

Mali Saydamlığın Önemi ve Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi (*)

Erdal EROĞLU (**)
Tolga DEMİRBAŞ (***)

Öz: Mali saydamlık bilgi edinme hakkının bir sonucu olup demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir. Özellikle son yıllarda hem finansal alanda yaşanan ekonomik krizlerin hem de siyasal alanda yaşanan istikrarsızlıkların önemli bir nedeninin de kamu mali yönetiminde saydamlığın olmayışı ile açıklanması, mali saydamlığın önemini artırmıştır. Bu çerçevede mali saydamlığın izlenmesi, değerlendirilmesi ve güçlendirilmesi için hem ulusal hem de uluslararası düzeyde IMF ve IBP gibi kuruluşlarca standartlar geliştirilmiş ve ülke raporları hazırlanmıştır. Türkiye’de ise mali saydamlığın güçlendirilmesine yönelik ilk çalışmalar 2000’lerin başında başlamış ve kamu mali yönetiminin saydam bir şekilde yeniden yapılandırılması için günümüze kadar birçok yasal ve idari düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada mali saydamlığın öneminden hareketle Türkiye’de mali saydamlığın durumu değerlendirilmekte ve mali saydamlığın güçlendirilmesine yönelik önerilerde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mali Saydamlık, Bilgi Edinme Hakkı, Yolsuzluk, Hesap Verilebilirlik

The Importance of Fiscal Transparency and an Evaluation of Public Financial Management in Turkey in terms of Fiscal Transparency

Abstract: Fiscal transparency is a result of the right to information and an indispensable element of democracy. The reason for the economic crises in the financial field in recent years and political instabilities was thought to result from the lack of transparency in public financial management. This understanding made fiscal transparency more important. In this regard, IMF and IBP developed some standards and prepared some country reports at both national and international levels in order to monitor, evaluate and strengthen fiscal transparency. Turkey started to work on how to strengthen fiscal transparency in the early 2000s and has introduced several legal and administrative regulations to restructure public financial management in a transparent way so far. As fiscal transparency is quite important, this study aims to evaluate the current state of fiscal transparency in Turkey and make some suggestions to strengthen fiscal transparency.

Keywords: Fiscal Transparency, Right to Information, Corruption, Accountability

Makale Geliş Tarihi: 29.01.2016

Makale Kabul Tarihi: 25.03.2016

*) Bu makale Uludağ Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Komisyonu tarafından desteklenen KUAP(İ)-2012/69 numaralı proje kapsamında hazırlanmıştır.

**) Arş. Gör., Uludağ Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü (e posta: erdaleroglu@uludag.edu.tr)

***) Doç. Dr., Uludağ Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü (e posta: tolga@uludag.edu.tr)

Giriş

Saydamlık, demokrasilerde vatandaşların bilgi edinme hakkının bir sonucu olup demokrasi tarihi kadar eski bir kavramdır. Demokrasilerin belki de en temel özelliği, vatandaşların kamusal karar alma süreçlerine aktif katılmalarıdır. Nitekim günümüzde artık katılımın sadece oylama yoluyla olması demokrasinin tesisi için tek başına yeterli görülmemektedir (Hollyer vd., 2011: 1191). Vatandaşların karar alma süreçlerine etkin katılabilmesi için hükümetin icraatları konusunda doğru ve güvenilir bilgi edinmesi gereklidir. Aksi takdirde seçmenlerin hükümeti gerçekçi değerlendirmelerini beklemek yanlıştır. Kamu kesiminde saydamlığın sağlanması, seçmenlerin bilgili olabilmesi ve demokratik haklarını kullanabilmeleri için bir ön koşuldur (Justice vd., 2006: 307-308; Héritier, 2003: 824; Pablos vd., 2002: 651). Bu nedenle demokrasilerde gerek merkezi idarenin gerekse mahalli idarelerin vatandaşlara karşı şeffaf olmaları beklenmektedir.

Kamu mali yönetiminde saydamlığa yönelik ilgi mali krizlerin sonucunda artmıştır. Son 25-30 yılda meydana gelen mali ve finansal krizler saydamlığın önemini somut bir şekilde ortaya koymuştur. Mali saydamlığın eksikliği, hükümet politikalarına ilişkin yeterli bilginin olmaması, yaşanan krizlerin bir sebebinin de kamu otoritelerinin keyfi uygulamaları olarak görülmesi vatandaşlarda güven kaybına yol açarak aynı zamanda siyasal istikrarsızlığı beslemiştir (Parry, 2007: 4). Piyasa açısından bakıldığında ise zayıf saydamlık nedeniyle yatırımcılar, şirketlerin ve bankaların finansal hesaplarına ilişkin yeterli bilgi edinememiş, bu nedenle sağlıklı olan ile olmayan şirketleri ayırt etmede güçlükler yaşamışlardır. Bu güven bunalımı ile yatırımcıların piyasadan çekilmeleri, banka iflaslarını ve krizleri de beraberinde getirmiştir (Vishwanath & Kaufmann, 2001: 48). Özellikle 1997 yılında Güney Doğu Asya'da ortaya çıkan ve sonrasında Rusya, Brezilya ve Arjantin'i de içine alan küresel mali kriz, mali saydamlığın farkına varılmasını sağlamıştır. Anılan tarihten itibaren başta IMF olmak üzere uluslararası mali kuruluşlar, birçok sorunun çözümünde mali saydamlığı anahtar bir kavram olarak görmeye başlamışlardır (Acar, 2007: 5). Özellikle IMF mali saydamlık tüzüğünü yayınlayarak bu alanda önemli adımlar atmıştır. Şeffaflık konusunda önemli bir zafiyeti ortaya çıkaran 2008 küresel kriziyle ve ardından 2010 yılında 'wikileaks' skandalı olarak adlandırılan gizli belgelerin sızmasıyla oluşan kamuoyu güvensizliğiyle saydamlığa yönelik talep daha da artmıştır.

Türkiye açısından bakıldığında saydamlık yeni kamu mali yönetim anlayışıyla önem kazanmıştır. Özellikle 2000 ve 2001'de yaşanan krizler Türkiye'de mali saydamlığın eksikliğinin bir maliyeti olarak nitelenebilir. Bütçe dışı fonların yaygınlığı, devletin normal hesaplarında görülemeyen ancak potansiyel olarak önemli riskler yükleyen koşullu mali yükümlülüklerin yeterince izlenememesi bankacılık sektörünün sorunlarının görülmesini engellemiştir. Sonuçta 2001 yılı itibarıyla en az 40 milyar dolara yakın bir yük, devlet tarafından üstlenilmiştir (TESEV, 2004: 21-22). Bu acı fatura, Türkiye'de kamu kesiminin mali saydamlığını güçlendirici birtakım düzenlemeler yapılmasını sağlamıştır. Nitekim Türkiye'de mali saydamlığın güçlendirilmesine yönelik sorunların ortaya konulmasına

ve bu sorunların çözümlerine ilişkin 2000’li yılların başından itibaren kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla başlayan birçok yasal ve idari düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Mali saydamlık devleti topluma karşı daha sorumlu ve hesap verir bir hale getirmenin önemli araçlarından biridir. Bu nedenle mali saydamlığın her yönüyle tartışılması, öneminin ortaya konulması gerekmektedir. Özellikle kamuda reform çalışmalarını “yasa yapma” geleneğine bağlayan Türkiye’de mali saydamlığı güçlendirmeye yönelik düzenlemelerin başarılı olup olmadığı her zaman tartışılmaya değer bir konudur. Dünya ekonomileri sıralamasında ilk 20’de yer alan Türkiye’nin, yolsuzluk ve saydamlık konusunda her yıl düzenli olarak bilgi paylaşımında bulunan Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün (Transparency International) 20. Yolsuzluk algı indeksi (2014) sonucuna göre 64. sırada yer alması (Transparency International, 2014) saydamlık konusuna daha fazla eğilimesi gerektiğini göstermektedir.

Bu çerçevede makale dört ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde saydamlık ve mali saydamlık kavramları üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde ise mali saydamlığın önemine ilişkin literatür ortaya konulacaktır. Üçüncü bölümde Türkiye’de mali saydamlığın güçlendirilmesine yönelik yasal ve idari düzenlemelerden bahsedilecektir. Son bölümde ise Türkiye’de kamu mali yönetiminde mali saydamlığın durumu IMF, Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP), Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) ve Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı’nın (TESEV) hazırlamış oldukları raporlar ve göstergelerden yararlanılarak değerlendirilecektir.

I. Saydamlık ve Mali Saydamlık: Vatandaşların Bilgi Edinme Hakkı

İngilizce’de saydamlık (transparency), “trans” ve “parent” kelimelerinin birleşiminden meydana gelmektedir. Birinci kelime olan trans “ötesinde”, ikinci kelime olan parent ise “görünür” anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kelime anlamıyla saydamlık, “görünenin ötesi ya da arkası” anlamındadır (Oliver, 2004: 3). Kamu kesiminde saydamlık ise devletin içinde ne olup bittiğini anlama gücü olarak tanımlanabilir. Hükümet tarafından düzenlenen açık toplantılar, belge erişim politikaları, web sitelerine güncel bilgilerin zamanında konulması, hep kamuda olan bitenin anlaşılmasına yani kamunun saydamlığına yöneliktir (Piotrowski & Ryzin, 2007: 308).

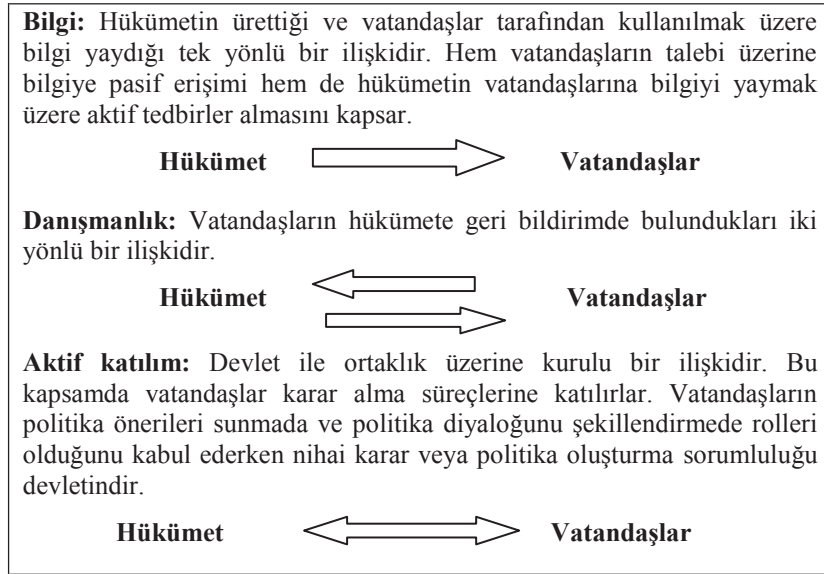
Saydamlığın iki tarafı bulunmaktadır. Bir tarafta bilgi üretip açıklaması gereken kamu yani idare tarafı, diğer tarafta ise bilginin arz edildiği vatandaş tarafı yer almaktadır. Genel olarak saydamlığa yönelik yanlış algılanan bir bilgi, vatandaşların talep eden kamunun ise talep üzerine bilgi sunan bir pozisyona indirgenmesidir. Bu tek taraflı ilişkide geçmişte hükümetler bilgi sunumunu kendi inisiyatiflerine göre belirlemekteydiler. Ancak küreselleşmenin bir sonucu olarak günümüzde bilgi edinme hakkı kavramının anlamı genişlemiş ve piyasa düzenlemesinin başka bir biçimi olarak devletin daha etkili bir şekilde yönetilmesi ve ekonomik büyümeye ve bilgi endüstrilerinin gelişimine katkı sağlaması için daha fazla vurgulanmaya başlanmıştır (Blanton 2002: 53).

