm işlevinin ihdası, Hükümet-kamu yönetimi-sivil toplum örgütleri arasındaki diyalogun güçlendirilmesi, yolsuzlukla mücadele konusunda kamu bilincinin artırılması, en üst siyasi düzeyden sürekli destek sağlanmasını gerektirir.

### 1.3. Türk Bütçe Sisteminde Uygulamalar

Türkiye de 1924 Anayasası ile bütçe hakkı sağlanmıştır. Kamu Mali Yönetimi ile ilgili ilk düzenlemelerde 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Bu kanun yaklaşık 80 yıl bazı değişikliklerle uygulanmış ancak 2004 yılında kabul edilen 5018 sayılı kanunla yeniden düzenlenebilmiştir. Bu 80 yıllık süreç içinde Türk Bütçe Sistemini temel olarak üç döneme ayırarak inceleyebiliriz.<sup>465</sup>

-1923-1973 yılları arasında kullanılan Klasik Bütçe Sistemi

-1973- 2006 yılları arasında kullanılan Plan Program Bütçe Sistemi

- 2006 Yılından itibaren kullanılacak Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Gerek Klasik Bütçe Döneminde olsun gerekse 1973 sonrası uygulanan Plan Program bütçe döneminde; bütçenin kaynak dağılımında etkinlikten uzak olduğu, stratejik karar almanın gerçekleşmediği , bütçe dışı işlemlerin arttığı etkin

<sup>465</sup> Dilek Yılmazcan, "Türkiye'de Mali Saydamlık", [http://www.saydamlık.org/kibris\\_dilek.html](http://www.saydamlık.org/kibris_dilek.html) (Erişim Tarihi:19.07.2006), s.2.

bir fonksiyonel sınıflandırmanın yapılmadığı ve kamu yönetiminin önemli bir bölümünün Sayıştay Denetimi dışında kaldığı bir durum söz konusudur.<sup>466</sup>

Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar Türk Mali Yönetiminde ortaya çıkan aksaklıklarla ilgili çeşitli raporlar hazırlamıştır. Bu kurumların önerileri ve 2001 yılında yaşanan ekonomik krizinde etkisi ile Türk Mali Yönetiminde Reform İhtiyacı ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10.12.2003 tarihinde kabul edilerek 24.12.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

#### **1.4. Kamu Mali Yönetiminde Reform Çalışmaları ve Getirilen Yenilikler**

##### *i. Anayasal Düzenlemeler*

Kamu Mali Yönetimi ile ilgili Anayasa'da çeşitli maddeler bulunmaktadır. Anayasa'nın 73. maddesi Vergi Ödevi, 160. maddesi Sayıştay, 161. madde Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanması 162. madde Bütçenin Görüşülmesi, 163. madde Bütçede Değişiklik Yapılabilme Esasları, 164. madde Kesin Hesap Kanunu, 165. madde KİT'lerin Denetimi, 166. madde Planlama, 167. madde Piyasaların Denetimi ve Dış Ticaretin Düzenlenmesiyle ilgili dokuz ayrı madde mali yönetimle ilgili esasları düzenlemiştir.<sup>467</sup>

##### *ii. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*

DPT tarafından hazırlanan 2001- 2005 dönemini kapsayan Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Maliye Politikası ile ilgili dördüncü bölümde 19 alt başlık içinde Bütçeleme ve Mali Yönetimle ilgili hususlar yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile bütçe fonlarının kaldırılması, bütçe dışı fonların denetim altına alınması, kamu borçlanmasının şeffaf hale

---

<sup>466</sup> Aynı, s.2.

<sup>467</sup> Aynı, s.4.

getirilmesi,muhasebe ve mali raporlama standartları geliştirilmesi, performans denetimi gibi çağdaş bütçe tekniklerine yer verilmiştir.<sup>468</sup>

### ***iii. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Eylem Planı***

Bu konuda Bakanlar Kurulu prensip kararı alarak bunu kamu kuruluşlarına göndermiştir. Kamu yönetiminde saydamlığın artırılması ve etkin bir kamu yönetiminin geliştirilmesi eylem planı ile ilgili ulusal ve uluslararası düzeyde çok sayıda çalışma yapılmış ve Başbakanlık Genelgesi ile kurumlara gönderilmiştir. Bu çerçevede idarede açıklık ve hesap verilebilirliği temin etmek amacıyla,<sup>469</sup>

- Kamusal hizmetlerin arzında performans standartlarının oluşturulması
- Bilgi edinme hakkının sağlanması
- Denetim sisteminin güçlendirilmesi
- Mal beyanında hesap verilebilirliğin artırılması
- Siyasetin finansmanına saydamlık getirilmesi
- Kara para aklama ile etkin mücadele sağlanması gibi konular belli bir takvime bağlanmıştır.

### ***iv. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu***

5018 sayılı 24 Aralık 2003 de kabul edilen yasaya göre bu kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamaktır.5018 sayılı Yasa ile IMF’in Devlet Mali İstatistikleri(GFS) standartlarına uygun yeni bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir.

---

<sup>468</sup> Aynı, s.4.

<sup>469</sup> Aynı, s.4.

Mahalli İdarelerle sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklüklerinin T.B.M.M.'nin bilgisine sunulması sağlanmaktadır. İç denetim sisteminin kurulması amaçlanmıştır. Bu sistemle, kamu harcaması öncesi vizeler ve kontroller azaltılmıştır, kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmuştur, kamuda tüm gelir ve giderlerin bütçede yer alması kararlaştırılmıştır, mali saydamlığı sağlamanın bir gereği olarak bu kanunda Bakanların, idarelerin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları ve yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmesi zorunlu tutulmuştur, 5018 sayılı Kanunla kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere 2006 yılından itibaren performans esaslı bütçeye geçilmesi öngörülmüştür.<sup>470</sup>

#### ***v.Mali Saydamlığın Gerçekleştirilmesinde Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü***

Mali saydamlığın sağlanabilmesinde sadece yasaların yeterli olduğunu söyleyemeyiz. Bir ülkede mevcut yasalar kadar bu yasaların iyi uygulanabilmesi ve bu uygulamaların kamuoyu tarafından kabul görmesi, desteklenmesi ve denetlenebilmesi gerekmektedir. Bunun yapılabilmesi içinde iyi örgütlenmiş ve güvenilir sivil toplum örgütlerinin bu konularda çalışmaları gerekmektedir.<sup>471</sup>

Türkiye’de kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanabilmesi için çalışmalar yapılmakta ve sonuçlar kamuoyuna basın yayın yolu ile duyurulmaktadır. Bu konuda yapılan iki uluslararası çalışmalar da vardır. Bu çalışmalar ileride daha ayrıntılı anlatılacaktır. Fakat bu konuda yapılabilecek temel tespit bir ülkede mali saydamlıkla ilgili yasaların iyi uygulanabilmesi ve bu uygulamaların kamuoyu tarafından kabul görmesi, desteklenmesi ve denetlenebilmesi o ülkenin demokrasi ve gelişmişlik seviyesiyle alakalıdır.

---

<sup>470</sup> Aynı, s.6.

<sup>471</sup> Aynı, s.6.

## 2. IMF İYİ UYGULAMALAR TÜZÜĞÜNE BAĞLI OLARAK TÜRKİYE'DE MALİ SAYDAMLIK

Bu başlık altında birinci bölümde farklı ülkelerde yapıldığı gibi Türkiye'nin mali saydamlıkla ilgili IMF tarafından yayınlanan raporu dikkate alınarak açıklamalar yapılacaktır. Bu raporda özellikle belirtilen ilk nokta 2000 ve 2001 yıllarındaki krizlerinden sonra Türkiye de ekonomik anlamda kapsam olarak yeterli ve gelişen bir durumunun söz konusu olduğudur. Bu durum IMF tarafından yeni uygulamaların ve değişikliklerin çimentosu olarak yorumlanmıştır.<sup>472</sup> Özellikle krizden sonra mali otorite, mali saydamlığın bir parçası olarak yapısal ve ekonomik reformları yani eksiklikleri büyük bir istekle uygulamaya başlamıştır. Tüm bu eksiklikler içerisinde bütçe dışı harcamalar, sorumlulukların yönetim taslağı, farklı kurumların bütçe uygulamalarının uyumlaştırılması ve yıllık bütçe uygulamaları bulunmaktadır.<sup>473</sup> Bu değerlendirme IMF tarafından yayınlanan 2002 yılı raporundan sonraki düzenlemeleri içermektedir. Bu rapora göre Türkiye'deki mali saydamlıkla ilgili olarak yasal yapıdaki sorunlar şu şekilde sıralanmaktadır:

Raporda Türkiye'nin yasal sisteminin bir belirsizliğe neden olduğu söylenmektedir. Bu belirsizliğin giderilmesi için kamu otoritesinin iki temel alanda reforma gitmesi gerektiği de belirtilmektedir. Bu reform alanları için ilk temel tespit, mevcut reform taslağının ve gerçekleştiren yapının tam olarak konuyla ilgili olması konusudur. Ayrıca Türk mali yapısının dağınık ve farklı bir yapıda olduğu da belirtilmektedir.<sup>474</sup>

Bu durumun sonucu olarak amaçlanmış uygulama taslağının yerine getirilmesinde devletin her kademesinde yeni görevlerde ana rolü oynayacak birimlerin, yapacakları hazırlıklarda birbirlerine benzer ve önce bu düzenlemeleri yapmış birimlerin hazırlıklarına benzer bir değişim zorunlu olarak yapılacaktır. Şimdi IMF İyi Uygulamalar Tüzüğündeki maddeleri tek tek açıklayamaya çalışalım:

<sup>472</sup> **Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Fiscal Transparency Module**, Prepared by the Fiscal Affairs Department Approved by Michael Deppler and Teresa Ter-Minassian (March 9, 2006), s.3.

<sup>473</sup> **Aynı**, s.3.

<sup>474</sup> **Aynı**, s.3.

## 2.1. Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması

Bu başlık altında devlet kavramının tanımlanmasından bahsedilecektir. Raporda kamu kesiminin, kamu kesimi mali istatistiklerine göre kabaca tanımlandığı belirtilmektedir. Fakat bu tanımlama da bazı sorunlar olduğu da belirtilmektedir. Örneğin, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasası döner sermayelere bağlı olarak bazı ticari uygulamaları da içermektedir. Fakat bu uygulamaların parasal değeri net olarak ortaya konulamamaktadır. Diğer yandan, tanımlanmış bütçe dışı fonlar adları Bayındırlık Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. İller bankası bir yatırım bankası olmasına rağmen devlet bakanlığına bağlı olarak yönetilmektedir ve birçok bütçe dışı uygulama özelliklerine sahiptir.<sup>475</sup> Kamu kesimi birimleri raporda şu şekilde belirtilmiştir.<sup>476</sup>

---

<sup>475</sup> Aynı, s.4.

<sup>476</sup> Aynı, s.4.



## Türkiye de Kamu Kesimi

	2004 yılı harcamaları, GSMH'nın % olarak
I.Günümüzde Kamu Kesimi Kapsamındaki Kuruluşlar:	
<b>Bütçe Kapsamındaki Merkezi Hükümet Birimleri</b>	
1.Genel Kamu Hizmetleri, Parlamento, Başbakanlık, Yasama ve Diğer 51 Bakanlık ve Kamu Kurumları	27.0
2.Universiteleri de Kapsayan Özel Bütçe Kurumları	n.a.
<b>Genel Bütçe Kapsamındaki Ayrı Bütçeler</b>	
3.Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu, Özelleştirme İdaresi Tanıtım Fonu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu	0.9
4.Sosyal Güvenlik Kuruluşları, SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur, İş Kur ve Amele Birliği	10.8
5.Yönlendirici Kuruluş(10)	n.a.
6.Döner sermayeli Kuruluşlar (1434)	1.6
7.Bakanlıklara Ait Vakıflar	n.a.
<b>Yerel Yönetimler</b>	
8.İl Özel İdareleri(81)	0.4
9.Büyükşehir Belediyeleri (16)	1.3
10.Diğer Belediyeler (3212)	2.2
11.İller Bankası	n.a.
12.Büyükşehir Belediyelerine Bağlı Yan Özerk Kuruluşlar (Doğalgaz, Su v.b.)	n.a.
II.Kamu Yönetimi Kontrol Yasası Kabul Edildiğinde Bütçe Kapsamına Dahil Edilecek Kavramlar	
3.Bütçe Dışı Fonlar	0.9
5.Yönlendirici Kuruluşlar	n.a.
6.Döner Sermayeli Kuruluşlar	1.6

Bu başlık altında incelenen diğer bir konu, devletin KİT'ler üzerindeki ciddi etkisi ve bunların nasıl yönetileceği ile ilgili düzenlemelerdir.<sup>477</sup> Ayrıca bu konu raporda devletin mali performans ve düzenlemelerindeki en önemli konulardan biri olarak tanımlanmaktadır. Hazinenin fiyatların yükseltilmesi, işçilerin iş akitlerinin sona erdirilmesi, dış borçlar gibi konular da temel düzenlemeleri yaptığı da belirtilmektedir. Ayrıca bu tür düzenlemelerde Devlet Planlama Teşkilatının bu kurumların yatırım programlarının belirlenmesi ve çalışanların ücret artışlarında Başbakanlığa arabuluculuk görevinde bulunduğu belirtilmektedir.

Raporda devletin özel sektör ve ticari olmayan kamu ortaklıklarıyla olan ilişkilerinde önemli olan şeyin yarı mali nitelikteki işlemlerin, ticari olmayan kamu

<sup>477</sup> Aynı, s.6.

ortaklıklarından dışarı taşımının bütçede saydamlığın oluşmasını sağlayacağı belirtilmektedir. Yarı mali nitelikteki işlemler tarım ürünleri alımları ve ticari olmayan nitelikteki hizmet ve malları sağlanması anlamını taşıyan görev zararları 2001 de GSMH'nın 0,4 ü iken bu oran 2005 bütçesinde ise bu oran 0,1 e gerilediği belirtilmektedir.<sup>478</sup> Bu görev zararları kayıpları Hazine tarafından desteklenmektedir. Son beş yıl boyunca azalan bu uygulamalar bütçe kanununda gösterilmekte fakat yeterli şekilde açıklanmamaktadır. Ancak, Kamu Borç Yönetimi Yasasındaki son düzenlemenin bu tür uygulamaları değiştireceği raporda ayrıca belirtilmiştir.<sup>479</sup>

Raporda, özelleştirme uygulamalarının açık, fakat ödeme belgelerinin şekli düzenlemelerinin bütçe saydamlığının az olmasına neden olduğu belirtilmektedir. 4046 sayılı Özelleştirme Kanunun'un ise özelleştirme türlerini ve yöntemlerini tanımladığını belirtmektedir. Ayrıca, mali olmayan nitelikteki özel sektörle ilgili düzenleme taslağının devlet tarafından geliştirildiği, fakat düzenlemelerin yarı mali nitelikteki mali işlemler için önemli bir sıkıntının oluşmasını sağlamaktadır. Raporda 1999 yılından beri devletin kendi kendini finanse edebilecek bağımsız yapıları bakanlıklara bağlı olarak oluşturmaya çalıştığı özellikle Tarım Bakanlığı ve Enerji Bakanlığında bu uygulamaların olduğu belirtilmektedir.<sup>480</sup>

Rapora asıl olarak üzerinde durulan nokta devletin Merkez Bankası ve kamu mali sektörü ile olan ilişkisidir. Bu konuda özellikle 2001 yılının sonlarından itibaren Merkez Bankasının güveni amacıyla özel sektörden alım yapmasının ve kamu kurumlarının ya da devletin hesaplar da açık verecek şekilde para çekmesinin yasal olarak yasaklandığı belirtilmektedir. Bu son dönemde yapılan en önemli uygulamalardan biri olarak gösterilmektedir.

Kamu mali ortaklıkları yarı mali nitelikteki işlemleri içermemektedir. Bu uygulamanın da genel bütçenin de daha saydam olmasını sağladığı belirtilmektedir.<sup>481</sup>

---

<sup>478</sup> Aynı, s.7.

<sup>479</sup> Aynı, s.7.

<sup>480</sup> Aynı, s.8.

<sup>481</sup> Aynı, s.9.

Raporda üzerinde asıl olarak durulan konu genel olarak tüm dünya ülkelerinde de tartışılan devletin alt birimleriyle olan ilişkisi ve ayrıca bu alt birimlerin kendi aralarındaki ilişkilerindeki gelişme ya da düzenlemelerdir. Bu konudaki ilk tespit yasama erki ve yürütme erki arasındaki ilişkilerin açık olarak tanımlanmasıdır. Burada tanımlamaların dayanakları olarak Anayasanın 162 , 164 ve 160. maddelerindeki açıklamalar bu konudaki yasal dayanaklar arasında gösterilmektedir. Ayrıca Sayıştay'ın tüm hesaplar üzerindeki denetimi de bu kavrama dâhil edilmektedir. Fakat devletin farklı birimleri arasındaki ilişkide bazı sorunlar belirtilmektedir. İlk temel tespit genel olarak bu ilişkilerde bir tanımlamanın var olduğu fakat belediye uygulamalarında bazı risklerin olduğu ya da bu uygulamaların risklere neden olabileceği belirtilmektedir.<sup>482</sup> Bu yasa uygulamasıyla ilgili özellikle yasamayla ilgili 2004 tarihinde parlamentoda kabul edilmiş olan fakat bazı maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından değiştirilmiş kanun örnek olarak verilmektedir. Fakat raporda özellikle belediyelerin harcamalarının fonksiyonlarının buradaki açıklamanın belediye bütçelerindeki fonksiyonel sınıflama ve harcamaların performansların değerlendirilmesi anlamında kabul etmek daha doğru olacaktır ve bu kanununda iyi tanımlandığını belirtmektedir.<sup>483</sup>

Yine yerel yönetimlerle ilgili karşılaştırmalı sorumluluklarda örneğin eğitim ve sağlık gibi önemli fonksiyonların merkezden dağıtılmadığı belirtilmektedir. Önemli vergi harcamaları ve trafik cezaları gibi para gelirlerinin hala devlet tarafından alındığı raporda belirtilmektedir.

Rapora ayrıca Türkiye'nin güçlü ve geleneksel bir merkezi yapıya sahip olduğu ve yerel yönetimlerin geniş olmasına rağmen GSMH'nin sadece yüzde 4 nün yerel kaynaklardan sağlandığı belirtilmektedir. Bunun dışında 81 adet il olduğu fakat buralarda merkezi yönetim tarafından görevlendirilmiş valilerin bulunduğu belirtilmektedir.<sup>484</sup> Bu açıklama aslında yerel yönetim ve merkezi idare arasındaki ilişkinin tanımlanmış ve yasal dayanağının olmasından çok daha farklı bir anlam taşımaktadır. İlk raporda bu sadece teknik bir sorun olarak ele alınırken burada

---

<sup>482</sup> Aynı, s.9.

<sup>483</sup> Aynı, s.9.

<sup>484</sup> Aynı, s.10.

harcamaların performansının artırılması, objektiflik ve görevlendirilmiş kişi ve seçimle gelmiş kişiler arasındaki ilişki bir yönetim kültürü olarak yorumlayabiliriz.

Belediyelere pay aktarma sistemi havuzunun, makro ekonomik açıdan risk ve bazı yetki sorunları taşısa da temel olarak saydamlık içerdiği ve tahmin edilebilir nitelikte olduğu belirtilmektedir. Özellikle bu payların dağıtımında takdir yetkisi kullanımının yatay olarak bir dağıtıma dayandığı ve bu nedenle bir durağanlığa ve yetki kullanımcılığına ya da kayırmacılığa neden olduğu açıklanmaktadır.

Raporda yeni bütçe yönetimi ve yasa taslağı içinde bazı konular belirtilmektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası organik bir bütçe yasası taslağı yaklaşımı içermesine rağmen, diğer düzenlenmemiş yasaların bazı istisnalar içerebildiğini ve bunların bütçe üzerinde bir maliyetlerinin olacağı belirtmektedir.<sup>485</sup> Burada açıklanmak istenen aslında saydamlık uygulamalarının bağlı olarak şekillenebileceği, fakat farklı alanlardaki tüm uygulamaların birbiriyle uyumlu olma zorunluluğudur.

Raporda bu uyumsuzlukların giderilmesi amacıyla Türk bütçe sisteminde “amaçlanmış raporlar” adı altında şu açıklamalar yapılmaktadır.<sup>486</sup> Özellikle 5018 sayılı Kanunun bu konuda birçok yenilik getirdiği belirtilmiş ve bu yenilikler raporda şu şekilde özetlenmiştir.<sup>487</sup>

- i. Merkezi hükümet bütçesinin kapsamı genişlemektedir. Önceki sistemin döner sermayeler, fonlar, sosyal güvenlik kurumları gibi kurumları içerdiği fakat yeni Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılması kanununun bu tür uygulamaların tamamını kaldırmasına rağmen merkezi hükümet bütçesinin kapsamının genişletildiği ifade edilmektedir.<sup>488</sup>
- ii. Orta vadeli bir bütçeleme sistemi uyumu söz konusudur. Raporda bu uygulamanın yıllık bütçe uygulaması yerine orta vadeli bir bütçeleme sistemi çerçevesinde yapıldığı belirtilmektedir.<sup>489</sup>

<sup>485</sup> Aynı, s.12.

<sup>486</sup> Aynı, s.13.

<sup>487</sup> Aynı, s.13.

<sup>488</sup> Aynı, s.13.

<sup>489</sup> Aynı, s.13.

- iii. Performans bütçeye dayalı bir kalkınma öngörülmektedir. Uygulanan bütçe ekonomik ve fonksiyonel çıktıları kullanırken Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılması çıktı ve girdilere dayanan daha çok programsal ve bütçe amaçlarının yeniden uyumlaştırılmasını gerekli kılan performans bütçeyi kabul etmektedir.
- iv. Son olarak, bütçe yönetiminde daha çok yetkilerin devredildiği bir sistem amaçlanmaktadır. Uygulanan bütçe hazırlık, görüşülme ve uygulama aşamalarında merkezi hükümetin zayıf bir kontrolüne dayalı sistem içerirken yeni uygulanacak sistem bütçe başkanlıkları ya da bütçe dairelerinin bütçenin değerlendirilmesi ve hesaplanmasında kontrolü ele aldıklarını belirtmektedir. Harcamacı kuruluşlar kendilerinin iç kontrol sistemlerini geliştirip kontrol araçlarını sonraki yardımları almada kendi performanslarına bağlı olarak talep edebileceklerdir.<sup>490</sup>

Raporda bütçe süreciyle ilgili kurumlar hakkında şu açıklamalar yapılmaktadır. Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma yasasının bütçe yönetimi sistemini geliştireceğini, fakat üç kurumun bu sürece müdahalesinin devam edeceği de belirtilmektedir. Bu kurumlar başında Maliye Bakanlığının geldiği ve bu kurumun bütçenin hazırlık, yürütme, hesap verme, raporlama ve gelirlerin yapısı gibi konuların tamamında ana sorumluluğu alacağı belirtilmektedir. Hazinesinin nakit ve borç yönetiminde, kamu iktisadi kuruluşlarında temel sorumlulukları alacağı belirtilmektedir. Fakat raporda dile en önemli nokta, bu kurumlar arasındaki yakın ilişkinin 2000 yılında yayınlanan IMF İyi Uygulamalar Tüzüğünde tartışılmış sonuçta kurumsal düzeyde sorumlulukların karşılıklı olarak yayıldığı fakat bu duruma rağmen bir politika belirleme sürecinin kurumlarda etkinliğinin hala kaldığını belirtilmektedir.<sup>491</sup> Ayrıca 2000 yılından beri bütçenin kapsamının genişlediği fakat merkezi hükümet kurumlarının tam olarak bu uygulamaları tamamlamadığı belirtilmektedir.

---

<sup>490</sup> Aynı, s.13.

<sup>491</sup> Aynı, s.13.

Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması başlığı altında belirtilmesi gereken en önemli nokta, yolsuzluk karşıtı kamu görevlilerinin davranış tüzüğüdür. Yani, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu devlet memurlarıyla ilgili temel düzenlemeleri içermesine rağmen 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmektedir.

5176 sayılı Kanun, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dâhil tüm personeli kapsar şeklinde belirtilmiştir.<sup>492</sup> Raporda ayrıca, bakanlıklarda oluşturulacak disiplin kurullarının halk tarafından yapılan şikâyetleri değerlendireceği, kamu etik kurumunun bir memura karşı herhangi bir kararını açıklayacağını, fakat bu uygulamanın çok yeni ve henüz denenmemiş olduğu da belirtilmektedir.

## **2.2.Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması**

Bu konuda raporda belirtilen ilk önemli tespit mevcut uygulamanın açık fakat dağınık ve parçalı bir yapıda olduğudur. Bütçenin geniş kapsamda yıllık yatay bir artırımcılığa dayandığı fakat daha sonra çok yıllık bütçe uygulamasına başladığı ve devam ettiği de belirtilmektedir.

Raporun bu bölümünde belirtilen en önemli nokta Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma Yasasının tam olarak uygulandığı zaman bütçe hazırlık sürecindeki mevcut sistemdeki asıl zayıflığın ortadan kalkabileceğini belirtmektedir.<sup>493</sup> Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma Yasasında bütçe anlayışı devletin uygulayacağı politikaları ulaştırmaya odaklanacak bir bütçeyi esas

<sup>492</sup> <http://www.memurlar.net/haber/7177/>, (Erişim Tarihi: 28.08.2006).

<sup>493</sup> Aynı, s.18

almaktadır. Bu anlayışta bütçe üretim emirlerini almış her bir harcamacı kuruluşun stratejik planlarının taslağına dayalı formüle edilmiş bir yapı olarak tanımlanmaktadır. Desteklenen belgelerin sayısı aynı zamanda kamu maliyesi saydamlığının miktarını artıracak bütçe belgesini de içermelidir. Sistem bütçe hazırlanmasında yer alan farklı kuruluşların arasındaki ilişkinin güçlü olmasını da sağlayacak biçimde olmalıdır. Raporda uluslararası alanda en iyi uygulamanın tek bir kurumun bütçe hesaplanması sürecini kontrol altında tutmasının iyi olduğunu fakat farklı istisnai uygulamaların da olduğu belirtilmektedir.<sup>494</sup>

Türkiye’deki bütçe süreci 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma Yasasının üçüncü maddesine dayalı olarak raporda şu şekilde gösterilmektedir,

**Tablo 22:Türkiye’de Bütçe Süreci**

<b>Son Tarih</b>	<b>Uygulamalar</b>	<b>Yasal Temel</b>
Mayıs	Devlet Planlama Teşkilatı bütçe hazırlama rehberinde makro ekonomik taslağı sunar	
Mayıs Sonu –Haziran 15	Orta vadeli harcama programı Merkez Bankası tarafından onaylanmış olarak Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanır.	Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma yasasının 16. maddesi
Haziran Sonu	Orta vadeli harcama programı Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp ve Yüksek Planlama Kurulundan onay alınarak, bütçe hazırlama rehberi ve çağrısı, yatırım planları ve yatırım harcamaları rehberi Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanır.	Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma yasasının 16. maddesi
Temmuz Sonu	Bakanlıklar kesin olmayan bütçe amaçlarını hazırlayıp Maliye Bakanlığına yatırım harcamalarını ise Devlet Planlama Teşkilatı	Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma yasasının 17. maddesi

<sup>494</sup> Aynı, s.18.

	yollarlar	
Ağustos-Eylül	Bakanlıklar kesin olmayan bütçelerinde yatırım harcamaları için Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı arasında görüşmeler	Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma yasasının 17. maddesi (tam olarak özel bir tarih belirtilmemesine rağmen)
Ekimin birinci haftası	Yüksek Planlama Kurulunca makroekonomik göstergelerin tamamlanması	Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma yasasının 18. maddesi
Ekim 17 (En Geç)	Devletin taslak bütçesinin Bakanlar Kurulunda görüşülmesi	Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma yasasının 18. maddesi
Ekim 17	Devlet bütçesi tasarısının Parlamente'ye sunulması	Anayasanın 162. maddesi ve Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma yasasının 18. maddesi
Mali yılın başlamasından önce	Bütçenin resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmesi	Anayasanın 162. maddesi
Merkezi Hükümet Bütçesinin basımından sonra 15 gün	Kamu yatırım harcamalarının resmi gazetede yayınlanması	Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma yasasının 19. maddesi

**Kaynak:** <http://www.memurlar.net/haber/7177/>, Erişim Tarihi:28.08.2006

Raporda bütçe yargısının kontrolünün açık olması kavramı içerisinde mali kontrol ve nakit yönetimi yer aldığını belirtmektedir. Ayrıca kamu görevlileriyle ilgili tazmin sisteminin çok fazla karmaşık ve saydam olmadığı belirtilmektedir.<sup>495</sup>

Vergi yönetiminin bağımsızlığı ve iç kontrol sisteminin açıklığı sağlanmasında yapılan otomasyon çalışmalarının gelir yönetimini hızlandırdığı fakat gelir yönetiminin tam anlamıyla oluşturulmadığı belirtilmektedir.<sup>496</sup> Ayrıca, ulusal gelir idaresini dış müdahalelerden koruyacak açık bir sisteme sahip olmadığı belirtilmektedir. Fakat bir bağımsızlık yapısının oluşturulmaya çalışıldığı da raporda dile getirilmiştir. Bu otonomun 2005 yılının sonundaki yeni vergi kanunu sayesinde artmaya başladığı ifade edilmektedir.<sup>497</sup>

<sup>495</sup> Aynı, s.23.

<sup>496</sup> Aynı, s.23.

<sup>497</sup> Aynı, s.23.



Bütçenin yasama yönüyle ilgili olarak raporlama ve hesap verilebilirlik açısından 2004 yılından beri yıllık genel ve katma bütçeli kuruluşlar raporlarını 2001 yılındaki devlet mali istatistik yönergesine göre yayınlamakta olduğu fakat bütün kurumlar bunu yapmasına rağmen sadece parlamentoda genel ve katma bütçelerin onaylandığı belirtilmektedir.<sup>498</sup>

Raporlama sisteminde tamamında olmasa bile bazı eksik ve zayıflıkların ileriki bütçe dönemlerinde ortadan kalkacağı bildirilmektedir. Bunun dışında bütçe sürecindeki parlamento denetiminin bütçe yapısının karmaşıklığı ve bütçe dışı uygulamalar tarafından bütçenin ancak kapsadığı alan kadar bir denetimin söz konusu olduğu belirtilmektedir.<sup>499</sup>

Sonuç odaklı bütçe ve raporlama konusunda bütçe sisteminin şu an çıktısı ve girdiler açısından tartışmalı bir kapsamı olduğu fakat bu uygulamanın performansa dayalı hale getirilmesi için çalışmaların olduğu raporda ifade edilmektedir. Günümüze kadar bütçe uygulamasının çıktılara odaklanmış bir uygulama olduğu ve devletin öncelik ve amaçlarına ulaşmadan çok temel olarak bütçenin geri dönüşlerini içerdiği ve bunu amaçladığı belirtilmektedir.<sup>500</sup> Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma Yasasındaki amaçlanan ise, devletin amaçlarına ulaşmak, ihtiyacını karşılamak, çıktı, girdilere odaklanmış performans temelli bir bütçe oluşturmaktır. Bunu oluşturmak için temel olarak kullanılacak olan araç, kamu kurumlarının stratejik kalkınma planlarına dayalı harcamaları ve bu kamu harcamaları yoluyla uygulamanın gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir. Bu uygulama için yedi farklı pilot kurum kalkınma stratejik planları için seçilmiştir.<sup>501</sup> Şimdiye kadar dört kurum stratejik planlarının ilk taslaklarını teslim etmişlerdir. Bu kurumların çalışmalarının uygulamanın başladığını gösterdiği raporda ifade edilmektedir.

