

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ ÇERÇEVESİNDE
KAMU YÖNETİMİNDE MALİ SAYDAMLIK VE KAMUOYU DENETİMİNİN
ETKİNLEŞTİRİLMESİ

ŞAFAK BİROL ACAR

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

ANKARA

Mayıs 2007

İÇİNDEKİLER

TABLolar LİSTESİ	v
ŞEKİLLER LİSTESİ	v
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
MALİ SAYDAMLİK KAVRAMININ NİTELİĞİ, ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖNEMİ	5
1. MALİ SAYDAMLİK KAVRAMININ NİTELİĞİ.....	5
1.1 . Mali Saydamlığın Tanımı	5
1.2. Kamu Yönetiminde Saydamlığın Unsurları	7
1.2.1. Bilgi	8
1.2.2. Danışma	11
1.2.3. Aktif Katılım	13
2. SAYDAMLİK İLE İLİŞKİLİ BAZI KAVRAMLAR	16
2.1. İyi Yönetişim	16
2.2. Hesap Verebilirlik	24
3. MALİ SAYDAMLİK KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖNEMİ.....	27
4. MALİ SAYDAMLİĞIN SAĞLAYACAĞI FAYDALAR.....	28
5. MALİ SAYDAMLİĞIN SAKINCA YARATABİLECEK YÖNLERİ.....	31
İKİNCİ BÖLÜM.....	32
ULUSLARARASI GELİŞMELER VE BU ALANDA ETKİLİ OLAN	
KURULUŞLAR	32
1. ULUSLARARASI KURULUŞLARIN ÇALIŞMALARI.....	32
1.1. IMF'nin Yaptığı Çalışmalar Ve Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü.....	33
1.1.1. Roller ve Sorumlulukların Açık Olması.....	39
1.1.2. Bilginin Kamuya Açık ve Ulaşılabilir Olması	40
1.1.3. Bütçenin Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması .	40
1.1.4. Denetim ve İstatistik Veri Yayınlarının Bağımsız Olması	40
1.2. Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) Mali Saydamlıkla İlgili	
Çalışmaları	41

1.2.1. Yolsuzluğun Önlenmesi Ve Etik Değerler	41
1.2.2. OECD Mali Saydamlık Rehberi	44
1.2.2.1. Mali Raporlar	45
1.2.2.2. Özel Açıklamalar	48
1.2.2.3. Tutarlılık, Kontrol Ve Muhasebeleştirme	50
1.3. Dünya Bankası'nın (World Bank-WB) Mali Saydamlıkla İlgili Çalışmaları	52
1.4. Birleşmiş Milletlerin (United Nations-UN) Mali Saydamlıkla İlgili Çalışmaları	53
1.5. Uluslararası Saydamlık Örgütünün (Transparency International-TI) Çalışmaları	55
 ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	57
MALİ SAYDAMLIĞIN ÜLKEMİZDEKİ GELİŞİMİ İLE YAPISAL	
REFORMLAR VE IMF STANDARLARI AÇISINDAN GENEL BİR	
DEĞERLENDİRME	57
1.MALİ SAYDAMLIĞIN ÜLKEMİZDEKİ GELİŞİMİ.....	57
1.1. Uluslararası Para Fonu (IMF) İle Yapılan Anlaşmalar Ve Niyet Mektupları	58
1.1.1. 17 nci Stand-By Düzenlemeleri Çerçevesinde Verilen Niyet Mektupları	59
1.1.2. 18 inci Stand-By Düzenlemeleri Çerçevesinde Verilen Niyet Mektupları	64
1.1.3. 19 uncu Stand-By Düzenlemeleri Çerçevesinde Verilen Niyet Mektupları	68
1.2. AB İle İlişkilerin Etkileri	74
1.3. Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu'nun Çalışmaları	79
1.3.1. Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş Ve Mali Disiplinin Sağlanması	80
1.3.2. Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliğinin Artırılması	82
1.3.3. Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş	84
1.3.4. Kurumsal Anlamda Yeniden Yapılandırma	84
1.4. Bakanlar Kurulunun 12.01.2002 Tarih Ve 2002/3 Sayılı Prensip Kararı	89
1.5. 58 Ve 59 uncu Hükümetin Acil Eylem Planları	91
 2. MALİ SAYDAMLIK AÇISINDAN ÖNEMLİ YAPISAL REFORM	
NİTELİĞİNDEKİ BAZI YASAL DÜZENLEMELERİN	
DEĞERLENDİRİLMESİ	92
2.1. Kamu İhale Kanunu	92
2.2. Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun	96

2.3.Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.....	98
2.4. Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu	103
2.5.Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması	120
2.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (Ombudsmanlık).....	123
2.7. Dış Denetim ve Sayıştay Kanun Tasarısı	126
2.8. Mali Saydamlık Açısından Önemli Diğer Bazı Yasal Düzenlemeler.....	133
3. MALİ SAYDAMLIK ALT YAPISI AÇISINDAN ÖNEMLİ BAZI	
DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	134
3.1. Say2000i Sisteminin Oluşturulması.....	134
3.2. Muhasebe Sistemleri Ve Mali Raporlama	135
3.2.1.Muhasebe Sistemleri	139
3.2.2. Mali Raporlama (Mali İstatistikler).....	142
3.3. Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS).....	147
4. IMF İYİ UYGULAMALAR TÜZÜĞÜ AÇISINDAN ÜLKEMİZDEKİ MALİ	
SAYDAMLIĞIN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	153
 DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	 161
MALİ SAYDAMLIK VE KAMUOYU DENETİMİNİN SAĞLANMASI	
ÇERÇEVESİNDE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI.....	161
1. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ YAPISI VE İŞLEVLERİ	161
1.1. Kavramsal Çerçeve	161
1.2. Sivil Toplum Kuruluşlarının İşlevleri.....	164
1.2.1. Siyasal İşlevler	164
1.2.2. Ekonomik İşlevler	166
1.2.3. Kültürel İşlevler.....	167
1.2.4. Bireysel İşlevler.....	168
1.3. Yönetişim Ve Sivil Toplum Kuruluşları.....	169
2.AVRUPA BİRLİĞİ’NİN SİVİL TOPLUM KAVRAMINA YAKLAŞIMI.....	173
3. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI KONUSUNDA ÜLKEMİZDEKİ DURUM	
.....	178
3.1. Kalkınma Planlarında Katılımcılığa İlişkin Hükümler	179
3.1.1. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	179
3.1.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı.....	180

3.2. Hükümetin Taahhütleri Ve Yasal Düzenlemeler	181
3.2.1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim Raporu Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı	181
3.2.2. Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Kamuoyunun Bilgilendirilmesine İlişkin Hükümleri.....	183
3.2.3. Ekonomik Ve Sosyal Konseyin Kuruluşu.....	185
3.2.4. STK'lar Açısından Diğer Önemli Bazı Düzenlemeler.....	186
4. TÜRKİYE'DE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ ÖRGÜTLENME BİÇİMİ	188
4.1. Dernekler	189
4.2. Vakıflar	192
5. TÜRKİYE'DE STK'LARIN KATILIMLARININ SAĞLANABİLMESİ VE MEVCUT SORUNLAR İLE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	193
5.1. STK'ların Katılımının Gerekliliği	193
5.2. Sivil Toplum Kuruluşlarının Sorunları Ve Çözüm Önerileri	196
5.2.1. Kaynak Sorunu	196
5.2.2. Yasal Çerçeveye İlişkin Sorunlar	198
5.2.3. Katılım Ve Uzmanlaşma Eksikliği.....	199
5.2.4. Güvenilirlik Sorunu.....	201
SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME.....	203
KAYNAKÇA.....	217

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: IMF İle Yapılan Anlaşmalar Çerçevesinde Tasfiye Edilen Fonlar	72-73
Tablo 2: Kurum ve Kuruluşlara Bilgi Edinme Kanunu'na Göre Yapılan Başvuruların Genel Toplamı.....	100
Tablo 3: Maliye Bakanlığı'na Bilgi Edinme Kanunu'na Göre Yapılan Başvuruların Genel Toplamı.....	101
Tablo 4: Ana İlkeler İtibarıyla Mali Saydamlık İzleme Endeks Sonuçları	155

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: İyi Yönetişimin Unsurları.....	17
Şekil 2: Sürdürülebilir Kalkınma Anlayışına Göre İyi Yönetişimin Aktörleri.....	19
Şekil 3: Ekonomik Performans ve Yönetişim.....	22
Şekil 4: Performans Esaslı Bütçe Süreci.....	108

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABS	Analitik Bütçe Sınıflandırması
a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
a.g.r.	Adı geçen rapor
AEP	Acil Eylem Planı
AESK	Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
BM	Birleşmiş Milletler
BYES	Bütçe Yönetim ve Enformasyon Sistemi
COSO	The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ESA'95	European System of Accounts 1995/Bütünleştirilmiş Avrupa Hesaplar Sistemi
ESK	Ekonomik ve Sosyal Konsey
GFS	Government Financial Statistics/Devlet Mali İstatistikleri
IFAC	International Federation of Accountants/Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu
IMF	International Monetary Fund/Uluslararası Para Fonu

INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions/Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu
KEP	Katılım öncesi Ekonomik Programı
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
NGO	Non-Governmental Organization/Hükümet Dışı Sektör
OECD	Organisation for Economic Co-operations and Development/Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
PEB	Performans Esaslı Bütçe
RİP	Resmi İstatistik Programı
ROSC	Reports on the Observance of Standards and Codes/Standart ve Kodların Gözlenmesi Raporu
SKİP	Sivil Toplum Kuruluşları ile Kamu Sektörü Arasındaki İşbirliğinin Geliştirilmesi ve STK'ların Demokratik Katılım Düzeyinin Güçlendirilmesi Projesi
SNA 93	System of National Accounts 1993/Ulusal Hesaplar Sistemi 93
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TI	Transparency International/Uluslararası Saydamlık Örgütü
TSHD	Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSEV	Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı

GİRİŞ

Mali saydamlık kavramı değişik şekillerde çok daha eski tarihlerde karşımıza çıkmakla birlikte sistemli bir şekilde ele alınışı 1990'lı yılların sonuna, özellikle de 1997 Güney Doğu Asya finansal krizine denk düşmektedir. 1997 yılında Güney Doğu Asya'da patlak veren ve daha sonra Rusya, Brezilya ve Arjantin'i de içine alan küresel mali kriz ve uluslararası mali kuruluşların rolünün artması mali saydamlığın gelişimi konusunda önemli bir rol oynamıştır. Güney Doğu Asya krizi ile birlikte baş gösteren küresel kriz özellikle büyük sermaye hareketlerini yönlendiren uluslararası finans kuruluşlarının dikkatini bu alana kaydırmalarına neden olmuş ve yapılan incelemeler sonucu krizlerin zamanında tespit edilememesinin temelinde saydamlık eksikliğinin önemli bir faktör olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ekonomik ve finansal gelişmeler ile politikalara ilişkin zamanında ve doğru bilgi eksikliğinin kriz ortamının oluşmasına katkıda bulunduğu, özellikle devletin mali hesap ve kamusal işlemleri konusunda açık olmaması ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına göre bilgi üretememesinin, piyasa ekonomisi kurallarının yeterince etkin çalışmasını engelleyen unsurlar olarak ortaya çıktığı görülmüştür. Saydamlık, bütün bu olumsuz sonuçlardan sonra ekonomik sürdürülebilirlik için adeta bir kurtarıcı olarak görülmüş ve 1999 yılındaki konuşmasında IMF Direktörü tarafından uluslararası finansal yapılanmada “**altın kural** (golden rule)” olarak nitelendirilmiştir.