Saydamlığa ilişkin bir diğer tanım, iktisadi, sosyal ve politik bilginin güvenilir ve zamanlı bir şekilde üretilip yayılmasıdır (Vishwanath & Kaufmann, 2001: 42). Dolayısıyla saydamlık aynı zamanda bir bilgi üretimidir. Saydamlık sadece özel ya da kamu fark etmeksizin herhangi bir bilginin kamuoyuna ya da ilgili kişilere nasıl ya da ne şekilde aktarıldığı ile ilgili değil aynı zamanda bu bilgilerin nasıl üretildiğiyle de ilgilidir (Oliver, 2004: 37). Bununla birlikte örneğin hükümetin kendi faaliyetleriyle ilgili bilgileri içeren bir doküman hazırlaması tek başına saydamlığın sağlanması için yeterli değildir. Saydamlık asıl anlamını, üretilen bilginin yararlı, kaliteli, güvenilir ve detaylı olması ve bilgilere erişimin mümkün olması halinde bulur. Yararlı bilgi, kullanıcıların ihtiyaçlarına yönelik bilgidir. Buna göre hükümet politikaları ya da mevcut ekonomik durum hakkında bilgi veren bir belgenin halkın bilgi ihtiyacına yönelik tasarlanmış olması gerekmektedir. Paradoksal olarak internet gibi bilgi kaynakları aşırı bilgi yüklemesi ile ideal yararlı bilgiyi tehdit etmektedir. Saydamlığı sağlamak üzere üretilen bilginin etkili olabilmesi için aynı zamanda tam, karşılaştırılabilir, zamanlı ve güvenilir, açık ve basit olması da gereklidir. Bilginin bu niteliklere sahip olmaması birçok kişi ve kurum için yanıltıcıdır. Şüphesiz saydamlık sadece bir bilgi üretimi olmayıp bilgiye erişimi de içine alan bir kavramdır. Bilgiye erişim hakkı tanınmadan üretilen bilgilerin saydamlığı sağlanması önemli bir yanılgıdan ibarettir (Vishwanath & Kaufmann, 2001: 42-43). Vatandaşların bilgi ve belgelere herhangi bir sınırlandırılma olmaksızın erişebilme hakkını da içeren bilgi edinme hakkı demokratik toplumların vazgeçilmezi olarak kabul edilmektedir (Piotrowski ve Ryzn, 2007: 38). Bu nedenle saydamlık kavramı sıklıkla demokrasi ve bilgi edinme hakkı kavramlarıyla birlikte telaffuz edilmektedir (Florini, 2007; Hollyer & Reosendorff and Vreeland, 2011).

Demokrasilerde saydamlık talebinin artması; hükümetleri, vatandaşların bilgi edinme haklarını garanti altına almaya çalışan yasal düzenlemeler yapmaya yöneltmiştir¹. Bilgi edinme hakkına ilişkin kanunların çıkartıldığı ülkelerde bu hakkın kapsamı ve sınırlarına ilişkin bir takım tartışmalar süregelmiştir. Bunlardan en önemlisi bilgiye erişim hakkı ile özel hayatın korunması arasındaki hassas dengenin nasıl sağlanacağıdır. Diğer taraftan “kamu yararı” ilkesi kapsamında gizli bilgilerin korunması ya da hangi bilgilerin kamuoyuyla paylaşılıp paylaşılmayacağına ilişkin esasların nasıl belirleneceği yönünde tartışmalar da meydana gelmiştir. Bu tartışmalara ilişkin farklı argümanlar ileri sürülmektedir. Bunlardan ilki iç-dış güvenlik, uluslararası siyasi diplomatik ilişkiler, askeri bilgiler gibi stratejik kabul edilen bilgilerin kamu yararı ilkesi kapsamında değerlendirilerek kamuoyundan saklanması (vatandaşlar her şeyi bilmek zorunda değildir). İkincisi ise kamunun tamamıyla açık olmasıdır (Bilgi evrenseldir ve paylaşılmalıdır) (Acar, 2007: 8; Çelik ve

1) Bilgi edinme hakkına ilişkin ilk düzenleme çıkaran ülke (1766) İsveç'tir. Bu ülkeyi sırasıyla Finlandiya (1919-1951-1999), ABD (1966), Norveç (1970), Avustralya (1982), Yeni Zelanda (1982), Danimarka (1985) ve Kanada (1985) izlemiştir. Türkiye ise 2003 yılında Bilgi Edinme Kanunu çıkarmıştır (Ertekin, 2008: 28).

Tonta, 1996: 2-3). Bilgi edinme hakkına ilişkin genel olarak kabul gören model, vatandaşların bilgi edinme hakkının yasal güvence altına alınması, karar alma ve planlama süreçlerine katılması, yönetimle ilgili konularda yargıya ulaşma haklarının güvence altına alınması ve özel yaşamın gizliliği ilkesinin güvence altına alınmasıdır (Acar, 2007: 9).



Şekil 1. Karar Alma Sürecinde Hükümet Vatandaş İlişkilerinin Tanımlanması

Kaynak: OECD, Public Management Policy Brief, 2011.

Kamu yönetiminde saydamlığın en temel unsurları, vatandaşların her türlü bilgiye erişim hakkının olması, karar alma ve politika belirleme süreçlerinde fikirlerinin alınması ve aktif katılımın sağlanmasıdır (Acar, 2007: 7). Karar alma süreçlerinde hükümet ve vatandaş arasında üç ilişki biçimi mevcuttur. Bunlardan ilki vatandaş ve hükümet arasında bilgi alışverişine dayanan tek yönlü bir bilgi değişimidir. İkinci biçim ise hükümetin karar alma süreçlerinde vatandaşlarına danıştığı ve vatandaşları bilgilendirdiği danışmanlık ilişkisidir. Sonucu ilişki biçimi ise devlet ile ortaklık üzerine kurulu olan aktif katılımıdır. Aktif katılımı vatandaşlar sorumluluk sahibidir ve karar alma süreçlerinde aktif bir biçimde yer almaktadır (Bkz. Şekil 1).

Saydamlık, kamu kesiminde vatandaşın bilgi edinme hakkının bir sonucu olan idari, hukuki, siyasi ve mali her türlü bilginin açıklanması biçiminde tanımlanmasına karşılık mali saydamlık daha çok devletin mali yönetim sistemi ve bu sistemin ürettiği bilgilerle ilgili olarak tanımlanmıştır (Matheson, 2002: 40). Bu yönüyle mali saydamlık daha (dar ya da) spesifik bir alanı kapsamaktadır. Mali saydamlık en genel ifade ile kamunun stra-

tejik hedef ve amaçlarını, bu amaçlara ulaşmak için uygulamaya koyduğu politikaları ve bu politikaların sonuçlarını izleyebilmek için gerekli bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde kamuoyuna sunulması olarak ifade edilebilir. Kopits ve Craig mali saydamlığı, hükümetin; yapısına, fonksiyonlarına, mali politikalarına, mali tablolarına ve geleceğe yönelik tahminlerine ilişkin kamuoyuna yönelik geniş düzeyde açık olması şeklinde tanımlamıştır (Kopits & Craig, 1998: 1). Buna göre mali saydamlığın üç boyutu bulunmaktadır (Kopits & Craig, 1998: 1). İlk olarak mali saydamlık, makro düzeyde hükümetin maliye politikası niyetlerini ve tahminlerini açıklamasını gerektirmektedir. Bütçe sürecinin başında hükümet tarafından hazırlanıp yayınlanan maliye politikası beyannameleri ya da mali strateji raporları, hedeflenen kamu gideri, geliri, açık ve borç bilgileri ile izlenecek politikaları göstererek bu amaca hizmet etmektedir (Demirbaş, 2006: 86). Mali saydamlığın ikinci boyutu, genel yönetim bazında kapsamlı ve detaylı üretilen mali veri ve bilgilerdir. Bu kapsamda detaylı bütçe belgeleri ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ile üretilen ve düzgün sınıflandırılmış muhasebe verilerinin açıklanması gerekmektedir. Mali saydamlığın üçüncü boyutu ise davranışsal yöne vurgu yapmaktadır. Üçüncü boyutun kapsamında seçilenler ile atanan yetkililere yönelik menfaat çatışmasını önleyici kurallar, bilgi edinme özgürlüğü, saydam bir mevzuat, açık kamu ihale ve istihdam pratikleri, vergi yetkilileri için etik kuralları ve yayımlanmış performans denetim raporları yer almaktadır. Her üç boyutta da mali şeffaflık iyi yönetişimin başarılı bir şekilde yürütülmesi ile yakından ilgilidir (Kopits and Craig, 1998: 1). IMF'in yapmış olduğu mali saydamlık tanımlamasında ise kapsayıcılık, açıklık, güvenilirlik, zamanlılık, kamu maliyesinin dünü, bugünü ve geleceğine ilişkin kamu raporlamasının bağıntılı olması, etkin bir mali yönetim ve hesap verebilirlik için kritik bir öneme sahiptir. Mali şeffaflık hükümetlerin politika değişikliklerinin fayda ve maliyeti ve kamu maliyesine ilişkin olası riskler dâhil ekonomik kararlar verirken bunların finansmanına dair tam ve kesin bir resim elde etmelerini sağlar. Aynı zamanda yasa yapıcıların, piyasaların ve vatandaşların hükümeti hesap verebilir kılmak için ihtiyaç duydukları bilgiyi sağlamaktadır (IMF, 2016).