### 2.3. Bilginin Kamuya Açık Olması

Raporda bu konuyla ilgili olarak ilk belirtilen bütçe belgesinin kalitesi ve kapsamıdır. Bu anlamda merkezi hükümetin bütçe belgesinin mali uygulamalar

<sup>498</sup> Aynı, s.24.

<sup>499</sup> Aynı, s.25.

<sup>500</sup> Aynı, s.26.

<sup>501</sup> Aynı, s.26.

kapsamının kurallara bağı sınırlandırmaları olduğu fakat Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma Yasasında bütçe kapsamının giderek artacağı da ifade edilmektedir.<sup>502</sup> Mevcut uygulamada bütçe belgesi bütçe dışı fonları, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli kuruluşları ve bakanlık fonlarını kapsamamaktadır.<sup>503</sup> Diğer bir konu gelecek yıl bütçe tahminleridir. Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılma Yasasında bu uygulamanın daha da geliştirileceği belirtilmektedir. Yani mevcut bütçe uygulaması genel devletin kapsamın bağı olarak geçmiş iki yılın ve gelecek iki yılın bütçe gelir ve harcamalarını da gerekli kılacaktır.<sup>504</sup>

Raporda bütçe dışı mali uygulamaların ele alınışıyla ilgili olarak gelişmelerin olduğu fakat bunların zayıf olduğu belirtilmektedir. Ayrıca gerekli mali hesaplamalar ve borçlarla ilgili bilgilerin merkezi hükümet borç raporları üç aylık bir dönemde Hazine tarafından yayınlanmakta olan raporlardır. Bu raporlar üç aydan daha az bir sürede yayınlanmakta ve bu raporlar Hazine Müsteşarlığının sayfasında yayınlanmaktadır. Fakat devletin mali bilgileri yayımlanmamaktadır.<sup>505</sup> Ancak bu bilgilerin 2006 yılından itibaren bütçe yasasında ek olarak ter alacağı ayrıca belirtilmektedir.

#### **2.4. Ulusal Denetim ve İstatistik Organlarının Bağımsız Olması**

Bütçe verilerine olan güvenilirlik gelişmektedir fakat ana mali hesaplamaların çıktılarıyla bütçeleme arasında farklılıklar kamuya açıklanmamaktadır. Özellikle önceki bütçe uygulamalarındaki verilerin kanıtlanabilir ve güvenilir verileri içermediği belirtilmektedir.<sup>506</sup> Ayrıca önceki sistemin yıl içerisinde bile özellikle sosyal güvenlik maliyetleri ve otomatik personel ödemelerinde bir serbestlik sağladığı raporda söylenmektedir. Bu duruma örnek olarak 2002 yılının seçim yılı olması nedeniyle yinelenen harcamaların hedefin %15 üstünde gerçekleştiği yatırım harcamalarının ise hedeften %20 daha fazla yapıldığı örnek olarak verilmektedir. Diğer bir sorun ise bütçeden ya da program hedeflerinden yapılan sapmaların bütçede analiz edilememesidir. Fakat bu sapmalar Maliye Bakanlığının basın

<sup>502</sup> Aynı, s.26.

<sup>503</sup> Aynı, s.26.

<sup>504</sup> Aynı, s.26.

<sup>505</sup> Aynı, s.27.

<sup>506</sup> Aynı, s.28.

açıklamalarında yer almaktadır.<sup>507</sup> Bu uygulama sonucunda bütçe rakamlarında meydana gelen farklılıklar aşağıdaki tablo ile açıklanmıştır.

Mali raporlarda ya da bütçede mali politikaların hesaplarını açıklayan ifadeler yer almamaktadır. Bunun dışında raporda muhasebe sisteminin nakit peşin ödemeleri ve onaylanmış harcamaları arasındaki tutarsızlık ya da farklılıkları için denge olarak tüzüğe bağlı bir uygulama olmasına rağmen bu uygulamanın görünürde nakit temelli olduğu söylenmektedir.<sup>508</sup>

Temel muhasebe sistemi genellikle yerindedir. Fakat nakit dengesi altında ve belirtilen kalemlerin arasında farklılıklar bulunmaktadır. Raporda bu durumun en çok ortaya çıktığı ve bunun nedenin de bütçe uygulamalarının denetlenmiş nakit temeline dayalı olarak tutulmuş olması gösterilmektedir.<sup>509</sup>

Raporda yapılanma sürecinin mali yönetim sisteminin kalkınmasında bir noktaya ulaşmış olduğu söylenmektedir. Ancak, vaktinde ödenmemiş borçların merkezi hükümetin bilgisi olmadan hala düzenlenebiliyor olduğu da raporda bir eksiklik olarak belirtilmektedir.<sup>510</sup> Raporda bu uygulamanın olmasının nedeni olarak Hazinesinin mal ve hizmetlerin faturasından daha çok kamu kurumlarının nakit harcamalarını yayınlamaktadır. Hazine bu durumda harcamacı kuruluşların yükümlülüklerini denetleme ya da sağlamalarının kontrolünü yapamamaktadır. Burada şu açıklamayı yapmak faydalı olacaktır. Raporda bu uygulamaların eksik yapılmasında aslında mali performans anlayışının Türk Mali Sisteminde yeni yeni oturmaya başlamasının eksiklikleri anlatılmaktadır. Raporda bu kavram ara sıra kullanılsa da özellikle bu konuya değinilmesi faydalı olurdu.<sup>511</sup>

Bilginin sağlanması ve sürekliliği açısından dört bilgi teknoloji sisteminin geliştirilmiş olduğu raporda belirtilmektedir. Bunlar,

- i. say2000i (Ödemeler, Muhasebe ve Raporlama Sistemi)

---

<sup>507</sup> Aynı, s.28.

<sup>508</sup> Aynı, s.29.

<sup>509</sup> Aynı, s.29.

<sup>510</sup> Aynı, s.29.

<sup>511</sup> Aynı, s.29.

- ii. BYES (Bütçe Yönetim Bilgi Sistemi)
- iii. VEDOP-II (Vergi Daireleri Ortak Programı)<sup>512</sup>
- iv. Borç Yönetim Sistemi

Bu kalkınma memnuniyet verici gözükse de, bu sistem tam anlamıyla tüm anahtar roldeki kurumları kapsamamaktadır. Özellikle say2000i sisteminin borç yönetimiyle arasında otomatik bir ilişki yoktur.<sup>513</sup>

Sonuç olarak bu açıklamalardan sonra IMF bu raporda şu konu başlıklarıyla ilgili yorum yapmıştır:

i. 2000 yılında yayınlanan ilk mali saydamlık raporunda belirtilen eksiklikler 2000–2001 krizi sorumluluğunda gerekli otoriteler tarafından ekonomik ve yapısal reformlar olarak ciddi bir biçimde ele alınmıştır. 2000 yılındaki eksiklikler raporda bütçenin kapsamı, yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerin yönetimindeki eşit olmayan bir taslak, bütçe sorumluluğunun yerine getiren çok parçalı kurumlar ve yıllık bütçe değerlendirmesinde rehber niteliğindeki orta vadeli harcama taslağının bulunmaması. Fakat 2002 yılından itibaren bu alanlarda düzenlemeler başlamıştır.<sup>514</sup>

ii. 2002 yılından beri olan düzenlemelerde, Türkiye mali saydamlık endeksinde belirtilen uygulamaları yapmaya devam etmiştir. Özellikle bu uygulama yasal taslağın yeniden gözden geçirilmesi şeklinde olmuştur.<sup>515</sup>

iii. Yasal taslağın kademe kademe uygulamaya konması artmış saydamlığın önemli derecede uygulamalarda öne çıkmasını sağlamıştır. Bu uygulamalarda öne çıkan başlıklarda şunlar olmuştur. Devlet İhale Kanununun oluşturulması ve kayıt altına alınması, yarı mali işlemlerin yediden düzenlenmesi, sorumlulukların

<sup>512</sup> VEDOP II Projesi, Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından VEDOP birinci aşama çerçevesinde otomasyona geçirilen 22 ildeki 153 Vergi Dairesi ve 5 Defterdarlık'a ilaveten; Halen otomasyona geçmemiş bulunan 81 ildeki 125 Vergi Dairesi, Küçük illerde Defterdarlık binaları içinde, büyük illerde ise ayrı binalarda bulunan Takdir Komisyonu Başkanlıkları, Defterdarlığa bağlı Vergi Denetmenleri büro başkanlıkları ve Gelir Müdürlükleri ile Ankara Vergi İstihbarat Merkezi, 6 ildeki Bölge Müdürlükleri ve Bölge Müdürlüklerine bağlı illerdeki Vergi Denetmenleri Birim Başkanlıkları dâhil olmak üzere 579 gelir idaresi birimi otomasyon kapsamına alınmıştır. <http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/faalrap2000uygvedop2?OpenPage>, (Erişim Tarihi: 1.09.2006).

<sup>513</sup> Aynı, s.30.

<sup>514</sup> Aynı, s.32.

<sup>515</sup> Aynı, s.32.

izlenmesiyle ilgili yasal bir yapının oluşturulması, 2006 yılı bütçesinin orta vadeli harcama stratejisini kapsamı.

iv.Bu sürecin gerçekleşmesine rağmen, Türkiye farklı alanlarda saydamlık tüzüğünün bazı gereklerini hala yerine getirememektedir ve bundan başka reformların uluslararası standartlara göte yapılması gerekir<sup>516</sup>

v.Daha da özde reform gündeminde ileriye çıkan, Türkiye'nin yasal çevresinin mevcut özelliklerinde olan belirsizliklerin seviyesinin azaltılmasına ihtiyacı olduğu söylenmektedir.<sup>517</sup>

### 3. TÜRKİYE'DE BÜTÇE VE BÜTÇE SAYDAMLIĞININ ÖLÇÜLMESİ

Bu başlık altında bütçe saydamlığın ölçülmesinin teknik olarak ne olduğu nasıl ve ne şekilde ölçülmeye çalışıldığı ve daha önce farklı araştırmacılar tarafından yapılan ölçme sonuçları ortaya konulacaktır. Daha sonra örnek bir model uygulaması yapılacaktır.

#### 3.1.Türkiye'de Mevcut Bütçe

Her şeyden önce mali istikrarı sağlamak amacıyla ülkemizde son yıllarda kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları yoğunluk kazandığını ve birtakım yasal ve idari düzenlemeler yapıldığını söyleyebiliriz. Ancak yapılan yasal düzenlemelerin istenilen sonuçları doğurabilmesi için sorunların kaynağının bilinmesini ve bu sorunların çok iyi analiz edilmesini gerektirmektedir.<sup>518</sup>

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artırılması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sistemi gerektirmektedir. Yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğu ile yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi ve kamu

<sup>516</sup> Aynı, s.33.

<sup>517</sup> Aynı, s.33.

<sup>518</sup> “ Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Türkiye Açısından Değerlendirme”, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, (Ankara, Nisan 2005), s.32.

hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca uygun yönetsel yöntemlerin de yerleştirilmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın memnuniyetini temel alarak, hizmet kalitesine ve sonuçlara hedeflenmiş kamu yönetiminin etkinliği ve güvenilirliğinin sağlanması amaçlanmaktadır.<sup>519</sup>

Bunların dışında Türkiye’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması gereğini ortaya çıkaran gelişmeler olmuştur. Burada devletin mali saydamlığı konusunda çok önemli bir noktayı belirterek başlamak gerekmektedir. Bu nokta bütçenin toplumların iktisadi ve sosyal mücadelelerinin temelinde yatan belge olma özelliğidir. Birinci bölümde çok geniş olarak açıkladığımız bu konu, tarih boyunca iktisadi ve siyasi rejimleri totaliterlikten demokrasiye doğru gelişimlerinde ve yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım haklarının kurallara bağlanmasında birer sosyal sözleşme fonksiyonu görevini yerine getirmiştir. Demokratik toplumlarda sosyal sözleşme niteliği taşıyan bütçeler aynı zamanda bir yetki devri içermektedir. Günümüzde bu yetki devri ulus adına onu temsilcisi parlamentonun bütçeyi onaylaması suretiyle icra organına kaynak bulmaya ve harcama yapmaya yetki vermesi şeklinde kendisini göstermektedir. Buna karşılık icra organı devraldığı bu yetkinin siyasi ve hukuksal sorumluluğu ile karşı karşıyadır. Mali politikaların uygulanmasında çok önemli olan bütçelerin bu önemli özelliğinin onların aynı zamanda saydam olmaları ile de yakın ilgisi vardır.<sup>520</sup>

Toplumdan alınan kaynakların nasıl ve nereye kullanıldığının hesabının verilebilmesi bu sosyal sözleşmenin en önemli unsurudur ve her alanda olduğu gibi bu hesabın kaynakları tasarruf edenler tarafından en iyi biçimde verilebilmesi, öncelikle toplumun bu konuda doğru bir biçimde bilgilendirilmesini gerektirmektedir.<sup>521</sup>

Yasama organının hükümete gelecek dönem içinde kamuya kaynak aktarma ve bu kaynakları öncelikleri belirlenerek projeler arasında dağıtma yetkisini verdiği bütçe yasası, aynı zamanda yasamanın yürütme üzerindeki siyasal denetimini yaptığı en önemli araçtır. Kurumsal çerçeve, siyasi sorumlulukla yönetsel sorumluluk ve

<sup>519</sup> Aynı, s.32.

<sup>520</sup> Aynı, s.33.

<sup>521</sup> Aynı, s.33.

hiyerarşik yapının ortaya konulması açısından önemlidir. Kurumsal çerçevenin ortaya konması, parlamenter demokrasiyle yönetilen bir devlette hizmetin üretilmesi sürecindeki yetki devrini ve kontrol mekanizmasını göstermesi bakımından ayrıca önem taşımaktadır.<sup>522</sup>

İyi bir bütçe sistemi, makro ekonomik istikrarı sağlama, kaynak dağıtımında etkinliği ve hizmet üretiminde verimliliği sağlama ve hesap verme hedeflerini içeren, bunun işleyişini kuran ve hedeflere ulaşan bir bütçe sistemidir. Türkiye’de bütçenin kapsamı yeni yasal düzenlemelerle genişletilmeye çalışılsa da hala dar olup, kamu tarafından dağıtılan kaynakların bir bölümünü kaydetmektedir. Ayrıca, mevcut kapsam içinde dahi bütçenin anılan hedeflere ulaşmada yetersiz kaldığı da görülmektedir.<sup>523</sup>

Mevcut bütçe sistemimizin 2001 li yıllara kadar işleyiş yapısı, 1980’den sonra yaşanan ekonomik ve siyasi dönüşümleri oluşturacak yeniden yapılandırmayı sağlayamamasının olumsuz sonuçlarını somut bir şekilde yansıtmaktadır. Bu dönem süresince uygulanan kamu mali politikalarda bütçe sistemini daha karmaşık ve bilgi üretmeyen bir yapıya sahip olduğunu söyleyebiliriz. Bu yüzden, bütçe niteliğinde olan veya bütçeden kaynak kullandığı için bütçeyle ilgisinin kurulması gereken önemli miktardaki bir kamusal harcama büyüklüğü bütçe sistemi dışında şekillenmeye başlamış ve kamusal kaynaklar üzerindeki kontrol etkinliği bütçenin dışına çıkmıştır.<sup>524</sup> Bu uygulamanın olması kamu harcamalarının etkinliğinin azalması anlamının yanında asıl yetki devrinde bu yetkiyi halk adına kullanan siyasi otoritenin sözleşme kurallarını açık olarak ihlal etmesi anlamına gelmektedir. Bu uygulama bir suçtur. Suç olduğu için bir ceza karşılığı da olmalıdır. Örneğin Türkiye, bu tür uygulamaların sonucunda yabancı sermayenin ülkeye geliş hızındaki azalmayla bu cezasını ödemektedir. Çünkü yabancı sermaye için bir ülkenin mali saydamlık endeksinin yayınlanması bile artık yeterli değildir. Bu oranın yüksek olma

---

<sup>522</sup> Aynı, s.34.

<sup>523</sup> Aynı, s.34.

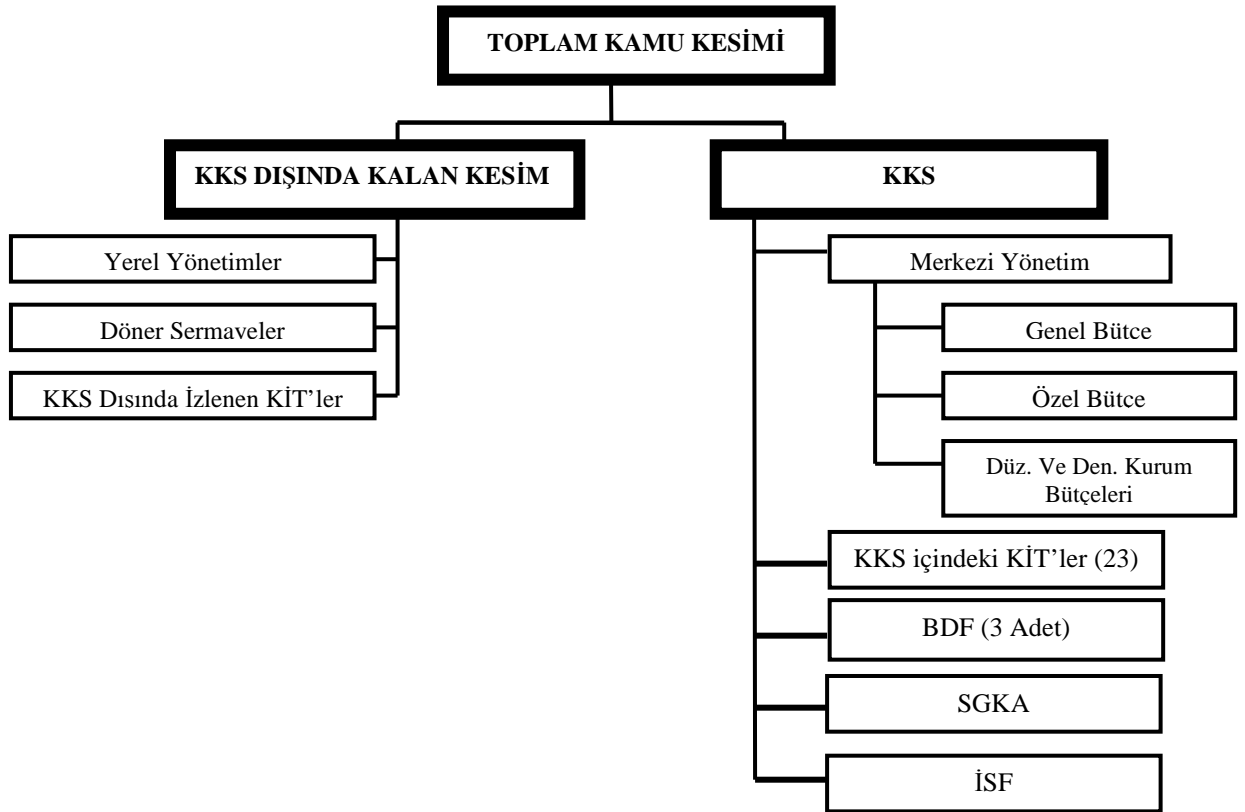
<sup>524</sup> Aynı, s.34.

şartı da aranmaktadır. Türkiye'deki kamu kesimi organizasyonunu şu şekilde gösterebiliriz,<sup>525</sup>

---

<sup>525</sup>“Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazla Performans Kriterleri Hakkında Not”, [www.hazine.gov.tr/stat/kksd/KKS-Aciklama\\_Notu\\_2006.pdf](http://www.hazine.gov.tr/stat/kksd/KKS-Aciklama_Notu_2006.pdf), (Erişim tarihi: 07.09.2006).



**Tablo 24: Türkiye’deki Kamu Kesimi Organizasyonunu**

**Kaynak: “Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazla Performans Kriterleri Hakkında Not”,** [www.hazine.gov.tr/stat/kksd/KKS-Aciklama\\_Notu\\_2006.pdf](http://www.hazine.gov.tr/stat/kksd/KKS-Aciklama_Notu_2006.pdf), (Erişim tarihi: 07.09.2006).

Tablo incelendiğinde Konsolide Kamu Sektörü (KKS) çeşitli alt bileşenlerden oluşmaktadır. Buna göre; Merkezi Yönetim Bütçesi, Bütçe Dışı Fonlar, Sosyal Güvenlik Kuruluşları, İşsizlik Sigortası Fonu, KKS kapsamında izlenen Kamu İktisadi Teşebbüsleri KKS’yi oluşturan, performans kıstasları kapsamında izlenen unsurlardır. Bu kavramları açıklayacak olursak,

- Merkezi Yönetim Bütçesi: KKS kapsamında faiz dışı fazla ve faiz dışı harcamalara ilişkin performans kriterleri açısından bütçe gelişmeleri izlenmektedir. Bilindiği üzere, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile bütçe türleri ve bütçenin kapsadığı kuruluşlar açısından uluslararası kamu maliyesi

kavram ve standartlarına uyum sağlanması yönünde önemli değişiklikler yapmıştır. Bu kapsamda 1.1.2006 tarihinden başlamak üzere Konsolide Bütçe tanımı yerine Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler (I Sayılı Cetvel), Özel Bütçeli İdareler (II Sayılı Cetvel) ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumları (III Sayılı Cetvel) içeren Merkezi Yönetim Bütçesi (MYB) tanımına geçilmiştir. Bu nedenle birleştirilmiş 3 üncü ve 4 üncü gözden geçirme çalışmaları kapsamında konsolide bütçe rakamları esas alınarak tespit edilen faiz dışı fazla (FDF) performans kriterlerinin, konsolide bütçe MYB rakamları ile kurumsal bazda ilişkilendirilmesi yapılarak Eylül 2006 ve Aralık 2006 tarihleri için yeni performans kriteri rakamları belirlenmiştir.

- Bütçe Dışı Fonlar: Önceki yıllardaki gibi KKS kapsamında FDF performansları izlenen bütçe dışı fonlar (BDF) Özelleştirme Fonu, Savunma □ anayi Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'dur.

- Sosyal Güvenlik Kuruluşları: Emekli Sandığı (ES), Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Bağ-Kur (BK) performans kriterleri açısından FDF ve faiz dışı harcama performansları izlenen sosyal güvenlik kuruluşlarıdır.

- İşsizlik Sigortası Fonu: KKS kapsamında olup faiz dışı fazla hedefleri kapsamında İşsizlik Sigortası Fonunun (İSF) da mali performansı izlenmektedir.

- Kamu İktisadi Teşebbüsleri: KKS performans kriterleri kapsamında izlenen kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) sayısı özelleştirme nedeniyle yıldan yıla değişebilmekle beraber 2006 yılı itibarıyla kapsamda 23 KİT bulunmaktadır. Söz konusu KİT'ler; TTK (Türkiye Taşkömürü Kurumu), TŞFAŞ (T. Şeker Fabrikaları), TMO (Toprak Mahsulleri Ofisi), TEKEL (Tütün), TCDD, BOTAS, TEDAŞ (Elektrik Dağıtım), EÜAŞ (Elektrik Üretim), TETAŞ (Elektrik Ticareti), EİAŞ (Elektrik İletim), TPAO (Türkiye Petrolleri A.O.), Eti Maden İşletmeleri, MKEK (Makine Kimya Endüstrisi Kurumu), TKİ (Türkiye Kömür İşletmeleri), ÇAYKUR, DHMİ (Devlet Hava Meydanları İşletmesi), PTT, PETKİM, THY, TİGEM (Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü), KIYEM (Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri Genel Müdürlüğü), TDİ (Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.) ve DMO (Devlet Malzeme Ofisi)'dir.

Mevcut bütçedeki düzenlemeler kamusal faaliyetlerin bir bölümünü kapsamaktadır. Bütçe dışında olmakla birlikte kamu harcaması niteliğinde olan harcamaların bütçe ile ilgisini kurmak yine de zor olmaktadır. Bütçe dışında kalan faaliyetler uygulama aşamasında bütçe sürecine tabi olmadıkları gibi denetim aşamasında da Sayıştay denetiminin dışındadır. Söz konusu durum, kamuda kaynakların etkin kullanımının değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır.<sup>526</sup>

Türkiye de bütçenin kamu faaliyetlerinin toplumsal refah üzerindeki etkisini, kamu faaliyetlerinin ölçülebilir çıktılarını ve faaliyetlerde kullanılan aynı kaynakların bilgilerini tam olarak kapsadığı söylenemez. Fakat yeni düzenlemelerle bu uygulamanın sonuçlarının ne olacağı görülecektir.<sup>527</sup>

Bu bilgilerin bütçe kapsamında olmamasının sonuçları şu şekilde olmaktadır<sup>528</sup>: Birinci olarak, faaliyetlerin etkisinin bilinmemesi etkinliğin hedeflenmediğini göstermektedir. İkinci olarak, faaliyet sonuçlarının ölçülebilir çıktılarla ifade edilmemesi, hizmette verimliliğin hedeflenmediğini ve aynı kaynakların maliyetinin bilinmemesi ise bu kaynakların yönetilemediğini göstermektedir.

Saydamlık; bütçenin işleyişi, bu işleyişte ortaya çıkan eksiklikler ve yanlışlıklar, sorumsuz harcama ve işlemlerin ortaya çıkmasına ve bir kısım işlemlerin gizli kalmasına ama asıl önemlisi, olduğundan farklı görünmesine yol açmaktadır.<sup>529</sup> Bu uygulama siyasi otoritenin bütçe harcamalarında objektiflikten uzaklaşmasını sağlamaktadır. Bütçe, merkezi hükümetin tüm faaliyetlerini kapsamalı ve açıkça göstermelidir. Bu bütçe saydamlığının sağlanmasının en temel kuralıdır.

Sonuç olarak kamu yönetim anlayışında meydana gelen değişimle birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının sayı, nitelik ve teşkilatlanmasına bağlı olarak önemli değişiklikler yasal düzenlemelere bağlı meydana gelmiştir.

---

<sup>526</sup> Aynı, s.35.

<sup>527</sup> Aynı, s.35.

<sup>528</sup> Aynı, s.35.

<sup>529</sup> A.g.e. s.35

## 3.2. Türkiye’de Bütçe Saydamlığının Ölçülmesi

### 3.2.1. Bütçe Saydamlığının Ölçülmesi, Tanımı ve Türkiye’de Farklı Bütçe Saydamlığı Ölçme Yöntem ve Sonuçları

Bütçe saydamlığın ölçülmesi tanımının bazı açıklamalar bütününden oluştuğunu söyleyebiliriz. Şöyle ki, kamu açıklarının ülkelerin gerçek mali pozisyonunu ve yükümlülüklerinin gereği gibi ölçmemesi ve yayınlanmaması o ülkelere akacak fonların risk primini yükseltmektedir. Alacaklıların bir kriz olasılığını önceden göremeyip, ona göre tedbir almamaları önlerindeki en büyük engel olarak görülmeye başlanmış ve bunun sonucunda da uluslararası kurumlar 1990 lı yılların sonuna doğru yeniden yapılanmaya başlamışlardır. IMF ve Dünya Bankası tarafından bu süreçte veri yayınlama ve gözetim standartları yeniden tanımlanmıştır.<sup>530</sup> Bu standartlara uyulup uyulmadığının IMF ve Dünya Bankası yetkililerince ayrı ayrı veya birarada değerlendirilmesi sonucunda yayınlanan raporlara “ ROSCs – Reports on Standarts and Codes / Standart ve Kodlar Gözlenmesi Raporları “ adı verilmektedir. Bunlar 3 alanda 12 standart ve kod sistemini (ROSCs) kapsamaktadır. Bu alanlar Politika Saydamlığı (policy transparency), Mali Sektör Düzenleme ve Denetimi (financial sector regulation and supervision ) ile Piyasa Güvenilirliği (market integrity) alanlarıdır.<sup>531</sup> Bu alanların belirlenmesi için uygulanan yöntemlerden bütçe yasasını kapsayanını “bütçe saydamlığının ölçülmesi” olarak tanımlayabiliriz.

IMF’nin mali saydamlık değerlendirmeleri de bu raporlama alanlarından politika saydamlığı içinde “ mali saydamlık modülü” olarak yer almaktadır. Mali saydamlık modülü “ IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” de öngörülen; rollerin ve sorumlulukların açıklığı, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama sürecinin açıklığı, bilginin kamuoyu tarafından erişilebilirliği ve verilerin güvenilirlik derecesi gibi alanlarda IMF heyetinin ülke otoriteleri ve bağımsız gözlemcilerle

<sup>530</sup> “Mali Saydamlık İzleme Raporu”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Tepav Eprı, (Aralık, 2005), s.12.

<sup>531</sup> Aynı, s.12

yaptığı görüşmeler sonrasındaki kanaatlerinin yer aldığı bir rapor olarak daha sonra kamuoyuna açıklanmaktadır.<sup>532</sup>

IMF Türkiye ile ilgili farklı tarihlerde farklı raporlar hazırlanmıştır. En son yayınlanan rapor 9.Mart.2006 yayınlanmıştır. IMF'in en son raporda neleri açıkladığını daha önce bu bölümde genel olarak açıklamıştık. Fakat IMF in Türkiye ile ilgili raporlarında olumlu sayılacak adımları ve eksiklikleri kısaca şu şekilde sıralamaktadır.<sup>533</sup>

- i. Mali olmayan kamu kurumlarının görev zararları artık bütçede gösterilmektedir. Borç Yönetimi kanununda yapılan değişiklikler bunlara ilişkin bazı geçmiş işlemlerin bütçe dışında yapılmasına imkân vermektedir.<sup>534</sup> Özelleştirmenin yasal çerçevesi açıktır. Özeleştirme gelirlerinin bütçeye yazılması saydam değildir.<sup>535</sup>
- ii. Enerji, tarım ve haberleşme alanında yaratılan düzenleyici kurulların yasal çerçevesi iyileştirilmiştir. Bunların aldıkları kararların maliyet ve faydası konusunda kamuoyu bilgilendirilmemektedir. Bu tür düzenleyici kurum kararlarındaki gecikmeler özel sektör üzerinde ciddi maliyetler ve ileride de devlet üzerine yük bindirebilecek yarı mali işlemler yaratabilir.<sup>536</sup>
- iii. İller bankası yerel yönetimlere yardım etmektedir. Bazı işlemleri saydam değildir.<sup>537</sup>
- iv. Yerel Yönetim Borçlanması bazı izinlere ve sınırlara tabidir. Yerel yönetimler için sınırsız borçlanma riski de bulunmaktadır.<sup>538</sup>
- v. Yeni bir mali yönetim kanunu (5018 sayılı yasa- KMYKK) çıkarılmıştır. Bu yasanın diğer yasalara bir üstünlüğü olmadığı için bu yasaya istisnalar getirilmekte ve bütünlüğü bozulmaktadır.<sup>539</sup>

<sup>532</sup> Aynı, s.13

<sup>533</sup> **Mali İzleme Raporu Şubat 2006 Bütçe Sonuçları**, "Mali Saydamlık; yine ve yeniden... IMF'nin Mali Saydamlık Raporu", (2005), s.14.

<sup>534</sup> Aynı, s.14.

<sup>535</sup> Aynı, s.14.

<sup>536</sup> Aynı, s.14.

<sup>537</sup> Aynı, s.15.

<sup>538</sup> Aynı, s.15.

<sup>539</sup> Aynı, s.15.