Saydamlık eksikliği nedeniyle ekonomik yapıya zamanında müdahale edilememesi ve dolayısıyla krizin oluşumunun engellenememesi ve bu tür piyasa başarısızlıklarının tekrarlanmaması açısından uluslararası kuruluşlar kendilerine düşen rolün ne olduğu konusunda tartışmaya başlamışlardır. Uluslararası kuruluşların çalışmaları esas itibarı ile gelişmiş ülke örneklerinin bir arada değerlendirilmesi suretiyle ortak bir iyi uygulama modeli oluşturmaktır. Bu kuruluşlardan IMF, Devletin mali saydamlığı ilkelerini ve Devletin mali raporlama standartlarını geliştirmek üzere 1998 yılında “**Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü** (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) ”nü yayınlamış ve bunu 2001 yılında yeniden gözden geçirerek bugünkü haline getirmiş, benzer şekilde OECD 1999 yıllık toplantısında, Kıdemli Bütçe Görevlilerinden oluşan çalışma grubu, Sekreteryaya mali saydamlıkla ilgili olarak üye

Ülkelerin deneyimlerinden oluşan bir rehber hazırlanması önerisinde bulunmuş ve bu doğrultuda “**OECD lkelerinde Mali Saydamlık Rehberi**” ile etik değerlerin benimsenmesi ve dolayısıyla yine saydamlığı sağlamaya yönelik olarak “**Etik nlemleri** (ethics measures)” hazırlamıştır. Ayrıca Dünya Bankası, kamu mali yönetiminde etkinlik ve saydamlığı arttırmak amacıyla 1998 yılında “**İyi Bir Btleme ve Mali Yönetimin Temel İlkeleri**”, Birleşmiş Milletler tarafından 12 Aralık 1996 tarihinde “**Kamu Görevlilerinin Uluslararası Davranış Kuralları**” adlı bir karar ile yolsuzlukların nlenmesine ilişkin bir dizi karar alınmıştır. Bunların dışında bir çok meslek rgt (INTOSAI, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu/IFAC vb.) ve uluslararası sivil toplum kuruluşları (zellikle Uluslararası Saydamlık rgt/TI) bu yönde çalışmalar yapmış ve iyi uygulama örneklerini birleştirmişlerdir. Mali saydamlık konusunda bir çok çalışma yapılmış olmakla beraber bu konuda IMF büyük oranda lider bir rol üstlenmiştir ki bugün bir çok ülke gibi ülkemiz de IMF’den saydamlık konusunda gözden geçirme raporu (Standart ve Kodların Gözden Geçirilmesi Raporu- Reports on the Observance of Standards and Codes/ROSCs) talep etmektedir. Bunun en büyük nedeni uluslararası piyasalar ile birlikte kamuoyundaki güven arayışı, kamu maliyesi performansının artırılması ve bu yolla ekonomik sürdürülebilirliğin sağlanmasıdır. Yapılan çalışmalara ilişkin örnekleri çok daha arttırmak mümkün olmakla birlikte lkemizin IMF ve AB ile yürüttüğü ilişkiler nedeniyle raporumuzda ağırlıklı olarak yukarıda bahsedilen çalışmalar üzerinde daha detaylı olarak durulacak ve uluslararası kuruluşların yukarıda anılan çalışmalarının gelişmiş ülke örneklerini de kapsaması nedeniyle tek tek ülke örnekleri üzerinde ayrıca durulmayacaktır.

Uluslararası mali piyasalarda görülen krizin bir çok ülkeye bulaşması sonucu ülkemizde de Kasım 2000 ve şubat 2001 krizleri baş göstermiştir. Ülkemizdeki krizde de yine saydamlık eksikliğinin önemli bir rolü olduğu söylenebilir. Bu tespite paralel olarak Dünya üzerinde özellikle gelişmiş ülkelerde yaşanan yapısal dönüşümler ve yeni kamu yönetimi anlayışları ülkemizde de önemli bazı çalışmaların başlamasına neden olmuş, yukarıda bahsedilen krizlerin etkisiyle de bu çalışmalar büyük hız kazanmıştır. Ülkemizin özellikle 2000’li yıllarla birlikte çok hızlı bir dönüşüm içerisine girdiği ve uluslararası piyasalarda tekrar güven kazanmak ve mali istikrarı sağlamak için bir çok yasal ve idari düzenlemeyi gerçekleştirdiğini görmekteyiz.

Saydamlığın sağlanması konusunda en önemli unsurlardan birisi de katılımcılığın sağlanarak kamuoyu denetiminin etkinleştirilmesidir. Zira, bilindiği gibi saydamlığın en önemli amacı hesap verebilirliği sağlamak ve kamu kaynaklarının etkin, etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanmasıdır. Mevcut denetim mekanizmalarından belki de en etkili kamuoyu denetimidir. Çünkü idarelerin oluşturacağı iç kontrol sistemleri ve dış denetim mekanizmaları nihayetinde devletin oluşturduğu mekanizmalardır ve bu anlamda yapılan denetimler kamuoyunun gözü önünde cereyan etmezler. Yani kamuoyunun bilgisi sadece kendisine sunulanla sınırlıdır. Bu nedenle bu denetim mekanizmaları toplumda tam anlamıyla bir güvenin oluşmasını sağlayamayabilir. Oysa kamuoyunun bizzat kendisi tarafından idarenin denetlenmesi hem toplumsal güveni sağlar hem de çok daha etkili sonuçlar verebilir. Bu nedenle gelişmiş bir çok ülke toplumsal güvenin sağlanması ve uygulanan politikaların sosyal ve ekonomik maliyetlerinin azaltılması amacıyla katılımcılığa özel önem vermektedir.

Yukarıda belirttiğimiz, gerek saydamlığın sağlanmasına yönelik çalışmalar ve gerekse katılımcılığın sağlanması ve bu yolla kamuoyu denetiminin tesisine yönelik çalışmaların büyük bir kısmının çıkış noktası yeni bir yönetim modeli olarak bir çok gelişmiş ülkede benimsenen ve “**iyi yönetim** (good governance)” adı verilen bir sistemdir. Bu yönetim modelinde, diğer altı unsurla birlikte (hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik, stratejik vizyon) olmazsa olmaz unsurlardan birisi saydamlık, diğeri ise katılımcılıktır. Bu unsurların her biri bir diğeri ile etkileşim içindedir ve bu unsurların hepsinin bir arada uygulanması gerekmektedir. Yönetişim konusunda ortak bir tanım olmamakla birlikte Dünya Bankası yönetişi; açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin; ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımda bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder şeklinde tanımlamıştır. Genel olarak yönetim toplumsal aktörlerin her birinin sorumluluk üstlendiği, hesap verebilir, saydam ve demokratik yapılar olarak nitelendirilmektedir. Bu düşünce temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişi ifade etmektedir.

Araştırma raporunda, yabancı dil kısıtı nedeniyle büyük oranda ülkemizde yayınlanmış kaynaklar ve yapılan çeviriler esas alınmıştır. Ayrıca gerek

saydamlık ve gerekse kamuoyu denetimi konularının çok dinamik bir yapıya sahip olması ve bu nedenle bir çok araştırmanın konusunu teşkil etmeleri nedeniyle daha önce bu konuda hazırlanan araştırmaların tekrarlarından kaçınılmaya çalışılmış ve özellikle mali saydamlık konusunda daha önce Genel Müdürlüğümüzde hazırlanan araştırma raporlarından farklı bir yol izlenmeye ve bu anlamda farklı bir katkıda bulunulmaya çalışılmıştır. Zira daha önce hazırlanan araştırma raporları önemli ölçüde, ciddi bir yasal alt yapı eksikliğinden kaynaklanan eleştiriler üzerine bina edilmişlerdi. Oysa geldiğimiz noktada yapılan eleştirilerin büyük bir bölümü yasal olarak karşılanmıştır. Bu nedenle raporda ağırlıklı olarak yapılan düzenlemeler ve bunlardan beklentiler üzerinde durularak bundan sonra neler yapılabileceği konusunda bir çıkarsama yapılmaya çalışılmıştır.

Araştırma raporumuzda öncelikle saydamlık kavramı ve önemi incelenerek, uluslararası gelişmeler ve iyi uygulama örnekleri ile ülkemizde yaşanan gelişmeler ele alınacak, daha sonra ise katılımcılığın sağlanması ve kamuoyu denetiminin etkinleştirilmesi bağlamında sivil toplum örgütlerinin yapısı, uluslararası gelişmeler, ülkemizdeki durum, mevcut sorunlar, katılımın sağlayacağı faydalar gibi hususlara değinilecek, sonuç kısmında da mali saydamlığın sağlanması ve bu bağlamda kamuoyu denetiminin nasıl etkinleştirilebileceği üzerinde durulacaktır.