Genel olarak mali saydamlıkta bilginin düzenli, anlaşılabilir (açıklık), tutarlı ve güvenilir (doğruluk) olması oldukça önemlidir. Bilginin düzenli olması, bilgiye erişebilirliğin sürekliliği açısından gereklidir. Aynı zamanda düzenli bir bilgi akışı, açıklığı sisteme bütünleşmiş bir hale getirmektedir. Bilginin anlaşılabilir olması ise bilginin basit ve sade bir dil ile ifade edilmesi anlamına gelmektedir. Açıklık için bilginin sadece sunulması yetmemekte, bilginin amacına ulaşması başka bir ifade ile herkes tarafından anlaşılması gerekmektedir. Bilginin tutarlı ve güvenilir olması ise söz konusu bilginin doğru olmasını ifade etmektedir. Doğru ve tutarlı olmayan bilgi saydamlığı tesis edememektedir. Kamunun saydam olabilmesi için tüm bu unsurların gerçekleştirilmesi ve dikkatle izlenmesi gerekmektedir (Ball, 2009: 298; Scholl ve Reyes, 2011: 1-2).



Şekil 2. Mali Saydamlık Döngüsü

Bilgi edinme hakkı ve mali saydamlığın tesisinin, demokrasilerin işlerliği açısından önemi büyüktür (Bkz. Şekil 2). Diğer bir deyişle demokrasinin saydam olma zorunluluğu bulunmaktadır. Çünkü vatandaşın demokratik hakkı olan yönetenlerin icraatlarını değerlendirebilme özgürlüğü için idarenin doğru ve güvenilir bilgi üretimi yükümlülüğü vardır. Bu ise hukukun üstünlüğünün tanınması böylece vatandaşların kamunun karar alma süreçlerine katılma, kamu politikalarından ve uygulamalarından haberdar olma ya da bilgilendirilme ve hukuka aykırı olduğunu düşündüğü kamu politikalarını (ilgili) sorumlu otoriteden hesap sorabilme hakkının güvence altına alınması anlamına gelmektedir. Şekilde görüldüğü gibi mali saydamlık, demokrasinin temelidir. Saydamlık olmaksızın hukukun üstünlüğü, vatandaşın yönetime aktif katılımı ve yönetimden hesap sorabilme mümkün değildir.

II. Mali Saydamlık Neden Önemlidir?

Literatürde mali saydamlığın önemli olduğunu birçok yönden kanıtlayan ampirik araştırma bulunmaktadır. Mali saydamlığın önemli olmasının en temel nedeni yolsuzluğu önleyici etkisinin bulunmasıdır. Yolsuzluğun en yaygın tanımı kamu gücünün özel çıkar elde etmek amacıyla istismar edilmesidir (Pınar ve Çubukcu, 2008: 15). Yolsuzluğun, eğitim-kültür ve gelir seviyesinin düşüklüğü, toplumsal düzenin bozukluğu, demokrasi, kanunlar, hukuk sisteminin zayıflığı, siyasal sistemin ranta dayalı olması ve kötü bir yönetimin varlığı, güçlü sermayenin ekonomi üzerindeki hâkimiyeti ve saydamlığın eksikliği gibi birçok nedeni vardır (Çetinkaya, 2014; TEPAV 2006). Ekonomistler yolsuzluğu, işlem maliyetlerini yükselten rant-kollama davranışı olarak görmektedirler (Lambdsorrff, 2002; Kolstad ve Wiig, 2009). Bu maliyetler herhangi bir yabancı piyasadaki koşullar hakkında bilgi edinmek, uygun ortakların bulunması, müzakere etmek, sözleşmelerin tas-

laklarının oluşturulması ve yürürlüğe konması, işlemleri finanse etmek, sonraki aşamalar-
daki temerrüt risklerinin giderilmesi ve koşullar değiştikçe sözleşmelerin değiştirilmesi
için harcanabilir. Yolsuzluk aynı zamanda vergi gelirlerinin azalması biçiminde yolsuzlu-
ğun gerçekleştiği ülkede ekstra maliyetlere yol açabilir ve endüstriyel politikanın ve ve-
rimliliğin yatırım üzerindeki etkilerini bozabilir (Zhao, Kim ve Tianjun Du, 2003: 43).

Ellis ve Fender (2006), ekonomik büyüme, mali saydamlık ve yolsuzluk arasında te-
orik düzeyde ileri sürülen negatif ilişkinin ampirik temelde de ikna edici sonuçlarının ol-
duğunu ileri sürmektedirler. Ellis ve Fender'e göre mali sistemde gerçekleşen yolsuzluk,
mali saydamlık seviyesiyle önemli ölçüde açıklanmaktadır (Ellis ve Fender, 2006: 116).
Bu nedenle saydamlık düzeyi yüksek olan ekonomilerin zamanla yozlaşma eğilimleri-
nin düştüğü, aksine, daha az saydamlığa sahip ekonomilerde ise ekonomik kurumların
kalitesizleşmesiyle yozlaşmanın arttığı gözlemlenmiştir (2006: 139). Kolstad ve Wiig
(2009) göre ise saydamlığın olmaması (1) yolsuzluğu daha risksiz ve daha cazip konuma
getirmektedir; (2) kamu görevlilerinin temiz ya da açık bir şekilde davranmalarını sağ-
lamak için teşviklerin kullanımını zorlaştırmaktadır; (3) kamudaki pozisyonlar için veya
sözleşmenin tarafı olacaklar için en dürüst ve etkin insanların seçimini zorlaştırmakta-
dır; (4) işbirliğinin sürdürülmesini zorlaştırmakta ve faydacı rant-kollama daha olası hale
gelmektedir; (5) sosyal normların zayıflamasına ve güvenin azalmasına yol açmaktadır
(Kolstad ve Wiig, 2009: 522). Kolstad ve Wiig'e göre saydamlığın tesis edilmesi ve bil-
giye erişimin sağlanması ile yolsuzluğun azalmasında önemli bir etkiye neden olunabilir.
Saydam bir kamu mali yönetimi ile yolsuzluk eylemleri daha riskli konuma gelir ve kamu
hizmetleri yürütmek için dürüst ve etkin bireylerin seçimi kolaylaşır. Bunun sonucunda
bürokratik yolsuzluğu azaltılabilir. Aynı şekilde saydamlık siyasileri kamuya daha hesap
verebilir konuma getirerek siyasi yolsuzluğu da azaltabilir. Daha genel olarak saydamlık
faydacı rant-kollama üzerinde işbirliğini kolaylaştırabilir ve doğruluk ve dürüstlük norm-
larının sürdürülmesine katkı sağlayabilir (Kolstad ve Wiig, 2009: 528-529).

Park ve Blenkinsopp (2011) çalışmalarında saydamlığın ve güvenin yolsuzluk ve va-
tandaş memnuniyeti arasındaki ilişkide oynadığı role odaklanmışlardır. Çalışmaya göre
yolsuzluğun azalmasında ve vatandaşların memnuniyetinin artmasında saydamlığın ve
güvenin belirli bir düzeyde etkisi bulunmaktadır. Bu çalışmada yolsuzluk ve saydamlık
arasında önemli bir ilişki olmasına rağmen söz konusu ilişkinin şiddetini vatandaşların
kamusal hizmetlere yönelik güveninin ve memnuniyetinin de belirlediğine dikkat çe-
kilmektedir (Park ve Blenkinsopp, 2011: 271). Bilgiye kamuoyunun erişilebilir olması
tek başına yolsuzluğu engellemeye ya da tamamen ortadan kaldırmaya yetmemektedir
(Lindstedt ve Naurin, 2010: 316). Lindstedt and Naurin'e göre (2010) eğitim düzeyinin
yüksek olmaması, bilginin medyada serbestçe dolaşamaması, özgür ve adil bir seçim or-
tamının yoksunluğu ve hesap verilebilirliğin yeterli düzeyde gelişmemesi gibi durumlar-
nın varlığı da yolsuzluğu önemli ölçüde etkilemektedir (Lindstedt ve Naurin, 2010: 302).
Bertot, Jaeger ve Grimes (2010) sosyal medyanın etkin bir şekilde kullanılmasının ve e-
devlet uygulamalarının yaygınlaştırılmasının hem saydamlığı artırdığı hem de yolsuzluğu

azalttığı sonuçlarına ulaşmışlardır (Bertot vd., 2012: 87). Günümüzde sosyal medyanın yaygın bir şekilde kullanıldığı düşünüldüğünde vatandaşların karar alma süreçlerine daha aktif katıldığı bu nedenle hem mali saydamlık hem de hesap verilebilirlik açısından sosyal medyanın öneminin arttığı ileri sürülebilir.

Mali saydamlığın önemli olma nedenlerinden bir diğeri ise hesap verilebilirliği artırmasıdır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik birbirini tamamlayan karşılıklı etkileşim içerisinde olan iki kavramdır (Fox, 2007: 664; Acar, 2007: 24). Hesap verilebilirlik iki kavramın bir sentezi olarak nitelendirilmektedir (Hale, 2008: 75; Fox, 2007: 668). Bunlardan biri bilgi edinme hakkı ve ayrıntıların kamuoyuna sunulması için sorumluların yükümlülüklerini içeren cevap verilebilirliktir. Diğeri ise sadece sorgulayıcı değil aynı zamanda uygunsuz davranışları cezalandırmayı içeren yaptırım ya da uygulamadır (Hale, 2008: 75). Dolayısıyla yönetimde saydamlığı sağlayabilmek için etkili bir hesap verme süreçlerine (cevap verilebilirlik ve yaptırım), hesap verme süreçlerinin etkili işleyebilmesi için ise saydam mali politikalara ihtiyaç duyulmaktadır (Acar, 2007: 24). Pietrowski ve Ryzn’a göre mali saydamlık ve bilgiye erişim hakkı olmaksızın seçilmiş ve atanmış yetkilileri eylemlerinden ötürü hesap verilebilir kılmak oldukça zordur (Piotrowski and Ryzin, 2007: 308).

Mali saydamlığın önemli olmasının nedenlerinden biri de vatandaşların yönetime olan güvenlerini ve karar alma süreçlerinde aktif katılımlarını artırmasıdır. Mali saydamlık ve vatandaşların kamu mali yönetimine olan güveni arasında da pozitif bir ilişki mevcuttur (Porumbescu, 2015: 15). Ancak bu ilişkide bilgiye erişimin yanı sıra bilginin güvenilir ve kaliteli olması da dikkate alınmalıdır. Saydam bir yönetim, kendisine olan güveni artırmaktadır. Kamunun açık olması ve vatandaşların kamu kaynaklarına erişebiliyor olması katılımı teşvik etmekte ve yönetim ve vatandaş arasındaki açıklığın sağlanmasıyla güveni artırmaktadır (Tolbert ve Mossberger, 2006: 366). Vatandaşların kamuya olan güveninin artması ile iyi yönetimin önemli unsurlarından biri olan katılımıya yönelim de artmaktadır (ADB, 1995: 9). Böylelikle vatandaş ve hükümet arasındaki etkileşim artarak vatandaşlarda dışlanma algısı da ortadan kalkacaktır. Vatandaşların katılımı kamusal karar alma süreçlerine desteklerinin yanı sıra vergi ödeme isteksizliklerini de giderecektir. Saydam bir mali yönetim, bilgilere tam, doğru ve zamanında ulaşılmasına, kimin ne yaptığının bilinmesine imkân vererek kamu kesiminde sorumluluk dağılımını da kolaylaştırmaktadır (Kızıldaş, 2001: 9). Vatandaşların bilgiye ulaşımının sağlanması, karar alma ve uygulama süreçlerinde vatandaşların fikirlerinin alınması ve aktif katılımın sağlanması, saydamlığı artıran ve kamunun hesap verilebilirliğini garantileyen temel unsurlardır.