- vi. Bu yasa bütçe yönetimine iyileştirme getirecektir. Üç kurum (Hazine, Maliye, DPT) bütçe sürecinde rol almaktadır. Bu da bütçe yönetimini parçalı kılmaktadır.<sup>540</sup>
- vii. Bütçenin kapsamı genişlemiştir. Bazı bütçe dışı fonların sistem dışı kalmasına devam edilmektedir.<sup>541</sup>
- viii. Vergilemenin kurumsal yapısında ilerleme kaydedilmiştir. Vergi sisteminin karmaşık ve takdire dayalı olma özelliği devam etmektedir.<sup>542</sup>
- ix. Kamu görevlilerinin tabi olacağı etik kurallar tanımlanmıştır. Özellikle hesap uzmanlarının görevlerinden ayrıldıktan hemen sonra mükellefler adına Maliye Bakanlığında iş takip etmeleri bu alanda ciddi bir soruna neden olmaktadır.<sup>543</sup>
- x. Bütçe hazırlama sisteminde parçalı ve tek yıla dayalı yapı KMYKK sayesinde düzelecektir. Sistemin içinde mevcut olan özellikle yatırım bütçesi ile cari bütçenin ayrı ayrı kuruluşlarca yapılmasından kaynaklanan zafiyetler devam edecektir.<sup>544</sup>
- xi. Bütçe raporlama sisteminde gelişme kaydedilmiştir. Yeni politikaların getireceği maliyetler konusunda yeterli bilgi verilmemektedir.<sup>545</sup>
- xii. Harcamacı kuruluşlar tarafından girişilen taahhütlerin kaydı yeterince tutulmamaktadır.<sup>546</sup>
- xiii. İç Kontrol sistemi KMYKK tarafından önerilmiştir. Bu konudaki düzenlemelerde eksiklikler vardır.<sup>547</sup>
- xiv. İhale kanunu ile özerk bir Kamu İhale Kurumu yürürlüğe girmiştir. Kamu İhale Kanunu birçok kez değiştirilerek bu alanda istisnalar yaratılmıştır.<sup>548</sup>
- xv. Gelir idaresinde otomasyon iç kontrol sisteminde ilerleme sağlamıştır. İdarenin iç denetim sistemi henüz oluşturulmamıştır.<sup>549</sup>

---

<sup>540</sup> Aynı, s.15.

<sup>541</sup> Aynı, s.15.

<sup>542</sup> Aynı, s.15.

<sup>543</sup> Aynı, s.15.

<sup>544</sup> Aynı, s.16.

<sup>545</sup> Aynı, s.16.

<sup>546</sup> Aynı, s.16.

<sup>547</sup> Aynı, s.16.

<sup>548</sup> Aynı, s.16.

<sup>549</sup> Aynı, s.16.

- xvi. Gelir İdaresinde özerklik düzeyinde ilerleme sağlanmıştır. Bu İdarenin dış etkilerden yasa yolu ile net bir biçimde korunma sistemi oluşturulmamıştır.<sup>550</sup>
- xvii. Mevcut bütçe raporlama sisteminde kamusal faaliyetlerin sonuç ve performanslarına yer verilmemektedir.<sup>551</sup>
- xviii. Yeni KMYKK ile bütçe dokümanlarının içeriğinin kalitesi ve kapsamının iyileşeceği ümit edilmektedir. Bütçe dışı işlemlerin bütçe dokümanlarında gösterilmesinde (vergi harcamaları, garantilerin maliyeti, sosyal güvenlik yükümlülüklerinin bugünkü değeri gibi) zafiyet vardır.<sup>552</sup>
- xix. KMYKK mali verilerin takvime bağlı olarak yayınlanmasını öngörmektedir. Mali verilerin yayınlanma takvimi hala ilan edilmemiştir.<sup>553</sup>
- xx. Bütçe verilerinin güvenilirliği düzelmiştir. Bütçe gerçekleştirmeleri ile hedefler arasındaki sapmanın nedenleri açıklanmamaktadır.<sup>554</sup>
- xxi. Mali yönetim sisteminde gelişme sağlanmıştır. Ödenmemiş yükümlüklerin birikmesinin izlenmesi yapılamamaktadır.<sup>555</sup>

### 3.2.2. Anand Rajaram'a Göre Türkiye'de Mali Saydamlık

Anand Rajaram'ın çalışması 2001 yılında IMF tarafından yayınlanmıştır. Çalışmanın adı "Fiscal Transparency in Turkey, The Practical Consequences and Costs of non-Transparency" dır. Anand Rajaram'ın çalışması Türkiye'nin mali saydamlığını "genel olarak" ortaya koyan bir çalışmadır. Ferhat Emil ile H.Hakan Yılmaz'ın çalışmasının daha kapsamlı olduğunu söyleyebiliriz. Çalışma on altı farklı başlıktan oluşmaktadır. Bu başlıklar Türkiye'deki bütçenin neden saydam olmadığını açıklamalarını içermektedir. Bu başlıklar şunlardır,

---

<sup>550</sup> Aynı, s.16.

<sup>551</sup> Aynı, s.16.

<sup>552</sup> Aynı, s.16.

<sup>553</sup> Aynı, s.17.

<sup>554</sup> Aynı, s.17.

<sup>555</sup> Aynı, s.17.

## II. Başlık: Türkiye Üzerine Biçimlendirilmiş Sonuçlar<sup>556</sup>

78 yılda 57 adet koalisyon hükümetlerinden oluşan kısa süreli siyasi hükümetler Türkiye de vardır. Karar vericilerin kısa ve ileriye görmeyen bakış açıları ve kurumsal sınıflandırma ve bilgi eksikliği ekonomi yönetiminde ciddi bir engel teşkil etmektedir. Ayrıca, saydam olmama idari ve siyasi uyumsuzluğa katkıda bulunmasının yanında Türkiye için bir siyasi istikrarsızlık göstergesidir.

## V. Başlık: Türkiye'nin Durumuyla İlgili Dört Temel Nokta<sup>557</sup>

Türkiye'de siyasi ve kurumsal faktörler ulaşılabilen mali bilginin kalitesinin belirlenmesinde ana rolü oynamaktadır. Zamanlı ve doğru bilginin bulunmaması siyasi ve ekonomik sisteme büyük bir maliyet oluşturmaktadır. Mali ve politik saydamlığın arasındaki yetersizlikler ekonomiyi olumsuz etkileyen birleşik risklerdir. Ayrıca mali saydamlık Türkiye de yöneticiler ve siyasetçiler için zorunlu vazgeçilmez bir unsur olmalıdır.

## VII. Başlık: Türkiye'nin Mali Saydamlık Endeksi Sonuçları

**Tablo 25: Türkiye'nin Mali Saydamlık Endeksi Sonuçları**

Sorumlulukların Açıklığı	%43
Bilgiye Ulaşılabilirlik	%47
Açık Bütçe Süreci	%47,5
Bilgilerin Doğruluğu	%58
TOPLAM DEĞER	%49

**Kaynak:** Anand Rajaram, Fiscal Transparency in Turkey, The Practical Consequences and Costs of non-Transparency, (IMF,2001), s.2.

Anand Rajaram burada tablo 25'de IMF in raporunu kullanarak bir değerlendirme yapmaktadır. Anand Rajaram Türkiye'nin temel sorunlarını tanımlanmış özel problemler, mali politikaların sürdürülebilir olup olmaması, mali

<sup>556</sup> Anand Rajaram, **Fiscal Transparency in Turkey, The Practical Consequences and Costs of non-Transparency**, (IMF,2001), s.2.

<sup>557</sup> Aynı, s.5.



risklerin tanımlanması ve mevcut sorumlulukların kesin olup olmaması olarak belirtmektedir.

*VIII. Başlık: Gizli ve Görünen Mali Uygulamalar (GSMH %)<sup>558</sup>*

**Tablo 26: Türkiye'nin Gizli ve Görünen Mali Uygulamaları**

Harcama	1996	1997	1998	1999
Net Konsolide Bütçe	22,8	22,7	25,2	30,5
Bütçeye Dâhil Olmayan Fonlar	1,9	2,6	2,4	2,7
Denetim Kurumları	0,1	0,0	0,0	0,1
Sosyal Güvenlik Kurumları	5,5	6,3	6,7	8,4
Yarı Mali Nitelikteki İşlemler	8,9	7,9	7,8	13,3
Toplam	39,2	39,5	42,3	55,0
Konsolide Bütçe	26,3	27,2	29,1	35,8

**Kaynak:** Anand Rajaram, Fiscal Transparency ...s.8.

Tablo 26'da Anand Rajaram gizli ve görünen mali uygulamaların GSMH'nin ne kadarı olduğunu göstermektedir. Tabloya bakıldığında yarı mali nitelikteki harcamaların gizli mali uygulamalar ve sosyal güvenlik kurumları harcamalarının görünen mali uygulamalar olarak en yüksek yüzdeye sahip olduğunu görüyoruz. Bu tablo daha önce açıkladığımız, yarı mali işlemlerin yüksek oranda olmasının mali saydamlığı engellediği görüşünü de desteklemektedir.

*X. Başlık: Düşük Mali Saydamlığın Bazı Sonuçları<sup>559</sup>*

Türkiye de merkezi kurumlardaki yöneticiler ileriki mali durumların düşük seviyedeki öngörülebilirliğinin rapor edilmesini engellemektedir. Açık ve gizli sorumlulukların kabul edilmesi bilginin azlığından dolayı zorunlu değildir. Maliye Bakanlığının sorumlulukları saydam olmayan uygulamaları içermektedir. Sosyal güvenlik kurumlarında ise yatırımlar gerekli ve zorunludur fakat bunların finansmanı düzensizdir. Fakat asıl önemli olanı, örneğin sağlık bakanlığının sağlık harcamalarıyla ilgili hesapları yayınlanmamaktadır.

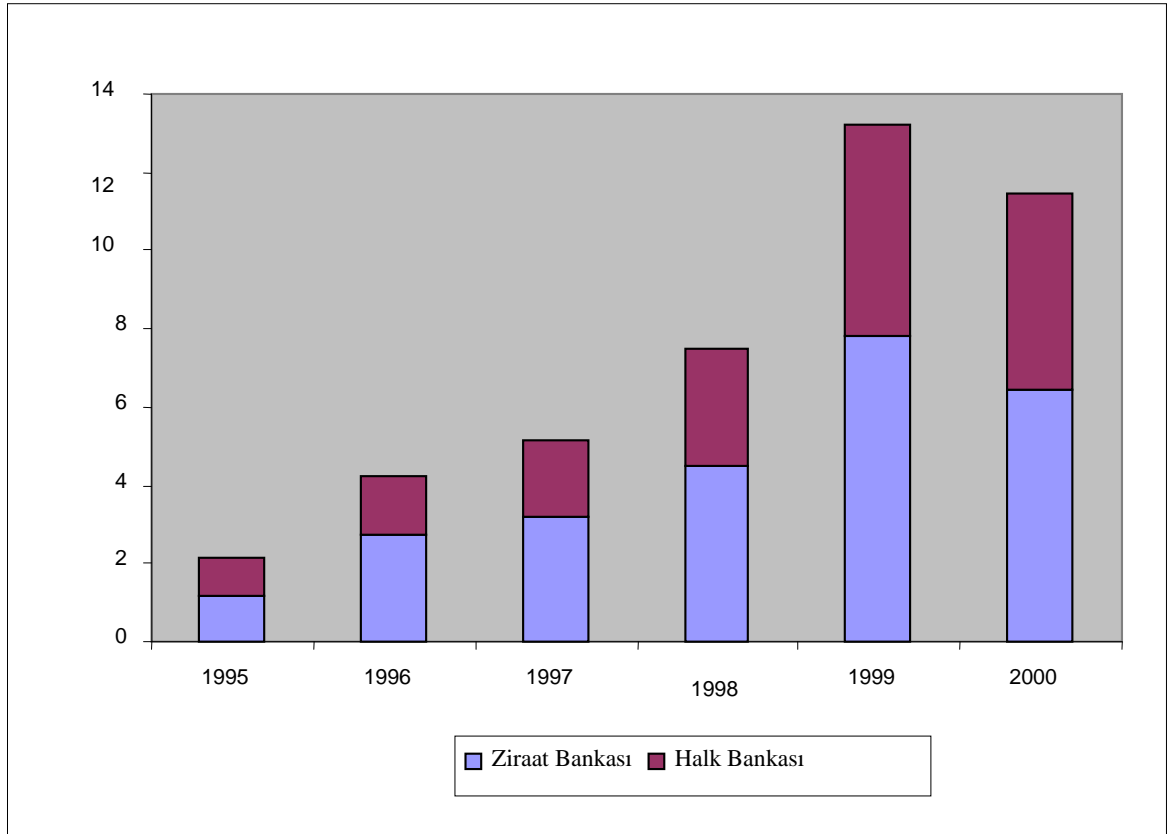
<sup>558</sup> Aynı, s.8.

<sup>559</sup> Aynı, s.10.

*XI. Başlık: Düşük Mali Saydamlık ve Düşük Finansal Saydamlık<sup>560</sup>*

Aşağıdaki Tablo 27 Türkiye'deki görev zararlarını karşılayan bankalar ve bu görev zararlarının GSMH'nin yüzde kaçını oluşturduğunu göstermektedir. Anand Rajaram'a göre yarı mali işlemler saydam olmayan sübvansiyonları da kapsamaktadır. Bu uygulamada görev alan kamu bankalarının nakit ihtiyaçları etkilenmekte ve riski yüksek borçlanmaların olmasına neden olmaktadır.

**Tablo 27: Türkiye'deki Bankaların Görev Zararları ve Zararlarının GSMH % Oranı**



**Kaynak:** Anand Rajaram, Fiscal Transparency ...s.12.

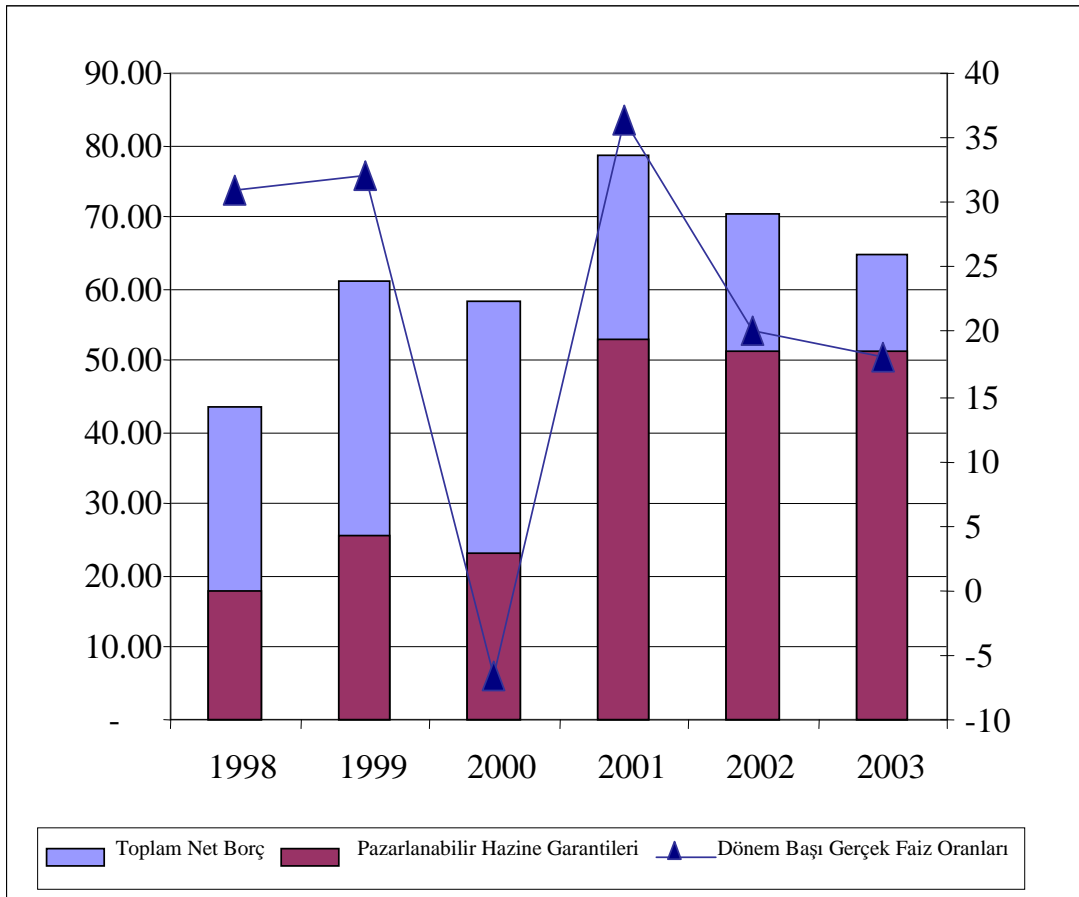
*XIII. Başlık: Saydamlığın Olmamasının Maliyeti*

Anand Rajaram'ın çalışmasının en önemli ve ilginç kısmını burası oluşturmaktadır. Anand Rajaram'a göre örneğin ortalama kırk milyon dolar

<sup>560</sup> Aynı, s.12.

bankacılık sektörünün temizlenmesi için kullanılmıştır. Mali saydamlığın olmaması sonucunda kamu borcu 2000 yılında GSMH'nın %58 iken 2001 sonunda bu oran GSMH'nın %79 na yükselmiştir. Fakat asıl önemlisi saydam olunmaması gerçek anlamda ekonomiye siyasi bir maliyet de yüklemiştir. Aşağıdaki şekil bunu göstermektedir.<sup>561</sup> Sol dikey eksen GSMH(%) olarak sağ dikey eksen ise beklenen reel faiz oranını(%) olarak göstermektedir.

**Tablo 28: Kamu Sektörü Net Borcu ve Gerçek Faiz Oranları**



**Kaynak:** Anand Rajaram, Fiscal Transparency ...s.13.

Sonuç olarak Anand Rajaram Türkiye'deki saydamlığı ölçme çalışmasında iki net sonucu ortaya koymuştur: Bunlardan birincisi, Türkiye'de zamanlı ve doğru bir

<sup>561</sup> Aynı, s.13.

mali bilgilendirmenin olmaması siyasi sisteme ve ekonomiye çok büyük bir maliyet yüklemektedir. İkinci olarak, mali saydamlık mali yönetim ve politika belirleyiciler için vazgeçilmez bir uygulamadır fakat Türkiye’de bu uluslar arası kurumlara bağlı olarak yapılması gereken işler kapsamında kabul edilmektedir. Bu durum tamamen hatadır. Anand Rajaram saydamlığı ölçme çalışmasında ortaya çıkan net sonuç saydamlığın bir demokrasi uygulaması olduğudur. Yani ülkelerin uluslararası kurumlar bu uygulamaları öneriyor diye saydamlıkla ilgili düzenlemeleri yapmaları düşükleri en büyük yanılıdır. Saydamlık uygulamaları demokrasi uygulamalarının bir gereği olarak görülmelidir.

### **3.2.3. Ferhat Emil ve H.Hakan Yılmaz’a Göre Türkiye’de Mali Saydamlık**

Ferhat Emil ile H.Hakan Yılmaz tarafından geliştirilen bir yöntemle oluşturulan, Mali Saydamlık Endeksi’ne dayalı bu çalışmalar daha önce Türkiye Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Vakfı (TESEV) bünyesinde yürütülmüş daha sonra Türkiye Ekonomik ve Politik Araştırma Vakfı (TEPAV) bünyesinde bu çalışmaların kesintiye uğramaması için devam edilmiştir. Her iki araştırmacı tarafından 2005 yılının ilk altı aylık sonuçlarına göre hazırlanan bu çalışma, daha önce TESEV tarafından açıklanan 2004 yılı sonuçlarının devamı niteliğinde olup, son iki yılda bu konuda uzmanların ülkemizde mali saydamlığın hangi düzeyde olduğu konusundaki algılamalarını ölçmektedir.

Ferhat Emil ile H.Hakan Yılmaz, mali saydamlığın sağlanmasının bir yolu olarak belli bir sistematik içerisinde hükümetlerin saydamlık alanında atacağı adımların ve uygulayacağı politikaların periyodik olarak takip edilip, geliştirilecek somut ölçütler bazında ulaşılan sonuçların kamuoyuna yansıtıldığı bir “Mali Saydamlık İzleme Endeksi” oluşturulmaya çalışmıştır. Endeksin temel amacı, ülkemizde mali saydamlığın düzenli olarak ölçülmesi suretiyle, problemleri 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.<sup>562</sup>

“Türkiye İçin Mali Saydamlık Değerlendirmesi” başlığını taşıyan değerlendirme formu, 108 sorunun yer aldığı toplam altı bölümden oluşmaktadır. Bu ilkeler:

- 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.” Üçüncü Endeks Türkiye Genel Sonuçlarına göre durum şu şekildedir (Önceki İki Endeksi Sonuçlarına Göre Durum).<sup>563</sup>

Değerlendirme formu bu çalışma kapsamında oluşturulan uzman bürokrat, denetim elemanı, akademisyen, sivil toplum örgütü üyesi ve basın olmak üzere toplam 23 katılımcı tarafından doldurulmuştur. Değerlendirme kurulu üyeleri olarak tanımlanan ve üçüncü mali saydamlık izleme endeksinin oluşturulmasına katkı veren katılımcıların yüzde 96’sı önceki değerlendirme formunu dolduran üyelerden

<sup>562</sup> “Mali Saydamlık İzleme Raporu III”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, (Aralık 2005), s.9.

<sup>563</sup> Aynı, s.11.

oluşmaktadır. Türkiye Mali Saydamlık İzleme Endeks Değeri 2005 yılı ortasında yüz puan üzerinden 44,7 düzeyinde çıkmıştır. Endeks değeri 2004 sonunda yapılan ikinci değerlendirmeye göre 4,1 puan, 2003 yılı sonu göre ise 0,6 puan artmıştır.<sup>564</sup>

Endeksin son üç yıl boyunca almış olduğu ortalama değerler, katılımcıların ortak algılaması olarak mali saydamlık düzeyinin hala yeterli olmadığı ve altı temel ilke çerçevesinde geliştirilmeye ihtiyaç gösterdiği şeklindedir. Katılımcıların profiline göre üçüncü mali saydamlık endeksi sonuçlarına bakıldığında; bürokrasi önceki endeks değerlerinde olduğu gibi yüzde 45,2 ile genel ortalamanın üstünde çıkarken basın 43,9 ile ortalama değerinin biraz altında kalmıştır. Akademisyen ve sivil toplum örgütü üyelerinden oluşan üçüncü grubun ortalama algılaması ise yüzde 43,2 düzeyinde çıkmıştır.<sup>565</sup>

**Tablo 29: Ana İlkeler İtibarıyla Mali Saydamlık İzleme Endeks Sonuçları**  
(%)

	Endeks Değerleri (%)			Değişim (%)	
	2003 Sonu	2004 Sonu	2005 Ortası	2005/2003	2005/2004
<b>GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)</b>	<b>44,1</b>	<b>40,6</b>	<b>44,7</b>	<b>1,4</b>	<b>10,1</b>
I. KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARININ AÇIK OLMASI	43,8	48,4	51,6	18,1	11,0
II. KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45,1	41,3	45,8	1,8	10,9
III. BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40,1	38,4	44,2	10,2	21,4
IV. BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41,7	35,4	39,7	-4,8	12,2
V. KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	49,7	44,7	45,4	-8,8	1,8
VI. MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	44,3	39,8	41,8	-8,1	5,1

**Kaynak:** “Mali Saydamlık İzleme Raporu III”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, (Aralık 2005), s.12.

<sup>564</sup> Aynı, s.11.

<sup>565</sup> Aynı, s.12.

Üçüncü endeks değeri 2004 yılsonu endeks değerine göre tüm ilkelere, 2003 yılsonuna göre ise birinci, ikinci ve üçüncü ilkelere itibarıyla daha yüksek bir düzeyde çıkmıştır. 2005 ortası endeks değerinin diğerlerine göre daha yüksek düzeyde gerçekleşmesi, esas olarak birinci ilke olan kamu sektörünün ekonomide rol ve sorumluluklarının açık olması ilkesi ile üçüncü ilke olan bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık ilkesi değerlerindeki artıştan kaynaklı olmuştur. Bu gelişmede temel belirleyici 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 2003 sonunda kabul edilmesi ve bazı hükümlerinin uygulamaya girmesidir.<sup>566</sup>

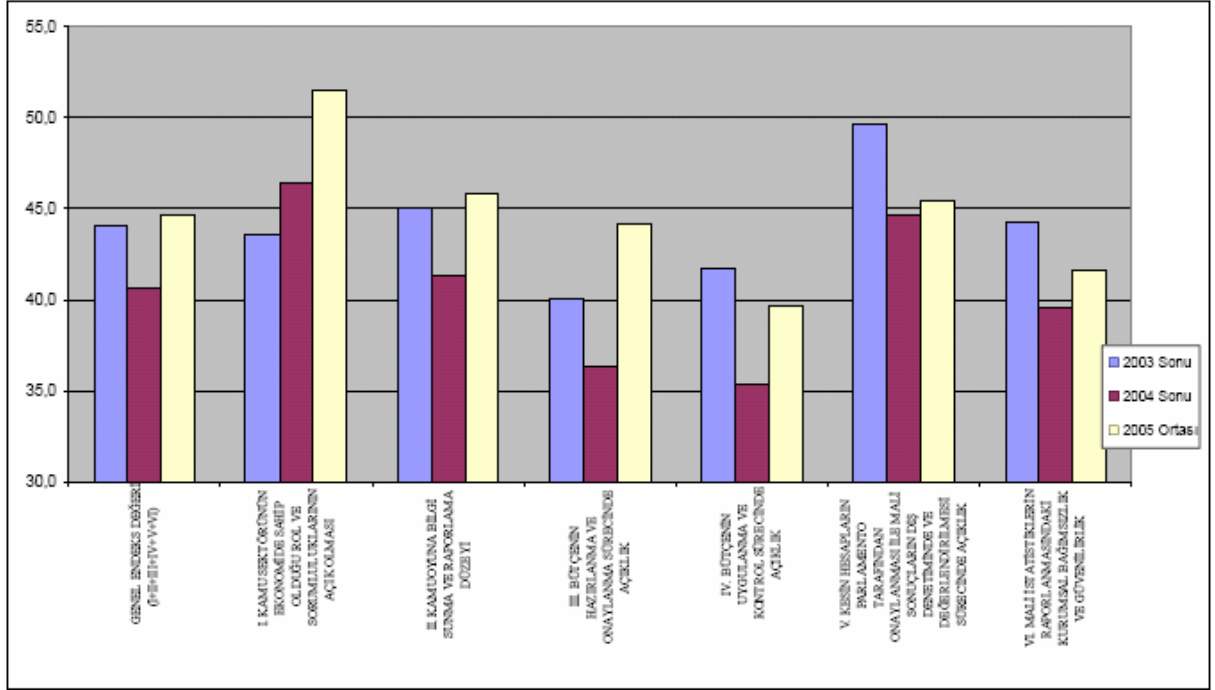
Üçüncü endeks değerinin daha yüksek değer almasının önüne geçen unsur ise son üç ilkenin almış olduğu düşük değer olmuştur. Bu durum, başta bütçe kanunu ile torba yasa diye bilinen 5335 sayılı çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapan kanun olmak üzere yıl içinde çıkarılan çeşitli yasal düzenlemeler ve mali yönetimi etkileyen çeşitli uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle, bu durum ilkelere diğerlerinde olduğu gibi bir iyileşme yaşanmasının önüne geçmiştir şeklinde yorumlanabilir.<sup>567</sup>

---

<sup>566</sup> Aynı, s.12.

<sup>567</sup> Aynı, s.13.

**Tablo 30: Ana İlkeler İtibarıyla Mali Saydamlık İzleme Endeksi Sonuçlarının Gelişimi**



**Kaynak: “Mali Saydamlık İzleme Raporu III”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, (Aralık 2005), s.13.**

İlkeler bazında en önemli iyileşme, başlangıç düzeyine göre endeks değerinde yüzde 18,1 artış ile kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması ilkesinde yaşanmıştır. Bu ilkeyi yüzde 10,2 oranındaki iyileşme ile bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecindeki açıklık ilkesi izlemiştir.<sup>568</sup>

Bütçe hazırlanma ve onaylanma süreci ilkesinde 5018 sayılı KMYKK’nu ile başlayan olumlu gelişme, bütçenin uygulama ve kontrol sürecinde açıklık ilkesi ile kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık ilkelerinde ortaya çıkmamıştır. Mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik ilkesi ise

<sup>568</sup> Aynı, s.13.



2004 yılına göre nispi bir düzelme içinde olmakla beraber hala olumsuz algılamanın başlangıca göre yükseldiği bir ilke olarak göze çarpmaktadır.<sup>569</sup>

### **3.3. Türkiye de Bütçe Saydamlığı Algılama Düzeyinin Belirlenmesi**

Türkiye de bütçe saydamlığı algılama düzeyinin belirlenmesinde iki farklı yöntem kullanılmıştır. Bu yöntemlerden ilki Açık Bütçe Anketi (ABA, The Open Budget Questionnaire-OBQ)'dir. Bu yöntemde kullanılan farklı ülkelerde yapılmış ve değerlendirilmiş anket soruları iki farklı ilde ve ayrıca aynı ildeki iki farklı maliye örgütünde uygulanmıştır. Diğer yöntem ise Analitik Hiyerarşi Süreci Yöntemi (AHS, Analytic Hierarchy Process – AHP) dir. Bu yöntemle anket de tanımlanan dört farklı soru grubu aralısındaki matematiksel öncelik karşılaştırılması yapılarak bu açıdan bütçe saydamlığı algılaması hesaplanmıştır.

#### **3.3.1. Açık Bütçe Anketi (ABA) Göre İki Farklı İlde ve Aynı İldeki İki Farklı Maliye Örgütünde Bütçe Saydamlığı Algılama Düzeyleri**

*i.Genel Açıklama:* Bu çalışma da kullanılan ABA anketi Uluslararası Bütçe Projesi-UBP (The International Budget Project-IBP) tarafından geliştirilmiştir. Politika Öncelikleri ve Bütçe Merkezine bağlı bir kuruluş olan UBP, sivil toplum kuruluşlarına ve araştırmacılara daha saydam bir bütçe ve bütçe analizi çalışma alanların da yardım etmek için 1997 farklı ülkelerde kurulmuştur. UBP'in kuruluş amacı kamu kesimine hesap verilebilir ve daha saydam bir bütçe yapmak ve toplumun ihtiyaçları doğrultusunda bütçe sistemleri oluşturma şeklinde tanımlanabilir.<sup>570</sup>

Anketin farklı uluslararası kurumların farklı çalışmalarından oluşması da ankete teknik bir üstünlük sağlamaktadır. ABA'nin dayandığı kurumlar ve kurumların çalışmaları dünyada bütçe saydamlığının ölçülmesiyle ilgili çalışan kurumlardır. Bu kurumlar ve raporları, OECD'nin İyi Uygulamalar Tüzüğü, IMF'in Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü ve ONTOSAI'nın Lima

<sup>569</sup> Aynı, s.14.

<sup>570</sup> Aynı, s.iv.

Deklarasyonudur.<sup>571</sup> Anketteki soruların tamamına yakını bu uygulamalar tüzüklerindeki bütçe ile ilgili açıklama ve maddelerden oluşmuştur.<sup>572</sup>

Bu anket, incelenen ülkelerdeki bütçe sürecinin açık ve anlaşılır olmasının hesaplanmasında sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının bir yönetim aracı olarak kullanılabilmesi için geliştirilmiştir.<sup>573</sup> Bununla birlikte anketin yukarıda belirtilen raporlardaki bilgilerin tamamını ölçmesi teknik olarak mümkün değildir. Zaten yukarıda sayılan kurumların anketlerin kendi içerisinde de aynı teknik yetersizlikler bulunmaktadır.<sup>574</sup>

Fakat ABA anketi temel olarak şu soruları ölçmeyi amaçlamaktadır.<sup>575</sup> Merkezi hükümet düzeyinde bütçe belgesinin ulaşılabilirliği, siyasi analizi dayalı bütçe bilgilerinin sunumu ve son olarak bütçe görüşmelerinde yürütme erki ile kamunun ortak çalışma düzeyleri. ABA şu ana kadar otuz altı farklı ülkede uygulanmış ve sonuçları yayınlanmıştır.<sup>576</sup>

Bu sonuçlar aşağıdaki Tablo 31’de gösterilmiştir.

