

Krizden Sonra Yeniden Yapılanma: Mali Saydamlık Ve Bütçe Sürecinin Açık Olması

Selma TOSUN^(*)

Özet

İktisadi ve mali alanda istikrarın sağlanmasında saydamlık kavramının önemli bir rolü vardır. Özellikle son dönemlerde yaşanan finansal krizler neticesinde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında saydamlık, ülke ekonomileri için giderek önem kazanan bir kavram haline gelmiş ve yönetişimin temel unsurlarından biri olarak görülmüştür. Bu doğrultuda uluslararası alanda birçok çalışma yapılmış ve ülkelerin saydamlık durumları tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmalarda özellikle “bütçe sürecinin açık olması” oldukça önem arz etmektedir. Çünkü devlet faaliyetlerinin daha gözlemlenebilir olması açısından mali saydamlık, kuşkusuz bütçe sürecinin açık olmasını gerekli kılar.

Anahtar Kelimeler: Liberalizasyon, Finansal Kriz, Asimetrik Enformasyon, Mali Saydamlık, Yönetişim, Bütçe, Vatandaş Bütçesi

Abstract

Transparency has a crucial role for maintaining fiscal and economic stability. Transparency has become an issue of growing attention for national economies, particularly in the context of restructuring works following recent financial crises, and has been considered as one of the main components of governance. In this respect, many studies have been conducted with a view to determining transparency levels of countries. In these studies particularly “open budget process” is at utmost importance. Because fiscal transparency requires open budget process so as to make state activities more observable.

Keywords: Liberalization, Financial Crisis, Asymmetric Information, Fiscal Transparency, Governance, Budget, Citizens Budget

1.Giriş

Ekonomilerdeki birtakım dengesizlikler neticesinde ortaya çıkan krizler, ülkeleri toplumsal, siyasi, ekonomik, mali ve daha pek çok alanda kendilerini yeniden sorgulamaya yöneltmektedir. Krizlerin sebeplerini, neticelerini ve bunların kendi ekonomik ve mali yapılarına etkilerini iyi analiz edebilen ülkeler, aynı olumsuzluklarla tekrar karşılaşmamak için

^(*) Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzman Yardımcısı

yeniden yapılanma süreci içerisine girmektedir. Ülkeler, planladıkları tedbirleri kısa zamanda uygulamaya koyabildikleri sürece krizin daha da derinleşmesini önleyebildikleri gibi, bu olumsuz durumun muhtemel tekrarını bir daha yaşamamak için gerekli önlemleri de önceden almış olmaktadır.

Krizin geride bıraktığı enkazı kaldırmak ve sistemi sorgulayarak yeniden yapılanma sürecine girmek, ancak detaylı ve disiplinli bir çalışma sonucunda mümkün olabilmektedir. Bu çalışma sırasında ülkeler mevcut sistemlerini sorgulayarak belirli aksaklıkları tespit etme ve bunları giderme yoluna yönelmektedir. Tüm bu çabaların sonucunda da hukuki, siyasi, ekonomik, mali ve sosyal açılardan yeni düzenlemeler getirilmekte ve bu düzenlemeler ile birlikte bir takım kavramlar ön plana çıkararak daha önemli hale gelmektedir. Mali saydamlık kavramı da başta Güneydoğu Asya olmak üzere Meksika ve Rusya krizleri gibi uluslararası alanda yaşanan finansal krizlerin neticesinde yürütülen yeniden yapılanma çalışmalarının bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. Liberalizasyon ve Finansal Krizler

Kuşkusuz, liberalizasyon günümüzde ekonomik büyümenin bir şartı olarak görülmektedir. Liberalizasyon ile birlikte sermayenin uluslararası dolaşımına ilişkin kısıtlamalar kaldırılmış, böylece ülkelerin finansal sistemleri dışarıdan gelen etkilere açık hale gelmiştir. Bu kırılgan yapı nedeniyle kriz olasılığı ülkelerde daha fazla artmıştır.

Liberalizasyon ve saydamlığın bankacılık krizi üzerindeki etkilerini Gil Mehrez ve Daniel Kaufman yaptıkları ekonometrik analizlerle ortaya koymuşlardır. Bu analizde, makro ekonomik bilgilerin ve hükümet politikalarının saydam olduğu bir ülkede finansal kriz olasılığının daha düşük olduğu görülmüştür (Kaufman ve Mehrez, 2000: 2). Finansal liberalizasyonun olduğu bir yapıda finansal krizlerin gerçekleşme olasılığı yüksektir. Ancak finansal liberalizasyon saydam olmayan bir yapı ile birleşince bu olasılık daha da artmaktadır. Bu durum dışı açık finansal sistem benimseyen bir ülkenin her zaman finansal krizle karşı karşıya kalacağı gibi bir yanılsamaya neden olmamalıdır. Sadece ülkeler, finansal sistemlerini liberalleştirirken saydamlığı da artırmaya gayret göstermelidirler. Böylece finansal kriz olasılığı azaltılmış olur (Kaufman ve Mehrez, 2000: 3). Hızlı bir finansal liberalizasyon yerine güncel bilgi akışını sağlama ve yeni bilgileri temin edebilme açısından daha yavaş bir liberalizasyon süreci, finansal sistemin yeni yapıya adapte olması ve daha sağlıklı işlemesi bakımından oldukça önem taşımaktadır ((Kaufman ve Mehrez, 2000: 22).