Araştırma raporunun hazırlanması sırasında özellikle uluslararası kuruluşların çalışmaları ve Avrupa Birliği uyum programlarında yer alan hususlardan yararlanılmış olmakla birlikte, ülkemizde rapor konusu ile ilgili olarak resmi kurumların, sivil toplum örgütlerinin, üniversitelerin, meslek odalarının, araştırmacıların vb. çalışmalarından basılı ve internet ortamında yararlanılmış, kütüphaneler ve kitapçılarda bulunan diğer kaynaklarla da araştırma desteklenmeye çalışılmıştır. Çalışmanın bir araştırma raporu olduğu dikkate alınarak öncelikle mevcut durumun ortaya konması hedeflenmiş ve bu amaçla, önemli olan tüm verilere raporda yer verilmeye çalışılmıştır. Ancak konunun çok geniş boyutlarının olması ve bu alandaki araştırma ve kaynakların fazlalığı önemli olanların seçilmesini ve bazen de örnekleme yönteminin uygulanmasını zorunlu kılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIK KAVRAMININ NİTELİĞİ, ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖNEMİ

1. MALİ SAYDAMLIK KAVRAMININ NİTELİĞİ

1.1 . Mali Saydamlığın Tanımı

Saydamlık terimi, Latince öte anlamına gelen “trans” ile görünmek ya da bir taraftan diğer tarafı görmek anlamına gelen “parere” ifadelerinin bir araya gelmesiyle oluşturulmuş bir kelimedir.¹ Saydamlık kavramının İngilizce karşılığı olan “transparency” kavramı ise saydamlık, şeffaflık; kamu yönetiminin halka açık olması, yolsuzlukların önlenmesi olarak tanımlanmaktadır.² T.D.K.nın Sözlüğünde ise Saydamlık kavramı “saydam olma durumu, şeffaflık” olarak tanımlanmaktadır.³

Saydamlık son yıllarda ulusal ve uluslararası alanda sıkça bahsedilen bir kavram olmuş ve bu konuda pek çok tanımlama yapılmıştır. Özellikle 1997 yılında Güney Doğu Asya’da patlak veren ve daha sonra Rusya, Brezilya ve Arjantin’i de içine alan küresel mali kriz ve uluslararası mali kuruluşların rolünün artması mali saydamlığın gelişimi konusunda önemli bir rol oynamıştır.⁴ Anılan tarihten itibaren mali saydamlık kavramı bir çok sorunun çözümünde adeta anahtar bir kavram olarak görülmüş ve 1999 yılındaki konuşmasında IMF Direktörü tarafından uluslararası finansal yapılanmada “**altın kural** (golden rule)” olarak nitelendirilmiştir.⁵ Bu tanımların hemen hepsinde ortak bir çerçeve çizilmekte ve neredeyse standart bir tanıma gidilmektedir. Bu tanımlardan önemli olarak gördüğümüz bazılarını sayarsak;

¹ Harun CANSIZ, *Kamusal Mal İşlemlerde Saydamlık ve Türkiye’de Saydamlık Gereği*, Afyon Kocatepe Univ.İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi Sayı:6, 2000, s.85

² Prof.Dr. Halil SEYİDOĞLU, *Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri Açıklamalı Sözlük*, İstanbul 1999, s.334

³ Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, www.tdk.org.tr

⁴ Hasan Basri AKTAN, *Türk Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık*, Vergi Dünyası Dergisi, Haziran/2006, Sayı:298, s.11

⁵ Farhan HAMEED, *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper, WP/05/225, December/2005, p.4

1.Tanım : Devletin işleyişi ve yapısının, uygulayacağı maliye politikaları konusundaki niyetlerinin, devlet hesapları ve projeksiyonlarının kamuya açık olmasıdır.⁶

2.Tanım : Saydamlık, 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.⁷

3.Tanım : Mali saydamlık, hükümetin yapısı ve görevlerinin, maliye politikası hedeflerinin, kamu sektörü hesaplarının ve bunların mali görünümü hakkındaki bilgilerin kamuya açık olmasıdır.⁸

4.Tanım : Mali saydamlık, halkın/vergi ödeyenlerin/vatandaşların kamu gelirlerinin toplanması ve harcanması açısından sürekli bilgilendirilmesi, mali işlemlerin açık, anlaşılır, standartları belirlenmiş bir ortamda yürütülmesini ifade etmektedir.⁹

5.Tanım : Kamu yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar ile karar ve hizmet süreçlerinin önceden bilinebilir ve açık olmasını; üretilen karar, belge ve bilgilere ulaşılmasına fırsat verilmesini; faaliyet ve denetim raporlarının yayınlanmasını ifade eder.¹⁰

Yapılan bir çok tanımda öne çıkan unsurlar devletin işleyişi ve yapısına, yaptığı faaliyetlere, kaynaklarına ve uygulamayı düşündüğü politikalara ilişkin bilgilerin kamuya açık olması ve bu bilgilerin uluslararası karşılaştırmalara da imkan verecek şekilde zamanında, ayrıntılı, anlaşılabilir ve tutarlı olarak sunulmasıdır. Daha basit bir ifadeyle mali saydamlığı, kamunun kaynaklarını kullanan devletin bu kullanıma ve önceliklerine ilişkin tüm bilgileri kamuyla paylaşması şeklinde tanımlayabiliriz. Saydamlık tanımlarında öne çıkan unsurlardan birisi sistemin saydam olması için sadece aktörlerin ne yaptıklarının bilinmesi değil, ne yapmaya niyetli oldukları

⁶ M.Ferhat EMİL, H.Hakan YILMAZ, Mali Saydamlık İzleme Raporu IV, TEPAV, Temmuz 2006, s.11

⁷ İzak ATİYAS, Şerif SAYIN, Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, www.tesev.org

⁸ Uluslararası Mali Standartlar, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara 2002, s.75

⁹ M.Sait ARCAGÖK, Ertan ERÜZ, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi, Eylül 2006, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, s.37

¹⁰ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> internet adresinden alınmıştır.E.T.14.03.2007

konusunun da kamuoyuna sunulması gerektiğidir. Niyetlerin açık bir biçimde belirlenmesi ve kamuoyuna sunulması hem niyetlerin kamu yararına uygun olup olmadığını tartışma olanağı yaratır, hem de vatandaşlara daha sonra davranışları ve bu davranışların sonuçlarını değerlendirmede önemli bir kıstas sunar. Saydamlık tanımlarında öne çıkan bir diğer husus ise bilginin bir yerlerde mevcut olmasının saydamlık için yeterli olmadığıdır. Bilginin vatandaş tarafından etkin bir biçimde kullanılabilmesini sağlayacak bir biçimde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir.¹¹ Bunun için bilginin belli standartlarda olduğunun çeşitli mekanizmalarla güvence altına alınması ve bu konuda bilginin kullanıcısı olanların güveninin sağlanması gerekir.

Yukarıda verilen tanımlardan ortaya çıkan aslında demokratik sistemlerde kamu yararına mal ve hizmet üretmekten sorumlu devletin kendisine bu yetkiyi veren halka, bu yetkilerini nasıl kullandığı konusunda sağlıklı bilgi üretmesidir. Yani bir nevi yaptıklarını ortaya koyarak kendisini hesap vermeye hazır hale getirmesidir. Aksi taktirde bu yetkiyi kullananlar bunları kişisel amaçları için kullanabilirler. Demokrasilerin en temel kuralı hesap verme sorumluluğudur. Vatandaş bu hesabı çeşitli mekanizmalar aracılığıyla sorabilmekle beraber daha geniş anlamda kaynakları yönetme yetkisi verdiği kişileri (politikacıları) seçim süreçleri ile de değerlendirebilmektedir. Ayrıca politikacılar da uyguladıkları politikaları daha iyi izleyebilmek ve bu politikaların uygulanması konusunda atanmışları denetleyebilmek açısından gerçekleştirilen faaliyetleri doğru olarak değerlendirebilecekleri güvenilir bilgilere ihtiyaç duyarlar. Saydamlık aslında toplumdaki bütün aktörlerin birbirlerini denetleyebildikleri bir mekanizmadır.

1.2. Kamu Yönetiminde Saydamlığın Unsurları

Devletler vatandaşlarla ilişkilerini bilgi kullanımı, danışma ve aktif katılımı güçlendirebilirler. Bunlar, kamu yönetiminde saydamlığın da en önemli unsurlarıdır. Vatandaşların bilgiye ulaşımının sağlanması, karar alma ve politika belirleme süreçlerinde fikirlerinin alınması ve bu süreçlere aktif katılımın sağlanması, saydamlığı

¹¹ Osman SARAÇ, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi, Maliye Dergisi, Ocak-Nisan/2005-Ankara,Sayı:148, s.142

artıran ve kamu otoritelerinin hesap verebilirliklerini garantileyen yegane unsurlardır. Saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi, devletle vatandaş arasındaki güveni artırır, ilişkilerin daha etkileşimli ve demokratik olmasını sağlar.¹² Bilgi , danışma ve aktif katılım kavramlarını kısaca değerlendirmek yararlı olacaktır ;

1.2.1. Bilgi

Bilgi saydamlığın sağlanması ve dolayısıyla vatandaşla devlet arasındaki ilişkilerin güçlenmesi için temel teşkil eder. Bilgi edinme hak ve özgürlüğü, yönetimde açıklığı sağlayan, bireyleri taba durumundan çıkarıp sunulan kamu hizmetlerinden yararlanan statüsüne yükselten, gün ışığında yönetim ya da yönetimde demokrasinin en önemli unsurlarından birisidir.¹³

Bilgi, esas olarak devletten vatandaşlara doğru tek yönlü olarak gelişir. Devlet bilgiyi ya kendiliğinden ya da vatandaşların talepleri doğrultusunda yayınlar (Resmi Gazete, resmi kayıtlar, faaliyet raporları, istatistikler vb.). Bilgi edinme ile ilgili en önemli sorun bilgiye erişim hakkı ile özel hayatın korunması arasındaki hassas dengenin sağlanmasıdır. Bir diğer önemli sorun ise açıklandığında kamu yararını zedeleyecek gizli bilgilerin korunması ile henüz olgunlaşmamış veya erken açıklandıklarında bir takım manipülasyonlara yol açabilecek bilgilerdir. Bu sorunlar bilgi edinme ile ilgili hukuki çerçevenin çizilmesini oldukça hassas hale getirmektedir. Hukuki çerçeve sadece yasal altyapıyı hazırlamak değildir. Buna, açık ve anlaşılabilir kurumsal mekanizmalar kurulması ve uygulamanın sağlanıp, ihlaller söz konusu olduğunda yaptırımların yerine getirilmesi için bağımsız bir adli teşkilatın kurulması da eklenmelidir.