**Tablo 31 : Açık Bütçe Anketi Genel Değerlendirme Sonuçları**

Anket kategorileri	Bütün Ülkelerin Genel Ortalamaları	Bütçe Uygulamaları İle Ülkelerin Sayıları	
		Olumlu ya da Genellikle Olumlu	Olumsuz ya da Genellikle Olumsuz
Yönetmelik Bütçe Belgesi	%56	26	10
Takip ve Değerlendirme raporları	%44	12	24
Yasayla İlgili ve Kamuyu Özendirme	%40	8	28

**Kaynak :** “Opening Budgets to Public Understanding and Debate, Results from 36 Countries”, **The International Budget Project**, s.vii.

<sup>571</sup> Bu bildirge, Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) tarafından 1977 yılında Peru/Lima’da düzenlenen 9. Kongrede kabul edilen ve bugün hala yararlanılmakta olan ilkeleri belirleyen "The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts."dir. Bu bildirge Sayıştay denetimine ilişkin ifadeleri içermektedir. [www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=425](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=425), (Erişim Tarihi: 14.09.2006).

<sup>572</sup> “Opening Budgets to Public Understanding and Debate, Results from 36 Countries”, **The International Budget Project**, s.vii.

<sup>573</sup> Aynı, s.8.

<sup>574</sup> Aynı, s.8.

<sup>575</sup> Aynı, s.vii.

<sup>576</sup> Aynı, s.v.

**Tablo 32 : Açık Bütçe Anketinin Ülkelere Göre Değerlendirme Sonuçları**

<b>ÜLKE</b>	<b>YÖNETSEL BÜTÇE BELGESİ (%)</b>
Çek Cumhuriyeti	<b>%86</b>
Slovenya	<b>%86</b>
Botsvana	<b>%84</b>
Güney Afrika	<b>%83</b>
Polonya	<b>%79</b>
Peru	<b>%77</b>
Kenya	<b>%72</b>
Namibya	<b>%68</b>
Ürdün	<b>%68</b>
Gana	<b>%64</b>
Azerbaycan	<b>%64</b>
Rusya	<b>%63</b>
Meksika	<b>%62</b>
Brezilya	<b>%61</b>
Arjantin	<b>%61</b>
Uganda	<b>%59</b>
Hindistan	<b>%59</b>
Bangladeş	<b>%58</b>
El Salvador	<b>%58</b>
Kolombiya	<b>%57</b>
Kosta Rika	<b>%56</b>
Nepal	<b>%56</b>
Burkina Faso	<b>%56</b>
Namibya	<b>%52</b>
Gürcistan	<b>%52</b>
Romanya	<b>%51</b>
Kazakistan	<b>%48</b>
Endonezya	<b>%47</b>
Bulgaristan	<b>%45</b>
Honduras	<b>%43</b>
Zambiya	<b>%35</b>
Ekvator	<b>%31</b>
Hırvatistan	<b>%28</b>
Bolivya	<b>%21</b>
Nikaragua	<b>%19</b>
Moğolistan	<b>%0</b>
<b>ORTALAMA</b>	<b>%56</b>

**Kaynak :** “Opening Budgets...”, s.vii.

Tablo 32'deki gibi genel tanımlama da yönetsel bütçe belgesindeki yüzde oranların anlamları şu şekildedir. %67 ve üzerisi “olumlu” anlamında kullanılmaktadır. “Genellikle olumlu” ifadesi %50 ile %60 arası için geçerlidir. “Genellikle Olumsuz” ifadesi ise %33 ile %49 arası için geçerlidir. “Olumsuz” ifadesi ise %33 den az olanlar için kullanılmaktadır. Örneğin, Çek Cumhuriyeti %86 sonucuyla olumlu değerlendirme kapsamında birinci sıradadır. “Genellikle olumlu” ifadesi %50 ile %60 arası olduğundan Gana, Azerbaycan, Rusya, Meksika, Brezilya, Arjantin, Uganda, Hindistan, Bangladeş, El Salvador, Kolombiya, Kosta Rika, Nepal, Burkina Faso, Namibya, Gürcistan ve Romanya bu aralıktaki ülkelerdir. “Genellikle Olumsuz” ifadesi ise %33 ile %49 arası için geçerli olduğundan Kazakistan, Endonezya, Bulgaristan, Honduras ve Zambiya bu arada yer alan ülkelerdir. Son olarak “Olumsuz” ifadesi ise %33 den az olanlar için kullanıldığından Ekvator, Hırvatistan, Bolivya, Nikaragua ve Moğolistan bu aralıktaki yer alan ülkelerdir.<sup>577</sup>

*ii. Yöntem:* ABA otuz altı farklı ülkenin sayısal rakamlarının değerlendirmesini sunmaktadır.<sup>578</sup> Soruların büyük bir çoğunluğu beş seçenek arasından soruları cevaplayanların bir tercih yapmalarına ya da tek bir seçeneği işaretlemelerini istemektedir. Beş seçenekli soruların rakamsal değerlendirmesi şu şekildedir. “a” ve “b” seçenekleri soruyla alakalı olarak “iyi” ve “kabul edilebilir” sonucu yansıtmaktadır. “c” ve “d” seçenekleri ise “daha zayıf sonuçları göstermektedir. “e” seçeneği ise “uygulanabilir, kullanılabilir” bir anlam taşımamaktadır.<sup>579</sup> Seçeneklerin % değerlendirmesi ise şu şekildedir.

**Tablo 33 : Açık Bütçe Anketinde Beş Şıklı Soruların Puanlama**

(a) seçeneği %100	(b) seçeneği %67	(c) seçeneği %33	(d) seçeneği %0	(e) seçeneği Uygulanamaz
----------------------	---------------------	---------------------	--------------------	-----------------------------

**Kaynak :** “Opening Budgets...”, s.vii.

<sup>577</sup> Aynı, s.viii.

<sup>578</sup> Aynı, s.viii.

<sup>579</sup> Aynı, s.viii.

Üç seçenekli soruların rakamsal değerlendirmesinde, “a” seçeneği %100, “b” seçeneği %0 değerindedir. “c” seçeneği ise değerlendirmede uygulanabilir, kullanılabilir” bir anlam taşımamaktadır. Açıklamalarımız bir şekilde ifade edersek,<sup>580</sup>

**Tablo 35 : Açık Bütçe Anketinde Üç Şıklı Soruların Puanlama**

(a) seçeneği %100	(b) seçeneği %0	(c) seçeneği Uygulanamaz
----------------------	--------------------	-----------------------------

**Kaynak :** “Opening Budgets...”, s.vii.

Bu anket aynı kentte iki farklı maliye örgütü kurumuna ve farklı bir kentteki aynı maliye örgütü kurumuna uygulanmıştır. Uygulanan anket formu ve soruları şu şekildedir.

**Tablo 36 : Açık Bütçe Anket Soruları**

1. Cinsiyet	Bayan Bay	___ ___												
2. Eğitim Düzeyi (Sadece bir tanesini işaretleyiniz)	Üniversite öğrencisi Önlisans Lisans Derecesi Master Derecesi Doktora derecesi	___ ___ ___ ___ ___												
3. Türkiye’de bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, yasama ve denetimiyle ilgili ne kadar bilgi sahibi olduğunuzu düşünüyorsunuz? ( 1 en az, 5 en fazladır. Sadece bir tane işaretleyiniz)	<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>1</td> <td>2</td> <td>3</td> <td>4</td> <td>5</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">En az <span style="margin-left: 150px;">En çok</span></p>	1	2	3	4	5								
1	2	3	4	5										
<p><b>4. Bütçe Saydamlığı, bütçe sürecindeki açık uygulamaları, düzenleyici bir taslağı, bunlara halkın kolayca erişimini ve bütçe süreci boyunca yasal bir yapıyı ifade etmektedir.</b></p> <p>Aşağıdaki derecelendirme 1 den 100 kadardır, <b>1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı</b> ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir. <b>Türkiye’deki bütçe saydamlığını yukarıdaki tanım çerçevesinde nasıl değerlendirirsiniz?</b> Aşağıdaki kutuya 1, 50 ya da 100 den farklı başka rakam da yazabilirsiniz.</p> <p style="text-align: right;"> _ _ _ _  PUAN</p>														
<p><b>5. Lütfen aşağıdaki yargılarla aynı fikirde olup olmadığınızı işaretleyiniz. (1) katılmıyorum ve (5) tam katılıyorum</b> anlamındadır. (2) ve (4) kararsız durumlar içindir. Tüm soruları <b>Türkiye’deki bütçe uygulamasını</b> düşünerek cevaplayınız</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;"></th> <th style="width: 10%;">Bilmiyorum</th> <th style="width: 10%;">Katılmıyorum</th> <th style="width: 10%;">2; Ne katılıyorum ne katılmıyorum</th> <th style="width: 10%;">4</th> <th style="width: 10%;">Katılıyorum</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>a. <b>Devletin gelecekle ilgili bütün yasal sorumlulukları ve yükümlülükleri kamuya açıklanır</b></td> <td></td> <td>1</td> <td>2; 3</td> <td>4</td> <td>5</td> </tr> </tbody> </table>				Bilmiyorum	Katılmıyorum	2; Ne katılıyorum ne katılmıyorum	4	Katılıyorum	a. <b>Devletin gelecekle ilgili bütün yasal sorumlulukları ve yükümlülükleri kamuya açıklanır</b>		1	2; 3	4	5
	Bilmiyorum	Katılmıyorum	2; Ne katılıyorum ne katılmıyorum	4	Katılıyorum									
a. <b>Devletin gelecekle ilgili bütün yasal sorumlulukları ve yükümlülükleri kamuya açıklanır</b>		1	2; 3	4	5									

<sup>580</sup> Aynı, s.10.

b. <b>Devletin</b> ayrıcalıklı ekonomik sektörleri, yatırımlarının finansman ya da iş gücü gibi gelecek yükümlülükleri kamu borcu olarak muhasebeleştirilmektedir.	1	2, 3	4	5
c. <b>Kamu verilerini</b> üreten devlet kurumları bunları genellikle uygun olarak yayınlıyorlar	1	2, 3	4	5
d. <b>Servetteki</b> izah edilemeyen artışlar memurlar tarafından açıklanan mal beyanlarına bağlı olarak bulunabilir	1	2, 3	4	5
e. <b>Kamu çalışanlarının ücretleri</b> toplum tarafından kesin bir biçimde bilinir	1	2, 3	4	5
f. <b>Kamu çalışanları tarafından kullanılan</b> araç, personel harcamaları, sağlık sigortası ve ikramiye gibi yan gelirler kamu tarafından bilinir	1	2, 3	4	5
<b>6. Aşağıdaki hangi bilgi devletin kamu borcunu finanse etmek için borç anlaşması yaptığında kamu kesimi tarafından yerine getirilmektedir. (1) yapılmamaktadır ve (3) tam yapılmaktadır anlamındadır. Tek bir cevap işaretleyiniz</b>				
	Bilmiyorum	Yapılmamaktadır	Sadece özel durumlarda	Yapılmaktadır
a. Kamu borcunun nerede kullanılacağı açıklanmaktadır		1	2	3
b. Borcun süresi ve ödeme dönemleri açıklanmaktadır		1	2	3
<b>7. Lütfen aşağıdaki yargılarla aynı fikirde olup olmadığınızı işaretleyiniz. (1) katılmıyorum ve (5) tam katılıyorum anlamındadır. Tüm soruları Türkiye'deki bütçe uygulamasını düşünerek cevaplayınız.</b>				
	Bilmiyorum	Katılmıyorum	2. Ne katılıyorum ne de katılmıyorum	4. Katılıyorum
a. Türkiye de yürütme erki yeni yıl bütçesinin hazırlanmasında kullanılacak makroekonomik varsayımları yayınlamaktadır		1	2, 3	4, 5
b. Bütçedeki gelir tahminleri güvenilirdir.		1	2, 3	4, 5
c. Bütçe harcamaların dağılımı önceki yıl ödenekleri temelinde dayanmaktadır		1	2, 3	4, 5
d. Bütçe belgesi, bütçeyle finanse edilecek ana mali önceliklerini sunmaktadır.		1	2, 3	4, 5
e. Kaynakların yerel yönetimler arası dağıtımında kullanılan ölçütler bulunmaktadır.		1	2, 3	4, 5
f. Yıllık bütçeler Ulusal Kalkınma Planında oluşturulan uzun dönemli politikalara göre hazırlanmaktadır.		1	2, 3	4, 5
g. Bütçe devletin genel bir mali bir görüntüsünün tam olarak yansıtılmaktadır		1	2, 3	4, 5
<b>8. Türkiye'deki bütçenin hazırlık aşamasında nasıl değerlendirirsiniz? Aşağıdaki derecelendirme 1 den 100 kadardır, 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir. Aşağıdaki kutuya 1, 50 ya da 100 den farklı başka rakamda yazabilirsiniz.</b>				
_ _ _ _  PUAN				
<b>9. Türkiye'de bütçe hazırlık aşaması bütçe saydamlığının "sağlanmasında" ne ölçüde önemlidir? 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam nede saydam değil anlamına gelmektedir. Aşağıdaki kutuya 1, 50 ya da 100 den farklı başka rakam da yazabilirsiniz.</b>				
_ _ _ _  PUAN				
<b>10. Lütfen aşağıdaki yargılarla aynı fikirde olup olmadığınızı işaretleyiniz. (1) katılmıyorum ve (5) tam katılıyorum anlamındadır. Tüm soruları Türkiye'deki bütçe uygulamasını düşünerek cevaplayınız.</b>				
	Bilmiyorum	Katılmıyorum	2. Ne katılıyorum ne de katılmıyorum	4. Katılıyorum
a. Yasama erki yürütme erkinin bütçe önerisini değiştirecek güce sahiptir		1	2, 3	4, 5
b. Bütçenin 75 günlük TBMM görüşülme süresi bütçe analizi ve tartışmaları için yeterlidir		1	2, 3	4, 5
c. Yürütme erkinin bütçe önerisiyle ilgili yasama erkindeki tartışmalar anlamlıdır		1	2, 3	4, 5

**11. Türkiye’de bütçenin TBMM aşaması bütçe saydamlığı açısından ne ölçüde önemlidir? 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir. Aşağıdaki kutuya 1, 50 ya da 100 den farklı başka rakam da yazabilirsiniz. Örneğin 65, 25 gibi (Sadece bir tane yazınız).**

|\_|\_|\_|\_| PUAN

**12. Türkiye’de bütçenin görüşülme aşaması bütçe saydamlığının “sağlanmasında” ne ölçüde önemlidir? 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir. Aşağıdaki kutuya 1, 50 ya da 100 den farklı başka rakam da yazabilirsiniz.**

|\_|\_|\_|\_| PUAN

**13. Lütfen aşağıdaki yargılarla aynı fikirde olup olmadığınızı işaretleyiniz. (1) katılmıyorum ve (5) tam katılıyorum anlamındadır. Tüm soruları Türkiye’deki bütçe uygulamasını düşünerek cevaplayınız**

	Bilmiyorum	Katılmıyorum	2: Ne katılıyorum ne katılmıyorum	4: Katılıyorum
a. Yürütme erki yasama erki tarafından izin verilmiş harcamaların düzeyini tam olarak takip etmektedir		1	2: 3	4: 5
b. Yerel yönetimler ve genel devlet arasındaki bütçe sorumluluklarının bölüşümü çok açıktır.		1	2: 3	4: 5
c. Bütçe uygulamasında yanlış uygulama yapan taraflar belirlenebilmektedir.		1	2: 3	4: 5
d. Kamu ihale Kanundaki limiti aşan satın almalarda fiyatlar kamuya açıklanır		1	2: 3	4: 5
e. Kendi çıkarı ya da bir grubun çıkarı ve faydası için bütçeyi kullananlar cezalandırılmaktadır.		1	2: 3	4: 5

**14. Bütçede uygulaması sırasında yapılan önemli değişikliklere yasama organının katılım derecesi nasıldır?**

Bilmiyorum	1. Katılım olmaz	2	3	4	5. Katılım olur
------------	------------------	---	---	---	-----------------

**15. Türkiye’de bütçenin uygulama denetimi aşaması süresince saydamlık oranı nedir? 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı uygulama ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir. Aşağıdaki kutuya 1, 50 ya da 100 den farklı başka rakamda yazabilirsiniz.**

|\_|\_|\_|\_| PUAN

**16. Türkiye’de bütçenin uygulama aşaması bütçe saydamlığının “sağlanmasında” ne ölçüde önemlidir? 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir. Aşağıdaki kutuya 1, 50 ya da 100 den farklı başka rakam da yazabilirsiniz.**

|\_|\_|\_|\_| PUAN

**Kaynak :** “Opening Budgets...”, s.vii.

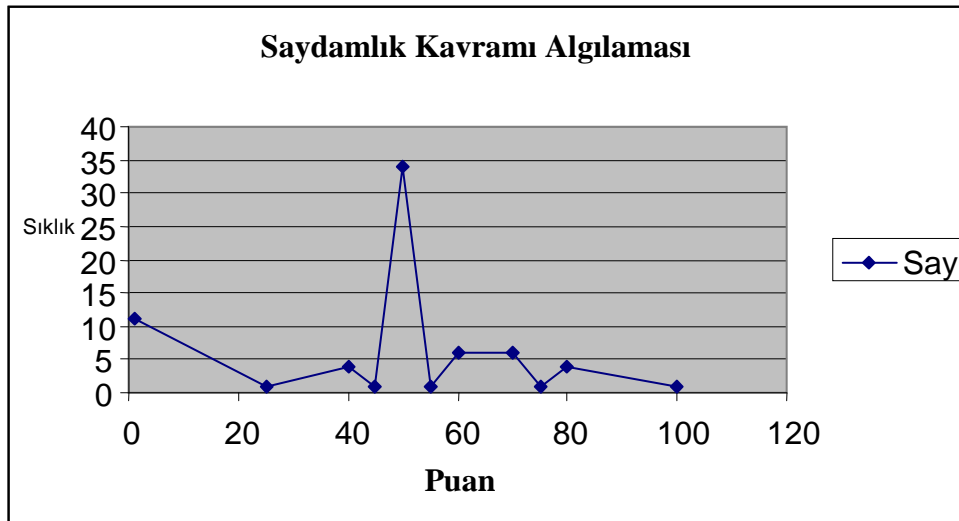
*iii. Değerlendirme ve Sonuçlar:* Değerlendirmeye öncelikle soruyu cevaplayanların rakam yazabilecekleri sorulardan başlanacaktır. Bu sorular 4. soru, 8. soru, 9. soru 11. soru 12. soru, 15. soru ve 16. sorudur. Bu sorulardaki derecelendirme 1 den 100 kadardır, 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir. Her soru sırasıyla değerlendirilip ayrı ayrı açıklamalar yapılacaktır.

SORU 4: Bütçe Saydamlığı, bütçe sürecindeki açık uygulamaları, düzenleyici bir taslağı, bunlara halkın kolayca erişimini ve bütçe süreci boyunca yasal bir yapıyı ifade etmektedir.

Türkiye'deki bütçe saydamlığını bu tanım çerçevesinde nasıl değerlendirirsiniz?

4. soru için analiz		
Puan	Sayı	Yüzde
1	11	0.157143
25	1	0.014286
40	4	0.057143
45	1	0.014286
50	34	0.485714
55	1	0.014286
60	6	0.085714
70	6	0.085714
75	1	0.014286
80	4	0.057143
100	1	0.014286
	70	1

Yukarıdaki tablo belli aralıklarla soruyu cevaplayan 70 kişinin verdikleri cevabı göstermektedir. En çok cevap 34 kişiyle 50 rakamındadır. Değerlendirme ölçütüne göre üç farklı kurumdaki maliye örgütü çalışanları bütçe yasasını ne saydam ne de saydam değil olarak kabul etmektedir. Bu cevapların sıklık dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.



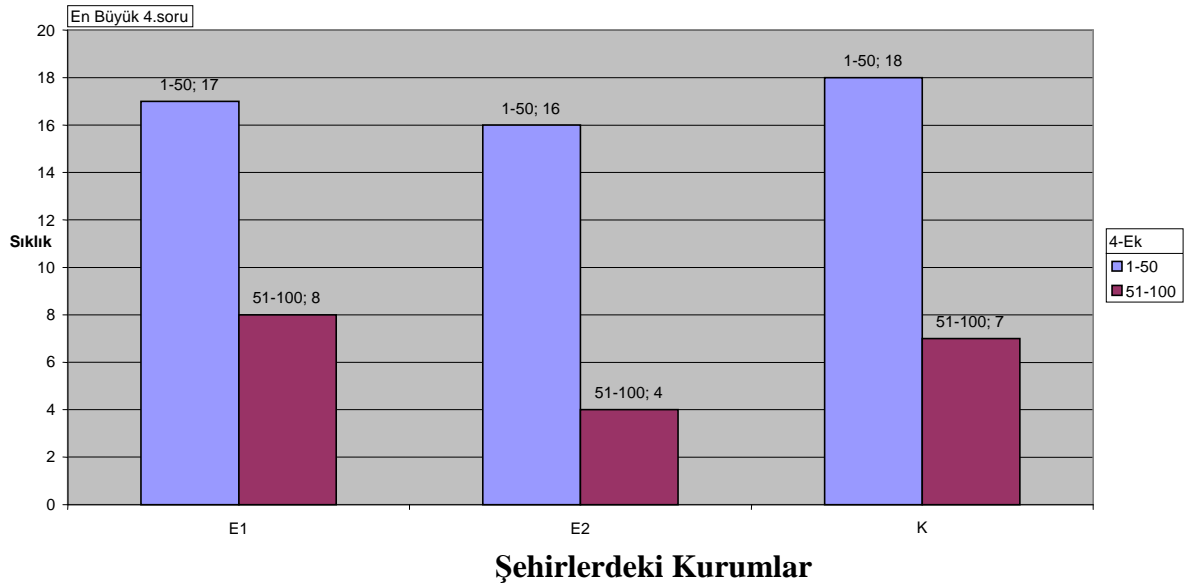


Aşağıdaki tablo, kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin sayısını göstermektedir. E1 kurumunda olumluya yakın olan 51–100 arası 8 kişi iken, bu sayı aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda 4 e düşmektedir. Bu ciddi bir sorun göstergesidir. Oysa K ilindeki aynı işi yapan K, kurumunda E1 kurumuna çok yakın olarak 51–100 arası 7 kişidir.

En Büyük 4.soru	4-Ek		Genel Toplam
	1–50	51–100	
E1	17	8	25
E2	16	4	20
K	18	7	25
Genel Toplam	51	19	70

Aşağıdaki grafik bunu göstermektedir.

### Saydamlık Kavramı Algılaması

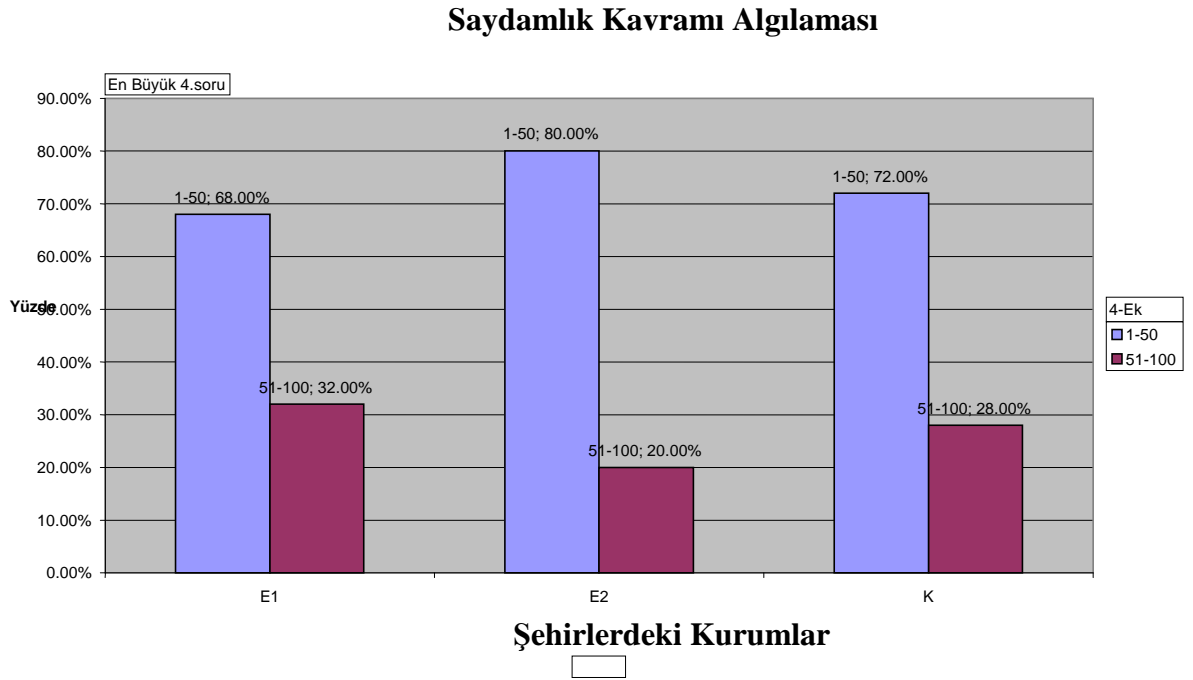


Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin yüzdesini göstermektedir. E1 kurumunda olumsuzya yakın olan 1–50 arası %80 iken bu oran aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda %68 e düşmektedir. Bu oranlar yine sorun göstergesidir. Oysa aynı işi yapan K kurumunda E1 kurumuna

çok yakın olarak 1–50 arası %72 dir. Asıl ilginç olanı saydamlık uygulamasının içinde olan üç farklı maliye örgütünde Türkiye de bütçenin saydam olmasının değerlendirilmesinde %72.86 ile saydam değildir diyenler çoğunlukta %27.14 le saydamdır diyenler azınlıktadır.

En Büyük 4.soru	4-Ek		Genel Toplam
Kurum	1–50	51–100	
E1	68.00%	32.00%	100.00%
E2	80.00%	20.00%	100.00%
K	72.00%	28.00%	100.00%
Genel Toplam	72.86%	27.14%	100.00%

Aşağıdaki grafik bu dağılımı göstermektedir:

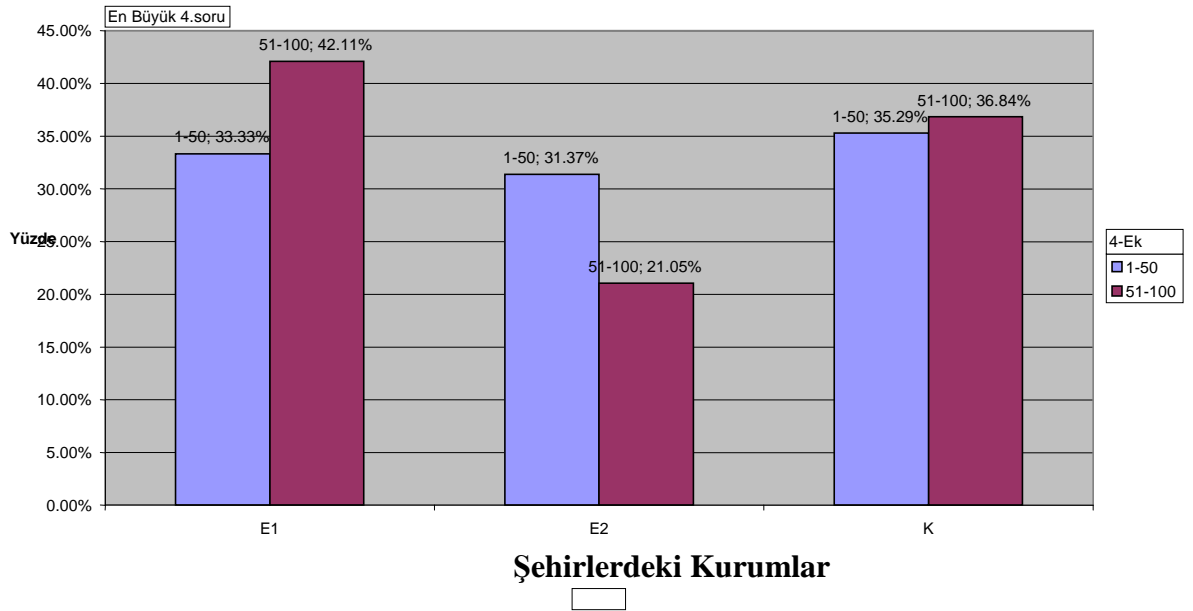


Aşağıdaki tablo iller bazındaki yüzde dağılımları vermektedir.

En Büyük 4.soru	4-Ek		Genel Toplam
	1-50	51-100	
E1	33.33%	42.11%	35.71%
E2	31.37%	21.05%	28.57%
K	35.29%	36.84%	35.71%
Genel Toplam	100.00%	100.00%	100.00%

Aşağıdaki grafik iller bazındaki yüzde dağılımları göstermektedir.

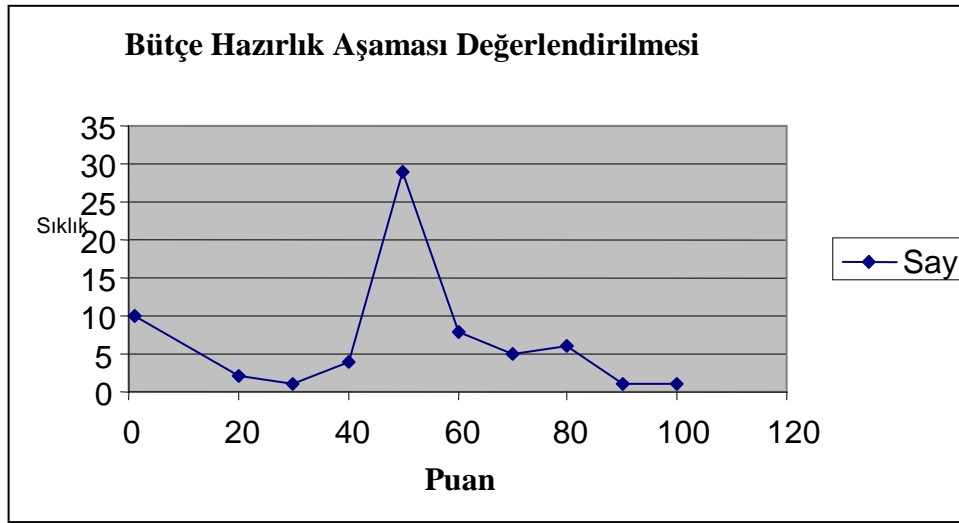
### Saydamlık Kavramı Algılaması



SORU 8: Türkiye'deki bütçenin hazırlık aşamasında nasıl değerlendirirsiniz?  
Derecelendirme 1 den 100 kadardır, 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir.