Yapılan analizler sonucu salt tek bir faktörün kriz üzerindeki muhtemel etkisi net bir biçimde saptanamamış olmakla birlikte; finansal liberalizasyon, saydamsızlık ve iyi işleme-yen bir denetim sisteminin var olduğu bir ülke için finansal kriz olasılığının oldukça yüksek boyutlarda olduğu söylenebilir (Kaufman ve Mehrez, 2000: 13).

3. Finansal Krizler ve Asimetrik Enformasyon Teorisi

Krizlerin nedenlerine ilişkin çeşitli teoriler ortaya atılmakla birlikte, bu yaklaşımların en önemlilerinden biri “asimetrik enformasyon” yaklaşımıdır. Asimetrik enformasyon yaklaşımında tüm aktörlerin piyasa hakkında aynı bilgiye sahip olmaması, finansal krizlerin ana nedeni olarak görülmektedir. Bilginin eksikliği ise özellikle kamu maliyesi alanında kendini hissettirmiştir. Devletin hesap ve işlemlerinin kamuya açık olmaması, genel kabul görmüş standartlara göre bilgi üretilmemesi, üretilen bilginin kamunun tüm faaliyetlerini izlemeye imkan verecek içerikte olmaması ve benzeri gibi nedenler piyasa kurallarının yeterince etkin çalışmasını engelleyen faktörler olarak görülmüştür (Hüracan vd. 2000). Çünkü de-

ğişen dünya düzeninde devletin ekonomideki rolü yeniden tanımlanmış ve ekonomideki diğer aktörle olan ilişkisi önem kazanmıştır. Artık ekonomide kamu sektörü ve piyasa kesin çizgilerle ayrılmış iki yapı olarak değil, aralarındaki etkileşim ve iletişimin oldukça önemli olduğu bir bütün olarak görülmeye başlanmıştır. Dolayısıyla kamu mali işlemlerinde saydam olmayan bir yapı, kamu sektörü ile piyasadaki diğer aktörler arasında bilgi eksikliğine ve bu durum da piyasadaki bir takım dengelerin değişmesine neden olmaktadır. Günümüzün kamu yönetimi anlayışında esneklik, saydamlık, açıklık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimlilik önemi gittikçe artan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Kamuda İyi Yönetişim, 2007: 1).

Mali saydamlık kavramının ortaya çıkışında en büyük itici güçlerden biri olarak görülen Güneydoğu Asya Krizi, kendisini esas olarak mali sektörde hissettiren ve daha sonra da ekonominin diğer alanlarına sıçrayan bir kriz özelliğine sahiptir. Krizin en büyük nedenleri arasında mali piyasaların serbest piyasa mekanizması çerçevesinde etkin işleyecek ve piyasa katılımcılarına tam ve doğru bilgiyi zamanında ulaştıracak bir yapıdan uzak olması gösterilebilir (Alp, 2002: 168). Uluslararası finansal kurumların ülkelerdeki bu yapıyı gördükleri halde bu ülkelere fon transferine devam etmeleri krizin şiddetini daha da artırmış ve yayılmasına neden olmuştur. Kriz yaşanan Asya ülkelerinin çoğunda mali kurumların mevcut yapısının ve kamuyu aydınlatma ile ilgili uygulamaların yetersiz olması, mali sistemde yaşanan sorunlar olarak görülebilir. İlgili ülkelerin hemen hepsinde mali sistemde bankaların ve bu bankalar içinde de kamu bankalarının ağırlığı bulunmaktadır. Diğer yandan sistem yeni kurumların girişine kapalıdır. Rekabeti engelleyen bu yapı, bankaların gerek fon talebi gerekse de fon arzında etkinlikten uzaklaşmasına neden olmuş ve önceleri ekonominin en verimli alanlarına fon plase ederken kriz öncesi dönemde hem fon talebi hem de arzı bakımından etkinliğini kaybetmiştir. Çünkü kamu bankalarının fon dağıtım kriterleri ekonomik faktörlerden başka politik ve usulsüz kredi dağıtımı gibi faktörlere bağlanmıştır. Görüldüğü gibi asimetrik enformasyonun bulunduğu ülkelerde küresel krizlerin ortaya çıkması yüksek bir olasılıktır.

4. Mali Saydamlık, Önemi ve Yönetişim ile İlişkisi

Yaşanan finansal krizler neticesinde daha da önem kazanan mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, uygulayacağı maliye politikası konusundaki niyetlerinin, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olmasını ifade eder (Kopits ve Craig, 1998: 1). Devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Mali saydamlık sayesinde; hükümet faaliyetlerinde güvenilir, kapsamlı, anlaşılabilir ve uluslararası alanda karşılaştırılabilir bilgilere zamanında ulaşma imkanı elde edilmiş olur (Kopits ve Craig, 1998: 1). Böylelikle seçmenler ve finansal piyasalar devletin bugünkü ve gelecekteki finansal konumu hakkında tam olarak bilgi sahibi olmuş olurlar.

Kamusal mali işlemlerde saydamlık, mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların uygulanması konusunda hükümetlerin sorumlu tutulmasına ve böylece makroekonomik politikaların daha iyi anlaşılmasına ve geçerlilik kazanmasına imkan verir. Hükümetlere duyulan güven artar, politikaların daha sağlıklı yürütülmesi sağlanır. Mali saydamlık, sağlıklı ve istikrarlı ekonomi politikalarının uygulanabilmesi için bir ön hazırlık gibidir.