Küresel düzeyde meydana gelen gelişmeler incelendiğinde bilgi edinme hakkının çeşitli mekanizmalarla geliştirilmeye çalışıldığını görmekteyiz. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Kamu yönetimlerinin çalışma usullerini ve yurttaşlarla kamu yönetimleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini amaçlayan yasal düzenlemeler yapılması.

¹² Yrd.Doç.Dr.YÜKSEL Cüneyt, Devlette Etikten Etik Devlete:Kamu Yönetiminde Etik, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:2, Kasım/2005, s.190

¹³ Prof.Dr.ÖZAY İl Han, İdari Usul Yasası, Güncel Hukuk, Nisan/2004, Sayı:4, s.14

- Kamusal toplantıların halkın izlemesine ve tutanaklarını alabilmelerine izin verilmesi.

- Halkın karar alma ve planlama süreçlerine katılması.

- Bireylerin yönetimle ilgili konularda yargıya ulaşma haklarının güvence altına alınması.

- Özel yaşamın gizliliği ilkesinin güvence altına alınması.¹⁴

Bilgi edinme hakkının kullanılarak saydamlığın sağlanması ile ilgili olarak yukarıda bahsedilen mekanizmaların sağlanması dışında bilgi edinme ile ilgili oluşturulacak yasal alt yapıda bilgiye erişim kural, gizlilik ise istisna olmalı ve istisnalar sadece özel hayat, ulusal güvenlik, özel şirket verileri, yargısal süreç gibi hassas alanlar dışında uygulanmamalıdır. Yine bilgiye ulaşmak isteyen kimliğinin talep edilmesi veya bilgiyi talep eden kişinin edindiği bilgi ile kişisel menfaatinin olup olmadığının sorgulanması saydamlık açısından doğru bir uygulama değildir. Ayrıca devletin istisnalar dışındaki kritik bilgileri her hangi bir talebe bağlı olmadan düzenli olarak yayınlaması gerekir. Vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin ve medyanın hesap sorma güçlerinin artması ancak daha fazla bilgilendirilmeleriyle mümkündür.

Uluslararası alanda bilgi edinme ile ilgili pek çok çalışma yapılmış, özellikle gelişmiş ülkeler, özünde hesap verme kavramının, daha geniş anlamda ise iyi yönetişimin (good governance) sağlanmasına hizmet etmek amacıyla bilgi edinme hakkıyla ilgili olarak kurumsallaşma düzeyinde önlemler almışlardır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi 21 Şubat 2002 tarihli toplantısında bilgi edinme hakkının ideal norm ve ölçülerini karara bağlamıştır. Bu karar ile bilgi edinme hakkı konusunda yasal düzenleme yapmak isteyen üye ülkelere önerilerde bulunmuş ve bu önerilerin “Tamamlayıcı önlemler” başlıklı 10 uncu bölümünde¹⁵;

1. Üye ülkeler aşağıdaki konularla ilgili gerekli önlemleri almalıdırlar:

¹⁴ YÜKSEL, a.g.e., s.191-192

¹⁵ Doç.Dr.YAŞAMIŞ Firuz Demir, Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı, Türk İdare Dergisi Yıl:2004 Sayı:444, s.16-18

- Halkı resmi bilgilere erişim hakları ve bu hakların nasıl kullanılacağı konusunda bilgilendirmek ,

- Kamu görevlilerinin bu hakkın yerine getirilmesi ile ilgili görev ve sorumlulukları konusunda eğitilmelerini sağlamak,

- Başvuru sahiplerinin bu hakkı kullanabilmelerini sağlamak.

2. Kamu görevlileri bu amaç doğrultusunda özellikle;

- Belgelerin kolayca erişilebilecek şekilde düzenlenmesini sağlamalı,

- Belgelerin korunması ve imha edilmesi ile ilgili açık ve yerleşik kurallara uymalı,

- Mümkün olduğu ölçüde, sorumlu oldukları konular ve aktivitelerle ilgili bilgileri sağlamalıdır. Örneğin, kamu görevlileri ellerinde bulunan belgelerin listesini veya kayıtlarını çıkarabilirler” denilmek suretiyle konulmuş olan yasaların tek başlarına yeterli olmayacağı ve bunların kullanımının sağlanması için de bazı “tamamlayıcı önlemler”in alınması gerektiği vurgulanmıştır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin kararında özet olarak çoğulcu ve demokratik bir toplumda saydam yönetimin ve halkı ilgilendiren konulardaki bilgilerin halka açık olmasının önemi vurgulanmaktadır. Gizlilik kültürünün azaltılarak açıklığın, saydamlığın ve hesap verebilirliğin devlet yönetimlerinde yerleşik kılınması için kişilerin resmi belgelere ulaşım hakkı anayasal ve yasal güvence altına alınmalıdır. Toplumsal konulara bilinçli katılımın teşvik edilmesi için toplumun yeterli bilgi ve görüşlerle donatılarak toplumsal sorunlar üzerinde eleştirel düşünceye sahip olmasına olanak verilmelidir. Bu yönde yapılacak düzenlemeler yönetimlerin yeterlilik ve etkililik düzeylerinin artmasına yardımcı olacak ve bürokratik yozlaşma riskini azaltacaktır. Bunların da ötesinde olarak, bilgi edinme hakkı toplum gözünde yönetimin eylem ve işlemlerinin daha meşru görülmesine ve halkın devlet yöneticilerine karşı güvenlerinin artmasına yardımcı olacaktır.

Bilginin paylaşılmasında en önemli sorun ise paylaşılan bilgilerin eksik, yanıltıcı, gerçeği yansıtmayan veya sadece belirli bir yönlendirmeyi yapacak yönde

kullanılmasıdır. Genellikle idareler olumlu bilgilerin paylaşılması, olumsuz bilgilerin ise gizlenmesi veya eksik bırakılması eğilimi gösterirler. Saydamlık her alanda yerleştikten sonra bunu yapmak zorlaşmakla beraber özellikle bu konuda kurumsallaşamamış ülkelerde idarelerin işine gelen bilgilerin yayınlanması ya da tek başına bir anlam ifade etmeyip olumlu gibi görünen ancak detaylı olarak incelendiğinde olumsuz bir çok unsuru taşıyan bilgilerin paylaşılması gibi uygulamalar (Örneğin bir ülkedeki milli gelirin arttığını söylemek tek başına yanıltıcı olabilir. Bunun kişi başına ne düştüğünü belirtmek ve oransal dağılımına bakmak gerekir. Aksi taktirde nüfusun oransal olarak milli gelirden daha fazla artması halinde milli gelir artsa da kişi başına düşen gelir azalacaktır. Yine milli gelirin oransal dağılımının gösterilmesi de belki de artışın sadece çok zengin bir gruba gittiğini gösterebilir.) aslında iyi olmayan bazı işlerinde iyi olduğu izlenimi yaratabilir. Özellikle seçim dönemlerinde istenilen bilgilerin öne çıktığı, ancak bunların bir çoğunun eksik nitelikte olduğu az gelişmiş ülkelerde yaşanan ve sıkça görülen bir durumdur. Bazen bir konu hakkında olumsuz konuşan da, olumlu konuşan da doğru söylüyor olabilir. Ancak iki tarafta doğru söylemekle beraber ya bazı bilgileri eksik kullanıyorlardır ya da farklı ölçekler kullanıyorlardır. Bunu bir örnekle açıklayacak olursak; iktidar milletvekilleri kendi dönemlerinde vergi oranlarını düşürdüklerini, muhalefet milletvekilleri ise bu iktidar döneminde halktan daha fazla vergi toplandığını ileri sürebilirler. Bunların her ikisi de doğrudur. Eğer vergi oranı düşmekle beraber kayıt dışılığın azaltılması halinde oran düşmekle beraber toplanan vergi yükselecektir.¹⁶ Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Bu noktada kamuoyunun bu konularda bilinçlendirilmesi, kullanılan istatistikler hakkında aydınlatılması özellikle sivil toplum örgütleri başta olmak üzere, gelişmiş ve demokratik bir ülke hedefleyen herkesin görevidir.

1.2.2. Danışma

Ülkelerin danışma için düzenledikleri çerçeveler genellikle bilgiyle ilgili olanlardan daha az yaygındır. Bir çok ülke oldukça yakın bir zamanda danışmanın kamu politikasını oluşturma konusunda gerekli bir unsur olduğu bilincine varmıştır. Finlandiya, İzlanda, Norveç ve İsveç gibi ülkelerde kamuya danışma ve vatandaşlardan

¹⁶ Doç.Dr.Elif ÇEPNİ, Ekonomik Göstergeler ve İstatistikler Rehberi, Seçkin Yayınevi, Ankara/2005, s.182-183

kamu politikaları hakkında yorum alma genellikle resmi olmayan kurallarla desteklenen uzun zamanlı bir uygulamadır. İsviçre Anayasası önemli proje ve uluslararası anlaşmalarda kamuoyuna danışılması gerekliliğini düzenlemiştir. İsviçre'deki siyasi sistem vatandaşların karar alma sürecine doğrudan katılmaları için bağlayıcı referandumlar öngörmektedir. Danışma, gelen şikayetlerdeki yorumları değerlendirmek biçimini de alabilmektedir. Bu yöntem politika belirleme sürecinde kullanılan yaygın bir kaynaktır.¹⁷

Danışma kavramının en kapsamlı uygulamasını referandumlarda görmekteyiz. Referandumlar yoluyla halkın büyük çoğunluğunu ilgilendiren konularda, özellikle gelişmiş demokrasilerde, bu yönteme başvurulması halkın karar alma sürecine katılımı açısından önemli bir mekanizma olarak görülmektedir. Ülkemizde de daha önce kullanılan ve halen bazı konularda referanduma gitme yönünde düzenlemeler bulunmakla birlikte bunun çeşitli çevrelerce bir güven oyuna dönüştürülmesi referandumun gerçek amacından uzaklaşmasına neden olmuştur. Referanduma gidilirken, yapılan referandumun amacının karar alma sürecinde saydamlığı sağlamak ve sağlıklı kararlar alabilmek için bu mekanizmanın gerekli olduğu, bunun güven oyu şeklinde algılanmaması gerektiği ayrıca yapılan referandumlardan sağlanan başarıların katılı sağlama ve danışma fonksiyonlarının işlerlik kazanmasında önemli olduğu konuları halka anlatılmalı ve ilgili tüm çevreler bu konuda bilinçlendirilmelidir. Aksi takdirde sistem açısından bundan fayda yerine zarar elde edilebilir. Referandum daha çok eğitim düzeyi yüksek ve demokrasiyi bir yaşam biçimi olarak özümsemiş ülkelerde başarılı olabilmektedir.