Mali saydamlığın önemli olmasının nedenlerinden bir diğeri, kamusal karar alma ve uygulama süreçlerinde etkinliği, verimliliği ve performansı artırmasıdır. Mali saydamlığın makro iktisadi etkinliği artırdığı, mali disiplini sağladığı ve kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasına olanak sağladığını ileri süren ampirik çalışmalar mevcuttur (Alt ve

Lassen, 2003; Baldrich, 2005; Allan and Parry, 2003, Reviglio, 2001). Saydam olmayan mali politikalar, dengesizlikleri ve eşitsizlikleri artırarak uzun dönemde istikrarsızlığa yol açmaktadır. Birçok ekonomist son nesil krizlerin nedenlerinden birkaçını finansal piyasaların şeffaf olmaması ve denetlenememesi dolayısıyla yozlaşması olarak ortaya koymaktadır (Stiglitz, 1999: 1514; Crotty, 2009: 566). Mali ve finansal politikalarda mali saydamlığın artırılması ile finansal serbestleşmenin krizle sonuçlanma riski azaltılabilmektedir (Mehrez ve Kaufmann, 1999: 2). Finansal piyasaların saydam ve denetlenebilir olması, bu alandaki keyfi ve rant sağlayıcı uygulamaların önüne geçilmesine vesile olacaktır. Daha da önemlisi maliyetinin tüm topluma mal olduğu (yüklendiği) finansal kriz riskini azaltacaktır. Böylelikle seçmenler ve mali piyasalar, hükümetin mali konumunu ve faaliyetlerini görerek maliyetlerini ve faydalarını kesin bir şekilde değerlendirebilir (Kopits and Craig 1998:1). Piyasada etkinliği verimliliği ve performansı sağlayacak unsurlardan birisi de piyasa başarısızlığı olarak bilinen asimetrik bilginin önlenmesidir. Kamu ve vatandaş arasındaki asimetrik bilgi, etkin bir yönetimi ortadan kaldırmaktadır. Bu durumda ne kamu vatandaşlarının ihtiyaçlarına doğru cevap verebilmekte ne de vatandaşlar kamunun kaynaklarının etkin ya da verimli kullanılıp kullanılmadığını bilebilmektedirler. Bu nedenlerle, piyasalara ve yatırımcılara krizin dışında güvenilir bir yolun var olduğu ve takip edileceği yönünde güven vermek esastır. Bu da riskten kaçınan yatırımcıların, sorunların ne denli derin ve ciddi olduğu hakkında belirsizliğe kapılmamaları için piyasalara, yararlı bütün bilginin sunulmasını gerektirmektedir (Summers 2000: 11).

III. Türkiye’de Mali Saydamlığa Yönelik Düzenlemeler

Türkiye’de mali saydamlığa yönelik ihtiyaç 1990’lı yılların sonlarında belirgin hale gelmiştir. 90’lı yıllarda gerçekleşen kamu kesimi açıklarındaki artış, borçlanmanın sürdürülemez düzeylere gelmesi, yüksek düzeydeki enflasyon oranları Türkiye’yi hem siyasi alanda hem de ekonomi alanında istikrarsız bir yapıya sürüklemiştir. İstikrarlı bir büyüme ve gelişme ortamının sağlanabilmesi için yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve bu reformlarda başarılı olunması gerekmektedir. Nitekim ortaya konan yapısal reformlarda pek bir başarı sergilenememiştir. 1994, 1998 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizler ve koalisyon hükümetlerinin başarısızlıkları toplumda kaynakların kötü, hatta şahsi menfaatlerle kullanıldığı yönünde bir güvensizlik ortamı yaratmıştır (Acar, 2007: 27). Bu başarısızlıklar, ciddi adımların gerçekleştirilmesi için öncelikle kamu hizmetlerinin etkinliği ve saydamlığını artırıcı düzenlemelerin yapılması ve mali disiplinin güçlendirilmesi görüşlerinin kabul edilmesine olanak sağlamıştır. Diğer taraftan mali saydamlığın gündeme gelişinde dış etkenlerin varlığı da önemli bir boyuttur (Acar, 2007: 57). Bu dış etkenler Dünya Bankasının (1995) Kamu Mali Yönetiminde saydamlığa ilişkin yürütmüş olduğu çalışmalar, Türkiye ve IMF arasında yapılan destekleme (stand-by) düzenlemelerinde saydamlık konusundaki başlıklara verilen önem² ve Türkiye’nin AB ile üyelik süre-

2) Türkiye’de mali saydamlığın güçlendirilmesine yönelik IMF ile gerçekleştirilen 17-18-19. destekleme düzenlemeleri çerçevesinde verilen niyet mektuplarında mali saydamlığın alt yapısını oluşturan

cinde yerine getirmesi gereken zorunlu düzenlemeler (AB Müktesebat uyum çalışmaları) arasında mali saydamlığın yer almasıdır.

Türkiye’de mali saydamlığa ilişkin sorunun ortaya konması ve bu sorunların çözümlerine ilişkin en sistemli ve kapsamlı çalışma, Kamu mali Yönetiminin Yeniden yapılandırılması bağlamında DPT (Kalkınma Bakanlığı) bünyesinde yürütülen Özel İhtisas Komisyonu’nun çalışmalarıdır. Bu çerçevede Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık başlıklı Özel İhtisas Komisyon Raporu hazırlanmıştır. Raporda kamusal karar alma süreci içinde kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin kullanılması için temel amaçlar; üretilen hizmetlerin etkinliğinin ve veriminin artırılması, yeterince bilgilendirilmiş ve hızla karşılık veren bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması, mali raporlama ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ile birlikte mali saydamlığın sağlanması ve denetim etkinliğinin artırılması ve performans denetimine geçiş olmak üzere dört başlık altında toplanmıştır (DPT, 2000: 1). Komisyon, ortaya konulan sorunların çözümü için yapılması gerekenleri; (1) Orta Vadeli Harcama Sisteminin geçiş, (2) Kamu maliyesinde saydamlığın artırılması, tahakkuk bazlı muhasebe ve raporlama sistemine geçiş ile yarı mali nitelikteki faaliyetler ile koşullu yükümlülüklerinin kamu mali yönetim kapsamında yeniden ele alınması, (3) parlamentonun bütçe denetim sürecinde etkinliğinin artırılması, (4) denetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve performans denetimine geçiş, (5) kamu mali yönetiminin kurumsal anlamda yeniden yapılandırılması olarak sıralamıştır (DPT, 2000: 2).

Gerek özel ihtisas komisyonunun önerileri gerekse AB, IMF, Dünya Bankası gibi dış etkenler sayesinde Türkiye’de Kamu Mali Yönetimi’nin yeniden yapılandırılması ve mali saydamlığın tesisine ilişkin birçok yasal ve idari düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bunlardan mali saydamlıkla doğrudan ilişkili olanlar; yasal düzenlemeler ve alt-yapı çalışmaları olarak iki kategoride incelenebilir. Kronolojik şekilde ifade edilirse yasal düzenlemelerden ilki 04.01.2002 kabul tarihli 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’dur³. Türkiye’de özellikle 1990’lardan sonra ticaretin artması ve ülke ekonomisinin büyümesi, kamunun rolünü daha da artırmıştır. Bu dönemlerde büyümeye paralel olarak kamu alımları da artış göstermiştir. Ancak kamu alımlarına ilişkin düzenlemelerin kapsamının, uygulamada karşılaşılan sorunların giderilmesi açısından yetersiz hale gelmesi ve mevcut mevzuatın iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin gerisinde kalması ile yeni bir düzenleme zorunlu hale gelmiştir. Nitekim bu durum saydamlık açısından kabul edilmez bir tablo ortaya koymaktaydı⁴. 4734 Sayılı İhale Kanunu’nun genel gerekçesinde saydamlık ile ilgili olarak şu ibare oldukça önemlidir.

yasal ve idari düzenlemelere ilişkin önemli kararlar yer almaktadır. Konuyla ilgili detaylı bilgi için bkz. Acar, 2007: 58-73.

- 3) Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde düzenlenecek sözleşmelerin yasal dayanağını oluşturan 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.
- 4) IMF’in 2000 yılında Türkiye’ye ilişkin mali saydamlık raporunda yer verdiği tavsiyelerinin özeti bir an önce kamu mali yönetiminde mali saydamlığa yönelik tedbirlerin alınması gerektiği yönündedir. <http://www.imf.org/external/np/rosctur/fiscal.htm> (Erişim Tarihi: 07.01.2016).

“Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesi ve sadece ihale öncesi değil, ihale sonrası saydamlığın da sağlanması amacıyla, yapılan ihalelere ilişkin sonuçların ilan edilmesi öngörülmüştür. Saydamlık ilkesinin gereği olarak, ihalelerin isteklilerin yanı sıra hazır bulunan herkes önünde açık olarak yapılması ve ihale dışı kalan veya teklifi uygun görülmeyen isteklilerin talep etmesi halinde yazılı olarak gerekçelerin bildirilmesi öngörülmüştür”⁵.

Bir diğer yasal düzenleme ise 28.03.2002 kabul tarihli 4789 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’dur. Bu kanun ile borç yönetimi alanında mali saydamlık ve hesap verilebilirlik açısından önemli bir boşluk giderilmiş ve mali disiplini sağlanmasına yönelik önemli bir adım atılmıştır. Diğer taraftan bu kanun ile borç yönetimine ilişkin dağınık halde bulunan çeşitli kanunlar tek bir çatı altında toplanmıştır⁶.

Mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanmasına yönelik getirilen yasal düzenlemelerden bir diğeri ise 09.10.2003 kabul tarihli 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu’dur⁷. Kanunun amacı (Madde 1) “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir” olarak belirlenmiştir. Kanuna göre “herkes bilgi edinme hakkına sahiptir”⁸. Kanun, vatandaşların bilgiye erişimi konusunda yasal bir hak tanıdığı gibi birçok bilginin de korunmasına yönelik düzenleme getirmiştir. Kanun uyarınca bir takım bilgilerin, örneğin özel hayatın gizliliği, güvenlik, fikir ve sanat eserleri gibi gerekçelerden ötürü bilgi edinme kapsamı dışında bırakılması makul görülmekle birlikte bunun kapsamı açık ifade edilememiştir. Öyle ki kamunun gerçekleştirdiği birçok faaliyet devlet sırrı niteliğine bürünebilir ve kamu çıkarı ya da yararı söz konusu olabilir. Bu durumun tespiti zor ve bazı hallerde keyfi olabilir.