Saydamlık daha şeffaf bir hükümeti temsil eder. Saydamlık ve bilgilendirme sayesinde

yönetimde istikrar sağlanır; yolsuzluklar önlenir; özel sektör ile kamu sektörü arasında sağlıklı ve uyumlu bir ilişki tesis edilmiş olur. Hem özel hem de kamu sektöründe saydam bir finansal raporlama iyi işleyen bir piyasa ekonomisi için oldukça gereklidir.

Saydamsızlık, ilk başlarda ülkeler için bir sorun teşkil etmeyebilir. Ancak olağan bir finansal kriz neticesinde telafisi güç sonuçlar yaratabilir. İşte böyle bir durum sonucunda saydamlık kavramının önemi su yüzüne çıkmaya başlar. Örneğin saydam olmayan vergi tavizleri ve bütçe dışı harcamalar gibi saydamsızlıkların hepsi mali dengesizliklere neden olur ve bu dengesizlikler, finansal krizlere zemin hazırlar.

Mali saydamlık, mali politikaların sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi, iyi yönetişimin sağlanabilmesi ve devlet faaliyetlerindeki mali bütünlük için gerekli bir kavramdır (Kopits ve Craig, 1998: 1). Dolayısıyla mali saydamlık ile oldukça yakın ilişkili bir kavram olan iyi yönetişim tahmin edilebilir, açık ve saydam bir politik süreç, profesyonel bir bürokrasi, yaptığı tüm eylemlerden sorumlu hesap verebilir bir hükümet, katılımcı ve güçlü bir sivil toplum ve tüm bunların yasal kurallara bağlı olduğu bir yapıyı kapsayan bir kavram olarak tanımlanabilir (Governance, 1994: vii). Yönetişim kavramının ortaya çıkış sürecinin Sovyet Bloku'nun dağılma dönemine denk gelmesi dolayısıyla kavram, neoklasik iktisadın izlerini taşımakla birlikte asıl kaynağını kurumsal iktisattan almaktadır. Neoklasik iktisadın “negatif devlet” anlayışının yerini “güçlü devlet” anlayışı almıştır. Devlet artık negatif ve tarafsız olmamalıdır. Piyasanın iyi işlemesi için gereken tüm altyapı hizmetlerini ve mülkiyet haklarını düzenlemeli ve hizmetleri yerine getirmelidir. Çünkü yeni dünya düzeninde devlet artık koruyucu değil, kolaylaştırıcı ve düzenleyici devlet rolünü üstlenmiştir (The State in Changing World, 1997: 2). Devlet, piyasa için vardır ve devlet ile piyasanın uyumu son derece önemlidir. Yönetişim yaklaşımında toplum ile devletin birlikte yönetiminden bahsedilir. Yönetişim ile birlikte kamusal kararların alınmasında merkezi yönetimin yanı sıra yerel, ulusal, bölgesel ve uluslararası pek çok aktör de sürece dahil edilir. Yönetişim kavramı, merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan; katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran; saydamlığı, açıklığı ve hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindeliği esas alan bir anlayışı tanımlamaktadır. (Kamuda İyi Yönetişim, 2007: 1) Dolayısıyla saydamlık iyi yönetişimi sağlayan en önemli unsurlardan biri ve hesap verilebilirliğin destekçisidir (Governance, 1994: 26).

5. Mali Saydamlığın Ülkelere Katkısı

Finansal krizlerin yaşanmaması ya da bu olasılığın minimum düzeye indirilebilmesi için kuşkusuz saydam bir mali yapı gereklidir. Ülkelerin saydam bir mali yapıdan elde edecekleri kazanımlar şöyle sıralanabilir:

Hükümetlerin geçmiş, şimdiki ve gelecekteki faaliyetlerine ilişkin kapsamlı ve anlaşılabilir bilginin sağlanmasında önemli bir faktördür. Böylelikle uygulanacak ekonomi politikalarının ve mali politikaların başarısı artırılır (Manual on Fiscal Transparency, 2007:8). Mali saydamlık, ekonomide oluşacak kriz olasılığını azaltır. Çünkü saydamlık sayesinde mali politikalar, değişen dünya düzenine daha erken ve daha kolay bir şekilde uyum sağlayabilir. Uygulanacak politikalar kamuoyu tarafından daha kolay anlaşılır ve dolayısıyla beklentiler üzerinde olumlu etkiler yaratır. Mali saydamlık vatandaşlara politik tercihlerinden ötürü hükümetleri sorumlu tutacak bilgileri aktararak onlara yarar sağlar. Böylelikle kamuoyu hükümet faaliyetleri konusunda aydınlatılmış olur. Daha saydam bir yapı uluslararası ser-

maye piyasalarına erişim açısından daha olumludur. Daha saydam bir ülke, finansal liberalizasyon ve globalizasyondan daha çok kazanımlar elde eder. Sivil toplum ve uluslararası piyasaların daha fazla gözetimi sayesinde hükümetler asıl hedeflerinden biri olan sağlıklı ekonomik politikalar uygulamak ve finansal açıdan daha fazla istikrar sağlamak konusunda daha çok destek görürler. Saydamlık sayesinde kamuoyu daha iyi bilgilendirilir ve kamuoyu tarafından destek görmüş politikaların başarısı artar. Başarılı politikaların yürütüldüğü bir ekonomide ise sürdürülebilir makroekonomik istikrar ve büyüme sağlanır.