Danışmanın bir diğer boyutu yapılan düzenlemelerden özel menfaati olan grupların görüşünü almaktır. Belli bir konuda karar almadan önce o konuda özel menfaati olanların görüşüne başvurulması ve hatta temsilciler vasıtasıyla toplantılara katılmalarının yasal olarak güvence altına alınması danışmanın yapılabilmesi açısından gereklidir.

Yine vatandaşlara çeşitli konularda danışma mekanizmalarıyla (kamuoyu yoklamaları, e-mail, faks vb.) görüşlerini iletebilmeleri açısından kurumsal alt yapıların oluşturulması, ilgili kamu personelinin bu faaliyetleri yürütecekleri standartların

¹⁷ YÜKSEL, a.g.e., s.201

oluşturulması demokratik bir yönetim ve karar alıcıların işlerini kolaylaştırmak açısından faydalı olacaktır.

1.2.3. Aktif Katılım

Günümüz modern toplumlarının belki de en çok üzerinde kafa yordukları konuların başında aktif katılım gelmektedir. Aktif katılım vatandaşların politika belirleme süreçlerine doğrudan etki edebilmelerini ifade eder. Aktif katılım her şeyden önce yönetimin aldığı kararlarda halkı paydaş olarak görmesi, son dönemlerin yükselen kavramıyla ifade etmek gerekirse yönetim yaklaşımını ön plana çıkarmak demektir. Özel sektör ve sivil toplum, bireyler veya çeşitli menfaat grupları bu çerçeve içinde faaliyetlerini ve ilişkilerini organize ederler. Bu noktada vatandaşlar ile devlet arasındaki ilişki yönetenle yönetilen arasındaki ilişkiden ziyade bir ortaklık ilişkisine dönüşür.

Aktif katılım günümüzde gelişmeye devam eden bir konudur. Kanada’da vatandaşların aktif katılımı, politika belirleme sürecinde bir önceliktir. Hollanda’da interaktif devlet yöntemiyle vatandaşların kararların hazırlanma sürecine katılımı sağlanır. Burada kararların otoriteler ve vatandaşların işbirliği ve onayıyla alınması gereklidir. Son birkaç yıla kadar aktif katılımı ilgili deneyimler yerel yönetimlerle sınırlı kalsa da artık merkezi yönetim birimlerinde de bu yöntem uygulanmaya başlamıştır. Aktif katılımı ilgili bir çerçeve oluşturulurken aşağıdaki unsurların göz önünde bulundurulması gereklidir:

- Anayasa ve yasalar vatandaşlara yasa teklifi yapma (Örneğin, Avusturya, Polonya, İspanya) veya bağlayıcı olmayan referandum hakkı verebilir (Örneğin, Yeni Zelanda). Bağlayıcı olan referandumlar temsili demokrasiye dayanan siyasal sistemin öngördüğü doğrudan demokrasinin güçlü bir unsurudur.

- Hükümet kararları aktif katılımın sağlanması amacını ortaya koyabilir. Bu noktada vatandaşlar ve ilgili sosyal kesimler kendilerini etkileyen politikaları şekillendirme konusunda öncelikli role sahiptir (Örneğin, Hollanda). Kanada’da olduğu gibi kılavuz ilkeler aktif katılımın uygulanması için yol gösterir.

- Günümüzde aktif katılım için kurumsal sorumlulukların olduğu az sayıda ülke vardır. Ancak hükümetler aktif katılımın gelişimine kamuoyu bilincini artırarak, bu konuya dikkatleri çekerek, kılavuz ilkeler düzenleyerek yardımcı olabilir.¹⁸

Aktif katılım olayların gerçek yanlarını görebilme açısından da son derece önemli bir kavramdır. Bazı şeylerin saydam olması bazen gerçeğin anlaşılmasını sağlayamaz ve hatta olumsuz gibi görünen veya tam tersi durumu yansıtabilir. Bir zamanlar çok popüler olan bir örnekle açıklamaya çalışırsak olumsuz bazı olayların olduğunun sıkça medyada yer aldığı dönemlerde karakolların şeffaf olacağı vaadi politikacıların çok kullandığı bir cümleydi. Bunun gerçekleştiğini varsayarsak dışarıdan bakıldığında sanığı sorgulayan polislerin fiziki olarak çok olumlu davranması nedeniyle içeride düzeyli bir konuşma geçtiği izlenimine varmak mümkündür oysa durum hiç de öyle olmayabilir. Sözlü olarak da insanlar haksızlıklara maruz kalabilirler. Yine internette dolaşan bir örnekte oğlunun konuşma yaptığı bir toplantıya katılan bir annenin sürekli konuşan iki kişiye çok sinirlenmesi ancak gerçekte bu iki kişiden birinin yabancı diğeri de tercümanı olduğu gerçeği bize aktif katılımın yine bunu da popüler olan şekliyle ifade edersek “aktif vatandaşlık” kavramının gerçeğe ulaşmada ve sağlıklı bir değerlendirme yapmada ne kadar önemli olduğunu bize göstermektedir.

Katılımcılık konusunda ülkemizde de son yıllarda çabaların arttığını görmek mümkündür. Toplam Kalite çalışmaları, beyin fırtınası yönteminin (brain storm) kullanılır olması, halkla ilişkiler konularında yapılan çalışmalar ve son olarak stratejik planlama çalışmalarının en geniş katılımı sağlanmasının öngörülmesi bu konudaki çalışmalara verebileceğimiz birkaç örnektir. Yine de katılım konusunda içselleştirme anlamında bazı sorunlar yaşadığımızda bir gerçektir. Çünkü katılımcılık da bir demokrasi kültürüdür. her şeyden önce herkesin bir diğeri anlamaya çalışması ve onun fikirlerine önem vermesi gerekir. Bu konuda yapılan bir eleştiride¹⁹ Türkiye’de katılımcılıktan ziyade **katmacılık** yapıldığı ve yukarıdan belli bir yöntem empoze edilmekte olduğu belirtilerek toplum için ortak kaygının duyulmasını sağlamak ve toplum refahının kişi refahını da getireceğinin ve toplum yararına çalışmalar yapılması için yönetime katılmak gerektiği düşüncesinin yaygınlaşması ile sivil toplum

¹⁸ YÜKSEL, a.g.e. s.205

¹⁹ Prof Dr. İbrahim YILDIRIM, Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Seçkin Yayıncılık, Ankara/2004, s.262

kuruluşlarına katılımın da artacağı varsayılmakta ve katılımın, insanların birey veya grup olarak bütünün, kendilerine ait olduğunu hissetmeleri halinde bir anlam taşıyacağı ifade edilerek bu konudaki kaygı dile getirilmektedir. Ancak yapılan çalışmaların da hiçbir zaman boşa gitmeyeceği ve bu konuda önemli mesafeler kat ettiğimiz de bir gerçektir.

Yukarıda bahsedilen geleneksel unsurlar dışında özellikle son yıllarda teknolojik alt yapının da gelişmesiyle birlikte birçok ülkede yaygınlaşan uygulamalardan birisi de **e-Devlet uygulamalarıdır**. e-Devlet uygulamalarının, günümüzde bilgiye erişimin hızlandırılması ve bu sayede saydamlık ve dolayısıyla hesap verebilirliğin artırılması konusunda çok önemli bir rol oynadığı herkesçe kabul edilmektedir. Çok taraflı bir iletişim ortamı oluşturan e-Devlet, gelişmiş muhasebe, gözlemlenebilirlik ve denetleme mekanizmaları sağlayarak kamu mali faaliyetlerinin yönetsel ve dışsal denetime tamamiyle açık olmasını garanti edebilir.

Saydamlığı sağlama yolunda önemli bir araç olan e-Devlet, sanal bir devlet olmayıp gerçeklerin teknolojinin desteğiyle herkesle paylaşılmasıdır. e-Devlet , devletin faaliyetlerinin herkese eşit bir şekilde paylaşılması ve kamu hizmetlerinde de standardizasyonu sağlamada da önemli bir rol oynar. e-Devlet uygulamaları sürekli takip ve denetim gerektirmektedir. Ayrıca bu konuda genel bir düzenleme yapacak kurumların oluşturulması bilgi kirliliğinin önlenmesi ve oluşabilecek diğer risklerin önüne geçebilmek açısından yararlı olacaktır. Bilinmelidir ki iletişim teknolojileri saydamlığı sağlamada çok önemli bir role sahip olmasının yanında kötü amaçla kullanıldığında tam aksi sonuçlara da yol açabilir. Bütün çaba daha fazla bilginin paylaşılması yolu ile gizliliğin önüne geçmek ve toplumsal çıkarların herkesçe denetlenmesini sağlayarak kamu yönetiminde etkin, verimli ve hesap verebilir bir yapıyı oluşturabilmektir.

e-Devlet uygulamalarının yaygınlaşmasıyla saydamlığı sağlama yönünde kullanılan geleneksel yöntemlerin biraz daha şekil değiştirdiği görülmekle birlikte yüz yüze yapılan görüşmelerinde bazen en iyi yol olduğunu unutmamak gerekir. Zira insanoğlu elektronik ortamla sınırlanamayacak kadar komplike bir varlıktır. Bununla beraber elektronik iletişimin artırılması, sağladığı kolaylıklar ve sonuçları açısından

yadsınamayacak bir gerçek olarak ortaya çıkmaktadır. Önemli olan bu unsuru diğer unsurlarla birlikte değerlendirerek iyi yönetim için bir temel oluşturmaktır.