Önemli sayılabilecek bir diğer düzenleme ise 2004’te yürürlüğe giren 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’dur. Bu Kanunun amacı ise, “kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davran-

5) 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu Gerekçeli (<http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>)

6) 4789 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun genel gerekçesi bkz., <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0363.pdf> (Erişim Tarihi: 07.01.2016).

7) 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4982.html> (Erişim Tarihi: 07.01.2016).

8) Ancak kanunda bilgi edinme hakkına bir takım sınırlamalar getirilmiştir. Bu sınırlamalardan bir kaç; devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler (Madde 16), ülkenin ekonomik çıkarına ilişkin bilgi ve belgeler (Madde 17), istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler (Madde 18), idari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler (Madde 19), adli soruşturmaya ilişkin bilgi ve belgeler (Madde 20), özel hayatın gizliliği (Madde 21), haberleşmenin gizliliği (Madde 22), ticari sır (Madde 23), fikir ve sanat eserleri (Madde 24) şeklinde sıralanmaktadır <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4982.html> (Erişim Tarihi: 07.01.2016).

nış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi” şeklinde belirtilmektedir⁹.

Türk Mali Sisteminin en önemli yapısal reformlarından biri olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK) mali saydamlığın adeta bel kemiğini oluşturmaktadır. Kamu yönetimi reformunun mali ayağını oluşturan 5018 Sayılı KMYKK 10.12.2003 yılında TBMM’ce kabul edilmiştir. Kanunda, kamu mali yönetimi “*kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler*” olarak ifade edilmektedir¹⁰. 5018 Sayılı Kanun, Türk Bütçe sürecine birçok önemli yenilik getirmiştir. Özellikle kamu kaynağının kullanımı bakımından getirdiği yenilikler mali saydamlık açısından önemlidir. Kanunda kamu kaynaklarının kullanılmasında dört temel ilke benimsenmiştir. Bunlar; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans esaslı bütçeleme sistemi ve çok yıllık bütçelemedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013; Mutluer, Öner ve Kesik, 2005). 5018’de mali saydamlık ve hesap verilebilirlik üçüncü bölümde kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları başlığında Madde 7-8 ve 9’da düzenlenmektedir. Aynı şekilde kanunun 41. Maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının kamuoyuna faaliyetlerini raporlaması zorunlu tutularak saydamlığa vurgu yapılmıştır. Örneğin Madde 7’de her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesine vurgu yapılmaktadır. Madde 8’de her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları ifade edilmektedir. Madde 9’da ise kamu idarelerinin katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacakları belirtilmektedir.

Mali saydamlığın güçlendirilmesine yönelik yasal düzenlemelerden bir diğeri ise 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’dur. Sayıştay Kanunu 3.12.2010 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sayıştay’ın temel amacı kanunda “kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışmasını” TBMM adına denetlemesi olarak ifade edilmektedir.

Diğer bir yasal düzenleme Haziran 2012’de yürürlüğe giren 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’dur. Demokratik hukuk devleti içinde önemli bir yere sahip olan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) uygulaması, idari yargıya destek olması ve idari yargının iş yükünü azaltması açısından önemli bir uygulamadır. Bu düzenleme aynı zamanda hesap verilebilirlik mekanizmasının etkin bir biçimde işlemesine olanak vermektedir.

Türkiye’de mali saydamlığın tesisine yönelik kanuni düzenlemelerin yanı sıra mali saydamlığın alt yapısını oluşturan önemli sayılabilecek bir takım idari ve teknik düzenleme-

9) 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf> (Erişim Tarihi: 07.01.2016).

10) 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html> (Erişim Tarihi: 07.01.2016).

ler yapılmıştır. Bu yöndeki düzenlemelere Say2000i Sisteminin Kurulması, muhasebe sistemi ve mali raporlama, analitik bütçe sistemi, orta vadeli harcama sistemi ve e- devlet uygulamaları örnek verilebilir (Acar, 2007: 134-147). Say2000i- Kamu Hesapları Bilgi Sistemi; harcama birimleri ile muhasebe birimlerini bir otomasyon sistemi içinde bütünleştiren ve internet üzerinden işlem yapılabilen bir sistemdir. Bu sistem mali hesapların uluslararası bir standartta üretilmesine, tek bir kaynaktan takip edilmesine, incelenmesine ve sunulmasına olanak sağlamaktadır (Muhasebat, 2009). Mali saydamlığı sağlamanın önemli araçlarından biri de muhasebe sistemi ve raporlamadır. Türkiye’de muhasebe ve raporlamada “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi” amacıyla Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği 01.01.2006 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir. Buna bağlı olarak çıkarılan diğer muhasebe yönetmelikleri ile özellikle IMF’nin Türkiye Raporunda önerilen genel yönetim sektörü için devlet mali istatistiklerinin tek bir merkezi birim tarafından derlenmesi ve yayınlanması, bunun için genel yönetim sektörüne dâhil bütün idarelerde tahakkuk esaslı devlet muhasebesine geçilmesi konularındaki eleştiriler karşılanmış ve yasal temel oluşturulmuştur (Acar, 2007: 122; Kerimoğlu, 2006: 31).

5018 Sayılı KMYKK ile performans esaslı bütçelemeye sağladığı alt yapı açısından önemli kabul edilen analitik bütçe ve orta vadeli harcama sistemi, aynı zamanda bilgilerin açık, anlaşılabilir, tutarlı, karşılaştırılabilir olmasını ve kaynakların etkin kullanımına olanak sağladığı için saydamlığın güçlendirilmesi açısından oldukça önemli uygulamalardır. Türkiye’de 2004 yılında analitik bütçe sistemine geçilerek detaylı bir kurumsal sınıflandırmayla ilgili program sorumlularının tespitine imkân verilmiş, kamu hizmetlerinin fonksiyonel tasnifi sağlanmış, uluslararası karşılaştırmalara, ölçmeye ve analize imkan verilmiştir (Mutluer vd., 2005: 154). Bütçe ile plan ve politika bağlantısının gerçekleştirildiği ve yıllık bütçe sürecinin çok yıllık harcama ve gelir tahminleri ile birlikte değerlendirildiği orta vadeli harcama sistemi ise hükümetlerin orta vadeli amaç ve hedeflerini açık bir şekilde belirlemelerini sağlamıştır (Çetinkaya vd., 2011: 122). Orta vadeli harcama sisteminin uygulanmasıyla birlikte Türkiye’de kamu mali yönetime ilişkin olarak yürütülen reform çalışmaları kapsamında kamu maliyesinde saydamlık ve hesap verilebilirlik ilişkisi içinde stratejik planlama ve kamu idarelerinin bütçesel yetki ve sorumluluklarının genişletilmesinin temel alındığı görülmektedir (Falay, 2006: 30).

Kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin artırılması, katılımcılığın ve hesap verilebilirliğin sağlanarak demokrasinin güçlendirilmesi, hizmet kalitesinin artırılması gibi nedenler e-devlet uygulamalarına geçişi hızlandırmıştır. Türkiye’de e-devlet uygulamaları 2004 yılında e-dönüşüm Türkiye Projesi kapsamında başlamıştır (DPT, 2005). Günümüzde kamu kurum ve kuruluşları birçok e-devlet projesini uygulamaktadırlar. E-devlet portalı üzerinden kamu hizmet sunumu gerçekleştirilmekte olup genel olarak Türkiye’de hizmet veren e-devlet uygulamalarına merkezi nüfus idaresi sistemi (MERNİS), vergi dairesi otomasyon sistemi (VEDOP), ulusal yargı ayağı projesi (UYAP), kimlik paylaşım sistemi, adres kayıt sistemi, Başbakanlık mevzuat bilgi sistemi gibi örnekler verilebilir.

IV. Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlığın Durumu

1990’lı yıllarda yaşanan krizlerin nedenleri içinde piyasaların yeterli açıklığının olmadığı ve kamu mali yönetiminin saydamlıktan uzak olmasının görülmesi, uluslararası kurum ve kuruluşların önderliğinde mali saydamlığın geliştirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik çalışmaları hızlandırmıştır. Bu kapsamda ilk olarak IMF tarafından mali saydamlığın ideal kurallarını düzenleyen “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” oluşturulmuştur. Getirilen bu yeni düzenlemeyle birlikte “makro istikrarın güçlendirilmesi amacıyla mali sürdürülebilirliğin doğru değerlendirilmesi kısa vadede ise mali risklerin de kavranması suretiyle üretilen bilginin düzeyini artırarak etkin bir bütçe sistemine geçiş amaçlanmıştır” (TESEV, 2004: 46). IMF’nin mali saydamlığa yönelik getirmiş olduğu standartlar birçok ülkede karşılık bularak standartların geliştirilmesine yönelik uğraşları artırmıştır. Türkiye’de ise IMF’nin yayınladığı standartlar temelinde ilk olarak TESEV ve ardından TEPAV bünyesinde yürütülen mali saydamlık izleme raporlarıyla mali saydamlık standartları ölçülmeye çalışılmıştır¹¹. IMF’nin mali saydamlığın sağlanması için öngörmüş olduğu 4 temel prensip :(1) rollerin ve sorumlulukların açık olması, (2) bilginin kamuoyuna açık olması, (3) bütçe hazırlama ve raporlama süreçlerinin açık olması ve (4) denetim ve istatistiki veri yayımlanmasının bağımsız olması şeklinde belirlenmiştir. Ancak 2014 yılında mali raporlama, mali tahmin yapma ve bütçeleme, mali risk analizi ve yönetimi şeklinde üç temel prensip üzerinde mali saydamlık kodu revize edilmiştir (IMF, 2016).

IMF’nin Türkiye ile ilgili olarak tüzük kapsamında paylaştığı ilk rapor 2000 yılındaki standartların ve kodların gözlemi raporudur (<http://www.imf.org/external/np/rosc/tur/fiscal.htm>). Bu rapor 2002 yılında güncellenmiştir. Daha sonraki raporlar ise 2006 (Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module) ve 2009 (Report on Observance of Standards and Codes—Data Module, Response by the Authorities, and Detailed Assessment Using the Data Quality Assessment Framework) yıllarında yayımlanmıştır. IMF’nin saydamlık kodları TEPAV tarafından Türk kamu mali yönetiminin özgün yanları dikkate alınarak 6 başlıkta değerlendirilmiştir. Bunlar (TEPAV, 2009: 1);

- Kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması,
- Kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi,
- Bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık,
- Bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde açıklık,
- Kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçlarının dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık,
- Mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirliktir.

11) Çalışmalar ilk olarak 2004 yılında TESEV tarafından gerçekleştirilmiş daha sonra TEPAV tarafından yürütülmüştür. TEPAV’ın kamuoyuyla paylaşmış olduğu raporun sayısı yedidir. Son raporu ise 2009 tarihlidir.