8. soru için analiz		
Puan	Sayı	Yüzde
1	10	0.149254
20	2	0.029851
30	1	0.014925
40	4	0.059701
50	29	0.432836
60	8	0.119403
70	5	0.074627
80	6	0.089552
90	1	0.014925
100	1	0.014925
	67	1

Yukarıdaki tablo belli aralıklarla soruyu cevaplayan 67 kişinin verdikleri cevabı göstermektedir. En çok cevap 29 kişiyle 50 rakamındadır. Değerlendirme ölçütüne göre üç farklı kurumdaki maliye örgütü çalışanları bütçe hazırlık çalışmalarının değerlendirilmesini ne saydam ne de saydam değil olarak kabul etmektedir. Bu cevapların sıklık dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmiştir

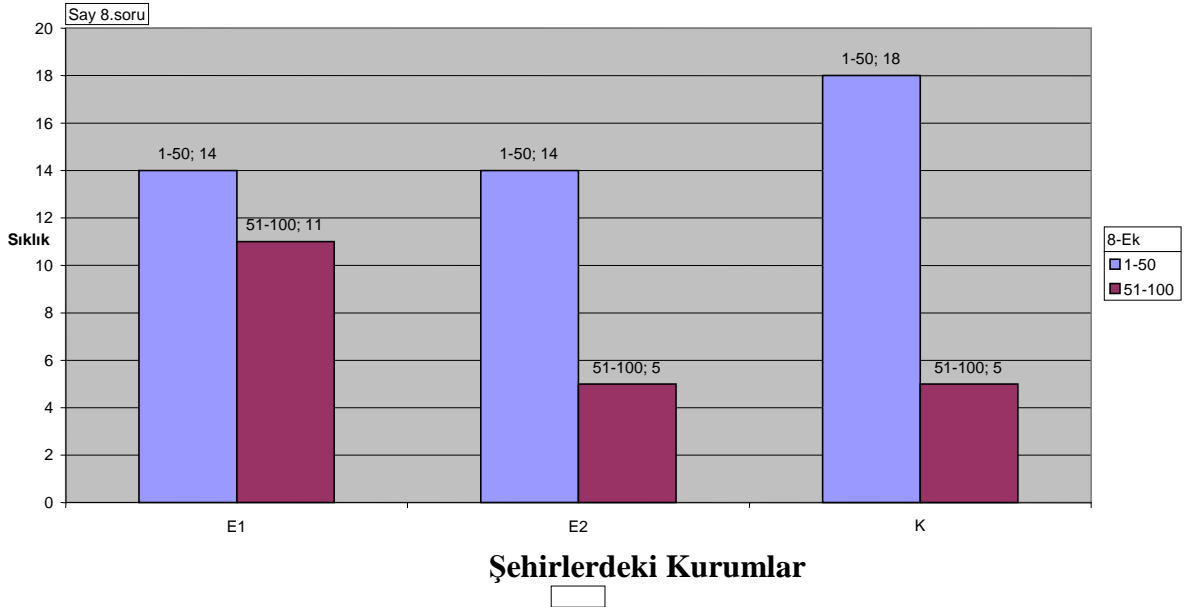


Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin sayısını göstermektedir. E1 kurumunda olumluya yakın olan 51–100 arası 11 kişi iken bu sayı aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda 5 e düşmektedir. Bu ciddi bir sorun göstergesidir. Aynı şekilde aynı işi yapan K kurumunda E2 kurumuyla aynı olarak 51–100 arası 5 kişidir.

Say 8.soru	8-Ek		
Kurum	1-50	51-100	Genel Toplam
E1	14	11	25
E2	14	5	19
K	18	5	23
Genel Toplam	46	21	67

Aşağıdaki grafik bunu göstermektedir.

### Bütçe Hazırlık Aşaması Değerlendirilmesi

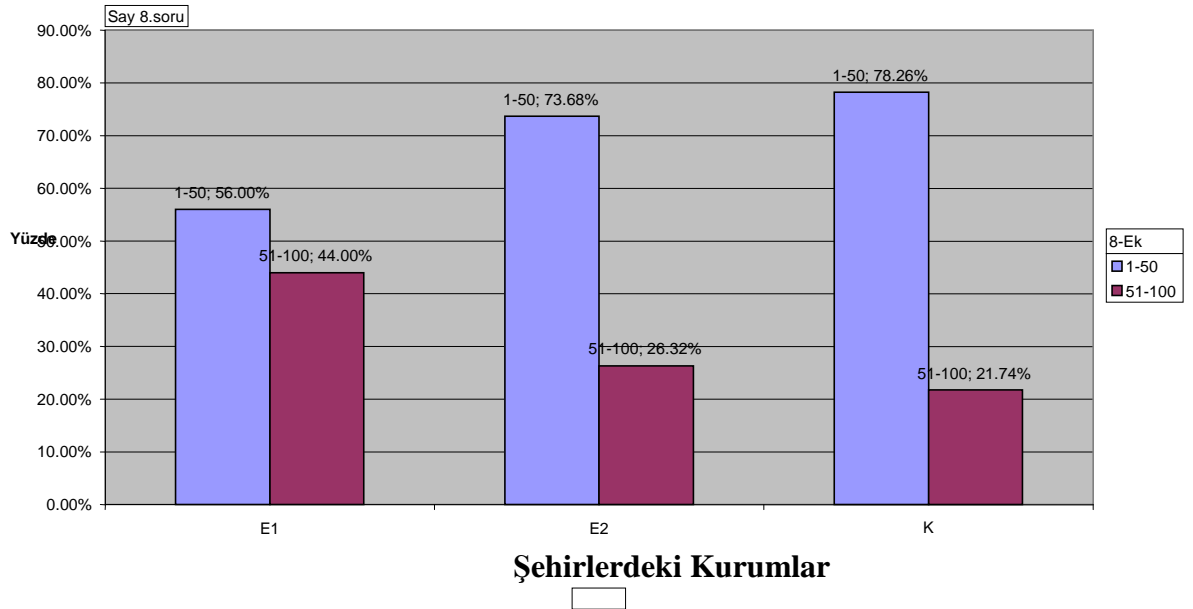


Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1-50 arası ve 51-100 arasında cevap verenlerin yüzdesini göstermektedir. E1 kurumunda olumsuzu yakın olan 1-50 arası %56 iken bu oran aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda % 73 e çıkmaktadır. Bu oranlar yine sorun göstergesidir. Aynı işi yapan K kurumunda E2 kurumuna yakın olarak 1-50 arası %78.26 dir. Asıl ilginç olanı saydamlık uygulamasının içinde olan üç farklı maliye örgütünde Türkiye de bütçenin hazırlık aşamasının değerlendirilmesinde % 68.66 ile saydam değildir diyenler çoğunlukta %31.34 le saydamdır diyenler azınlıktadır.

Say 8.soru	8-Ek		
Kurum	1-50	51-100	Genel Toplam
E1	56.00%	44.00%	100.00%
E2	73.68%	26.32%	100.00%
K	78.26%	21.74%	100.00%
Genel Toplam	68.66%	31.34%	100.00%

Aşağıdaki grafik bu dağılımı göstermektedir.

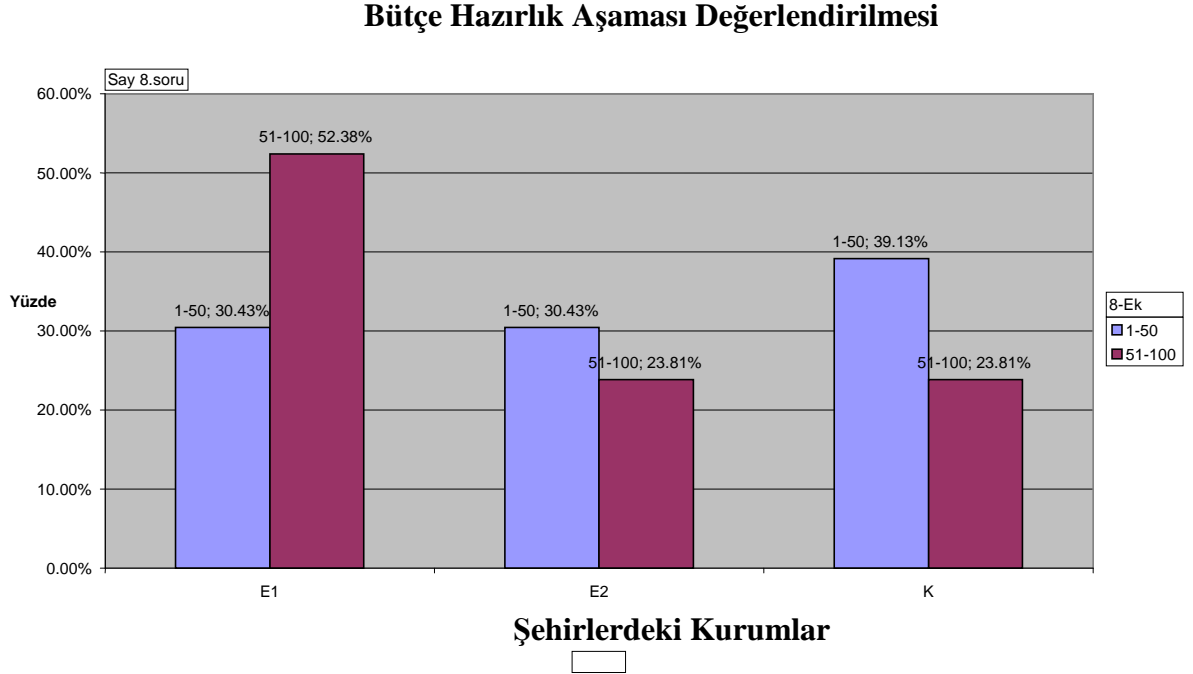
### Bütçe Hazırlık Aşaması Değerlendirilmesi



Aşağıdaki tablo iller bazındaki yüzde dağılımları vermektedir.

Say 8.soru	8-Ek		
Kurum	1-50	51-100	Genel Toplam
E1	30.43%	52.38%	37.31%
E2	30.43%	23.81%	28.36%
K	39.13%	23.81%	34.33%
Genel Toplam	100.00%	100.00%	100.00%

Aşağıdaki grafik iller bazındaki yüzde dağılımları göstermektedir.

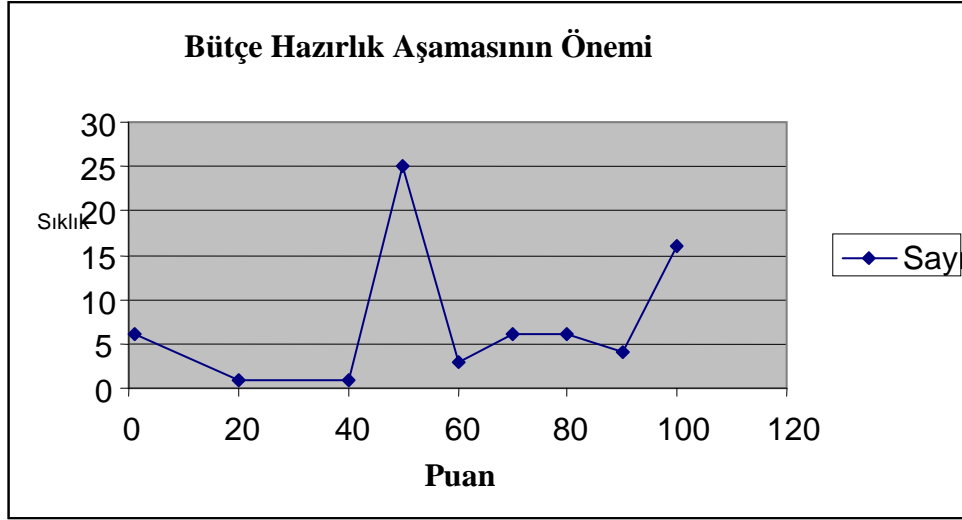


SORU 9: Türkiye’de bütçe hazırlık aşaması bütçe saydamlığının “sağlanmasında” ne ölçüde önemlidir? Derecelendirme 1 den 100 kadardır, 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir.

9. soru için analiz		
Puan	Sayı	Yüzde
1	6	0.088235
20	1	0.014706
40	1	0.014706
50	25	0.367647
60	3	0.044118
70	6	0.088235
80	6	0.088235
90	4	0.058824
100	16	0.235294
	68	1

Yukarıdaki tablo belli aralıklarla soruyu cevaplayan 68 kişinin verdikleri cevabı göstermektedir. En çok cevap 25 kişiyle 50 rakamındadır. Fakat ilginç olarak 4. ve 8. sorulardan farklı olarak bu rakama en yakın rakam 16 kişiyle olumlu durumu

ifade etmek için kullanılmıştır. Fakat yinede değerlendirme ölçütüne göre üç farklı kurumdaki maliye örgütü çalışanları bütçe hazırlık aşamasının sağlanmasındaki önemi ne saydam ne de saydam değil olarak kabul etmektedir. Bu cevapların sıklık dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmiştir

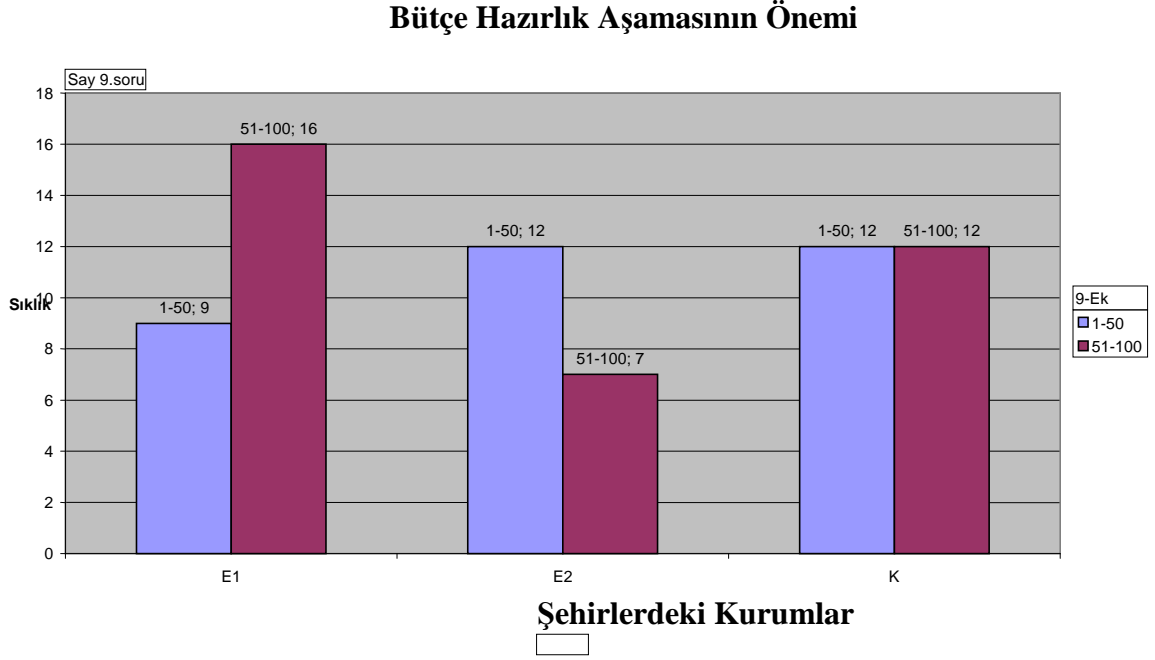


Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin sayısını göstermektedir. E1 kurumunda olumluya yakın olan 51–100 arası 16 kişi iken bu sayı aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda 7 e düşmektedir. Bu ciddi bir sorun göstergesidir. Aynı şekilde aynı işi yapan K kurumunda E1 kurumuna yakın olarak 51–100 arası 12 kişidir.

Say 9.soru	9-Ek		
Kurum	1–50	51–100	Genel Toplam
E1	9	16	25
E2	12	7	19
K	12	12	24
Genel Toplam	33	35	68



Aşağıdaki grafik bunu göstermektedir.

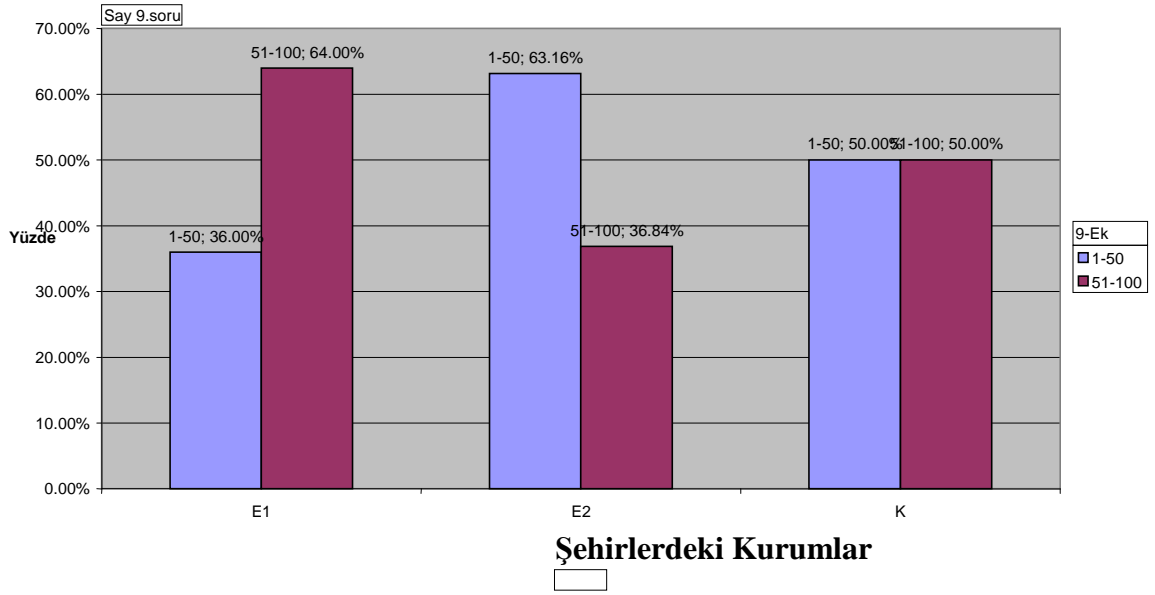


Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin yüzdesini göstermektedir. E1 kurumunda olumsuzya yakın olan 1–50 arası %36 iken bu oran aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda % 63.16 ya çıkmaktadır. Bu oranlar yine sorun göstergesidir. Aynı işi yapan K kurumunda ise 1–50 arası %50 dir. Farklı olan saydamlık uygulamasının içinde olan üç farklı maliye örgütünde Türkiye de bütçenin hazırlık aşamasını öneminde saydam olmasının değerlendirilmesinde % 51.47 ile saydamdır diyenler çoğunlukta %48.53 ile saydam değildir diyenler azınlıktadır.

Say 9.soru	9-Ek		
Kurum	1-50	51-100	Genel Toplam
E1	36.00%	64.00%	100.00%
E2	63.16%	36.84%	100.00%
K	50.00%	50.00%	100.00%
Genel Toplam	48.53%	51.47%	100.00%

Aşağıdaki grafik bu dağılımı göstermektedir.

### Bütçe Hazırlık Aşamasının Önemi

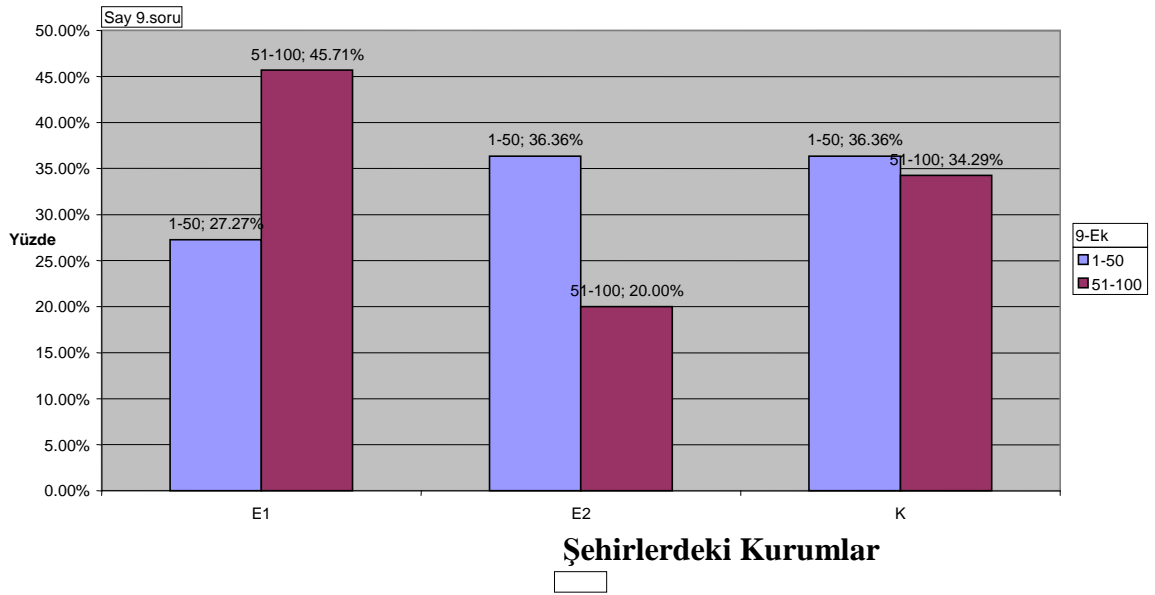


Aşağıdaki tablo iller bazındaki yüzde dağılımları vermektedir.

Say 9.soru	9-Ek		
	1-50	51-100	Genel Toplam
E1	27.27%	45.71%	36.76%
E2	36.36%	20.00%	27.94%
K	36.36%	34.29%	35.29%
Genel Toplam	100.00%	100.00%	100.00%

Aşağıdaki grafik bu dağılımı göstermektedir.

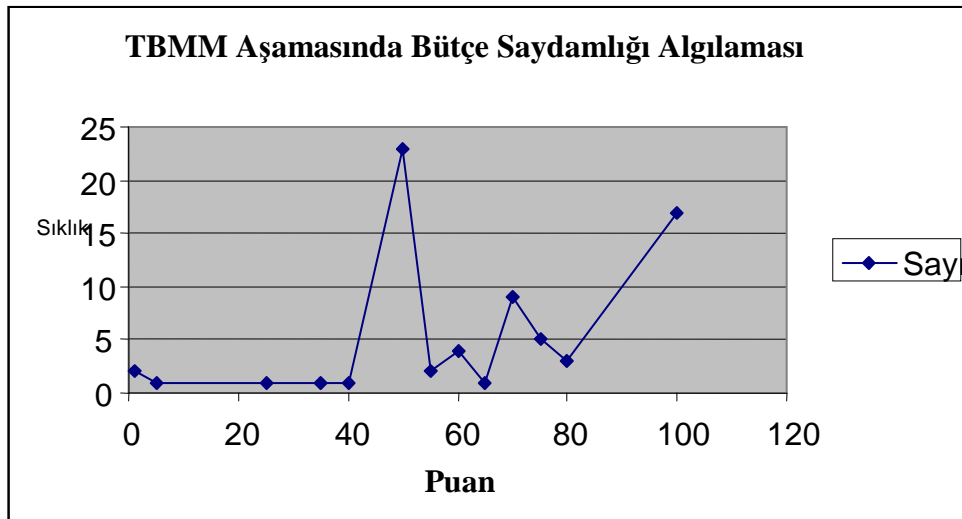
### Bütçe Hazırlık Aşamasının Önemi



SORU 11: Türkiye’de bütçenin TBMM aşaması bütçe saydamlığı açısından ne ölçüde önemlidir? Derecelendirme 1 den 100 kadardır, 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir.

11. soru için analiz		
Puan	Sayı	Yüzde
1	2	0.028571
5	1	0.014286
25	1	0.014286
35	1	0.014286
40	1	0.014286
50	23	0.328571
55	2	0.028571
60	4	0.057143
65	1	0.014286
70	9	0.128571
75	5	0.071429
80	3	0.042857
100	17	0.242857
	70	1

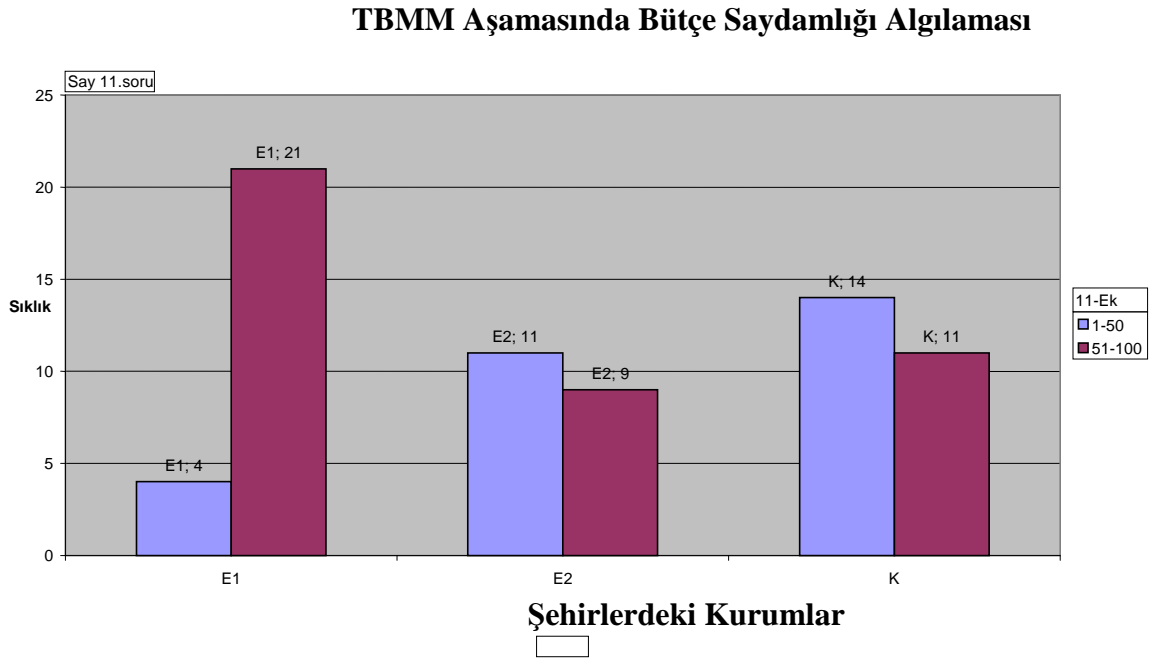
Yukarıdaki tablo belli aralıklarla soruyu cevaplayan 70 kişinin verdikleri cevabı göstermektedir. En çok cevap 23 kişiyle 50 rakamındadır. Fakat daha sonraki rakam 17 kişiyle 100 rakamıdır. Bu durum 9. sorudaki durumla aynıdır. Değerlendirme ölçütüne göre üç farklı kurumdaki maliye örgütü çalışanları bütçe hazırlık çalışmalarını ne saydam ne de saydam değil olarak kabul etmektedir. Bu cevapların sıklık dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmiştir



Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin sayısını göstermektedir. E1 kurumunda olumluya yakın olan 51–100 arası 21 kişi iken bu sayı aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda 9 e düşmektedir. Bu ciddi bir sorun göstergesidir. Aynı şekilde aynı işi yapan K kurumunda E2 kurumuna yakın olarak 51–100 arası 11 kişidir.

Say 11.soru	11-Ek		
Kurum	1–50	51–100	Genel Toplam
E1	4	21	25
E2	11	9	20
K	14	11	25
Genel Toplam	29	41	70

Aşağıdaki grafik bunu göstermektedir.

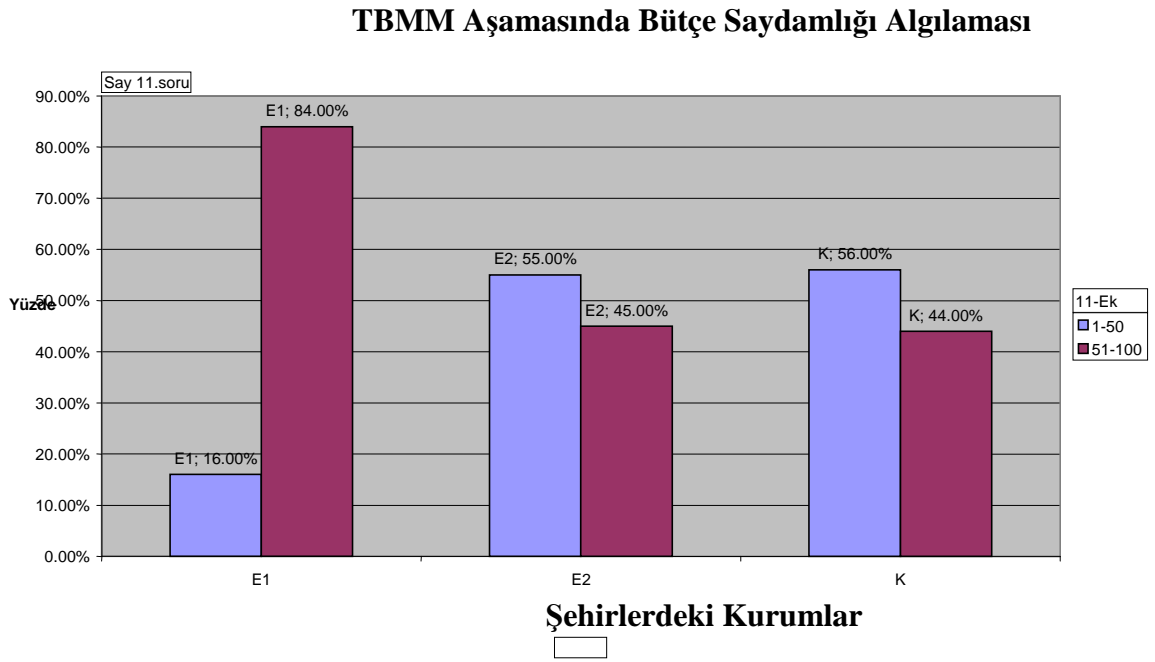


Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin yüzdesini göstermektedir. E1 kurumunda olumsuzu yakın olan 1–50 arası %16 iken bu oran aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda % 55 e çıkmaktadır. aynı işi yapan K kurumunda E2 kurumuna yakın olarak 1–50 arası %56 dır. Asıl ilginç olanı saydamlık uygulamasının içinde olan üç farklı maliye örgütünde

Türkiye’de TBMM aşamasında saydamlık değerlendirilmesinde % 58,57 ile saydamdır diyenler çoğunlukta %41.43 le saydam değildir diyenler azınlıktadır.

Kurum	11-Ek		Genel Toplam
	1-50	51-100	
E1	16.00%	84.00%	100.00%
E2	55.00%	45.00%	100.00%
K	56.00%	44.00%	100.00%
Genel Toplam	41.43%	58.57%	100.00%

Aşağıdaki grafik bu dağılımı göstermektedir.