2. SAYDAMLIK İLE İLİŞKİLİ BAZI KAVRAMLAR

2.1. İyi Yönetişim

Günümüzde, özellikle IMF, OECD ve Dünya Bankası başta olmak üzere bir çok uluslararası kuruluş iyi yönetişimi ön plana çıkarmaktadırlar. Son yıllarda özellikle sermaye hareketlerinin küresel düzeyde etkili olması ve her hangi bir yerdeki krizin tüm mali piyasaları etkilemesi nedenleriyle yeni bazı kurumsal yapılanmalara ihtiyaç duyulmuştur. Ayrıca günümüzde benzerliklerin yönetiminden çok farklılıkların yönetimi ön plana çıkmaktadır. Post modern toplum düşüncesinde, hiyerarşik olmayan, daha çok informel, dayanışmalı, göreceli olarak esnek ve süreksiz ve hükümet dışı yapılarla yönetişimin alt yapısı oluşturularak toplumsal gelişimin sürekliliği sağlanmaya çalışılmaktadır.²⁰

Dünya üzerinde çeşitli uluslarüstü, yerel düzeyde ve merkeziyetçi yeniden yapılandırmalar gündeme gelmekle birlikte, yönetim yapısının vizyonu bir çok ülkede üniter anayasal yapılardan federal ve konfederal anayasalara kaymaktadır. Bu da merkeziyetçi yapılar yerine küresel ve yerel yapıların egemen olduğu bir dünyaya doğru yöneldiğimizi göstermektedir. Böyle bir dünyada merkezi hükümetler, idari bir otorite olmak yerine, çoklu-merkezli bir yönetim yapısında liderlik rolünü üstlenmektedir. Yönetişim kültürü de çalışma tarzlarında bürokrasiden katılımcılığa; emir ve kontrolden sonuçlar için hesap verebilirliğe; içe bağımlı olmaktan rekabetçi ve yenilikçiliğe; kapalı ve yavaş olmaktan açık ve hızlı olmaya; ve riske karşı hoşgörüsüzlük yerine başarıya da başarısızlığa da açık olmaya doğru yavaş yavaş yönelmektedir.²¹ Bütün bu gelişmeler, yönetişim adı verilen ve toplumdaki tüm aktörlerin ekonomik, siyasi ve idari alanlarda ortak sorumluluk alma mekanizmalarının geliştirilmesi ihtiyacının ortaya konmasını ifade etmektedir.

²⁰ YILDIRIM, a.g.e. s.193

²¹ İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bak.Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Nisan/2003, s.VII

Son yıllarda, gerek ülkeler bazında gerekse uluslararası kuruluşlarda yönetim konusu tartışılmakla birlikte asıl problem yönetişimin nasıl sağlanacağı konusudur. İyi yönetişimin, kaynakların ortak sorunlara yanıt verebilecek şekilde tahsis edilmesi ve bunların idaresine yönelik olduğu ve katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, çabuk cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon olmaz üzere birbirini tamamlayan başlıca sekiz unsuru olduğu belirtilmekte ve bunlar kısaca şu şekilde tanımlanmaktadır.²²



*Şekil 1: İyi Yönetişimin Unsurları*²³

Katılımcılık; Tüm kadın ve erkeklerin, gerek doğrudan gerekse çıkarlarını temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma sürecine katılımı sağlanmalıdır.

²² İyi Yönetişimin Temel Unsurları, s.VIII

²³ **Kaynak:** Ertan ERÜZ, Performans Esaslı Bütçeleme

<http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/sunum/KonferansPEB.pdf> internet adresinden alınmıştır.,

Hukukun Üstünlüğü; Yasal çerçeve, özellikle de insan hakları konusundaki yasalar, adil olmalı ve tarafsız bir şekilde uygulanmalıdır.

Şeffaflık (Saydamlık); Şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkündür. Usuller, kurumlar ve bilgi, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olmalıdır.

Cevap Verebilirlik; Kurumlar ve usuller tüm vatandaşlara hizmet etmeye gayret etmelidir.

Eşitlik; Tüm kadın ve erkekler mevcut refah seviyelerini muhafaza etme ve geliştirme fırsatlarına sahip olmalıdır.

Etkinlik; Usuller ve kurumlar kaynakların en iyi şekilde kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmelidir.

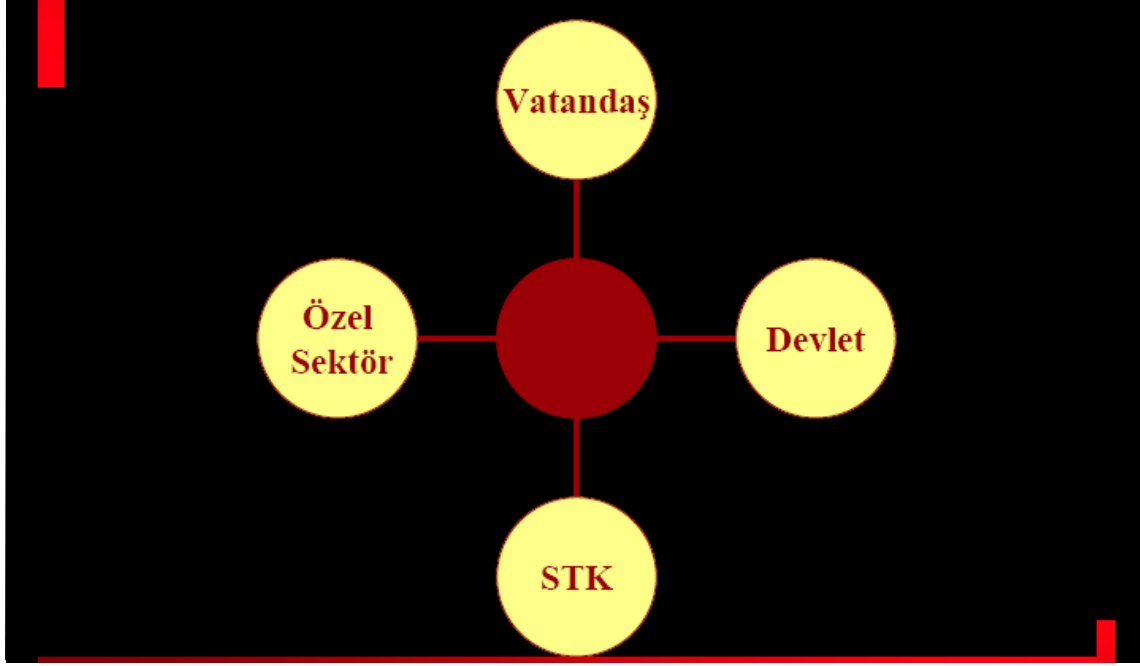
Hesap Verebilirlik; Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcılar kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir olmalıdır.

Stratejik Vizyon; Liderler ve kamu yönetimi, iyi yönetim ve insani kalkınma hususunda geniş ve uzun vadeli bir perspektife sahip olmalı ve gelişmenin sağlanması için gerekli olan unsurları tespit ederek bunları tedarik etmelidir.

Sayılan bu unsurların karşılıklı olarak birbirlerini güçlendirdikleri ancak tek başlarına etkili bir sonuç doğuramadıkları, bununla birlikte bu ilkelerin hepsini tam ve ideal olarak uygulayan bir ülke olmadığı ve her toplumun iyi yönetim için geniş tabanlı bir uzlaş sağlayarak bu unsurlardan hangilerinin daha öncelikli olduğuna karar vermelerinin gerektiği belirtilmektedir.

Yönetişimin aktörleri olarak devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ve vatandaş görülmektedir. Her aktörün güçlü ve zayıf yönleri bulunduğundan bunlar arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinin ve bu sayede güçlü yanların bir bütün olarak ortaya konulmasının sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak açısından önemli olduğu, sürdürülebilir kalkınmanın bugünün ihtiyaçlarının gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılayabilme kabiliyetlerinden ödün vermeden karşılayan bir kalkınma biçimi olduğu ve iyi yönetişimin ayrılmaz bir parçası olduğu, yönetişimin aktörleri olan devlet, özel

sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın sürdürülebilir kalkınmaya hizmet edecek şekilde örgütlenmeleri gerektiği ve son olarak kalkınmayı sürdürülebilir kılmak için iyi yönetişimin kapasitesinin artırılması gerektiği Birleşmiş Milletler Kalkınma Programında ileri sürülmektedir.



Şekil 2: Sürdürülebilir Kalkınma Anlayışına Göre İyi Yönetişimin Aktörleri²⁴

İyi yönetişimi değişik yönleriyle ele alan uluslararası kuruluşlar bu konuda da pek çok çalışma ortaya koymuşlardır. Bunlardan birisi olan OECD'nin Genel Sekreteri Donald J. Johnson, tüm vatandaşlara kaliteli ve üretken bir yaşam sağlamak için fırsatlar yaratmanın anahtarının, ekonomik büyüme, sosyal uyum ve iyi yönetim arasındaki üçlü dengeyi sağlamak olduğunu ifade etmiştir.²⁵ İyi yönetişimin kilit ögesi olan saydamlık, politika hedefleri, formülasyonu ve uygulamasında açıklığı gerektirmektedir. Saydamlık mali piyasaların sorunsuz işlemlerini sağlarken, yerli ve

²⁴ **Kaynak :** Ertan ERÜZ, Performans Esaslı Bütçeleme <http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/sunum/KonferansPEB.pdf> internet adresinden alınmıştır.

²⁵ İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bak. S.II-V

yabancı doğrudan yatırım oranlarında artışı sağlayacak, ayrıca büyümeyi kamçılacaktır.²⁶

İyi yönetimi (good governance);” devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzen”²⁷ olarak tanımlayan AKTAN ve ÇOBAN tanımının içinde yer alan her bir unsuru aynı zamanda iyi yönetimi tesis etmenin başlıca ilkeleri olarak da görmektedirler.

Gerek Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nda ve gerekse Avrupa Birliği’nin onaylanma sürecinde olan Anayasası’nda iyi yönetişim hakkı vurgulanmaktadır. Anayasa içinde yer alan ve işlemlerin tarafsız, adil ve makul süre içinde çözülmesi zorunluluğu, bireylerin kendileri ile ilgili dosyalara (bilgilere) erişme hakkı, yönetimin kararlarını gerekçelendirmesi zorunluluğu, kamu yönetimleri tarafından verilen zararların giderilmesini isteme hakkı ve yazışmaların AB Anlaşması’nın kabul ettiği dillerden biri ile yapılabilmesi olanağı gibi unsurlar, iyi yönetişimin uluslararası belgelerde kabul edilen temel unsurları arasında yer almaktadır.²⁸

Sonuç olarak yönetişimi, “çok aktörlü, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştiren, ademi merkezi yönetim anlayışını benimseyen, devlete düzenleme rolü yükleyen, sorumluluk dengesini devletten, sivil topluma doğru kaydıran, karşılıklı etkileşimle yönlendirme sürecini öneren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran, siyasal ve ekonomik gücün daha yaygın dağılımını içeren düşünceleri ve sonuç olarak bireyle devlet arasında yeni bir ilişki biçiminin gelişmesini kavramsallaştırmak”²⁹ için kullanılan bir ifade olarak tanımlayabiliriz.