Bütçeye ilişkin bilgilerin zamanında yayımlanması, piyasaların hükümetin hedeflerini değerlendirmesinde kolaylık sağlar ve piyasaların bu hedefler doğrultusunda kendini ayarlamasına imkan verir (Kopits ve Craig, 1998: 1). Hükümetler üzerinde yapıcı bir mali disiplinin sağlanmasında en önemli faktörlerden biridir. Mali saydamlık sayesinde hükümete duyulan güven artar. Hükümete olan güvenin arttığı bir ortamda uygulanacak politikalara kamuoyunun desteği artar ve borçlanmanın maliyetleri de düşer. Saydamlık sayesinde ekonomik, politik ve mali istikrar sağlanmış olur. Saydamsızlık ise istikrarsızlıklara neden olur, verimliliği azaltır ve eşitsizlikleri artırır. Mali saydamlık sürdürülemez politikaların siyasal riskini artırır. Saydamsızlık, kamu yararına uygun olmayan eylemlerin ve savurganlıkların uzun yıllar fark edilmemesine neden olur. Saydam bir kamu mali sistem ve muhasebe sistemi, piyasalara hükümetlerin gerçekte hangi mali işlemleri yaptığı ve bunları bütçeye ne şekilde yansıttığını karşılaştırma imkanı verir. Mali saydamlık, mali politikaların sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesi, iyi yönetişimin sağlanabilmesi ve devlet faaliyetlerindeki mali bütünlük için gerekli bir kavramdır.

Saydamlık, hükümetlerin topluma karşı daha sorumlu ve hesap verebilir hale gelmesini sağlar. Dolayısıyla bu sayede yolsuzlukların büyük ölçüde azaltılmasına olanak sağlanmış olur (Towards Transparency in Finance and Governance, 1999:2). Saydamlık ekonomiler için önemlidir. Kaynakların tahsisinde etkinliğin sağlanması, verimliliğin artırılması ve ekonomik büyümenin sağlanmasında önemli faktörlerden biridir. Saydamsızlığın olduğu ülkelerde piyasalarda bilgi noksanlığı olduğundan işlem maliyetleri artar ve piyasa başarısızlıkları oluşur. Dolayısıyla saydamlık piyasa başarısızlıklarının oluşmasını önleyen ve buna bağlı olarak finansal krizlerin olasılığını azaltan faktörlerden biridir. Kamuoyunun kaynakların nasıl kullanıldığını izlemesine olanak sağlar. Dolayısıyla kamu kaynaklarını izleyebilen halk önünde politikacılar ve bürokratlar kamu yararına uygun davranmaya özen gösterirler. Böylelikle kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini etkinleştirir. Saydamlık sayesinde devlet, topluma karşı daha sorumlu ve hesap verebilir hale gelir. Saydamlık, hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli araçlardan biri olarak demokrasinin hakim olduğu ülkelerde sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaları uygulayan hükümetlerin iktidardan uzaklaştırılmasına imkan verir. Saydam bir mali sistem, bilgilere tam, doğru ve zamanında ulaşılmasına ve hiyerarşi içerisinde kimin ne yaptığının bilinmesine imkan vererek kamu kesiminde sorumluluk dağılımını kolaylaştırır. Mali saydamlığın açıklığı gerektirmesi, kamu harcamalarında etkinliği artırır. Örneğin kamu alımlarının saydam bir şekilde yapılması ihaleye fesat karıştırılmasını güçleştirir. Genel olarak saydamlığın yaygın olarak uygulandığı demokratik ülkelerde performans kriteri ön plana çıkar.

6. Mali Saydamlık ve Uluslararası Boyutu

Liberal bir sistemde bilgi eksikliği, tek bir ülkenin değil zincirleme olarak tüm ülkelerin

temel sorunudur. Dolayısıyla bu sorun, artık uluslararası bir nitelik kazanmış ve başta IMF olmak üzere birçok kuruluşun ilgi odağı haline gelmiştir. Bu doğrultuda şeffaflığın sağlanmasına yönelik birtakım uluslararası standartlar ve kodlar geliştirilmiştir. Bu yönde atılan adımların en önemlilerinden biri olarak IMF Yönetim Kurulu Geçici Komitesinin üye ülkeler için 16 Nisan 1998 tarihinde yaptığı toplantısında ele aldığı, saydamlık ilkesi bakımından ideal kuralları düzenleyen “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü (Code of Good Practices on Fiscal Transparency)” görülebilir. Bu ilkeler “Rol ve Sorumlulukların Açık Olması”, “Bütçe Sürecinin Açık Olması”, “Bilginin Kamuya Açık Olması” ve “Denetimin ve İstatistiki Veri Yayınlarının Bağımsız Olması” olarak dört ana başlık altında özetlenebilir. IMF, bu standartlara ve kodlara ülkelerin uyum derecesini değerlendirmek üzere “Standart ve Kodlara Uyum Raporları (Reports on Observance of Standards and Codes-ROSC)” yayımlamaktadır.