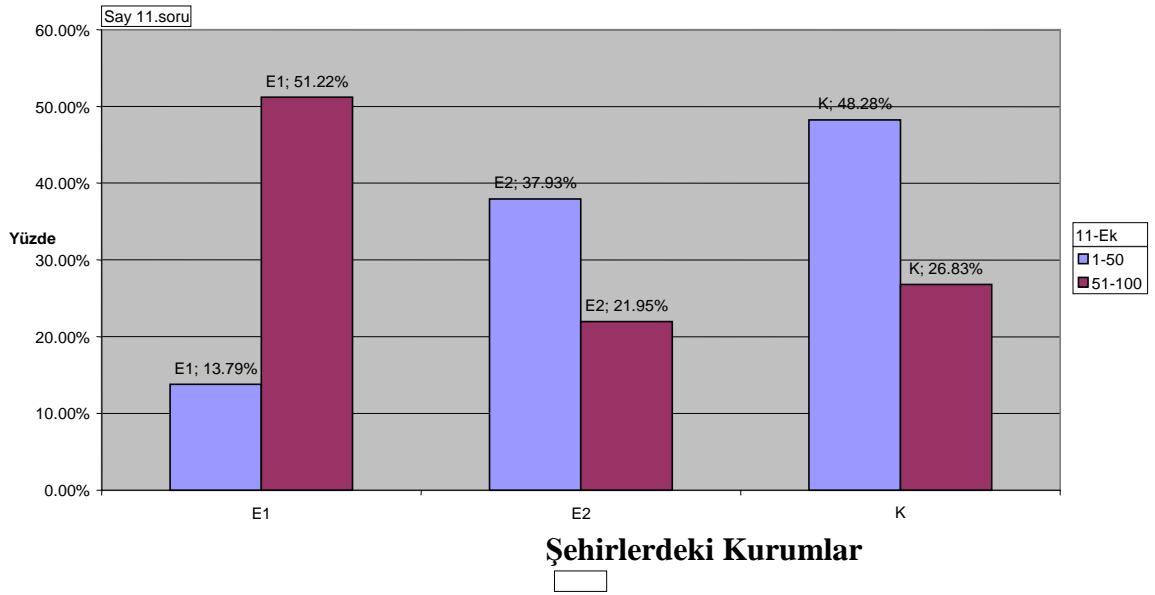


Aşağıdaki tablo iller bazındaki yüzde dağılımları vermektedir.

Say 11.soru	11-Ek		
Kurum	1-50	51-100	Genel Toplam
E1	13.79%	51.22%	35.71%
E2	37.93%	21.95%	28.57%
K	48.28%	26.83%	35.71%
Genel Toplam	100.00%	100.00%	100.00%

Aşağıdaki grafik iller bazındaki yüzde dağılımları göstermektedir.

### TBMM Aşamasında Bütçe Saydamlığı Algılaması

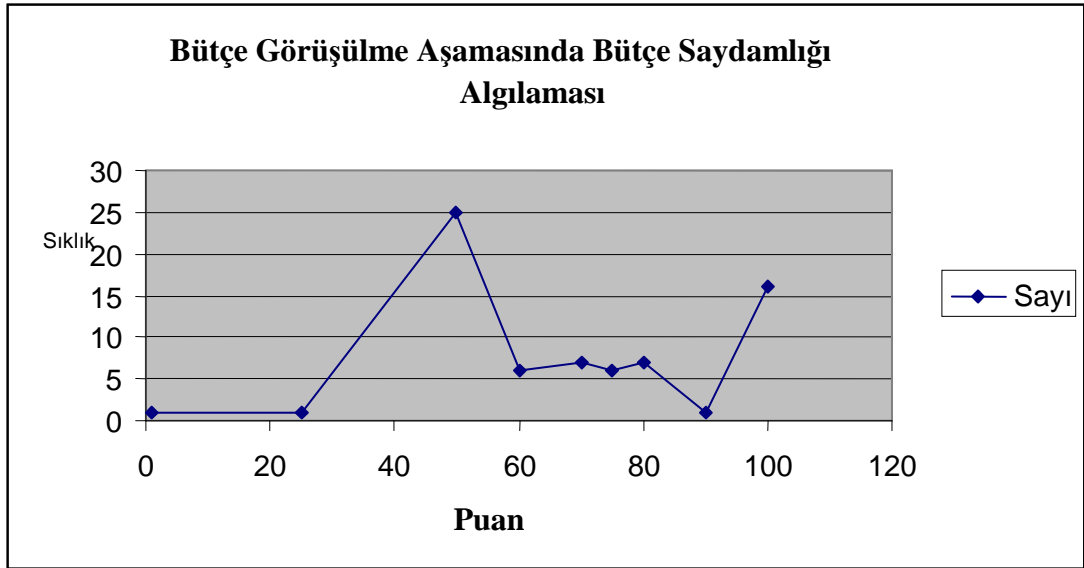


12. SORU: Türkiye’de bütçenin görüşülme aşaması bütçe saydamlığının “sağlanmasında” ne ölçüde önemlidir? 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir.

12. soru için analiz		
Puan	Sayı	Yüzde
1	1	0.014286
25	1	0.014286
50	25	0.357143
60	6	0.085714
70	7	0.1
75	6	0.085714
80	7	0.1
90	1	0.014286
100	16	0.228571
	70	1

Yukarıdaki tablo belli aralıklarla soruyu cevaplayan 70 kişinin verdikleri cevabı göstermektedir. En çok cevap 25 kişiyle 50 rakamındadır. Değerlendirme ölçütüne göre üç farklı kurumdaki maliye örgütü çalışanları bütçe hazırlık çalışmalarını ne saydam ne de saydam değil olarak kabul etmektedir. Bu cevapların sıklık dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmiştir

**Hata!**



Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin sayısını göstermektedir. E1 kurumunda olumluya yakın olan 51–100 arası 21 kişi iken bu sayı aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda 10 e düşmektedir.

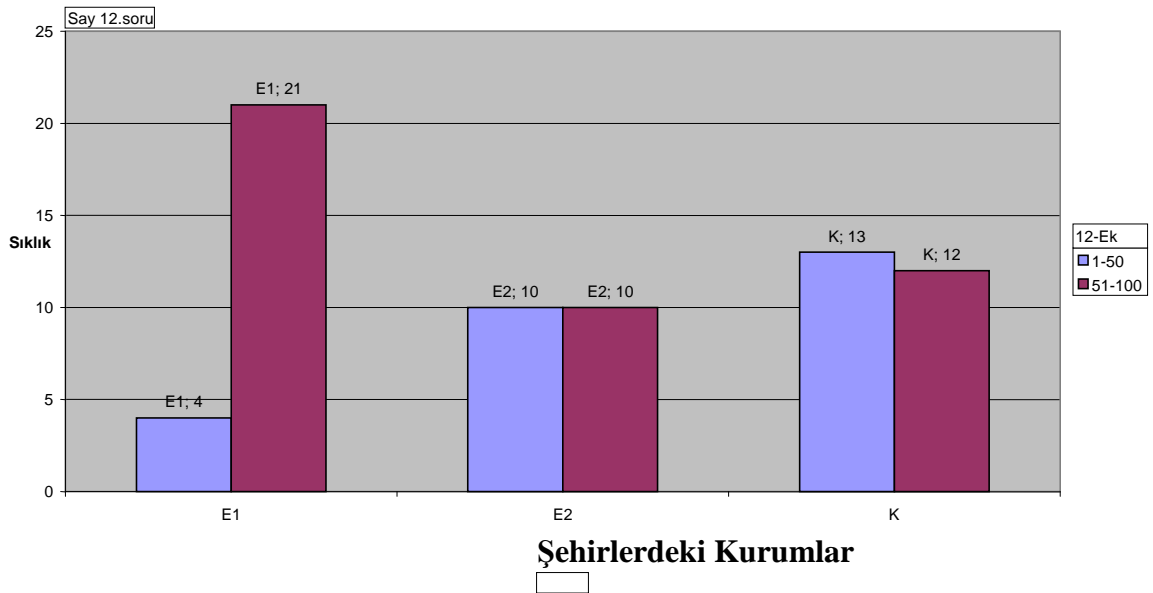


Bu ciddi bir sorun göstergesidir. Aynı şekilde aynı işi yapan K kurumunda E2 kurumuna yakın olarak 51–100 arası 12 kişidir

Say 12.soru	12-Ek		
Kurum	1–50	51–100	Genel Toplam
E1	4	21	25
E2	10	10	20
K	13	12	25
Genel Toplam	27	43	70

Aşağıdaki grafik bunu göstermektedir.

### Bütçe Görüşülme Aşamasında Bütçe Saydamlığı Algılaması

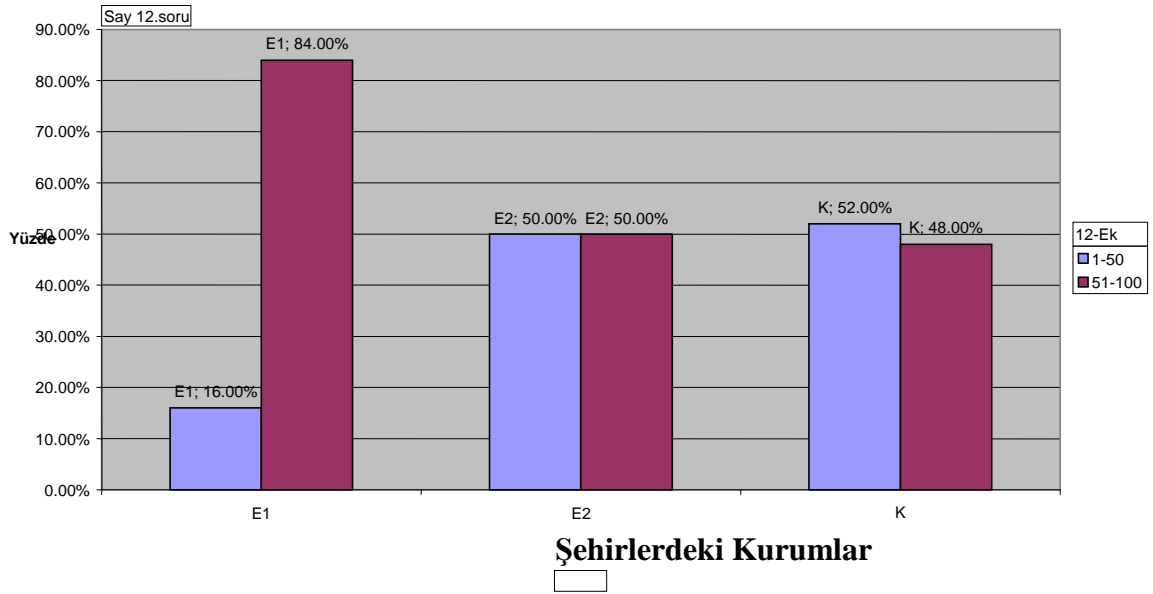


Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin yüzdesini göstermektedir. E1 kurumunda olumsuzu yakın olan 1–50 arası %16 iken bu oran aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda % 50 e çıkmaktadır. Bu oranlar yine sorun göstergesidir. Aynı işi yapan K kurumunda E2 kurumuna yakın olarak 1–50 arası %52 dir. Asıl ilginç olanı saydamlık uygulamasının içinde olan üç farklı maliye örgütünde Türkiye de bütçenin hazırlık aşamasında saydam olmasının değerlendirilmesinde % 61.43 ile saydamdır diyenler çoğunlukta %38.57 ile saydam değildir diyenler azınlıktadır.

Say 12.soru	12-Ek		
Kurum	1-50	51-100	Genel Toplam
E1	16.00%	84.00%	100.00%
E2	50.00%	50.00%	100.00%
K	52.00%	48.00%	100.00%
Genel Toplam	38.57%	61.43%	100.00%

Aşağıdaki grafik bu dağılımı göstermektedir.

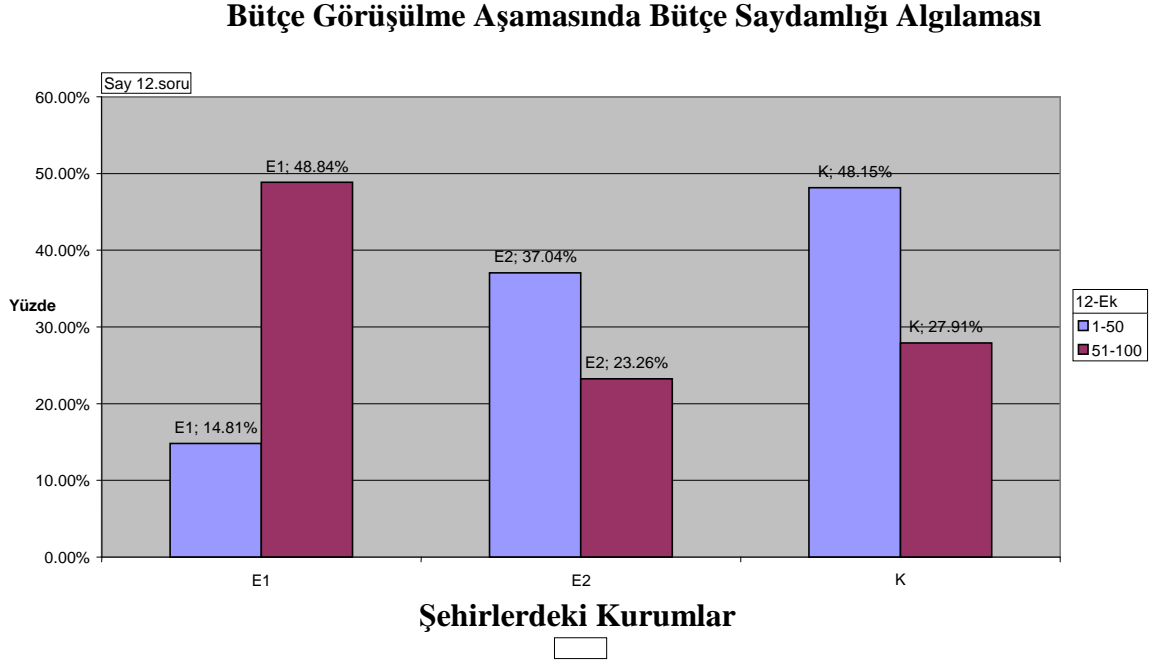
### Bütçe Görüşülme Aşamasında Bütçe Saydamlığı Algılaması



Aşağıdaki tablo iller bazındaki yüzde dağılımları vermektedir.

Say 12.soru	12-Ek		
Kurum	1-50	51-100	Genel Toplam
E1	14.81%	48.84%	35.71%
E2	37.04%	23.26%	28.57%
K	48.15%	27.91%	35.71%
Genel Toplam	100.00%	100.00%	100.00%

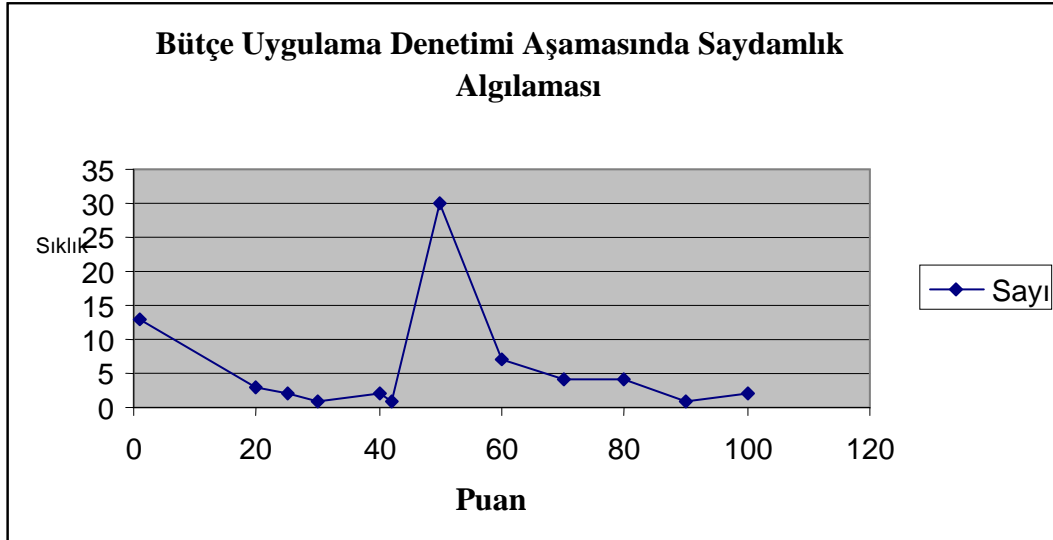
Aşağıdaki grafik iller bazındaki yüzde dağılımları göstermektedir.



15. SORU: Türkiye’de bütçenin uygulama denetimi aşaması süresince saydamlık oranı nedir? 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı uygulama ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir.

15. soru için analiz		
Puan	Sayı	Yüzde
1	13	0.185714
20	3	0.042857
25	2	0.028571
30	1	0.014286
40	2	0.028571
42	1	0.014286
50	30	0.428571
60	7	0.1
70	4	0.057143
80	4	0.057143
90	1	0.014286
100	2	0.028571
	70	1

Yukarıdaki tablo belli aralıklarla soruyu cevaplayan 70 kişinin verdikleri cevabı göstermektedir. En çok cevap 30 kişiyle 50 rakamındadır. Değerlendirme ölçütüne göre üç farklı kurumdaki maliye örgütü çalışanları bütçe hazırlık çalışmalarını ne saydam ne de saydam değil olarak kabul etmektedir. Bu cevapların sıklık dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmiştir

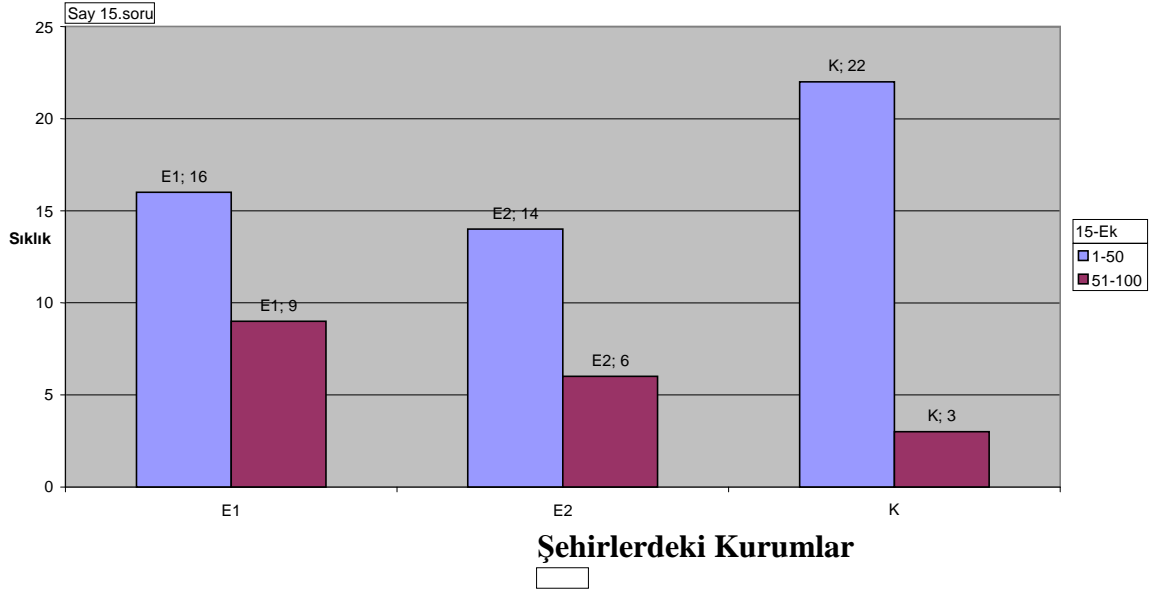


Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin sayısını göstermektedir. E1 kurumunda olumluya yakın olan 51–100 arası 9 kişi iken bu sayı aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda 6 e düşmektedir. Bu ciddi bir sorun göstergesidir. Aynı şekilde aynı işi yapan K kurumunda 51–100 arası 3 kişidir.

Say 15.soru	15-Ek		
Kurum	1–50	51–100	Genel Toplam
E1	16	9	25
E2	14	6	20
K	22	3	25
Genel Toplam	52	18	70

Aşağıdaki grafik bunu göstermektedir.

### Bütçe Uygulama Denetimi Aşamasında Saydamlık Algılaması

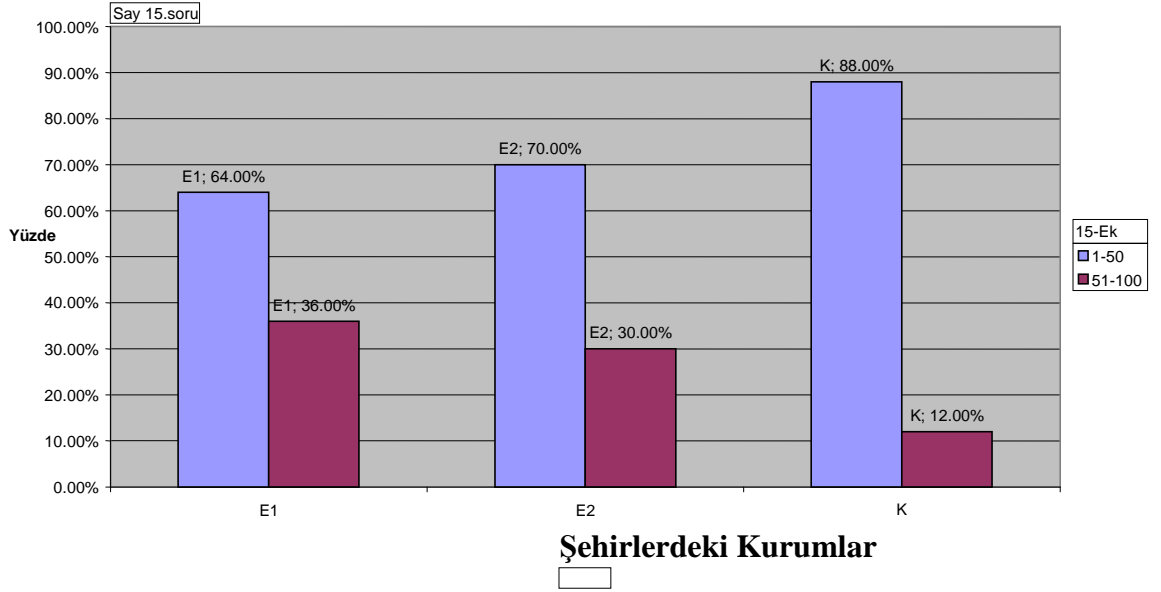


Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin yüzdesini göstermektedir. E1 kurumunda olumsuzu yakın olan 1–50 arası %64 iken bu oran aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda % 70 e çıkmaktadır. Bu oranlar yine sorun göstergesidir. Aynı işi yapan K kurumunda E1 ve E2 kurumlarından daha fazla olarak 1–50 arası %88 dir. Asıl ilginç olanı saydamlık uygulamasının içinde olan üç farklı maliye örgütünde Türkiye de bütçenin hazırlık aşamasında saydam olmasının değerlendirilmesinde % 74.29 ile saydam değildir diyenler çoğunlukta %25.71 le saydamdır diyenler azınlıktadır.

Say 15.soru	15-Ek		
Kurum	1–50	51–100	Genel Toplam
E1	64.00%	36.00%	100.00%
E2	70.00%	30.00%	100.00%
K	88.00%	12.00%	100.00%
Genel Toplam	74.29%	25.71%	100.00%

Aşağıdaki grafik bu dağılımı göstermektedir.

### Bütçe Uygulama Denetimi Aşamasında Saydamlık Algılaması

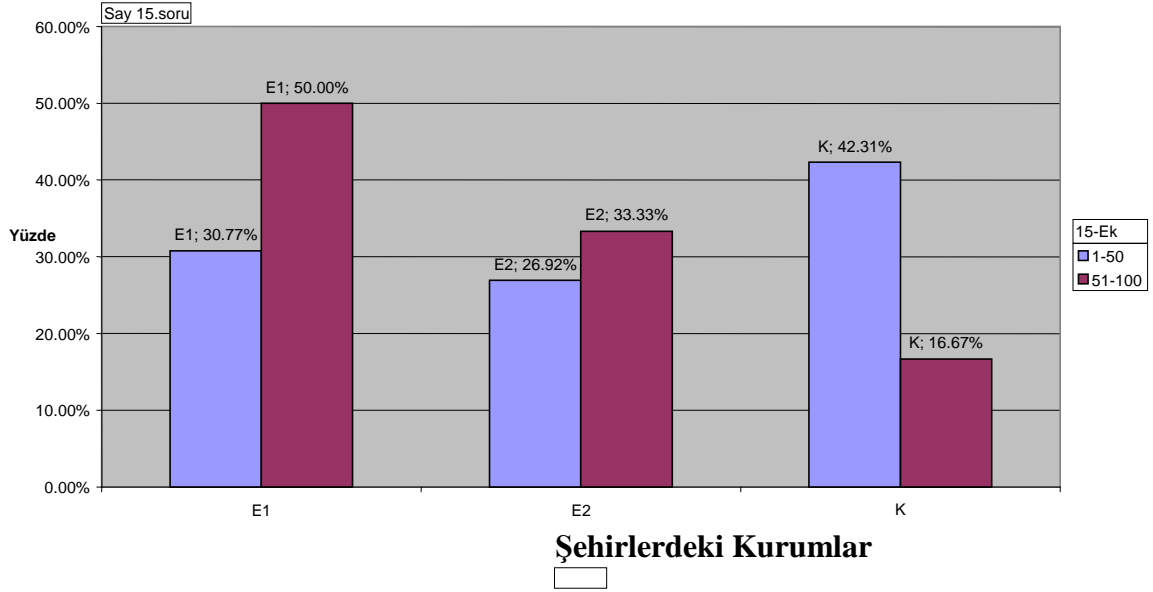


Aşağıdaki tablo iller bazındaki yüzde dağılımları vermektedir.

Say 15.soru	15-Ek		
Kurum	1-50	51-100	Genel Toplam
E1	30.77%	50.00%	35.71%
E2	26.92%	33.33%	28.57%
K	42.31%	16.67%	35.71%
Genel Toplam	100.00%	100.00%	100.00%

Aşağıdaki grafik iller bazındaki yüzde dağılımları göstermektedir.

### Bütçe Uygulama Denetimi Aşamasında Saydamlık Algılaması

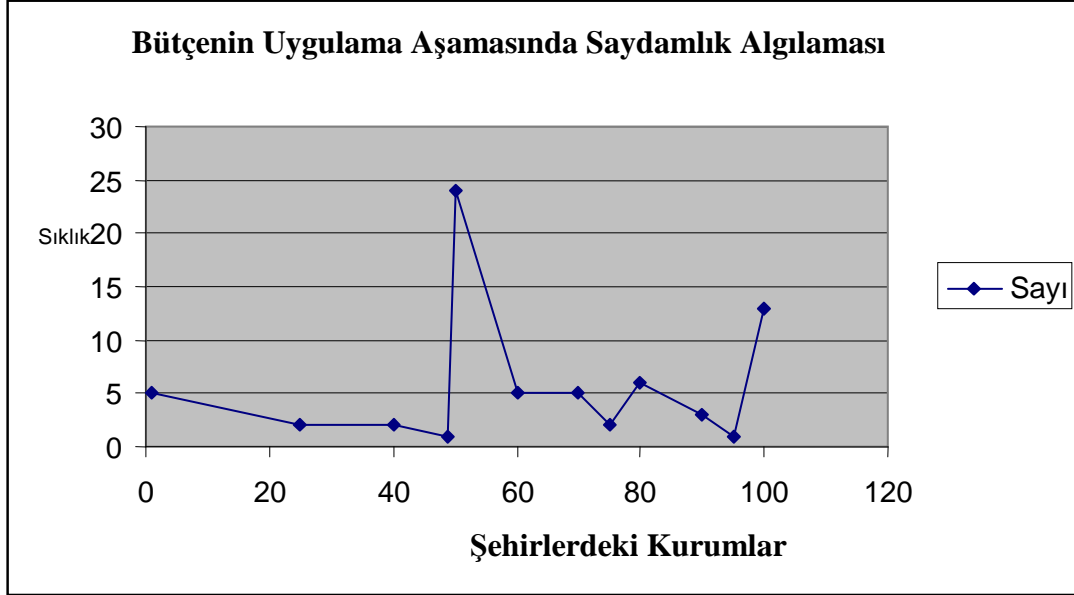


16. SORU: Türkiye’de bütçenin uygulama aşaması bütçe saydamlığının “sağlanmasında” ne ölçüde önemlidir? 1 hiç saydam olmamayı, 100 tam saydamlığı ve 50 ise orta seviyeyi yani, ne saydam ne de saydam değil anlamına gelmektedir.

16. soru için analiz		
Puan	Sayı	Yüzde
1	5	0.072464
25	2	0.028986
40	2	0.028986
49	1	0.014493
50	24	0.347826
60	5	0.072464
70	5	0.072464
75	2	0.028986
80	6	0.086957
90	3	0.043478
95	1	0.014493
100	13	0.188406
	69	1

Yukarıdaki tablo belli aralıklarla soruyu cevaplayan 69 kişinin verdikleri cevabı göstermektedir. En çok cevap 24 kişiyle 50 rakamındadır. Değerlendirme ölçütüne göre üç farklı kurumdaki maliye örgütü çalışanları bütçe hazırlık

çalışmalarını ne saydam ne de saydam değil olarak kabul etmektedir. Bu cevapların sıklık dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmiştir



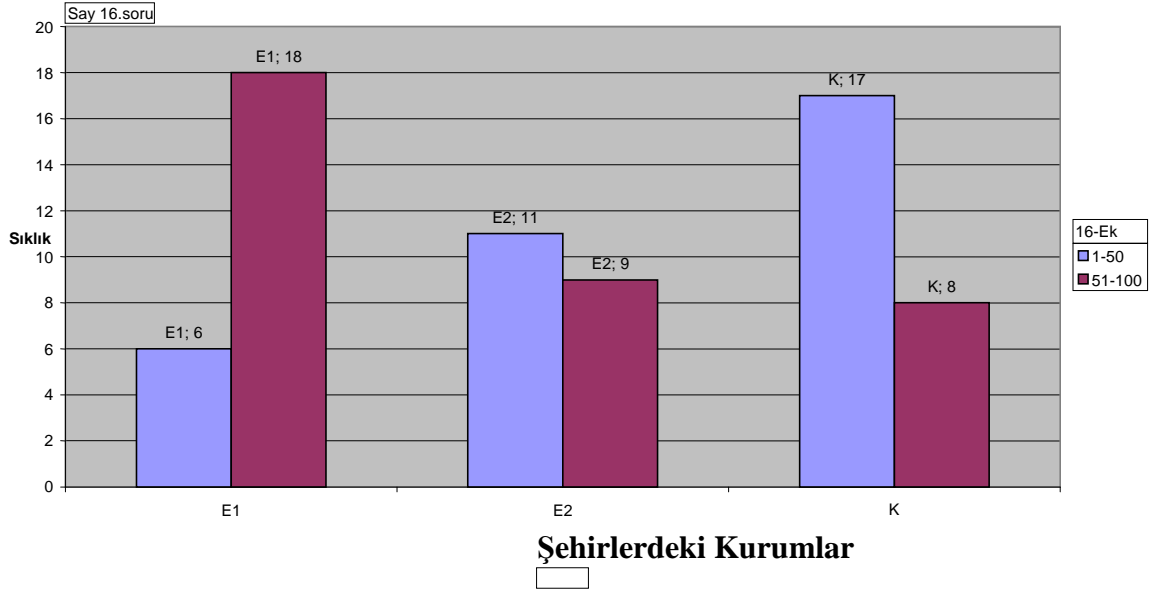
Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin sayısını göstermektedir. E1 kurumunda olumluya yakın olan 51–100 arası 18 kişi iken bu sayı aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda 9 e düşmektedir. Bu ciddi bir sorun göstergesidir. Aynı şekilde aynı işi yapan K kurumunda E2 kurumuna yakın olarak 51–100 arası 8 kişidir.

Say 16.soru	16-Ek		Genel Toplam
	1–50	51–100	
E1	6	18	24
E2	11	9	20
K	17	8	25
Genel Toplam	34	35	69

Aşağıdaki grafik bunu göstermektedir.