Mali saydamlığın uygulama standartlarına yönelik bir diğer değerlendirme ise IBP (International Budget Partnership) tarafından gerçekleştirilen açık bütçe indeksidir (open budget index- OBI). IBP hükümetlerin sürdürmüş oldukları bütçe süreçlerini, bu süreçteki kuruluşları, bütçe uygulama sonuçlarını analiz etmek ve izlemek için geliştirmekte olan ülkelerde sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte biçimlenmiş bir ortaklıktır (IBP, 2016). IBP'nin açık bütçe indeksi'nin mukayeseli bütçe saydamlığının ve hesap verilebilirliğinin izlenmesi açısından bağımsız bir şekilde yapılan ilk çalışma olduğu söylenebilir. İlk defa 2006 yılında 59 ülke üzerinde yapılan indeks çalışmaları 2015 yılına gelindiğinde 101 ülke üzerinden gerçekleşmeye başlamıştır (IBP, 2016a). IBP'nin Türkiye'de mali saydamlığa yönelik düzenlediği 2006-2008-2010, 2012 ve 2015 olmak üzere toplamda 5 raporu vardır.

Türkiye'de mali saydamlığın durumunu değerlendirmede IMF, IBP, TEPAV-TESEV'in hazırlamış oldukları raporlar, getirilen eleştiriler ve öneriler oldukça önemlidir. Türkiye'de mali saydamlığın durumuna ilişkin gerçekleştirilen ilk çalışma TESEV tarafından 2000 yılında yayınlanan 'Kamu Maliyesinde Saydamlık' adlı tebliğlerden oluşan çalışmadır (TESEV, 2000).

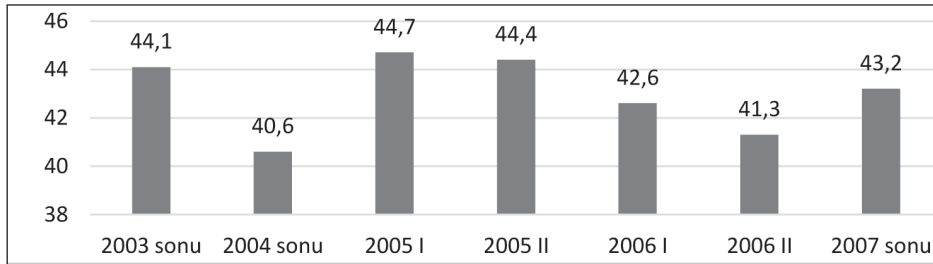
Tablo 1: Mali Saydamlıkta Türkiye'deki Durum 2000

Kim?	Uygulama Öncesi	Uygulama Sonrası
Sivil toplum kuruluşları	Yakın takip: Merkez Bankası bilançosu, bütçe gerçekleştirmeleri. Yetersiz takip: niyetler ve öncelikler, sonuçlar ile hedeflerin karşılaştırılması; saydamlıktaki gelişmeler	Çok sınırlı
Siyasi partiler	<i>Parti programları</i>	Yok
Meclis	Bütçe Kanunu	Kesin Hesap Kanunu, Genel Uygunluk Bildirimi
Hükümet / Bakanlar Kurulu	<i>Maliye politikası niyetleri:</i> Yıllık Program Ve Bütçe Kanunu Tasarısı <i>Hedefler:</i> Yıllık Program Ve Bütçe Kanunu Tasarısı	Kesin Hesap Kanunu Tasarısı
Merkezi Kuruluşlar	Merkez Bankası bilançosu Kamu hesapları bülteni Bütçe gerçekleştirmeleri Borçlanma programları Konjonktür değerlendirmeleri	Muhasebe politikası bildirimi: Yok

Kaynak: TESEV, Kamu Maliyesinde Saydamlık, (koord.) İzak Atıyas ve Şerif Sayın, s. 35.

TESEV’in 2000’lerin başında mali saydamlıkta Türkiye’nin durumuna ilişkin getirdiği eleştirilerin başında Türkiye’de saydamlığa katkıda bulunabilecek birçok raporun bulunmasına rağmen (Tablo 1) bu raporların düzenli ve standart olmaması ve performans değerlendirmesinin yapılmamasıdır (TESEV, 2000: 36). Örneğin kamu maliyesinde yıllık bütçeler yayınlanmakta ancak hedefler ile gerçekleştirmelerin ne kadar karşılaştırıldığı bilinmemektedir. Yayınlanan verilerin kapsamı ve içerdiği bilgilerin doğruluğu ise açık değildir. Mali yılsonunda hedeflenen bütçe ile gerçekleşen değerler arasındaki fark Kesin Hesap Kanunu tarafından belirlenmesine rağmen kanun ve Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirimleri performans değerlendirmesinde kullanılmamaktadır (TESEV, 2000: 36). Aynı şekilde Türkiye’de bu dönemde kamu kaynaklarını kullanan birçok kuruluşun hesapları bütçeye dâhil edilmemekte dolayısıyla geniş kapsamlı kamu kesimi açığı ve kamu kesimi borçlanma gereği verileri oluşturulamamaktadır. Bu nedenle kamu kuruluşları hesaplarının birbiriyle karşılaştırılması ya da kamu mali yönetiminde hedef-sonuç değerlendirmesi yapmak imkânsız hale gelmektedir. Verilerin bu denli karmaşık olması, harcamaların yapılmasında ve gelirlerin toplanmasında uluslararası standartlara uygun bir sınıflandırmamanın olmaması, ek bütçe, bütçe dışı fonlar gibi en başta bütçe disiplinini bozan saydam olmayan uygulamalara sıklıkla başvurulması, bütçelerin hazırlanmasından uygulanmasına kadar geçen sürede program ve hedeflerden yoksun kalınması ve sürecin yönetimde geleneksel kalınması bu döneme özgü saydamlığı ve hesap verilebilirliği ortadan kaldıran nedenler olarak kabul edilmektedir (TESEV,2000). IMF’nin Türkiye’de mali saydamlığın durumuna ilişkin 2000 yılında düzenlediği ve sonrasında 2002 yılında revize ettiği rapor Türkiye’de mali saydamlığın güçlendirilmesine yönelik benzer önerileri içermektedir (IMF, 2016a).

Türkiye’de mali saydamlığın durumuna yönelik TEPAV bünyesinde yayınlanan ‘Mali Saydamlık İzleme’ raporlarında dikkat çekici sonuçlara ulaşılmaktadır. TEPAV’ın en son 2009 yılında yedincisini yayınlamış olduğu ‘Mali Saydamlık İzleme Raporu’na göre Türkiye’nin 2007’deki mali saydamlık notu 100 üzerinden 43,2’dir. Bu puan bir önceki yıla göre (41,3) iyi olmakla birlikte 2003 yılı sonu hesaplanan puanın altında kalmaktadır.



Grafik 1. Mali Saydamlık Genel Endeks Değerlerindeki Gelişme (2003-2007)

Kaynak: TEPAV, 2009: 3.

Mali saydamlık genel endeks değerlerindeki gelişmeden de izleneceği üzere 2000'lerin başında endeks değerinin 50 puanın altında kalması mali saydamlığa yönelik düzenlemelerin yasal ve idari alt yapısının henüz oluşturulmaya başlandığı düşüncesiyle açıklanabilir. Ancak 2007 yılına gelindiğinde birçok düzenlemeyi gerçekleştiren bir ülke için değer 2003 yılının gerisinde kalması düzenlemelerin uygulamada aksaklıkları barındırdığı iddiasını güçlendirmektedir. Ana ilkeler itibariyle mali saydamlık izleme endeks sonuçları incelendiğinde gerilemenin nedeni; TEPAV'ın ifadesiyle "saydamlığın patinaj sürecinin devam ettiği" gerçeğini açığa çıkarmaktadır. Bu ilkelerden en önemli gelişmeyi 'kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumluluklarının açık olması' ilkesi gerçekleştirmiştir. 2003 sonunda 43,6 olan endeks değeri 2007 sonunda 48,8'e yükselmiştir. Tablo 2'den izleneceği üzere II, III ve IV no'lu ilkelerde nispeten çok az bir artış olmuştur. Buna karşılık kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetimde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık ilkesi ile mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik ilkesinin endeks değerleri oldukça gerilemiştir. Alt ilkeler itibariyle en düşük ve en yüksek endeks değerleri incelendiğinde ise Türkiye'de mali saydamlığın güçlü ve zayıf yönleri ortaya çıkmaktadır.

Tablo 2. Ana İlkeler İtibariyle Mali Saydamlık İzleme Endeks Sonuçları

ANA İLKELER	2003 Sonu	2004 Sonu	2005 I	2005 II	2006 I	2006 II	2007 Sonu
Genel Endeks Değeri (I+II+III+IV+V+VI)	44,1	40,6	44,7	44,4	42,6	41,3	43,2
I. Kamu sektörünün ekonomide sahip rol ve sorumluluklarının açık olması	43,6	46,4	51,5	53,5	51,8	50,0	48,8
II. Kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi	45,1	41,3	45,8	48,1	43,8	42,2	45,9
III. Bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık	40,1	36,4	44,2	41	41,4	40,1	40,6
IV. Bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde açıklık	41,7	35,4	39,7	41,2	40,2	39,4	42,2
V. Kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık	49,7	44,7	45,4	44,2	43,1	41,6	43,5
VI. Mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal ve bağımsızlık ve güvenilirlik	44,3	39,6	41,5	38,2	35,2	34,4	38,1

Kaynak: TEPAV, 2009: 4.

Alt ilkeler açısından bir değerlendirme yapıldığında Türkiye'de mali bilgi, belge ve raporların kamuoyuna sunulmasından ziyade bu belgelerin hazırlanmasında, uygulamada hesap verilebilirliğin sağlanmasında ve denetim süreçlerinde eksiklerin olduğu söylene-

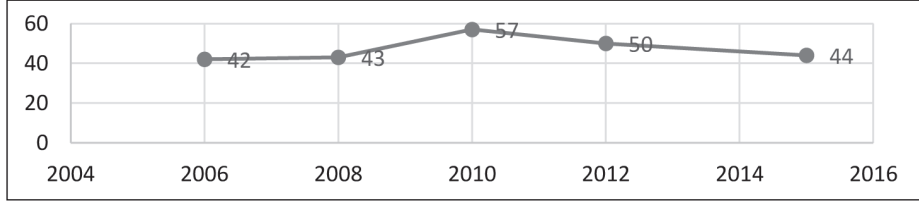
bilir. TEPAV endeks genel değerinin %40-%45 arasında değişmesini ve %50’lerin üstünde istenilen düzeylere gilememesini yapısal nitelikli dönüşümü getiren düzenlemelerin yeterince uygulamaya konulmadığına dayandırmaktadır (TEPAV, 2009: 25).