Diğer önemli bir çalışma ise Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership-IBP) tarafından yapılan Açık bütçe çalışmasıdır. Bu çalışma ülkelerdeki bütçe sürecinin açıklığını görebilmek açısından oldukça önemlidir.

7. Mali Saydamlığın Temel İlkelerinden Bütçe Sürecinin Açık Olması

“Bütçe Sürecinin Açık Olması”, ülkelerin ayrıca önem vermesi gereken bir ilkedir. Devlet faaliyetlerinin daha gözlemlenebilir olması açısından saydamlık, kuşkusuz bütçe sürecinin açık olmasını gerekli kılar. Çünkü bütçeler, politikacılar tarafından yapılan eylemlerin vatandaşlara karşı hesap verilebilirliğini artıran en önemli araçlardan biridir. Ayrıca, açıkça sunulmuş bir bütçe dokümanının zamanında ilan edilmesi; piyasaların hükümetin amaçlarını değerlendirmesinde kolaylık sağlar.

Ekonomide piyasaların etkin işlemesi ve dolayısıyla kriz olasılığının oldukça azaltılması açısından “bütçe sürecinin açık olması”, IMF standartları kapsamında öncelikle bütçenin hazırlanmasının belirli bir takvime göre ve çok iyi tanımlanmış makroekonomik ve mali politika hedeflerinin rehberliğinde yapılmasını gerektirir. Bu doğrultuda bütçe sürecine yönelik takvimin yasalarla güvence altına alınması ve bu takvime sadık kalınması bütçe sürecinin açıklığı ve etkinliği bakımından önemlidir. Yine buna paralel olarak bütçelerin uygulanması, izlenmesi ve raporlanması için açık ve net prosedürler bulunmalıdır.

IMF, Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü çerçevesinde Türkiye'nin bu kod ve standartlara uyumunu değerlendiren 2000, 2003 ve 2006 yılları olmak üzere üç rapor yayımlamıştır. En son yayımlanan 2006 yılı raporunda bütçe sürecine ilişkin olarak özellikle bazı bütçe dışı fonlar gibi saydam olmayan birtakım uygulamaların varlığına, bütçe sürecinde rol alan kurumların (Hazine Müsteşarlığı, DPT ve Maliye Bakanlığı) bütçe yönetimini parçalı bir hale getirdiğine, bütçenin kapsamının 2000 yılından bu yana genişletildiği ancak hala tam bir merkezi idare kuruluşlarını kapsayan bir yapıya kavuşturulmadığına, politika önceliklerinin maliyetlerinin bütçe dokümanlarında açık bir şekilde yer almadığına vurgu yapılmıştır. Buna karşın IMF raporuna göre Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), tüm merkezi idare bütçesini ve bütçe dışı fonları tek bir bütçesel çatı altında toplamak bakımından önemli bir gelişmedir. Kamu maliyesinde saydamlığın derecesini artıran ek mali dokümanlar KMYKK ile bütçeye dahil edilmiştir ve kuşkusuz bu saydamlık açısından olumlu bir gelişmedir. KMYKK mali bilgilerin düzenli yayımlanmasını hedeflemekte ancak uygulamaya bakıldığında takvimde bazı gecikmeler görülmektedir.

Bütçelerin açıklığı açısından bütçe sürecine katılım oldukça önemlidir. Bütçeler, vatan-

daşların hükümet eylemleri üzerindeki gözetim ve denetimini sağlayan hukuki belgelerdir. Dolayısıyla politikacı-vatandaş arasındaki hesap verilebilirlik mekanizmasını güçlendirmenin en etkili yollarından biri bütçe sürecine vatandaş katılımının artırılmasıdır. Bu yönde, 1997 yılında sivil toplumun bütçe sürecine katılımını sağlamak amacıyla kurulan Uluslararası Bütçe Ortaklığının (International Budget Partnership-IBP) amacı, fakir ve düşük gelirli halkın ihtiyaçlarına daha çok cevap verebilecek bir bütçe sistemi hazırlamak ve dolayısıyla böyle bir sistemi kamuoyu için daha saydam ve hesap verilebilir hale getirmektir. IBP çalışmaları sayesinde kamu bütçe sürecine daha fazla vatandaş katılımı, yönetişimin daha fazla gelişmesi ve yoksulluğun düşürülmesini sağlanmıştır. Bu gelişim Meksika, Güney Afrika, Hindistan, Arjantin, Uganda ve Kenya gibi ülkelerde örneklerini göstermiştir. Örneğin Meksika’da sivil toplum bütçe çalışmaları sayesinde kırsal kesimdeki ana ölüm oranlarının azaltılması için kullanılan fonların miktarında artış yaşanmıştır. Yine Güney Afrika’da sivil toplum kuruluşlarının parlamento ile çalışmaları sayesinde bütçe dağılımlarında fakir ve düşük gelirli ailelerin çocuklarını desteklemek için ayrılan bütçedeki payların artması sağlanmıştır. Hindistan ve Uganda’da yolsuzluklar önemli ölçüde azaltılmıştır. Arjantin ve Kenya’da bu çalışmalar sayesinde yasama ile yüksek denetleme kuruluşlarının bütçe çalışmalarındaki birliktelikleri daha etkili hale gelmiştir.