²⁶ Pelin KUZHEY, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Şeffaflık ve İyi Yönetişim, Maliye Bak. Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Nisan/2003, s.2

²⁷ Coşkun Can AKTAN, Hilmi ÇOBAN, Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Ankara/2006, s.13

²⁸ YÜKSEL, a.g.e. s.212-213

²⁹ İlhan TEKELİ, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara/2003, s.226-227

Bir çok boyutu ve unsuru olan yönetim kavramının içeriğine baktığımız zaman, toplumsal aktörleri bir araya getiren bu sistemin geliştirilebilmesi açısından karşılıklı olarak her konuda açıklık yani saydamlık kavramının ne kadar etkin olduğunu anlamak hiç de zor değildir. Saydamlık ve onun unsurları olan bilgi paylaşımı, katılım ve danışma kavramları olmadan yönetim felsefesinin hiçbir inandırıcılığı ve uygulanabilirliği kalmayacaktır.

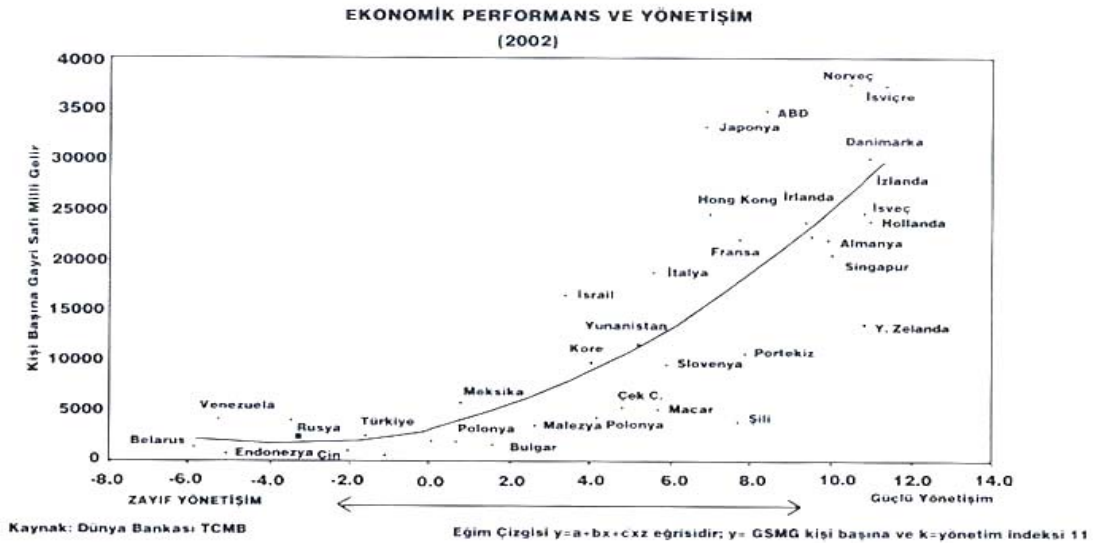
Yönetişim kültürünün yerleşebilmesi için aşağıda belirtilen alt yapılara sahip olunması gerekir;

- Yönetişim, sorumlu ve temsili bir **hükümet biçimini** öngörmektedir.
- Yönetişim, ifade ve örgütlenme özgürlüğünün bulunduğu, güçlü ve çoğulcu bir **sivil toplumu** gerektirmektedir.
- Yönetişim, personelin ve teşkilatın bütün faaliyetlerini kurallar dizisine bağlayan ve kendi aralarındaki farklılıkları görüşmelerle gideren **iyi kuruluşları** gerektirmektedir.
- Yönetişim; hukukun üstünlüğünü benimsemiş, tarafsız, etkili ve sürekli bir **yasal sistemi** gerektirir. Yönetişim; demokrasi bakışını, seçilmişler ve atanmışlar, yasama ve yürütme, hükümet ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri tanımlayan, süreç ve yapılarda yoğunlaştırmaktadır.
- Yönetişim, gerek kamuda gerekse kamunun ortaklıklarında yüksek düzeyde **açıklık ve hesap verebilirliği** gerektirmektedir.

Demokrasinin yeniden yorumlanış biçimlerinden olan yönetim, bazı teorisyenlerce düşmanı olmayan devlet fikrinden yola çıkılarak savunulan bir örgütlenme tarzıdır. Antony Giddens demokrasi krizini, demokrasinin yeterince demokratik olmamasına bağlamaktadır. Giddens'a göre demokrasiyi daha demokratik hale getirebilmek için; merkezîyetçiliğin terk edilmesi, kamu alanı rolünün genişletilmesi, devlet yönetiminde verimliliğin artırılması, vatandaşla daha doğrudan ilişkilerin tesisi, devletin etik sorunlarla mücadele etmesi, bilimsel ve teknolojik değişimin düzenlenmesi ve sivil toplumun canlanması gerekmektedir. Giddens'ın yeni demokratik devleti; yetki devreden, şeffaf ve verimli hizmet sunan, yönetimden

etkilenen herkesi paydaş kabul eden iyi bir yönetim anlayışı ile düşmanı olmayan devlet düzeyine ulaşabilecektir.³⁰

Yönetişim kalitesinin ölçülmesi konusunda yapılan bir araştırmada,³¹ yönetim kalitesi açısından en iyi olan ülkeler sırasıyla İsviçre, Kanada, Hollanda, Almanya, ABD, Avusturya, Finlandiya, İsveç olarak sayılmaktadır. Yönetişim kalitesinin en düşük düzeyde çıktığı ülkeler ise yine sırasıyla Liberya, Sudan, Raunda, Zaire, İran Malawi, Sierre Leone, Senegal, Yemen ve Uganda olarak belirtilmektedir. 80 ülkenin yer aldığı bu çalışmada Türkiye yönetim kalitesi yönünden 48 inci sırada yer almaktadır. Yapılan bu araştırma gelişmişlik düzeyi ile yönetim kalitesi arasında paralel bir ilişki olduğu ve dolayısıyla yönetim kalitesinin gelişmişlik düzeyini etkilediği sonucunu çıkarmaktadır. Yine bu kez 2002 yılında Dünya Bankası'na yapılan bir araştırmada da³² ekonomik performans ile yönetim arasındaki ilişki ölçülmeye çalışılmıştır.



Şekil 3: Ekonomik Performans ve Yönetişim (2002)³³

³⁰ YILDIRIM, a.g.e. s.196

³¹ Coşkun Can AKTAN, Değişim Çağında Devlet, Çizgi Kitabevi, Eylül/2003, Konya, s.177-178 1998 yılında Jeff Huther ve Anwar Shah tarafından gerçekleştirilen ve “yönetişim kalitesi indeksi (governance quality index)” adı verilen çalışma.

³² DİNÇER Prof.Dr. Ömer, YILMAZ Dr.Cevdet, “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı rapor, Ankara, Ekim/2003

³³ Kaynak: www.basbakanlik.gov.tr internet adresinden alınmıştır.

Grafikten de anlaşılacağı üzere yine bir önceki araştırmaya benzer şekilde güçlü yönetişimin olduğu ülkelerde ekonomik performansın arttığı ve kişi başına düşen Gayri Safi Milli Hasılanın (GSMH) bu nedenle yükseldiği izlenmektedir.

Yönetişimi “siyasal ve idari kadroların tekelinde bulunan karar verme yetkisinin özel sektör ve STK’larla eşit ortaklık temelinde paylaşılması mekanizması” olarak tanımlayan Sn.GÜLER’e göre ise yönetim modeli, görünüşte demokratik olan bu yapının ortakların seçiminde yapılan ayrımcılıklar nedeniyle aslında belli bir sınıfın diğerleri üzerindeki tahakkümünün formüle edilmiş biçimi olduğu ileri sürülmektedir.³⁴

Yönetiş konusunda başka bir eleştiride devletin bu sistemde özelleştirme, deregülasyon ve liberalizasyon uygulamaları ile küçültülerek sosyal devlet kurumlarının tasfiye edilmek istendiği, ulus devletin anayasal denetimleri dışına çıkan ve sistem içinde önemli görevler üstlenen kurul tipi örgütlenmelerin de esas olarak küreselleşmeci neo-liberalizmin kurallarına bağlı olarak hareket ettikleri, asıl amacın ise ekonomi ile siyaset arasında kurulmaya çalışılan ilişkiye, piyasa-devlet ortaklığı ekseninde meşruiyet kazandırılmaya çalışıldığı şeklindedir.³⁵

Eğer sağlıklı bir yapı oluşturulmazsa yönetim kavramının sosyal eşitsizliklere de yol açabileceği eleştirisi üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Bu nedenle yönetim kavramı ve buna dayalı yönetim yapısının temelleri oluşturulurken tamamen modeli alıp uygulamaya çalışmak ileride telafisi güç tahribatlara yol açabilir. Yönetişim modelinin özünde yer alan katılımcılığın ve saydamlığın bu modelin hayata geçirilmesi aşamasında da uygulanması modelin ruhuna da uygun olacaktır.

Yönetişimin bir unsuru olan saydamlık ve onun bir yönünü oluşturan mali saydamlığın sağlanması aslında yönetim tipi yapılanmanın temellerinden birini oluşturur. Yönetişimde açıklık veya saydamlık hizmet yürütülen iç ve dış müşteriye veya birim ve kurumlara karşı gösterilen duyarlılığı, onlara karşı bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmasını ifade etmek için kullanılan olumlu bir ölçü aracıdır. Yönetimde

³⁴ Birgül AYMAN GÜLER, Kamu Yönetimi Reformu:Toplumsal Eşitsizlik ve Yönetim, Nisan-2004/Ankara, s.18

³⁵ Selime GÜZELSARI, Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, Ank.Üniv.S.B.F.Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, No:66, Mart/2004

insanı odak noktasına alan ve sürekli daha ideal olanı arayan bu yapıların kurulması her şeyden önce güçlü bir ekonomi yönetimini gerektirir. Güçlü ekonominin temel şartı da mali saydamlığın sağlanmasıdır. Çünkü saydamlığın olmadığı yerde gizlilik vardır. Gizlilik ise ancak aydınlıktan korkan, hesap vermek istemeyen kısaca yolsuzluklara çanak tutan bir sistemin isteyebileceği bir niteliktir. Yolsuzluklar ise güçlü ekonomilerin önündeki en önemli engellerden biridir.