Tablo 3. Alt İlkeler İtibariyle En Düşük ve En Yüksek Değerler (2007)

ANA İLKELER	En düşük değeri alan alt ilke	En yüksek değeri alan alt ilke
I	Yasal çerçevenin siyasi ve yönetsel rol ve sorumlulukları mali sorumluluk bağlamında ortaya koyma düzeyi	Kamu sektörünün ekonominin geri kalan diğer kısmından sınırları açık bir şekilde ayrılması, mali yönetimle ilgili rol ve sorumluluklarının iyi tanımlanması
II	Bütçe belgelerinin anlaşılabilir olması ve STK’larla işbirliği	Kamu sektörüne ait gelir-gider farklılıklarının bütçe uygulama sürecinde düzenli raporlanması
III	Maliye politikalarının maliyetlerinin açıklanması ve mali risklerinin tanımlanması	Makro çerçevenin maliye politikası amaç ve hedeflerinin ortaya konması, merkezi kuruluşlar arasında rol ve sorumlulukların açık olması
IV	Vergi idarelerinin siyasal etkilerden uzak olması	Mali raporlamanın standart ve düzenli olması
V	Dış denetim raporlarının elde edilebilir ve anlaşılabilir olması	Kesin hesapların süresinde ve ilgili tarafların anlayacağı açıklıkta parlamentoya sunulması
VI	Model varsayımının açık olması ve bağımsız kurumlar tarafından değerlendirilmesi	Harcama ve gelir tahminlerinin gerçekçi ve güvenilir olması

Kaynak: TEPAV, 2009: 6.

IBP’nin açık bütçe endeksleri açısından Türkiye’de mali saydamlık durumu değerlendirildiğinde ise benzer sonuçlara ve tavsiyelere rastlanılmaktadır. Açık bütçe endeksinde Türkiye 2006 yılında 42 puanla 59 ülke arasında 36. sırada yer alırken, 2008 yılında 43 puanla 85 ülke arasında 41, 2010 yılında 92 ülke arasında 29, 2012 yılında 98 ülke arasında 42 ve 2015 yılında ise 101 ülke arasında 58. sırada yer almıştır. Türkiye açık bütçe endeksinde en yüksek skoru 57 ile 2010 yılında yapmıştır.

**Grafik 2.** Açık Bütçe Endeksi 2006-2015

Kaynak: Veriler IBP'den elde edilmiştir. <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>

Tablo 4. IBP'ye Göre Türkiye'de Halkın Temel Bütçe Dokümanlarına Ulaşabilirliği

Dokümanın Adı	2006	2008	2010	2012	2015
Bütçe öncesi Raporu (Pre-budget statement)	Var (Orta Vadeli Mali Plan)	Var	Var	Var	Zamanlı değil
Hükümetin bütçe tasarısı	Var (Merkezi Yönetim Bütçe Yasa Tasarısı)	Var	Var	Var	Var
Bütçe Kanunu	Var (Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu)	Var	Var	Var	Var
Vatandaş Bütçesi	Yok	Yok	Yok	Yok	Yok
Yıl içi raporlar	Var (Aylık Bütçe Gerçekleşmeleri Raporları)	Var	Var	Var	Var
Yarı-yıl raporu	Yok	Yok	İçeriye dönük üretildi	İçeriye dönük üretildi	Var (Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu)
Yılsonu raporu	Var (Genel Faaliyet Raporu ve Kesin Hesap Kanunu)	Var	Var	Var	Var
Denetim Raporu	Var (Genel Uygunluk Bildirimi)	Var	Var	Var	Var

Kaynak: IBP, 2015.

Türkiye 2015 yılında elde etmiş olduğu (44) skorla Azerbaycan, Kenya, Malezya, Guatemala, Uganda ve Tanzanya gibi ülkelerin gerisinde kalmıştır. Açık bütçe endeksinin Türkiye için 2015 yılı değerlendirmeleri saydamlığın zayıf yönlerine dikkat çekmektedir. IBP'nin Türkiye değerlendirmesine göre 2015 yılında sınırlı bir bütçe bilgisi sağlanmıştır. Aktif katılım açısından yapılan değerlendirmede Türkiye'nin aldığı skor 21'dir. Oldukça

düşük olan bu skor hükümetin bütçe süreçlerine katılım fırsatlarını yaratmada zayıf olduğunu göstermektedir. Bütçe gözetimi açısından yapılan değerlendirmede ise parlamentonun bütçenin gözetiminde zayıf olduğu belirtilmektedir. Türkiye’nin bu alandaki skoru 17’dir. Türkiye, yüksek denetim kurumu (Sayıştay) tarafından yapılan gözetimde ise 92 gibi bir skorla yeterli görülmektedir. 2015’te yapılan değerlendirmeler neticesinde IBP Türkiye’de saydamlığın güçlendirilmesi için bütçe saydamlığının, katılımın ve gözetimin güçlendirilmesine yönelik çeşitli önerilerde bulunmuştur. Bütçe saydamlığının geliştirilmesi için getirilen öneriler bütçe öncesi raporunun zamanında yayınlanması, vatandaş bütçesinin üretilmesi ve yayınlanması, merkezi bütçe dışındaki konularda ve performans bilgileri hakkında daha ayrıntılı bilgilerin sunulmasıyla bütçe tasarısının kapsamının genişletilmesi şeklinde sıralanmıştır. Katılımcılığın geliştirilmesi için halkın katılımını özendirerek açık toplantılar, anketler, odak grupları gibi etkili ve güvenli mekanizmaların kurulması, kamu idarelerinin bütçe görüşmelerine ilişkin vatandaşların bilgilendirilmeleri ve halkın, yüksek denetim kurumuna ve kurumun denetim programının oluşturulmasına yardımcı olması önerilerinde bulunmuştur. Son olarak bütçe denetiminin geliştirilmesi için ise özel bir bütçe araştırma ofisinin kurulması ve ön bütçe tartışmaları neticesinde elde edilen sonuçların bütçe kanununda yer alması önerileri getirilmiştir (IBP, 2016a).

V. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de 2000’lerin başından itibaren mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik birçok önemli yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. Ancak hem TEPAV’ın, IMF’nin mali saydamlık tüzüğü çerçevesinde hazırladığı saydamlık indeksi hem de IBP’nin açık bütçe indeksi sonuçları dikkate alındığında mali saydamlıkta istenilen düzeye gelinemediği görülmektedir. Bu sonuç Türkiye’de mali saydamlığın tesis edilmesi için yasal düzenlemelerin tek başına yeterli olmadığını ortaya koymaktadır. Aynı zamanda bu durum, mali saydamlığın öneminin hükümet, sivil toplum ve vatandaş tarafından yeterli düzeyde kavranmadığını göstermektedir. Çalışmanın bütününden de ulaşılabileceği üzere mali saydamlık bilgi edinme hakkı, hukukun üstünlüğü, hesap verilebilirlik ve aktif katılımı doğrudan ilişkilidir. Bunlardan herhangi birinin yokluğu ya da eksikliğiyle mali saydamlık olumsuz etkilenmektedir. Türkiye açısından değerlendirildiğinde ise indeks sonuçlarından da görüleceği üzere uygulamada hukukun üstünlüğü, hesap verilebilirlik ve aktif katılımı önemli eksikliklerin olduğu söylenebilir¹².

12) Örneğin 2015 yılında WJP (Dünya Adalet Projesi) tarafından yayınlanan hukukun üstünlüğü indeksi sonuçlarına göre Türkiye 102 ülke arasında 0,46 puanla 80. sırada yer almıştır (WJP, 2015a: 22). Söz konusu raporda hukukun üstünlüğü indeksi sekiz ayrı kategoride değerlendirilmiştir. Buna göre Türkiye yolsuzluğun eksikliği, güvenlik ve düzen, düzenleyici uygulama ve sivil adalet olmak üzere dört faktörde orta seviyede; hükümet güçlerinin sınırlandırılması, açık hükümet düzeyi, temel haklar ve ceza yargılaması olmak üzere dört faktörde ise alt seviyede yer almaktadır (WJP, 2015a: 23). Aynı şekilde WJP tarafından yayınlanan 2015 açık hükümet indeksinde ise 102 ülke arasında Türkiye 0,45 puanla 80. sırada yer almıştır (WJP, 2015b: 16). Bu raporda açık hükümet indeksi dört kategoride analiz edilmiştir. Buna göre Türkiye, kamuoyuyla paylaşılan veri ve yasalar, bilgi edinme hakkı,

Türkiye’de mali saydamlığın zayıf olmasının en önemli nedenleri arasında kuşkusuz bilgi ve belgelerin eksik hazırlanması ve dağınık olması, mevzuat değişikliklerinin oldukça sık yapılması ve bu nedenle inceleme ve takibin zor olması ve etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulamaması yer almaktadır. Örneğin Türkiye’de mali saydamlığın güçlendirilmesi için önemli yasal düzenlemelerden biri olan Kamu İhale Kanunu’nda 2002 yılından bu yana kanuna birçok istisna dâhil edilmiştir. Günümüzde KİK’de istisnalar kanunun kapsamından daha fazladır. İstisnaların bu denli fazla olması kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmadığı kuşkularını artırdığı gibi bu kuşkuları giderecek olan denetimi de zorlaştırmaktadır.

Mali bilgi ve belgelerin kamuoyuyla paylaşılması açısından bakıldığında Türkiye’de özellikle 5018 Sayılı KMYKK’nda (Madde 7-8-9 ve 41) açık bir şekilde her türlü bilgi ve belgelerin hazırlanıp kamuoyuna sunulması gerektiği ifade edilmesine rağmen hala birçok kurum bu bilgi ve belgeleri eksik hazırlamakta ya da zamanında kamuoyuyla paylaşmamaktadır. Türkiye’de hala birçok kurumun mali bilgilerine (gelir, gider, finansman, borçlanma vb.) çevrimiçi ulaşılamamaktadır. Bilgi ve belgelere ulaşılsa da karşılaştırmalı analizlere imkân verecek düzeyde belgelerde sürekliliğin sağlanmadığı söylenebilir. Örneğin orta vadeli mali plan ve orta vadeli program, kanunda belirtilen tarihlerde yayınlanmayarak bütçe-plan ilişkisinin kurulamamasına ve tam anlamıyla saydam bir bütçeleme sürecinin gerçekleşmemesine yol açılmaktadır (Çetinkaya vd., 2011). Mali saydamlığın güçlendirilmesinde raporlama ve denetim oldukça önemlidir. Ancak burada da yeterli düzeyde hesap verilebilir bir kamu mali yönetim anlayışı tesis edilememiştir. Örneğin Sayıştay kurumlardan gelen eksik bilgi ve belgelerle denetim raporları hazırlayamadığı gibi bu raporları parlamentoya yasal sürelerinde gönderememektedir (Pürsünlerli, 2003; Avrupa Komisyonu, 2013). Bu nedenle mali saydamlığın güçlendirilmesinde önemli adımlardan biri olan parlamento denetimi etkin bir şekilde yapılamamaktadır.

Sonuç olarak Türkiye’de mali saydamlığın durumu ve uygulamada yaşanan sorunlar değerlendirildiğinde IBP’nin önerilerinin yanı sıra şu önerilere de dikkat çekilmelidir.