IBP, vatandaşların bütçe sürecine katılımını sağlamak amacıyla “Vatandaş Bütçesi (Citizens Budget)” denilen bir kavrama değinmiştir. Hükümetler, bütçe dokümanının basit bir özetini kamuya en geniş şekilde ulaşabilme imkanı veren farklı medya araçları yoluyla yayımlamalıdır. Böylelikle idarenin bütçe tekliflerinin düzenlenmesi ve tartışılması sırasında kamuoyu düşüncelerine yer verilerek vatandaşların bütçe sürecine katılımı sağlanmış olur ki bu da demokrasinin temel unsurlarından biri olan “katılımcılık” kavramının güçlendirilmesi yönünde önemli bir adımdır.

Daha iyi hesap verilebilirlik için zamanında, yararlı ve erişilebilir bilgilerin yayımlanması birinci adımdır. Böylelikle sivil toplum kuruluşları, gazeteciler ve yasama erkinin daha fazla gözetiminde olan bir süreç sağlanmış olur. Aynı zamanda daha fazla katılımın sağlanması politikaların kredibilitelerini geliştirir ve kamu müdahalesinin etkinliğini artırır.

IBP, ülkelerdeki saydamlık düzeyini tespit edebilmek amacıyla Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index-OBİ) araştırması yapmış ve bu endekse göre ülkelerin saydamlık derecesini hesaplamıştır. IBP’nin yaptığı bu analiz, bu alanda yapılan ilk bağımsız, mukayeseli bütçe saydamlığı ve hesap verilebilirlik çalışmasıdır. 2006 yılında 59 ülkede yapılan bu çalışma 2008 yılında 85 ülke üzerinden yapılmış ve açık bütçe endeksleri, 123 sorudan oluşan bir ankete verilen yanıtlara göre hesaplanmıştır. Bu 123 sorudan 91’i bütçe bilgilerine kamuoyunun erişilebilirliği üzerine soruları içermekte, kalan 32 soru ise bütçe sürecine kamunun katılımı, yürütmenin hesap verilebilirliği ile ilgili olarak idarenin kuruluşlarının bütçe sürecindeki gözlem kabiliyetlerini ölçen sorulardan oluşmaktadır. Bunların içinden 22’si yasama ve denetleme kuruluşlarının bütçe sürecindeki gözetimlerinin etkinliğini ölçmeye yarayan sorulardır.

Açık bütçe endeksi, bütçe dokümanlarının sekiz önemli anahtarına (bütçe hazırlık raporu, idarenin bütçe onayı, yasalaşmış bütçe, vatandaş bütçesi, yıl içi raporlar, yıl ortası gözden geçirme, yıl sonu raporları ve denetim raporu) kamunun ulaşılabilirliğini tespit etmek üzere hazırlanmış sorular neticesinde alınan yanıtlara puanlar verilerek hesaplanmaktadır.

En son 2008 yılı bütçe verilerine ilişkin yapılan ve 2009 yılında yayımlanan Açık Bütçe Araştırması’na göre anket yapılan 85 ülkenin sadece 17’sinde vatandaş bütçesinin uygu-

landığı görülmüştür. Bu ülkeler arasında Norveç, Yeni Zelanda gibi yüksek gelirli ülkeler ile Gana, Hindistan ve El Salvador gibi düşük ve orta gelirli ülkeler yer almaktadır. Türkiye ise vatandaş bütçesinin uygulanmadığı ülkeler arasında bulunmaktadır.

Yine ankette bütçe sürecine ilişkin bilgilerin kamuoyu tarafından erişilebilirliğine ilişkin olarak beş kategori belirlenmiş ve ülkeler “kapsamlı bilgileri”, “önemli bilgileri”, “bazı bilgileri”, “asgari düzeyde bilgileri” sunan ülkeler ile “sınırlı veya sıfır bilgi” sunan ülkeler olmak üzere kategorilere ayrılmıştır. % 81 ile 100 arasında puana sahip olan ülkeler “**kapsamlı bilgi**” sunmakta; % 61 ile 80 arasında yer alan ülkeler “**önemli bilgi**” leri sunmakta; % 41 ile 60 arasındaki ülkeler “**bazı bilgi**” leri sunmakta; % 21 ile 40 arasında yer alan ülkeler “**asgari düzeyde bilgi**” sunmakta ve % 0 ile 20 arasındaki ülkeler ise “**sınırlı veya sıfır bilgi**” sunmaktadır.

Yapılan araştırmada ülkelerin çoğunda kamunun bütçe sürecine ve hükümetin hesap vermesini gerektirecek bilgilere kapsamlı ve zamanında erişemediği ortaya konulmuştur. Bu saydamlıktaki eksiklik ise uygunsuz, israfçı ve yolsuz harcamalara ve kamunun karar alma sürecinin dışında kalmasından ötürü de meşruluğun azalmasına yol açmaktadır. Bu durum aynı zamanda yoksulluğu azaltmaya yönelik girişimleri de etkilemektedir. (*The Open Budget Survey*, 2008: 3)