### Bütçenin Uygulama Aşamasında Saydamlık Algılaması

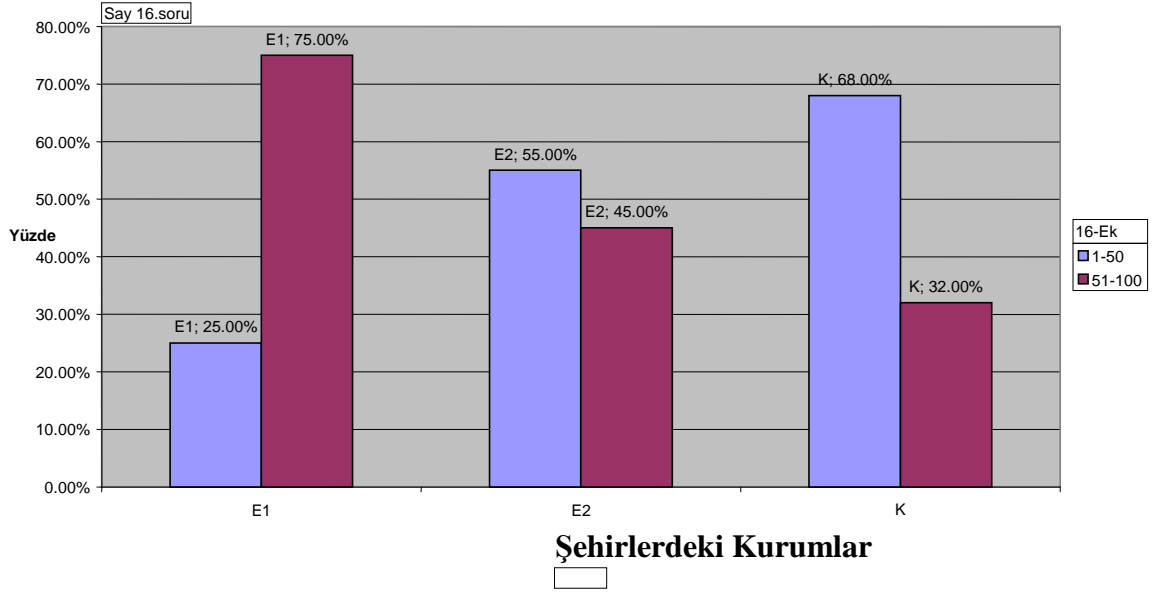


Aşağıdaki tablo kurumlar bazında 1–50 arası ve 51–100 arasında cevap verenlerin yüzdesini göstermektedir. E1 kurumunda olumsuzu yakın olan 1–50 arası %25 iken bu oran aynı şehirde ve aynı işi yapan E2 kurumunda % 55 e çıkmaktadır. Bu oranlar yine sorun göstergesidir. Aynı işi yapan K kurumunda E2 kurumundan fazla olarak 1–50 arası %68 dir. Asıl ilginç olanı saydamlık uygulamasının içinde olan üç farklı maliye örgütünde Türkiye de bütçenin hazırlık aşamasında saydam olmasının değerlendirilmesinde % 50.72 ile saydamdır diyenler çoğunlukta %49.28 le saydam değildir diyenler azınlıktadır.

Say 16.soru	16-Ek		
Kurum	1–50	51–100	Genel Toplam
E1	25.00%	75.00%	100.00%
E2	55.00%	45.00%	100.00%
K	68.00%	32.00%	100.00%
Genel Toplam	49.28%	50.72%	100.00%

Aşağıdaki grafik bu dağılımı göstermektedir.

### Bütçenin Uygulama Aşamasında Saydamlık Algılaması

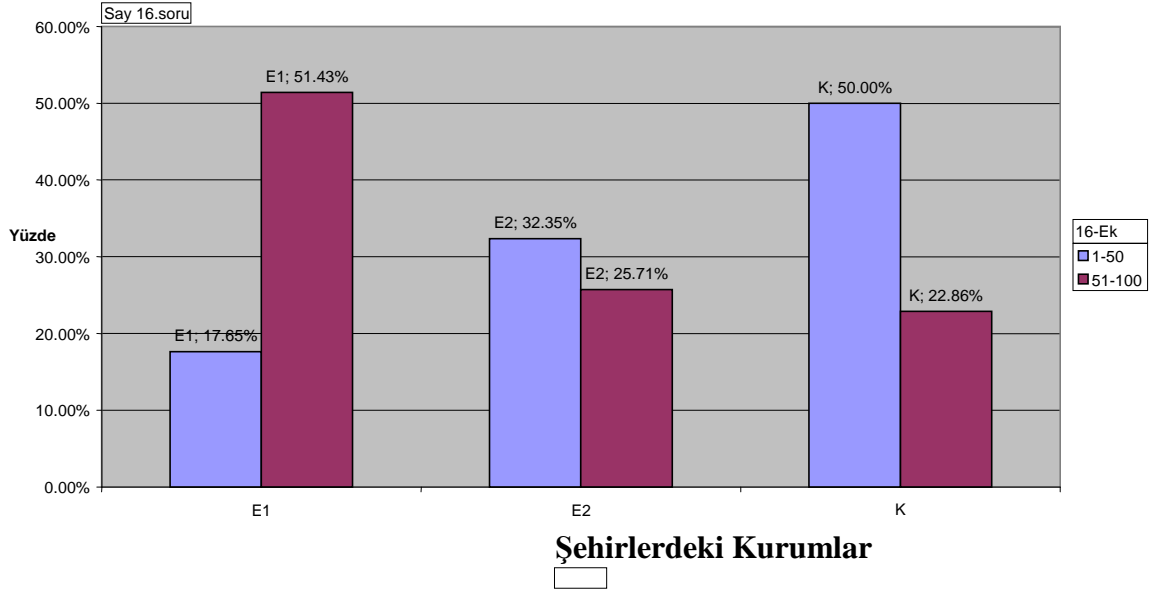


Aşağıdaki tablo iller bazındaki yüzde dağılımları vermektedir.

Say 16.soru	16-Ek		
Kurum	1-50	51-100	Genel Toplam
E1	17.65%	51.43%	34.78%
E2	32.35%	25.71%	28.99%
K	50.00%	22.86%	36.23%
Genel Toplam	100.00%	100.00%	100.00%

Aşağıdaki grafik iller bazındaki yüzde dağılımları göstermektedir.

### Bütçenin Uygulama Aşamasında Saydamlık Algılaması



Sonuç olarak tüm bu grafik ve tabloların genel bir değerlendirmesini yaparak aşağıdaki tabloyu oluşturabiliriz.

Soru Numarası	Sorunun İçeriği	Olumlu Sonuç	Olumsuz Sonuç	Genel Toplam %	Şehir	Genel Sayı
4.Soru	Saydamlık Tanımı		X	%72.86	E1 %68.00 E2 %80.00 K %72.00	Olumsuz- 51 Kişi
8. Soru	Türkiye de Bütçe Hazırlık Aşamasının Değerlendirilmesi		X	%68.66	E1 %56 E2 %73.68 K % 78.26	Olumsuz- 46 Kişi
9.Soru	Türkiye de Bütçe Hazırlık Aşamasının Bütçe Saydamlığının Sağlanmasındaki Önemi	X		%51.47	E1 %64.00 K %50.00	Olumlu- 32 Kişi
11.Soru	TBMM Aşamasının Bütçe Saydamlığında Önemi	X		%58.57	E1 %84	Olumlu- 41 Kişi
15.Soru	Türkiye de Uygulama Denetimi Aşamasında Saydamlık		X	%74.29	E1 %64.00 E2 %70.00 K %88.00	Olumsuz- 52 Kişi
16.Soru	Türkiye de Uygulama Aşamasının Saydamlıkta Önemi	X		%50.72	E1 %75.00	Olumlu- 35 Kişi

Yukarı tablo incelendiğinde hem cevaplayan birey sayısının ve genel toplam yüzdesinin en fazla olması nedeniyle Türkiye de uygulama denetimi aşamasında saydamlık %74.29 oranı ve 52 kişi olumsuz cevap sayısı ile iki farklı ilde ve aynı ildeki iki farklı maliye örgütünde bütçe saydamlığının olmamasını sağlayan temel neden olarak algılanmaktadır.

### 3.3.2. Analitik Hiyerarşi Sürecine (AHS) Kullanılarak Ankette Uygulanan Soru Gruplarının Bütçe Saydamlığı Açısından Belirlenen Kriterlere Göre Önem Derecelerinin Belirlenmesi

*i.Genel Açıklama:* 1970’lerde Prof. Saaty tarafından geliştirilen AHS, birden çok kriter içeren karmaşık problemlerin çözümünde kullanılan bir karar verme yöntemidir. AHS, karar vericilerin karmaşık problemleri; problemin ana hedefi, kriterleri, alt kriterleri ve alternatifleri arasındaki ilişkiyi gösteren hiyerarşik bir yapıda modellemelere olanak verir. AHS, karar hiyerarşisinin tanımlanması durumunda, kararı etkileyen faktörler açısından karar noktalarının yüzde dağılımlarını veren bir karar verme ve tahminleme yöntemi olarak açıklanabilir. AHS bir karar hiyerarşisi üzerinde, önceden tanımlanmış bir karşılaştırma yelpazesi kullanılarak kararı etkileyen faktörler ve bu faktörler açısından karar noktalarının önem değerlerinin ikili karşılaştırmalarına dayanmaktadır. AHS’nin en önemli özelliği karar vericinin hem objektif hem de sübjektif düşüncelerini karar sürecine dâhil edebilmesidir. Diğer bir deyişle bilginin, deneyimin, bireyin düşüncelerinin ve önzelerinin mantıksal bir şekilde birleştirildiği bir yöntemdir. AHS çok geniş bir uygulama alanına sahiptir ve pek çok karar problemlerinde etkin olarak kullanılmaktadır.<sup>581</sup> AHS güven derecelerini de vermektedir. AHS ile ilgili kaynaklara baktığımızda kısaca şunları söyleyebiliriz.

Saaty 1991 yılında AHS’ nin oluşumlarını vermiştir. Matrisle ifade edilen temel ölçek kararlarının önceliklerini elde etmek için gerekli olan özvektörü ele almıştır.<sup>582</sup>

Honert ve Lootsma, (1996) AHS’de gruplaşma sürecini ele almıştır. Bununla ilgili olarak Pareto optimalini incelemiştir. Pareto optimal; grup üyelerinin bir seçeneğin diğerine tercih etmesi durumunda, verilecek kararın bütün grup üyelerinin

<sup>581</sup> Murat ATAN, Ufuk MADEN, Ebru AKYILDIZ, “Analitik Hiyerarşi Süreci (AHS) Kullanımı İle Bir Bankada Kredi Taleplerinin Değerlendirilmesi”, [muratatan.info/academic/bulletin/22.pdf](http://muratatan.info/academic/bulletin/22.pdf), s.3, (Erişim Tarihi: 29.06.2006).

<sup>582</sup> Aynı, s.3.

tercih etmiş olduğu seçenek olması gerektiğini ifade etmektedir. Karar verme aşamasında; grup yargıları, geometrik ortalaması alınarak ifade edilmiştir.<sup>583</sup>

Rosenbloom, (1996) final sıralamasının muhtemel sonucunu incelemiştir. Bu çalışmada AHS yöntemi ile karışık karar problemlerine basit ve anlaşılır çözüm yöntemi önerilmiştir. Bu karşılaştırmanın amacı ise; seçenekler arasındaki farklılıkların istatistiksel olarak anlamlı olup olmayacağı konusundaki kararlılık durumunu ortaya koymasındır.<sup>584</sup>

Schinederjans ve Garvin, (1997) maliyete dayalı bir aktivitede çoklu maliyet faktörleriyle ilgilenmişlerdir. Bu çalışmada, AHS Yöntemi ve bu faktörlerin seçimine yardımcı olacak hedef programlama yöntemi kullanılmış ve bu metotların ispatı sunulmuştur.<sup>585</sup>

Leung ve Cao, (2002) bir belirsizlikte olabilecek AHS yönteminde bahsetmişlerdir. Tolerans sapma durumu incelenmiş ve belirsiz tutarlılıktan bahsedilmiştir.<sup>586</sup>

Bu çalışmada AHS, yapılan anket sonuçlarının değerlendirilmesinde kullanılmıştır. Uygulanan Açık Bütçe Anketi (ABA, The Open Budget Questionnaire-OBQ) farklı ülkelerdeki bütçe saydamlığını ölçen ve sivil toplum kuruluşlarının ilgili ülke bütçe saydamlığına bakışını kapsayan bir çalışmayı da içermektedir.<sup>587</sup> Yani ABA hem bütçe saydamlığını hem de sivil toplum kuruluşlarının performansını ölçtüğünü söyleyebilir.

---

<sup>583</sup> Aynı, s.3.

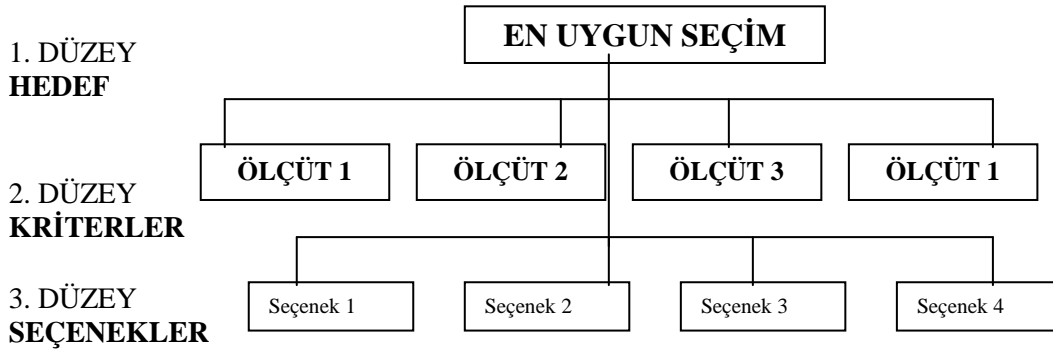
<sup>584</sup> Aynı, s.3.

<sup>585</sup> Aynı, s.4.

<sup>586</sup> Aynı, s.4.

<sup>587</sup> "Opening Budgets...", s.iv.

ii. Yöntem ve Değerlendirme:



AHP’de ölçütlerin ve seçeneklerin birbirlerine göre önemlerini belirleyebilmek için ikili karşılaştırmalar yapılmaktadır. Seçeneklerin karşılaştırılması, her bir ölçüt için ayrı ayrı yapılır. Sayısal olarak ifade edilebilen ölçütler için seçenekleri karşılaştırmada bir sorun yoktur. Çünkü hangi seçeneğin değerine göre ne kadar önemli olduğu oranlar yardımıyla zaten hesaplanabilir. Ama sayısal olarak ifade edilemeyen ölçütler için bir seçeneğin değerinden ne kadar önemli olduğunu belirlemek kolay değildir. Bunun için yukarıda verilen AHP ölçeğini kullanabiliriz.

**AHP İkili Karşılaştırmalar Ölçeği**

Önem Derecesi	Tanım	Açıklama
1	Eşit önem	İki faaliyet amaca eşit düzeyde katkıda bulunuyor.
3	Birinin değerine göre orta derecede daha önemli olması	Tecrübe ve yargı bir faaliyeti değerine orta derecede tercih ettiriyor.
5	Kuvvetli düzeyde önem	Tecrübe ve yargı bir faaliyeti değerine kuvvetli bir şekilde tercih ettiriyor.
7	Çok kuvvetli düzeyde önem	Bir faaliyet güçlü bir şekilde tercih ediliyor ve baskınlığı uygulamada rahatlıkla görülüyor.
9	Aşırı düzeyde önem	Bir faaliyetin değerine tercih edilmesine ilişkin kanıtlar çok büyük bir güvenilirliğe sahip.
2,4,6,8	Ortalama değerler	Uzlaşma gerektiğinde kullanılmak üzere iki ardışık yargı arasına düşen değerler.

Tabloya göre belli bir ölçüte göre seçeneğin biri değerinden çok daha önemli ise 9 değeriyle, seçenekler arasında eşitlik varsa veya önem derecesi açısından bir fark olmadığı düşünülüyorsa 1 değerini kullanmak gerekmektedir. Kararsız kalınan

durumlarda 2,4,6,8 gibi ara değerleri kullanılabilir. Ancak asla 2,5 gibi tamsayı olmayan bir değerin kullanımı söz konusu değildir.

Bu açıklamalarımızdan sonra bütçe saydamlığı için řu iki düzeyi hiyerarşık yapıyı oluşturabiliriz.

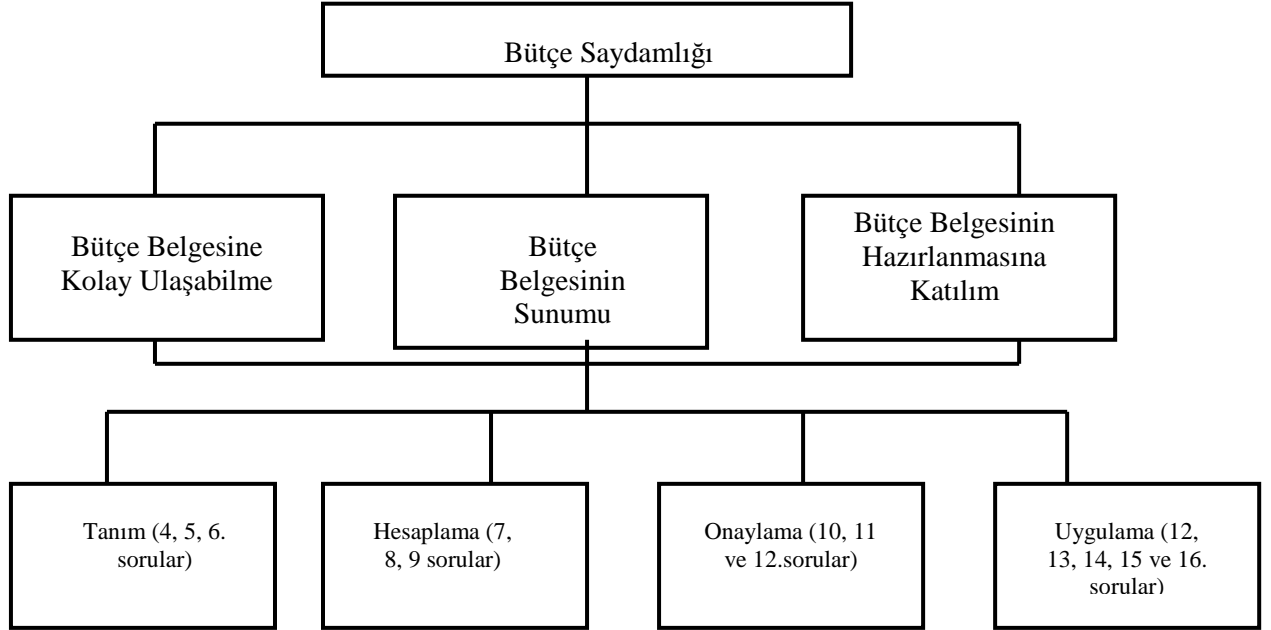
### **1. Adım: Hedef, Kriterler ve Seçeneklerin Belirlenmesi**

Bu çalışmada kriterler bütçe belgesine kolay ulaşabilme, bütçe belgesinin sunumu ve bütçe belgesinin hazırlanmasına katılım olarak belirlenmiştir. Seçenekler ise ankette sorulan soru gruplarıdır. Değerlendirme sonucunda bütçe saydamlığı açısından belirlenen bu kriterlere göre hangi soru grubunun diğerlerine göre ne kadar önemli olduğu belirlenmiş olacaktır. Soru grupları ise řu şekilde oluşturulmuştur.

1. Soru Grubu: Tanım (4, 5, 6. sorular)
2. Soru Grubu: Hesaplama (7, 8, 9. sorular)
3. Soru Grubu: Onaylama (10, 11, 12. sorular)
4. Soru Grubu: Uygulama (13, 14, 15, 16. sorular)



## Bütçe Saydamlığı İçin Hiyerarşik Yapı



### 2. Adım: İkili Karşılaştırma Matrislerinin (A) Oluşturulması

Karar probleminin ortaya konmasından sonra ölçütlerin ikili karşılaştırmalarla birbirlerine göre önem dereceleri ve sonra her ölçüt için bütün seçeneklerin ikili karşılaştırmalarla birbirlerine göre önem derecelerini belirlenmektedir. Yapılan karşılaştırmalar sonucunda aşağıdaki gibi bir matris oluşturulmuştur. (Öge bir ölçüt veya bir seçenek olabilir). İkili karşılaştırma matrisi elemanları arasında  $a_{ij} = 1/a_{ji}$  ilişkisi vardır. İkili karşılaştırma matrisleri hem kriterlerin karşılaştırıldığı hem de her kritere göre seçenekleri karşılaştırıldığı matrisler şeklinde düzenlenmelidir. Aşağıda ikili karşılaştırma matrisleri sözü edilen sırada verilmiştir.

Kriterler	Kolay Ulaşım	Bütçe Sunumu	Bütçe Sunumu
Kolay Ulaşım	1	5	3
Bütçe Sunumu	0.2	1	0.5
Hazırlıklara Katılım	0.33	2	1

<b>Kolay Ulaşım</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	1	0.5	4	2
<b>2</b>	2	1	5	3
<b>3</b>	0.25	0.2	1	0.25
<b>4</b>	0.5	0.33	4	1

<b>Bütçe Sunumu</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	1	0.5	2	5
<b>2</b>	2	1	3	5
<b>3</b>	0.5	0.33	1	2
<b>4</b>	0.2	0.2	0.5	1

<b>Hazırlıklara Katılım</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	1	2	3	5
<b>2</b>	0.5	1	2	4
<b>3</b>	0.33	0.5	1	3
<b>4</b>	0.2	0.25	0.33	1

### 3. Adım:

#### *i. Özvektörün (Görelî Önem Vektörü) Hesaplanması*

Her ikili karşılaştırma matrisi için özvektör değerlerinin hesaplanması gerekir. Bunun için birkaç yöntem olmasına rağmen bu çalışmada güvenilir olduğu için geometrik ortalama ile hesaplama tercih edilmiştir. Aşağıda hesaplanan bütün özvektör değerleri verilmiştir.

	Kolay Ulaşım	Bütçe Sunumu	Hazırlıklara Katılım	Geometrik Ortalama	Özvektör
<b>Kolay Ulaşım</b>	1	5	3	2.466212	0.65
<b>Bütçe Sunumu</b>	0.2	1	0.5	0.464159	0.12
<b>Hazırlıklara Katılım</b>	0.33	2	1	0.870659	0.23
				3.80103	

Kolay Ulaşım	1	2	3	4	Geometrik Ortalama	Özvektör
<b>1</b>	1	0.5	4	2	1.414214	0.28
<b>2</b>	2	1	5	3	2.340347	0.47
<b>3</b>	0.25	0.2	1	0.25	0.33437	0.07
<b>4</b>	0.5	0.33	4	1	0.901334	0.18
					4.990266	

Bütçe Sunumu	1	2	3	4	Geometrik Ortalama	Özvektör
<b>1</b>	1	0.5	2	5	1.495349	0.30
<b>2</b>	2	1	3	5	2.340347	0.47
<b>3</b>	0.5	0.33	1	2	0.757929	0.15
<b>4</b>	0.2	0.2	0.5	1	0.37606	0.08
					4.969685	

Hazırlıklara Katılım	1	2	3	4	Geometrik Ortalama	Özvektör
<b>1</b>	1	2	3	5	2.340347	0.47
<b>2</b>	0.5	1	2	4	1.414214	0.29
<b>3</b>	0.33	0.5	1	3	0.838786	0.17
<b>4</b>	0.2	0.25	0.33	1	0.358402	0.07
					4.95175	

#### 4. Adım: Tutarlılık Testi

AHS'de ikili karşılaştırma matrislerinin kişisel yargı kullanarak oluşturulması durumunda yani AHS ölçeğinin kullanılması durumunda, karar vericinin istemeden de olsa yanlış puanlandırma yapmamış olmasının ispatı için matrislerin tutarlılıklarının hesaplanması gerekir. Bunun için örnek bir matrise ait tutarlılık hesabı aşağıda ayrıntılı olarak verilmiştir. Diğer matrisler için de tutarlılık değerlendirmesi yapılarak, matrislerin tutarlı oldukları gösterilmiştir.

Tutarlılık testi için aşağıdaki gösterimler ve formüller kullanılır:

$a_{ij}$ : İkili karşılaştırma matrisinin (i,j). değeri,

$w_j$ : Göreli önem vektörünün j. elemanı,

$\lambda_{\max}$ : Matrisin en büyük özdeğeri,

n: Matrisin boyutu,

TG: Tutarlılık Göstergesi,

TO: Tutarlılık Oranı,

RG: Rassallık Göstergesi; olmak üzere;

$$\lambda_{\max} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n \left\{ \frac{\sum_{j=1}^n a_{ij} \cdot w_j}{w_i} \right\}; \quad TG = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1}; \quad \text{ve} \quad TO = \frac{TG}{RG}$$

Eşitliklerinden yararlanılır.

Rassallık göstergesi, elemanları tamamen rassal olarak seçilmiş çok sayıda matristen elde edilen ortalama gösterge değeridir. Yapılan kapsamlı bir saha çalışması

sonucu 1–15 boyutlarındaki matrisler için rassallık göstergeleri aşağıda gösterildiği gibi hesaplanmış ve kabul edilmiştir.

### 1–15 Boyutundaki Matrisler İçin Rassallık Göstergeleri

n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
RG	0.00	0.00	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49	1.51	1.48	1.56	1.57	1.59

$\lambda_{\max}$  için verilen ifade karmaşık görünse de yapılan, ikili karşılaştırma matrisiyle hesaplanan görelî önem vektörünün çarpılması ve çıkan vektördeki değerlerin görelî önem değerine oranlanmasıyla  $\lambda_{\max}$  için bir tahmin değerinin türetilmesidir. Matris boyutu n ise ortaya n tane tahmin değeri çıkacağı için son olarak bunların aritmetik ortalaması alınarak çıkan değer  $\lambda_{\max}$  değeri olarak kabul edilmektedir.

Bu ilişkiler sonucunda hesaplanan tutarlılık oranı (TO) %10'dan küçükse matrisin tutarlı olduğu anlaşılır. Eğer sonuç tutarlı çıkmazsa karar vericinin ikili karşılaştırma matrisinde yaptığı puanlandırmalar gözden geçirmesi gerekir. Matrislerin tutarlı olduğu gösterilmeden diğer adıma geçilemez.

Bu bilgilere göre kriterler için oluşturulan matrise ait tutarlılık hesaplamaları aşağıda gösterilmiştir.

A: İkili karşılaştırmalar matrisi,

W: Görelî önemler vektörünü göstermek üzere;

Aşağıda bütçe saydamlığının sağlanmasını sağlayan ölçütlere göre  $\lambda_{\max}$  değerini belirlemek için yapılan hesaplar verilmektedir.

	<b>Kolay Ulaşım</b>	<b>Bütçe Sunumu</b>	<b>Hazırlıklara Katılım</b>	<b>Özvektör</b>	<b>A*W</b>	<b>A*W/wi</b>
<b>Kolay Ulaşım</b>	1	5	3	0.65	1.946573	3.000141
<b>Bütçe Sunumu</b>	0.2	1	0.5	0.12	0.366409	3.000547
<b>Hazırlıklara Katılım</b>	0.33	2	1	0.23	0.6874	3.000977

$$\lambda_{\max} = (0.000141 + 3.000547 + 3.000977) / 3 = 3.000555$$

$$TG = (3.000555 - 3) / 2 = 0.000277$$

$$TO = 0.000277 / 0.58 = 0.000478 < 0.1 \text{ olarak bulunduğu için matris tutarlıdır.}$$

Benzer şekilde;

Kolay Ulaşım açısından seçeneklerin değerlendirildiği matrisin Tutarlılık Oranı=0.0317 (% 10'dan küçük)

Bütçe Sunumu açısından seçeneklerin değerlendirildiği matrisin Tutarlılık Oranı=0.0128 (% 10'dan küçük)

Hazırlıklara Katılım açısından seçeneklerin değerlendirildiği matrisin Tutarlılık Oranı=0.0151 (% 10'dan küçük)

Şeklinde hesaplanmıştır. Bu değerler, bütün matrislerin tutarlı olduğunu yani yapılan ikili karşılaştırmalarda puanlandırma açısından bir hata olmadığını göstermektedir.

### 5. Adım: Bileşik Görelî Önemler Vektörünün Bulunması ve Karar

Bileşik görelî önemlerin bulunması elde edilen özvektör değerlerinden yararlanılarak yapılır. Bütünleşik matriste yerlerine yazılarak beklenen değer hesaplanır. Daha önceki adımlarda hesaplanan özvektör değerleri aşağıda özet olarak verilmiştir.

Kriterler için Özvektör  $W_K=(0.65; 0.12; 0.23)$

Kolay Ulaşım için Özvektör  $W_{KU}=(0.28; 0.47; 0.07; 0.18)$

Bütçe Sunumu için Özvektör  $W_{BS}=(0.30; 0.47; 0.15; 0.08)$

Hazırlıklara Katılım için Özvektör  $W_{HK}=(0.47; 0.29; 0.17; 0.07)$

Bu değerlerden yararlanılarak aşağıdaki tabloda gösterilen Bütünleşik Matris elde edilir. Daha sonra beklenen değer hesabıyla her seçenek için bileşik görelî önem derecesi hesaplanır.

$W_K$	0.65	0.12	0.23	
	<b>Kolay Ulaşım</b>	<b>Bütçe Sunumu</b>	<b>Hazırlıklara Katılım</b>	<b>Bileşik Özvektör</b>
<b>1</b>	0.28	0.30	0.47	0.33
<b>2</b>	0.47	0.47	0.29	0.43
<b>3</b>	0.07	0.15	0.17	0.10
<b>4</b>	0.18	0.08	0.07	0.14

1. seçeneğin bileşik özvektör değeri şöyle hesaplanmaktadır.

$$0.65*0.28+0.12*0.30+0.23*0.47=0.33$$

Diğerleri benzer şekilde hesaplanmıştır.

Yukarıdaki tablodan sorularda 2. bölümü oluşturan yani bütçenin hazırlık aşaması adı altında yer alan,

Türkiye’de yürütme erkinin yeni yıl bütçesinin hazırlanmasında kullanılacak makroekonomik varsayımları yayınlaması,

Gelir tahminlerinin güvenli olması, bütçe harcamalarının dağılımının önceki yıl ödenekleri temeline dayanması,

Bütçe belgesinin, bütçeyle finanse edilecek ana mali öncelikleri sunması, kaynakların yerel yönetimler arası dağıtımında kullanılan ölçütlerin bulunması,

Yıllık bütçelerin Ulusal Kalkınma Planında oluşturulan uzun dönemli politikalara göre hazırlanması,

Bütçenin devletin genel mali bir görüntüsünün tam olarak yansıtması ve bütçenin hazırlık aşamasının değerlendirilmesiyle ilgili sorular bulunmaktadır.

Türkiye’de bütçe hazırlık aşaması bütçe saydamlığının “sağlanmasında” ne ölçüde önemli olduğunun değerlendirildiği bölüm olan 2. bölüm 0,43 ile en büyük bileşik görelî önem değerine sahiptir ve tercih edilmesi gerekmektedir. Daha sonra 0.33 ile saydamlık kavramının önemini belirten 1. bölüm gelmektedir. 3. bölüm yani bütçenin onaylanması aşaması 0.10 ile ve 0.14 ile 4. bölüm yani bütçenin uygulama aşaması birbirlerine yakın önem derecelerinde çıkmıştır. Bunun anlamı karar vericinin tercihlerine bağlı olarak Türkiye’de bütçenin hazırlık aşamasındaki saydamlık en uygun saydamlıktır ve hedefini %43 oranında karşılamaktadır. Bunu % 33 ile saydamlık kavramının anlaşılmasıyla ilgili olan 1. bölüm izlemektedir. %14 ile bütçe uygulamasını içeren 4. bölüm ve daha sonra da %10 ile bütçe onaylamasını içeren 3. bölüm gelmektedir. Buradaki bir diğer ilginç sonuç, bütçe saydamlığını belirlemede 3. ve 4. soru gruplarının önem derecesinin toplamda % 24 gibi çok düşük bir oranda olmasıdır. 1. ve 2. grup soruların toplamı ise %76 oranındadır. Sonuç olarak, karar vericinin tercihlerinde herhangi bir değişiklik olmadığı sürece, karar vericinin belirlediği ölçütlere en uygun seçenek bütçenin hazırlık aşamasındaki saydamlıktır. Önem sırası ise 2. bölüm hazırlık aşaması, 1. bölüm saydamlık kavramı, 4. bölüm bütçe uygulaması ve 3.bölüm bütçe onaylanması olarak bulunmuştur.