- Anayasa tartışmalarının yaşandığı son yıllarda mali saydamlığın geliştirilmesi için getirilecek en temel öneri yeni anayasanın hukukun üstünlüğüne dayalı, demokrasiyi içselleştirmiş, her düzeyde katılımı artırarak ve hesap verilebilirliği esas alan bir yapıda olması ve bu alanlarda uluslararası standartların dikkate alınmasıdır.
- Mali bilgi ve belgeler açık, anlaşılır ve sürekli olmalıdır. Vatandaşların mali bilgi ve belgelere erişimi kolay olmalı ve vatandaşlar hangi bilgi ve belgeleri hangi kurumdan edineceği hakkında bilgilendirilmelidir.
- Vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlardan her türlü mali bilgi ve belgeye ulaşabilmelerinin onların en temel hakkı olduğu ve hesap sorma bilinci eğitim, medya, iletişim vb. araçlarla artırılmalı ya da güçlendirilmelidir.

şikâyet mekanizmaları kategorilerinde orta seviyede ancak aktif katılım kategorisinde ise alt seviyede yer almaktadır (WJP, 2015b: 18). Türkiye, Ekonomist’in demokrasi indeksinde ise 10 üzerinde 5.12’lik bir skorla yine ortalamanın altındadır (The Economist, 2014: 10).

- Mali bilgi ve belgelerin hazırlanmasında standartlar oluşturulmalı, bilgi ve belgeler zamanında kamuoyuyla paylaşılmalı ve idareler arasında ya da vatandaş ve kamu kurumları arasında her türlü bilgi alış verişinde koordinasyon sağlanmalıdır.
- Raporlamalar eksiksiz ve zamanında gerçekleştirilmeli, iç-dış denetim süreci ise kamuoyuna açık, tamamen şeffaf yürütülmelidir.
- Parlamento denetimi güçlendirilmeli ve kamu mali yönetiminde her bir kademede hesap verilebilir bir yönetim anlayışı tesis edilmelidir.

Kaynaklar

- Acar, Ş. B. (2007). İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi, Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Mayıs.
- Allan, M. W. & Parry, M. T. (2003). Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges (No. 3-163). International Monetary Fund.
- Alt, J. E. & Lassen, D. D. (2006). Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries. *European Economic Review*, 50(6), ss. 1403-1439.
- Asian Development Bank-ADB, (1995). “Governance: Sound Development Management”, August.
- Avrupa Komisyonu (2013). “Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu”, http://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim Tarihi, 22.03.2016).
- Ball, C. (2009). What is transparency?. *Public Integrity*, 11(4), ss. 293-308.
- Baldrich, J. (2005). Fiscal Transparency and Economic Performance. In *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). “Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies”. *Government Information Quarterly*, 27(3), ss. 264-271
- Blanton, T. (2002). The World's Right to Know. *Foreign Policy*, ss. 50-58.
- Crotty, J. (2009). “Structural Causes of the Global Financial Crisis: a Critical Assessment of the New Financial Architecture”. *Cambridge Journal of Economics*, 33(4), 563-580.
- Çelik, A. & Tonta, Y. (1996). “Düşünce Özgürlüğü, Bilgi Edinme Özgürlüğü ve Bilgi Hizmetleri”, *Bilgi Edinme Özgürlüğü* içinde, (ed.) Yaşar Tonta ve Ahmet Çelik, Ankara: Türk Kütüphanecileri Derneği.
- Çetinkaya, Ö. Eroğlu, E., & Taşçı, K. (2011). “Türkiye'deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar Ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi”. *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11/22, ss. 119-146.

- Çetinkaya, Ö. (2014). Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri, Bursa: Ekin Kitapevi.
- Demirbaş, T. (2006). Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- DPT (2000). “Kamu Mali Yönetimin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu”, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- Edizdoğan, N. & Çetinkaya, Ö. (2013). Kamu Bütçesi, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Ellis, C. J., & Fender, J. (2006). “Corruption and Transparency in a Growth model”. *International Tax and Public Finance*, 13(2-3), ss. 115-149.
- Ertekin, S. (2008). “Yönetimin Demokratikleşmesi Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Halkla İlişkiler Uygulamalarına İlişkin Bir Değerlendirme”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Falay, N. (2006). “Çok Yıllı Bütçeleme Nedir? Türkiye’de Uygulanabilirliği”. *İktisat Dergisi*, s. 470-471, ss. 30-34.
- Florini, A. (2007). *The Right to Know: Transparency for an Open World*. Columbia University Press.
- Fox, J. (2007). “The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability”. *Development in Practice*, 17(4-5), ss. 663-671.
- Hale, T. N. (2008). “Transparency, Accountability, and Global Governance”. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 14(1), ss. 73-94.
- Héritier, A. (2003). “Composite Democracy in Europe: The Role of Transparency and Access to Information”. *Journal of European Public Policy*, Vol 10, No 5, October, p. 814-833.
- Hollyer, J.R., Rosendorff, B.P., & Vreeland, J.R. (2011). “Democracy and Transparency”. *The Journal of Politics*, vol. 73, No. 4, October 2011, ss. 1191-1205.
- IBP (2015). Open Budget Survey 2015, Turkey. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Questionnaire-Turkey.pdf> (Erişim Tarihi: 27.01.2016).
- IBP (2016). <http://www.internationalbudget.org/who-we-are/> (Erişim Tarihi: 27.01.2016).
- IBP (2016a). <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=tr> (Erişim Tarihi: 27.01.2016).
- IMF (2016). The Fiscal Transparency Code. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/> (Erişim Tarihi: 07.01.2016).
- IMF (2016a). <http://www.imf.org/external/np/rosc/tur/fiscal.htm> (Erişim Tarihi: 07.01.2016).
- Justice, J. B., Melitski, J., & Smith, D. L. (2006). “E-government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness: Do the Best Practitioners

- Employ the Best Practices?”. *American Review of Public Administration*, 36(3), ss. 301–322.
- Kızıldaş, E. (2001). “IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Kolstad, I., & Wiig, A. (2009). “Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?”. *World Development*, 37(3), ss. 521-532.
- Kopits, G., & Craig, J. (1998). Transparency in Government Operations. Occasional Paper. Washington, DC: IMF.
- Lambsdorff, J. G. (2002). “Corruption and Rent-seeking”. *Public Choice*, 113(1-2), ss. 97-125.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). “Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption”. *International Political Science Review*, Vol 31, No 3, ss. 301-322.
- Mehrez, G., & Kaufmann, D. (2000). Transparency, Liberalization, and Financial Crisis. World Bank Policy Research Working Paper, (2286).
- Matheson, A. (2002). “Better Public Sector Governance: The Rationale for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations”. *OECD Journal on Budgeting*, 2 (Supplement 1), ss. 37-49.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü (2009). Say200i-Personel Modülü Uygulama Kılavuzu, Ağustos.
- Mutluer, K., Kesik, A., & Öner, E. (2005). Bütçe Hukuku, İstanbul bilgi Üniversitesi Yayını.
- Oliver, R. (2004). What is Transparency?. McGraw Hill Professional.
- Pablos, J. L., Carcaba, A., & Lopez, A. (2002). “The Annual Report as a Tool for Financial Disclosure in Local Governments”. *International Journal of Management*, Vol 19, No 4, December, ss. 651-663.
- Park, H. & Blenkinsopp, J. (2011). “The Roles of Transparency and Trust in the Relationship Between Corruption and Citizen Satisfaction”. *International Review of Administrative Sciences*, Vol 77, No 2, ss. 254-274.
- Parry, T. (2007). The Role of Fiscal Transparency in Sustaining Stability and Growth in Latin America. IMF Working Papers, ss. 1-44.
- Pınar, A., & Çubukcu D. Ö. (2008). “Yolsuzluk, Kamu Hizmetleri ve Vergi Gelirleri”, Yolsuzluk Ekonomisi ve Yolsuzlukla Mücadele içinde, (ed.) İzzettin Önder, Mehmet Karakaş ve Murat Çak, Ankara: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği.
- Piotrowski, S. J., & Ryzin, G. G. V. (2007). “Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government”. *The American Review of Public Administration*, Vol 37, No 3, pp. 306-323.

- Porumbescu, G. (2015). "Linking Transparency to Trust in Government and Voice". *The American Review of Public Administration*, 0275074015607301.
- Pürsünlerli, E. S. (2001). "Bütçede Kayıt Dışı ve Yanıltıcı İşlemler: Bütçe Denetiminde Sayıştay'ın Rolü ve Etkinliği", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi*, Vol 5, No 1-2, ss. 222-235.
- Revglio, F. (2001). Budgetary Transparency for Public Expenditure Control.
- Scholl, H. J., ve Reyes L. (2011). "Uncovering Dynamics of Open Government, Transparency, Participation, and Collaboration". *System Sciences (HICSS)*, 2011 44th Hawaii International Conference on. IEEE.
- Stiglitz, J. E. (1999). "Reforming the Global Economic Architecture: Lessons from Recent Crises". *Journal of Finance*, ss. 1508-1521.
- Summers, L. H. (2000). International Financial Crises: Causes, Prevention and Cures. *American Economic Review*, ss. 1-16.
- TEPAV (2006). Mali Saydamlık İzleme Raporu IV, Haz. M. Ferhat Emil & H. Hakan Yılmaz, Temmuz.
- TEPAV (2009). Mali Saydamlık İzleme Raporu VII, Haz. M. Ferhat Emil & H. Hakan Yılmaz, Nisan.
- TESEV (2000). Kamu Maliyesinde Saydamlık, Koord. İzak Atıyas ve Şerif Sayın, İstanbul.
- TESEV (2004). Mali Saydamlık İzleme Raporu, Haz. M. Ferhat Emil & H. Hakan Yılmaz, İstanbul, Şubat.
- The Economist (2014). Democracy Index 2014, The Economist Report. <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf> (Erişim Tarihi: 28.01.2016).
- Tolbert, C. J., ve Mossberger, K., (2006). "The Effects of e-Government on Trust and Confidence in Government" *Public Administration Review*, 66/3, ss. 354-369.
- Transparency International (2014). Corruption Perception Index. <http://www.transparency.org/cpi2014/results> (Erişim Tarihi: 29.01.2016).
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü, <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.
- Vishwanath, T., & Kaufmann, D., (2001). "Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets". *The World Bank Research Observer*, Vol 16, No 1, Spring, ss. 41-57.
- Zhao, J. H., Kim, S. H., ve Du, J. (2003). "The Impact of Corruption and Transparency on Foreign Direct Investment: an Empirical Analysis". *MIR: Management International Review*, ss. 41-62.
- WJP (2015). Rule of Justice Index, World Justice Project Report. http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf (Erişim Tarihi: 27.01.2016).
- WJP (2015a). Open Government Index, World Justice Project Report. http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf (Erişim Tarihi: 27.01.2016).