Her ne kadar araştırma sonuçlarına göre genel performans karamsar bir tablo çizse de iki yılı aşkın süredir önemli ölçüde gelişme kaydeden ülkeler de vardır. Bazı ülkelerin 2006’ya göre 2008’de iki yıldır bütçe saydamlıklarını artırdıkları gözlemlenmiştir. Örneğin Hırvatistan, Kenya, Nepal ve Sri Lanka, ya sivil toplum kuruluşlarının daha aktif olmalarından ya da sivil toplumun daha fazla müdahalesini sağlayacak daha geniş fırsatlar yaratılmasından kaynaklanan sebeplerden dolayı önemli gelişme kaydetmişlerdir. (*The Open Budget Survey*, 2008: 4) Bu ülkeler dışında Bulgaristan, Mısır, Gürcistan ve Papua Yeni Gine gibi ülkelerde de bütçe şeffaflığı konusunda ilerlemeler görülmektedir. Genellikle bütçe sürecinde vatandaş katılımının artırılmasına yönelik ilerlemeler, yıl ortası değerlendirmelere ilişkin dokümanların sunulmaya başlanması ve vatandaş bütçesinin yayımlanmaya başlaması gibi etkenler bu gelişimde önemli rol oynamıştır. Bu ülke örnekleri ışığında yapılan araştırmadan ülkelerin eğer politik niyetleri varsa, düşük maliyetle ve hızlı bir şekilde şeffaflıklarını artıracakları sonucu çıkarılabilir. OBI 2008’de düşük rakamlara sahip ülkeler daha çok bilgi erişimini sağlayarak bu derecelerini yükseltebilirler.

Açık bütçe çalışmasına göre 85 ülkeden 5’i bütçe sürecine ilişkin olarak kapsamlı bilgileri, 12’si önemli bilgileri, 27’si bazı bilgileri ve 16’sı asgari düzeyde bilgileri kamuoyu ile paylaşmaktadır. Geri kalan 25 ülke ise ya sınırlı düzeyde bilgiyi kamuoyu ile paylaşmakta ya da hiç bilgi paylaşmamaktadır. Bilgilerin erişilebilirliği açısından zayıf olan 25 ülkenin 23’ünde kamuoyu idarenin bütçe tasarısını yasama tarafından kabul edilmeden önce görme imkanına bile sahip olmamaktadır. Bu ülkelerde bütçeler emri vaki bir şekilde kamuoyuna dayatılmakta, bütçe politikaları ve bütçe kararlarının son şekli emri vaki bir şekilde kamuoyuna sunulmaktadır. 85 ülkenin kamuoyunun bilgiye erişilebilirliğinin derecesi açısından dağılımları ve kategorilere göre ülkelerin açık bütçe endekslerinin ortalama değerleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo - OBI (Açık Bütçe Endeksi) 2008 Puanlarının Dağılımı

2008 OBI Sonuçları	Ülke Sayısı	Ortalama OBI Puanı	Ülkeler
Kapsamlı Bilgi	5	86	Fransa, Yeni Zelanda, Güney Afrika, İngiltere, ABD
Önemli Bilgi	12	68	Botsvana, Brezilya, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Norveç, Peru, Polonya, Romanya, Slovenya, Güney Kore, Sri Lanka, İsveç
Bazı Bilgiler	27	51	Arjantin, Bangladeş, Bosna Hersek, Bulgaristan, Kolombiya, Kostarika, Hırvatistan, Mısır, Gürcistan, Gana, Guatemala, Hindistan, Endonezya, Ürdün, Kenya, Makedonya, Meksika, Namibya, Nepal, Yeni Gine, Filipinler, Rusya, Sırbistan, Türkiye , Uganda, Ukrayna, Zambiya
Asgari Düzeyde Bilgi	16	34	Arnavutluk, Azerbaycan, Ekvator, El Salvador, Kazakistan, Lübnan, Malavi, Malezya, Moğolistan, Fas, Nijer, Pakistan, Tanzanya, Tayland, Trinidad ve Tobago, Venezüella
Sınırlı veya Sıfır Bilgi	25	7	Afganistan, Cezayir, Angola, Bolivya, Burkina Faso, Kamboçya, Kamerun, Çad, Çin, Kongo, Dominik Cumhuriyeti, Ekvatorial Gine, Fiji, Honduras, Kırgız Cumhuriyeti, Liberya, Nikaragua, Nijerya, Raunda, Sao Tome, Suudi Arabistan, Senegal, Sudan, Vietnam, Yemen
Toplam	85	39	

Yapılan bu çalışma, uluslararası alanda daha pek çok ülkenin saydamlık ve bu alanda da özellikle “bütçe sürecinin açıklığı” ile “bilgiye erişebilirlik” açısından ilerleme kaydetmeleri gerektiğini göstermektedir. Türkiye ise % 43’lük endeks değeri ile bu çalışmada “bazı bilgileri” sunan ülkeler arasındadır. Dolayısıyla bütçe sürecinin açıklığına yönelik birtakım eksikliklerin mevcut olduğu söylenebilir. Bütçe dokümanlarının en önemlilerinden biri idarenin bütçe teklifidir. İdarenin bütçe teklifi, idarenin gelecek yıl planlarını teklif