## SONUÇ

Devletler kamusal mal ve hizmetleri karşılamak için kurulmuşlardır. Ancak bu temel görevini gerçekleştirmek için harcama yapmak ve bu harcamaları yapabilmek için de vergi ve benzeri gelirleri elde etmekle yükümlüdür. Dolayısıyla devlet kendisine verilen görevleri siyasal iktidarlar aracılığıyla yerine getirirken, izin ve yetki çerçevesinde belirli bir dönem içinde hareket etmek zorundadır. Yani siyasal iktidarlar devletin zor kullanma tekeline bağlı olarak sahip olduğu diğer birçok hak ve yetkilerini bütçe vasıtasıyla kullanırlar. Bütçe adı verilen mali araç, siyasal iktidarın yetkilerini kullanmasını sağlar. Demokrasi ve bütçe hakkı mücadelesi birbirinin ardı sıra gelmiştir ve birbirinden ayrı düşünülemez iki kavramdır. Yani demokratik sisteme geçilmesiyle bütçe hakkının elde edilmesi paralellik göstermiştir. Demokratik sistemde bireyler bu yetkilerini kendilerini temsil edenlere aktararak millet adına hangi faaliyetlerin ne kadar harcamada bulunulacak yapılabileceğini ve ne kadar gelir elde edileceğine karar vermeleri bütçe hakkını oluşturmaktadır. Bütçeleme sürecinde bütçe tasarısının yasama organında görüşülmesi ve onaylanması aşamaları bütçe hakkının bir sonucudur. Ayrıca bütçe yasası, bir yıl süreli özel bir yasadır. Fakat bütçeler ülkelerin parlamentolarının en önemli yasama ve denetim etkinliğini oluşturur. Bütçe yasasıyla yasama organı yürütme organına harcama yetkisi, vergi toplama ve borçlanma yetkisi vermektedir.

Türkiye’de 1980’lerden sonra yasama organı, devletin borçlanması konusundaki yetkilerini sürekli olarak yürütme organına devrettiği için yasama tarafından çok büyük bir borç yükü altına girilmiştir. Aynı şekilde, bütçe sistemi dışında bir fon sistemi de oluşturulmuştur. 1991 yılında fon gelirleri bazı kaynaklara göre bütçe gelirlerinin yüzde 55’i düzeyine ulaşmıştır. Tüm bu ve benzeri gelişmeler sonucunda Türkiye de mali anlamda bir reform ihtiyacı ortaya çıkmış ve 1927 yılından beri yürürlükte olan "Muhasebe-i Umumiye Kanunu"nu değiştiren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir.

Yeni yasal düzenlemenin ulusal ve uluslararası koşulların bir sonucu olduğunu söyleyebiliriz. Özellikle bu yasanın kabul edilmesinde IMF, Dünya Bankası ve OECD’nin tüm dünya ülkelerine önerdiği ve bir açıdan da zorunlu kıldığı yasal

düzenlemelerin etkisi de çok önemlidir. Türkiye de 1970'li yıllarda tartışılmaya başlanılan birçok kavram böyle bir mali yasayla ya ilk olarak uygulanılmaya ya da bu kavramların yeniden etkinliğinin artırılmasını sağlamıştır. Özellikle saydamlık, hesap verilebilirlik ve açıklık bu yasayla kanunlaşan üç temel kavramdır. Fakat yinede bu kavramlar yasal dayanaklarını bu kanunla oluştursalar da düzenleme, sistemdeki kurumların birbirleri üzerindeki etkilerini azaltamamıştır. Maliye Bakanlığı ve DPT'nin bu süreçteki görevlerinde stratejik plan ve performans denetimi kavramları, bütçe sürecindeki etkinlikleri yeni kanuna rağmen hala tartışma konusudur.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, hesap verme sorumluluğu, stratejik plan, performans ölçümü, saydamlık, iç ve dış denetim gibi yeni kamu yönetimi kavramlarının yasal düzenlemesini yapmaktadır. Fakat bu kavramların yasada tanımlanmış olması, yasanın etkin olarak kullanılacağı ve mali sistemin uygulamada başarılı olacağı garantisini vermemektedir. Bu tezde yapılan matematiksel modelin sonucu bu yaklaşımı desteklemektedir. Yani yasanın uygulanması bütçe saydamlığını sağlayamamaktadır. Bu yaklaşım Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa akademik ve sivil toplum kuruluşlarınca yapılan en önemli eleştiridir. Yani kanunun eksiklerinin oluşturduğu durum, uyguladığımız matematiksel modelin sonucuyla benzerdir ve saydamlığı sağlayamamaktadır.

Yukarıdaki bu açıklamaların yapılmasının nedeni Türkiye'de saydamlığın yasal temelini oluşturan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının eksikliklerini teorik temelde ortaya koymaktır. Çünkü tezin üçüncü bölümünü oluşturan matematiksel model yukarıda açıklanan sonuçlarla paralel olmasının yanında anketin uygulandığı E ve K illerinde bu kanunu uygulayan maliye örgütlerinde saydamlık algılamasının az olmasının nedenlerini de açıklamaktadır. Yani teorik eksiklikler uygulama eksiklikleriyle uyumludur.

Şöyle ki, ABA göre sonuç,

Birey sayısına ve genel toplam yüzdesine göre anket yapılan illerde %74.29 oranıyla ve 52 kişinin olumsuz cevabıyla iki farklı ilde ve aynı ildeki iki farklı maliye örgütünde bütçe saydamlığının olmamasının temel nedeni, uygulama denetimi

aşamasında saydamlığın olmaması olarak çıkmıştır. Yani Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının uygulanmasında denetim yetersizdir ve bu saydamlığın olmamasının nedenidir.

AHS ne göre sonuç ise,

Uygulama yapılan illerde, Türkiye’de bütçe hazırlık aşaması bütçe saydamlığının “sağlanmasında” ne ölçüde önemli olduğunun değerlendirildiği bölüm 0,43 ile en büyük bileşik görelî önem değerine sahiptir. Yani ankete katılanlar bu soru grubu içerisinde bulunan şu konuları bütçe saydamlığı açısından daha önemli kabul etmektedirler.

5018 sayılı kanun, Türkiye de yürütme erkinin yeni yıl bütçesinin hazırlanmasında kullanılacak makroekonomik varsayımları yayınlamasının saydamlık için en önemli ilkelerden biri olduğu belirtilmektedir. Fakat uygulamaya baktığımızda Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası 41. maddesinde düzenlenen faaliyet raporlarında da, "Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığı'nca hazırlanacak `Genel Faaliyet Raporu'nda gösterilir" demektir. Bu raporda nelerin yer alacağı da ayrıntılarıyla sayılmaktadır. Fakat bu durum uygulamada gerçekleşmemektedir.

Ayrıca bütçe belgesinin, bütçeyle finanse edilecek ana mali öncelikleri sunması bütçe saydamlığının sağlanmasında önemli görülmektedir. Aynı şekilde uygulamada Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası 71. maddesinde düzenlenen "kamu zararı" kavramı altında, (f) bendinde, "kamu kaynakları ile yükümlülüklerinin iyi yönetilmemesi, değerlendirilmemesi, korunmaması ve kullanılmaması suretiyle öz kaynağın azalması" kavramı yer almaktadır. Bu kavram da kanunda yeteri kadar açık değildir. Bu yüzden uygulamada sorunlar meydana gelecektir.

Bütçenin devletin genel mali bir görüntüsünün tam olarak yansıtılmasındaki saydamlık da önemlidir. Fakat Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'nın 40. maddesi, 2004 Yılı Bütçesinin 23. ve 2005 Yılı Bütçesinin 20.maddeleri bu açıklamanın tersi uygulamadır. Bütçenin hazırlık aşamasının değerlendirilmesiyle

ilgili kavramları bütçe saydamlığının oluşmasında en önemli ölçütler olarak görmektedir. Bunu % 33 ile saydamlık kavramının anlaşılmasıyla ilgili olan 1. bölüm izlemektedir. %14 ile bütçe uygulamasını içeren 4. bölüm ve daha sonrada %10 ile bütçe onaylamasını içeren 3. bölüm gelmektedir.

Bu soru grubunda ek olarak, kaynakların yerel yönetimler arası dağıtımında kullanılan ölçütlerin bulunması, yıllık bütçelerin Ulusal Kalkınma Planında oluşturulan uzun dönemli politikalara göre hazırlanmasıyla ilgili sorular ankette yer almaktadır..

Ayrıca, AHS en anlamlı sonucu saydamlığı belirlemede 3. ve 4. soru gruplarının önem derecesinin toplamda % 24 gibi çok düşük bir oranda olmasıdır. 1. ve 2. grup soruların toplamı ise %76 oranındadır. Bu iki oran arasındaki fark gelişmiş ülkelerde %51 ile % 49 civarındadır. Yani aradaki fark en fazla %4 civarında olmaktadır. Fakat bu oran yapılan matematiksel model sonucunda ülkemizde %52 olarak çıkmıştır.

Sonuç olarak,

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının uygulanması mali anlamda bir reform niteliği taşısa da, uygulamada sorunların ortadan kalkmasının zaman alacağı matematiksel olarak da anlamlandırılmıştır. Saydamlık kavramıyla ilgili düzenlemelerde şu ilkeler dikkate alınmalıdır,

Bütçe saydamlığını sağlayacak uygulamalar uluslararası mali kurumların direktifleri ile değil demokrasi anlayışının bir gelişimi olarak kabul edilmelidir.

Bütçe saydamlığı uygulamasında bu süreçte görev alan kamu çalışanlarının yasayı ve temel kavramları algılama düzeylerinin bütçe saydamlığını sağlamada doğrudan etkileri bulunmaktadır. Bu yüzden bir eğitim programı geliştirilmeli ve bu eğitim programının sürekli ve uluslararası kurumların uygulamalarıyla uyumlu olması sağlanmalıdır.

Bütçe saydamlığının olmaması, ancak yabancı sermayenin bu ülkelere gelişlerini engellemektedir, bütçe saydamlığının olması yeterli değildir. Bu oran

uluslararası düzeyde belirlenen en alt sınırın üstünde olmalıdır. Türkiye için bu kaynakların ülkeye gelmesi sürdürülebilir kalkınma açısından önemlidir.

Bütçe saydamlığının sağlanmaması yolsuzluk kavramı içinde ele alınmalıdır. Bütçe saydamlığının olmaması yolsuzluğun meydana gelmesini, yolsuzluğun oluşması ise gelir dağılımında adaletsizliğin oluşmasını sağlamaktadır. Bütçe saydamlığının oluşması için gerekli hukuksal yaptırımlar bu yaklaşımdan hareketle düzenlenmelidir.

Kamu harcamalarının ilgili mali yıl içerisinde yapılması o kamu harcamasının gerçekleştiği anlamı taşımamalıdır. Bu hizmetin gerçekleşme oranı süresi, ödenek dağılımı, varsa kredi kullanım bilgileri ve ileriye dönük etkin kullanım gibi bilgilerin tamamı bütçe saydamlığı içinde ele alınmalıdır.

Bütçe saydamlığının sağlanmasında en önemli engellerden biri kamu ihaleleridir. Avrupa Birliğine tam üye olma sürecini yaşayan Türkiye’de bu ihaleler saydamlık uygulamasından uzaktır. Fakat asıl önemlisi, yasa istisnalar içermektedir. Kasım 2004 tarihinde kabul edilen İzmir’deki Dünya Üniversitelerarası Spor Oyunları (Universiade) Kanunu, Kamu İhale Kanununa geçici bir madde getirmek suretiyle kamu kurumlarının “Universiade” için yapacakları her türlü mal ve hizmet alımlarını istisna kapsamına dâhil etmiştir. Buna ilaveten, Mart 2005 tarihinde kabul edilen ve petrol ve benzeri zehirli maddelerden kaynaklanan deniz kirliliği vakalarında acil müdahale ve zararın tazminiyle ilgili kanunun Kamu İhale Kanununun kapsamına getirdiği istisnalar ciddi bütçe saydamlığı ortadan kaldıracabilecek uygulamalardır. Buna göre, bu yeni kanunun kapsamına giren her türlü mal ve hizmet alımı Kamu İhale Kanununun hükümlerinden muaf olacaktır. Bu tür istisnalar sadece Kamu İhale Kanununun bütünlüğünü bozmakla kalmamakta, aynı zamanda kamu ihaleleri için kapsamlı bir çerçeve oluşturulması hedefine de zarar vermektedir.

Ayrıca akademik kesim tarafında da çok fazla eleştirilen ve "bürokratik yaratıcılık" olarak adlandırılan uygulamalardan vazgeçilmelidir. Bu uygulamalardan bazıları şunlardır: yedek ödenek uygulaması, ödenekler arası aktarma, dış borçlara

ilişkin devir etme, devir alma, garanti verme mekanizmaları ile aynı kredi/hibe uygulaması gibi.

Ülkemizde bütçe saydamlığının sağlanması için bağımsız denetim uygulamasının yasal düzenlemeleri oluşturulmalıdır.

Kesin hesap kanunlarının incelenmesi şeklen yerine getirilen bir uygulama olmaktan uzaklaştırılmalıdır. Bu aşamada asıl değerlendirme kriterleri performans temelinde olmalıdır. Burada performans ölçütlerinin ortaya konulması sistemi zorlayacak en önemli öğelerden birisi olduğunu unutmamak gerekir.

Birçok gelişmiş ülkede bütçe sorumlulukları merkezi bütçe otoritesinden bireysel harcama bölümlerine devredilmiştir; böylece merkezi olarak fonları tahsis etme özgürlüğünün bu birimlere verilmesi, bölümlere ait harcama limitlerini de belirlemiştir. Bu uygulama bütçe saydamlığının sağlanması için ülkemiz için de gereklidir.

Ayrıca, birçok gelişmiş ülke bölüm performansını ölçmeye dayalı bütçeleme sürecinde sonuç ya da hizmet hedefli bütçeleme tekniklerini kullanmaktadırlar. Bu uygulama kamu kaynaklarının tahsis edilmesinde etkinliği artırmanın yanında bütçe saydamlığını amaçlamaktadır.

Son yıllardaki önemli bir eğilim ise gelişmiş ülkelerin yıllık bütçe süreçlerini, stratejik olarak çok yıllık bütçe çerçevesine doğru kaydırmalarıdır. Çok yıllık bir bütçe; dar anlamda, çok yıllık bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen bir bütçe olarak tanımlanabilir. Bütçe saydamlığı çok yıllık bütçe uygulamasının vazgeçilemez bir unsurunu oluşturmalıdır.

Sayıştay'ın hem kurum hem de denetim anlamında etkinliğinin gözden geçirilmesi bütçe saydamlığının sağlanmasının her aşamasında etkin görev alması sağlanmalıdır.

Sonuç olarak bütçe saydamlığının sağlanması bir demokrasi uygulamasıdır. Bütçe saydamlığının artmasının ilk şartı o ülkede demokrasinin her alanda ve özellikle mali alanda yaygınlaşması ve demokrasi anlayışının gelişmesine bağlıdır.



## KAYNAKÇA

- “A Taste of Success, Examples of The Budget Work of NGOs, Case Study: Developing Initiatives for Social and Human Action, India”, **The International Budget Project**, October 2000.
- “Accountability, Transparency Key to New Zealand Reforms”, **IMF Survey**, December 16, 1996.
- “Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes-Binding Governments to Fiscal Performance”, **Public Economics Division**, The World Bank, Policy Research Department, September 1996.
- “Case Study 3 - Gujarat, India: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management”, **Social Development Notes**, March 2003.
- “Entail Report on Transparency Practices: United Kingdom”, **European I, Fiscal Affairs, Monetary and Exchange Affairs**, Policy Development and Review and Statistics Departments, 15 Mart 1999.
- “Entail Report on Transparency Practices: United Kingdom”, **European I, Fiscal Affairs, Monetary and Exchange Affairs**, Policy Development and Review and Statistics Departments.
- “European Governance- A White Paper”, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final
- “Government Governance-Corporate Governance in The Public Sector, Why and How?”, **The Netherlands Ministry of Finance**, 2 November 2000.
- “India: Report on Observance of Standards and Codes—Data Module, Response by the Authorities, and Detailed Assessments Using Data Quality Assessment Framework”, **IMF Country Report No.04/96**, April 2004.
- “Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Türkiye Açısından Değerlendirme”, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara, Nisan 2005.
- “Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazla Performans Kriterleri Hakkında Not”, [www.hazine.gov.tr/stat/kksd/KKS-Aciklama\\_Notu\\_2006.pdf](http://www.hazine.gov.tr/stat/kksd/KKS-Aciklama_Notu_2006.pdf).
- “Latin American Index of Budget Transparency 2005, A Comparison of 8 Countries”, Managua, Nicaragua; October 2005.
- “Mali Saydamlık İzleme Raporu III”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, Aralık 2005.
- “Mali Saydamlık İzleme Raporu”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Tepav Epri, Aralık, 2005.

- “Manual on Fiscal Transparency”, March: 23, 2001,  
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/>.
- “OECD Best Practices for Budget Transparency”, 2001.
- “Opening Budgets to Public Understanding and Debate, Results from 36 Countries”,  
**The International Budget Project.**
- “Parliamentary Accountability and Good Governance- A Parliamentarian’s Handbook”, [www.worldbank.org/wbi](http://www.worldbank.org/wbi).
- “The Code for Fiscal Stability”, [http://www.hm-treasury.gov.uk/media/160/7C/fiscal\\_stability.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/160/7C/fiscal_stability.pdf).
- “The Peasants’ Revolt of 1381”,  
[http://www.historylearningsite.co.uk/peasants\\_revolt.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/peasants_revolt.htm).
- “The Peasants’ Revolt of 1381”,  
[http://www.historylearningsite.co.uk/peasants\\_revolt.htm](http://www.historylearningsite.co.uk/peasants_revolt.htm)
- “The Theory of Macroeconomic Policy”,  
<http://cepa.newschool.edu/het/essays/keynes/macropolicy.htm#burden>
- “Towards Transparency in Finance and Governance”, Tara Vishwanath ve Daniel Kaufmann, The World Bank Draft, September 6, 1999,  
[www.ideas.repec.org/p/wpa/wuwpfi/0308009.html](http://www.ideas.repec.org/p/wpa/wuwpfi/0308009.html).
- “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Çalışma Raporu, Saydam ve Temiz Türkiye İçin El Ele!”,  
[www.hazine.gov.tr/saydam.htm](http://www.hazine.gov.tr/saydam.htm).
- “Why Disha’s Expenditure Analysis Is Successful In Monitoring The Expenditure And Increasing Participation In Monitoring And Formulation Of Budget In State Of Gujarat-India”, [www.worldbank.org/paticipitaion](http://www.worldbank.org/paticipitaion).
- “Why Focus on Budget Transparency and Paricipation”,  
<http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/transp.htm#Why%20Focus%20on%20Budget%20Transparency%20and%20Participation>.
- 24 Ekim 2003 Tarihli **Resmi Gazete**, Sayı: 25269, Kabul Tarihi: 09.10.2003, Kanun No:4982, [http://www.alomaliye.com/4982\\_sayili\\_kanun.htm](http://www.alomaliye.com/4982_sayili_kanun.htm).
8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2000.
- AB Yolunda Türkiye Ekonomisi**, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Mart 2005.

- Aktan, C.Can, Dileyici, Dilek ve Özen, Ahmet, "Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye", [http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu\\_maliyesi/yeni-maliye/geleneksel.htm](http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/yeni-maliye/geleneksel.htm).
- Aktan, Coşkun Can, Dileyici Dilek ve Saraç, Özgür, "Vergi, Zulüm ve İsyan", [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/kamu-maliyesi/hak-ozgurluk-birdirgeleri.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/kamu-maliyesi/hak-ozgurluk-birdirgeleri.pdf).
- Aktan, Coşkun Can, Saraç, Özgür, Dileyici, Dilek, [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/maliye-tarihi/avrupa-isyani.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/maliye-tarihi/avrupa-isyani.pdf).
- Anderson, Barry B., "Conference on Budget Process Reform Committee for a Responsible Federal Budget", September 24, 1999, <http://www.cbo.gov/ftpdocs/cfm?index=1563&type=1>.
- APAN, Ahmet, "AB Mevzuatında Yerellik İlkesi (Subsidiarity) İlkesi", [http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/A.Apan%2029-42.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/A.Apan%2029-42.doc).
- ATAN, Murat, MADEN, Ufuk, AKYILDIZ, Ebru "Analitik Hiyerarşi Süreci (AHS) Kullanımı İle Bir Bankada Kredi Taleplerinin Değerlendirilmesi", [muratatan.info/academic/bulletin/22.pdf](http://muratatan.info/academic/bulletin/22.pdf).
- Atiyas, İzak, Sayın, Şerif, "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", [www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_kamu\\_maliye.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php).
- Bedirhanoğlu, Pınar, "Yeni Sağın Yolsuzluk Gündemi ve Devletin Dönüşümü" (taslak metin/draft text in Turkish), "Acts Of Resistance" From The South Against Globalisation, 5-7 September 2005, Ankara.
- Bedirhanoğlu, Pınar, **Yeni Sağın Yolsuzluk Gündemi ve Devletin Dönüşümü**, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara: 5-7 Eylül 2005.
- Buchanan, James M. ve Wagner, Richard E., "Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes", Bölüm: 9, <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv8c9.html#Ch.9>, Institutional Constraints and Political Choice.
- Cansız, Harun, "Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık", **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı:1, Temmuz-2000.
- Cansız, Harun, "Kamusal Mali İşlemlerde Saydamlık ve Türkiye'de Saydamlık Gerçeği", **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, (Yıl 2000), Sayı:6.

**Devlet Bütçesi**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Editörler: Engin Ataç, Tayfun Moğol, Aralık 2003.

Dilek Yılmazcan, “Türkiye’de Mali Saydamlık”,  
[http://www.saydamlık.org/kibris\\_dilek.html](http://www.saydamlık.org/kibris_dilek.html).

Dileyici, Dilek, Özkıvrak, Özlem, “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”,  
[www.canaktan.org/ekonomi/anayasal\\_iktisat/diger\\_yazilar/dileyici-butce-anlayisindaki.pdf](http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/dileyici-butce-anlayisindaki.pdf).

**Dokuzuncu Kalkınma Planı**, “Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu”.

Dönmezer, Ayşe, “Kamu Sektöründe Yolsuzluk, Saydamlık ve Hesap Verilebilirlik”,  
[www.saydamlık.org/kibris\\_ayse\\_dosyalar/slide0001.htm](http://www.saydamlık.org/kibris_ayse_dosyalar/slide0001.htm).

**Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet Kayıtlı Ekonomi**, İstanbul: İstanbul Sanayi Odası, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Şubesi, Mart 2001.

Florini, Ann M., “Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency”, [www.worldbank.org/research/abcde/washington\\_11/pdfs/florini.pdf](http://www.worldbank.org/research/abcde/washington_11/pdfs/florini.pdf).

GÖKTAŞ, Abdülkadir, “Güneydoğu Asya Krizinin Maliye ve Para Politikaları Açısından Sonuçları”, **Maliye Dergisi**, sayı:133, Ocak-Nisan 2000.

Güneş, Gülsen, “Bütçe Hakkı-Evrensel Bir Mali Hukuk İlkesinin Cumhuriyet Dönemindeki Kuramsal ve Uygulamasal Konumuna Eleştirilse Bir Bakış”, **Cumhuriyetin 75. Yıl Armağanı**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, 1999.

Heald, David, “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, **Public Administration**, Vol. 81, No:4, (2003).

Humana, Charles, **World Human Rights**, Guide 3d ed. (Oxford: 1992).

Huther, Jeff and Shah, Anwar, “Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization”,  
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps1894.pdf>.

HÜRCAN, Yasemin, KIZILTAŞ, Emine, YILMAZ, H. Hakan, “Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde? IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme”, [www.tesev.org.tr/dosyalar](http://www.tesev.org.tr/dosyalar).

Hürcan, Yasemin, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, T.C Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi, Sayı:23, 1999.

**Hürriyet Gazetesi,**

[http://www.hurriyetim.com.tr/archive\\_articledisplay/0,,authorid~17@sid~9@nvid~601799,00.asp](http://www.hurriyetim.com.tr/archive_articledisplay/0,,authorid~17@sid~9@nvid~601799,00.asp).

Kaufmann, Daniel, “Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance”, The World Bank, [www.worldbank.org/wbi/governance](http://www.worldbank.org/wbi/governance), (Erişim Tarihi 11.2.2002).

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, “Governance and Growth: Causality which way?—Evidence for The World, in brief”, February, 2003.

Kell, Micheal, “An Assessment of Fiscal Rules in UK”, July, 2001, **IMF Working Paper**.

Kızıldaş, Emine, “IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemeler İlişkin Öneriler”, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara 2001.

Kiely, R., (1998) “Neoliberalism Revised? A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention”, **Capital and Class**.

Kirmanoglu, Hülya, Arıkboğa, Aysel, “Türkiye’de Kamu Borç Servisinin Bütçe İçi Etkileri:1950-2001”, s.3, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6-1.doc>.

Knapp, Bettina L., “J.M.G. Le Clezio's Desert: The myth of transparency”, **World Literature Today**, (Autumn 97), Vol. 71 Issue 4, p703, 6p., <http://weblinks1.epnet.com/citation.asp?>.

Krugmann, Paul, “What Happened to Asia”, (January 1998), [http://www.irvl.net/what\\_happened\\_to\\_asia.htm](http://www.irvl.net/what_happened_to_asia.htm).

**Mali İzleme Raporu Şubat 2006 Bütçe Sonuçları**, “Mali Saydamlık; Yine ve Yeniden... IMF’nin Mali Saydamlık Raporu”, 2005.

**Manual on Fiscal Transparency**, Fiscal Affairs Department Dept., Washington, D.C 2001.

Nacar, Birsen, “Yerel Yönetimlerin Mali Krizleri Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme”, **Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi**, (9) 2005.

OECD, **Citizens as Partners, OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making Governance**, 2001.

- Oruç, Bora, **Finansal Sistemlerin Ekonomik Kalkınma ve Krizler Üzerindeki Etkileri -Türk Sermaye Piyasaları**, Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Piyasa Gözetim ve Düzenleme İdaresi, 2002.
- Özgen, Ferhat Başkan, “Cumhuriyetin 75. Yılında, Bütçe Disiplini Açısından Genellik ve Birlik İlkelerinden Sapmalar”, [www.econturk.org/butce.pdf](http://www.econturk.org/butce.pdf).
- Özön, Nijat, **Büyük Dil Kılavuzu**, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, 1995.
- Pritchett, Lant, Kaufmann, Daniel, “Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects”, **Finance&Development**, March 1998.
- Püsküllüoğlu, Nejat, **Türkçe Sözlük**, Doğan Kitap A.Ş., 1. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, 1995.
- Rajaram, Anand, **Fiscal Transparency in Turkey, The Practical Consequences and Costs of non-Transparency**, IMF,2001.
- Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Fiscal Transparency Module**, Prepared by the Fiscal Affairs Department Approved by Michael Deppler and Teresa Ter-Minassian, March 9, 2006.
- Rogoff, Kenneth, “Equilibrium Political Budget Cycles”, **American Economic Review** **80**, March 1990.
- Singh, Anoop ve Ter-Minassian, Teresa, **Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Fiscal Transparency Module**, Fiscal Affairs Department, IMF, USA, July 7, 2003.
- Sykes, Alan O., “International Trade and Human Rights: An Economic Perspective”, <http://www.law.berkeley.edu/students/curricularprograms/ils/papers/sykesInternationalTradeandHR.doc>.
- Şahin, Mehmet, “Kamu Borçlanması, Ahlaki Riziko ve Politik Yozlaşma”, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/7-2.doc>.
- Şalcı, Filiz, “Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın Sisteme Olumlu ve Olumsuz Etkilerinin Değerlendirilmesi”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl:2005, sayı:3 Dönem:3. <http://www.sosbil.gazi.edu.tr/edergi/makale.php?Makale=14>.
- T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, “Doğu Asya Krizi”, Ekonomik Araştırmalar Dairesi, Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/Mart98/1douasya.htm>.
- Tanzi, Vito, Davoodi, Hamid, “Corruption, Public Investment and Growth”.

The Congress of the United States/Congressional Budget Office, **The Budget and Economic Outlook:Fiscal Years 2004-2013**, January 2003.

Tosun, Erhan, “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”, <http://www.butce.org/html/dergi/pdf/sayi19.pdf>.

UÇAR, Ahmet, “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesiyle Yönetişim (Governance) Kavram Üzerine Bir İnceleme”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 1: (2004), Cilt:2 Say :1 Celal Bayar Üniversitesi S.B.E MANİSA.

Vito Tanzi, Hamid Davoodi, “Corruption, Public Investment and Growth”, **IMF Working Paper**, October 1997.

Wagner, Richard E., “Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budget”, **Choice**, Public Choice 25 Spring 1976.

Yılmazcan, Dilek, “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, **XIII.Türkiye Maliye Sempozyumu-Anayasal Mali Düzen**, İstanbul-2000.

<http://dsbb.imf.org/Applications/web/sddsctycatsoolist/?strcode=GBR&printval=1>.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Special\\_Administrative\\_Region#Current\\_situation](http://en.wikipedia.org/wiki/Special_Administrative_Region#Current_situation).

<http://kamucular.myfreebb.com/viewtopic.php?p=196&sid=494a2df12b48a1e8fdca8ae0e7bfb752>.

[http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up\\_2003-5.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_2003-5.html)

[http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up\\_2003-5.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_2003-5.html).

<http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/OVMPlan/OVMPlan.doc>.

<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/ideal-devlet-ilkeler.htm>.

<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/web-kaynaklar.htm>.

[http://www.disha-india.org/org\\_sturc.html](http://www.disha-india.org/org_sturc.html).

[http://www.disha-india.org/our\\_object.html](http://www.disha-india.org/our_object.html).

[http://www.econtech.com.au/07\\_Murphy\\_Models/02\\_MM2\(forecasting\).htm](http://www.econtech.com.au/07_Murphy_Models/02_MM2(forecasting).htm).

<http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/faalrap2000uygvedop2?OpenPage>, (Erişim Tarihi: 1.09.2006).

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>.

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/intro.htm>.

<http://www.intosai.org> yada [www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)

<http://www.investopedia.com/terms/g/gaap.asp>.

<http://www.la21turkey.net>.

<http://www.memurlar.net/haber/7177/>, (Erişim Tarihi: 28.08.2006).

<http://www.nao.org.uk/about/role.htm>.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmstand/deleg3/st001218/01218s01.htm>.

<http://www.saydamlik.org/makaleler.html>.

<http://www.seslisozluk.com>

[http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sozluk\\_a.htm](http://www.sosyalsiyaset.com/documents/sozluk_a.htm), (Erişim tarihi:18.08.2005).

<http://www.stats.govt.nz/about-us/default.htm>.

[http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl\\_kamu\\_maliye.php](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_kamu_maliye.php).

<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>.

91 [www.disha-india.org](http://www.disha-india.org)

[www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=425](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=425).