edilen faaliyetlerin maliyetlerini de içermelidir. Teklif, kamuya ve yasamaya son halinden önce ulaşmalıdır. En azından bütçe yılı başlamadan üç ay önce etkili revizyonun yapılmasına ve kamu tartışmalarına fırsat vermelidir. Türkiye detaylı yılsonu raporları yayımlamakta, ancak yıl ortası gözden geçirmeleri kamuya istenilen çerçevede sunmamaktadır. Halbuki bu bütçe dokümanının yayımlanması, bütçenin yıl boyunca nasıl uygulandığının kapsamlı güncelleştirmelerini sağlayarak hesap verilebilirliğini güçlendiren bir durum yaratmaktadır. Türkiye’de bütçe yılı bitince bütçe performansını tayin etmek de oldukça zordur. Türkiye’de bütçelenen ve gerçekte yapılan harcamaların ve toplanan gelirlerin arasında karşılaştırma yapmaya izin veren yılsonu raporu hazırlanır; ancak aradaki farkı ortaya koyan açıklamalar yeterli düzeyde yer almamaktadır. Denetim raporları da sınırlı bir şekilde yayımlanmaktadır. Ancak olumlu bir yaklaşım olarak Türkiye’de uygulanmakta olan kanunlarda hükümetin yaptığı eylemlerin bilgilerine ulaşmanın hak olarak düzenlendiğini söyleyebiliriz. Vatandaşların bütçe sürecine katılımını artıracak fırsatların artırılması, şeffaflık açısından olumlu bir gelişme olacaktır. Bütçe denetimini yapan kuruluşların denetim kapsamlarının genişletilmesi de olumlu yönde bir ilerleme sağlayacaktır. Bu endeksin hesaplandığı yılda yıl ortası revizyonların yetersiz olması gibi bir sonuca varılmışsa da 2007’den itibaren Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu yayımlanmaktadır. Bu rapor yıl ortası revizyonların yapılması açısından olumlu bir etki yaratacak ve bir sonraki açık bütçe çalışmasına bu gelişmenin etkileri büyük olasılıkla yansıtacaktır. Bunun yanı sıra söz edilen yetersizliklerin giderilmesi ya da en az seviyeye indirilmesiyle saydamlık açısından arzu edilen seviyeye gelinmesi mümkün gözükmektedir.

8. Sonuç

Mali saydamlık, ülke ekonomilerinde bir takım istikrarsızların giderilmesi için önlem niteliğinde olan yapısal reformların en önemli unsurlarından biridir. Özellikle 90’lı yılların son dönemlerinde birbiri ardına yaşanan finansal krizler, bu kavramın ülke ekonomileri için ne denli önemli olduğunu bir kez daha gözler önüne sermiştir. Finansal krizler neticesinde yeniden yapılanma çalışmalarının en önemli ayağını oluşturan saydamlık kavramı, özellikle temsili demokrasilerde yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplayıp yine halk adına bu gelirleri harcamasını ifade eden “bütçe hakkı” kapsamında hesap verilebilirlik ile yakından ilişkilidir. Yine aynı şekilde yöneten, yönetilen ve sivil toplum örgütlenmesinde oldukça önemli olan yönetim kavramı da saydamlık kavramı ile ilişkili olan diğer bir önemli kavramdır. Yönetişim, saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramları, son dönemlerde uluslararası alanda ülkelerin önem verdiği kavramlar haline gelmiş ve bu alanda pek çok uluslararası kuruluş çalışmalar yapmıştır.

Saydamlık alanında yapılan çalışmaların en önemlilerinden biri IMF tarafından “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” çerçevesinde geliştirilen kod ve standartlara göre ülkelerin saydamlık durumunun tespitine yönelik çalışmadır. Diğer önemli bir çalışma da Uluslararası Bütçe Ortaklığı bünyesinde yürütülen Açık Bütçe araştırmasıdır. Yapılan bu çalışmalarda “bütçe sürecinin açık olması” ve sürece ilişkin bilgilerin kamuoyu ile paylaşılması saydamlık açısından oldukça önemli görülmektedir. Dolayısıyla bu alanda kaydedilen gelişmeler, ülkeleri saydamlık açısından ileri boyutlara taşıyacaktır. Her iki çalışmada da Türkiye, saydamlık açısından “iyi” bir konumda olmakla birlikte, ilerleme kaydetmesi gereken ülkeler arasında yer almaktadır.

Kaynakça

Ali Alp (2002), Uluslararası Mali Piyasalardaki Gelişmeler ve Türkiye, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, Ankara

Daniel Kaufman and Tara Wishwanath (1999), Towards Transparency in Finance and Governance, The World Bank Draft, September 6th

George Kopits and Jon Craig (1998), Transparency in Government Operations, IMF, Occasional Paper 158, Washington DC

Gil Mehrez and Daniel Kaufman (2000), Transparency, Liberalization and Banking Crisis, The World Bank Policy Research Working Paper

Hürcan Yasemin, Kızıлтаş Emine, Yılmaz H. Hakan (2000), “Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme” [(eds.) İ. Atiyas; Ş. Sayın (2000), Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV “Devlet Reformu Projesi” yayınından, İstanbul] içinde: 99-137

Manual on Fiscal Transparency (2007), IMF Fiscal Affairs Department, Washington DC

International Budget Partnership-IBP (2006), “Open Budget Initiative Index, 2006”, Washington D.C.

International Monetary Fund (Mart, 2006), Turkey: Report on Observance of Standards and Codes Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No: 06/ 126

The Open Budget Survey (2008), International Budget Partnership, Erişim: <http://www.internationalbudget.org>

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (2007), , Kamuda İyi Yönetişim, Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (2000), Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara

The World Bank’s Experience (Mayıs, 1994), Governance, Washington DC

The World Development Report (1997), The State in a Changing World, Oxford University Press, Washington

<http://www.imf.org>