2.2. Hesap Verebilirlik

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin temel unsurlarından birisi saydamlıktır. Saydamlık ve hesap verebilirlik literatürde genellikle ayrı ama yakın ilişki içinde bulunan iki kavram olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verme yükümlülüğü karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yönetimde saydamlığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine, hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için de açık ve saydam mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme yükümlülüğü saydamlık sağlamanın vazgeçilmez bir aracı, saydamlık da hesap verme yükümlülüğünü layıkı ile yerine getirebilmenin olmazsa olmaz ön koşuludur. Siyasetçiler ve kamu görevlilerine kanunlar ve yasal düzenlemeler vasıtasıyla kontrol ettikleri kaynaklar ve yönettikleri kurumlar üzerinde geniş yetkiler tanındığından hesap verebilirlik, bu gücün kamu yararına kullanılabilmesi açısından en temel araçtır. Günümüzde bir çok ülke hesap verebilirliği, kararların düzenliliği ile sınırlandırmaktansa, performans için hesap verebilirlik üzerine yoğunlaşarak güçlendirme yolunu seçmektedir.³⁶

Yönetişimin temel ilkelerinden olan hesap verebilirlik kamu kurumlarını ilgilendirdiği kadar özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da ilgilendirmektedir. Sistem bir bütün olarak işlemedikçe olayın bütününde başarılı olma şansı yoktur. Hesap verebilirliğin olması için saydamlığın sağlanması ve aynı zamanda hukuk kurallarının bu doğrultuda yapılandırılması gerekmektedir.

5018 sayılı kanunda hesap verme sorumluluğu; *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik,*

³⁶ YÜKSEL, a.g.e., s.214

verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” denilmek suretiyle mali açıdan tanımlanmış olup, hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı ve nelerin iyi gidip nelerin iyi gitmediği sorgulanır. Dolayısıyla, hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkanı doğmaktadır.³⁷

Hesap verebilirlik, kamu görevlilerini, özel sektördeki işverenleri veya hizmet sağlayanları, politika, faaliyet ve kaynak kullanımları hakkında hesap vermeye çağırabilmektir. Başlıca üç tür hesap verebilirlik mekanizması bulunduğu belirtilmektedir;³⁸

Siyasi partilerin ve temsilcilerin seçimler yoluyla hesap verebildiği “**siyasi hesap verebilirlik**”, hükümet kuruluşlarının kuruluş içi ve kuruluşlar arası dikey ve yatay hesap verebildiği “**idari hesap verebilirlik**” ve yargı organları da dahil olmak üzere devletin tüm birimlerin karar ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu, “**hukuki hesap verebilirlik**”tir.

Kanada Hazine Sekreteryası ve Genel Denetim Ofisi tarafından hazırlanan “Kamu Sektöründe Hesap Verebilirlik Uygulamalarının Modernizasyonu” adlı çalışmada hesap verebilirliğin aşağıda sayılan beş göstergesi olduğu belirtilmiştir.³⁹

- Rol ve sorumlulukların açık olması,
- Performansa ilişkin beklentilerin açık olması,
- Beklentiler ve mevcut kapasitelerin dengesi,

³⁷ Necip POLAT, Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (Editör:Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Ankara/2006, s.46

³⁸ Nihal SAMSUN, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, s.20

³⁹ SAMSUN, a.g.ç., s.26

- Raporlamanın güvenilirliği,
- Gözden geçirme ve ayarlama.

Sayılan bu ilkelerin uygulanabilmesi açısından da aşağıda belirtilen hususların kamu sektörü yönetiminde yapılması gerektiği ifade edilmiştir:

- Sonuçları yönelik hesap verebilirlik olmalı,
- Sorumluluk, doğruluk ve dürüstlük gibi değerler paylaşılmalı,
- Birden çok tarafın olduğu durumlarda, tüm taraflar hesap verebilir olmalı,
- Etkin kontrollerle etkin bir hesap verebilirlik sağlanmalı,
- Hesap verebilirlikle ilgili düzenlemeler ve performansa ilişkin bilgiler şeffaf olmalı,
- Hesap verebilirlik ile ilgili denetim artırılmalıdır.

Sayılan bu düzenlemeler hesap verebilirliğin etkin olarak işleyebilmesi için temel alınması gereken düzenlemelerdir. Herhangi bir yasal ve idari alt yapı olmadan ve bu alt yapılar siyaseten desteklenmeden hesap verebilirliğin etkin olması mümkün görülmemektedir. Bu sistemlerin kurulabilmesi de ancak toplumsal aktörlerin tamamının ortak bir amaca hizmet etmesiyle mümkündür. Aslında toplumun tüm aktörlerinin başarısı bir diğeri başarısına bağılıdır. Yönetişim adı verilen sistem bir ekip oyunudur. Hiç kimsenin çok ön plana çıkmadığı, ancak toplamda başarının öne çıktığı bir sistem. Bunu başarmanın yolu da her şeyden önce eğitim kalitesinin artırılması, daha sonra bilginin anlaşılır, güvenilir, düzenli ve zamanında paylaşılmasıdır. Yine bunlar yapılırken dürüstlük, etik değerler gibi unsurların ön plana çıkarılarak tüm aktörlerin birbirini tamamlamaya çalışması sistemin bir bütün olarak iyi çalışmasına hizmet edecek ve sonuçta herkes toplam faydadan yararlanacaktır.

3. MALİ SAYDAMLIK KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI VE ÖNEMİ

Son yıllarda saydamlıktan uzak ekonomilerin sık sık ekonomik krizlerle karşı karşıya gelmesi ve sırasıyla 1994 Türkiye, 1997 Asya, 1999 Rusya ve 2001 Türkiye ekonomik krizlerinin en önemli nedenleri arasında bu ülkelerde piyasaların liberalleşmesi ile birlikte ekonomilerin bu gelişmeler karşısında yeterince saydam olamamaları ve bu nedenle gerekli önlemleri alamamaları gösterilmiş, özellikle 1997 Asya Krizinde mali saydamlık eksikliği nedeni ile krizin boyutlarının zamanında fark edilememesi ve mali saydamlık eksikliğinin yol açtığı sorunların, giderek artan mali krizlere yol açması devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasına yol açmıştır.⁴⁰ “Bu çerçevede, devletlerin hesap ve işlemleri konusunda açık olmaması, genel kabul görmüş standartlara göre bilginin üretilmemesi, piyasa ekonomisi kurallarının yeterince etkin çalışmasını engelleyen temel faktörlerden bir tanesi olarak tanımlanmıştır.”⁴¹

Yaşanan finansal krizlerin büyük bölümünün ülkeler arasındaki büyük çaplı sermaye hareketlerinden kaynaklanması, küreselleşmenin önemli bir takım riskleri beraberinde getirdiğini göstermektedir. Küresel piyasaların üç türlü “piyasa başarısızlığından” etkilendiği ileri sürülmektedir.⁴² Bu unsurlardan ilki, uluslararası yatırımcıların borç verdikleri ülkelerdeki mali durum ve genel ekonomik gidişat konusunda o ülke otoritelerine göre daha az bilgi sahibi olmaları yani asimetrik enformasyon olgusudur. İkinci unsur, bilgi eksikliği ile de beslenen sürü psikolojisinin bulaşma etkisi ile sadece bir ülkeyi değil benzer yapıdaki ülkeleri de sorunlar yumağı içine ittiği ve küresel piyasaların en önemli aksaklıklarından biri olarak görülen negatif dışsallıklardır. Küresel piyasa başarısızlığının üçüncü unsuru olarak ise borç verenlerin herhangi bir olumsuzluk durumunda alacaklarını garanti altına alabilmelerine yardımcı olabilecek bir uluslararası sözleşme yaptırım hukukunun bu piyasalarda geliştirilememiş olması gösterilmektedir.

Bu ve benzeri sorunlar saydamlık kavramı üzerinde dikkatlerin yoğunlaşmasına neden olmuş ve yaşanan problemlerin tekrarlanmaması açısından özellikle uluslararası

⁴⁰ Prof.Dr.Dilek YILMAZCAN, Marmara Üniv.İ.İ.B.F., Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği Başkan Yardımcısı, Türkiye’de Mali Saydamlık, http://www.saydamlık.org/kibris_dilek.html

⁴¹ Yasemin HÜRCAN, Emine KIZILTAŞ, H.Hakan YILMAZ, Kamu Maliyesinde Saydamlık, Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde-IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde bir değerlendirme, TESEV, 2000

⁴² EMİL, YILMAZ, a.g.e., 2006, s.7-8

kuruluşlar nezdinde çözüm yolları araştırılmaya başlamıştır. 1997 yılından itibaren yoğunlaşan bu çalışmalar sonucu çeşitli uluslararası kuruluşlar (özellikle IMF ve OECD) yaşanan krizlerin tekrarlamaması için bir takım standart ve kodlar yayınlamışlardır. Çeşitli kaynaklarda yaşanan krizlerin en önemli nedenlerinden birisi olarak da mali alanda yaşanan bilgi eksiklikleri gösterilmiştir. Bu çerçevede, devletin hesap ve işlemlerinde açık olmaması, belli standartlarda bilgi üretilmemesi, üretilen bilgilerin kamunun tüm faaliyetlerini kapsamaması gibi nedenler devlete olan güvensizliği artırmış ve ayrıca olumsuz tabloların da sağlıklı bir şekilde ortaya konamaması ekonominin etkin yönetilmesini engelleyerek mali sektörde krizlere yol açmıştır.

Yukarıda ana hatlarıyla bahsedilen sakıncaların önlenmesi açısından saydamlık kavramı temel bir politika olarak ortaya çıkmış ve vatandaş odaklı, hesap verebilir yönetimler gelişmenin ön şartı olarak saydamlığı kendilerine ilke edinmişlerdir. Daha sonraki bölümlerde ayrıntılı olarak bahsedeceğimiz saydamlığın bir sistem dahilinde sağlanmasına ilişkin arayışlarda bu çalışmaların başlangıcını oluşturmaktadır.

4. MALİ SAYDAMLIĞIN SAĞLAYACAĞI FAYDALAR

Mali saydamlığın faydalarını bir başlık altında sunmak oldukça zor olmasına karşın konunun daha kolay anlaşılmasını sağlamak açısından ana unsurları saymak sanırım yararlı olacaktır. Geniş anlamda saydamlık iyi yönetimin temel unsurlarından birisidir. Dünyamızın yaşadığı modernleşme ve globalleşme sürecinde kamu yönetiminde egemen olan gizli ve dışa kapalı uygulamalara alternatif olarak, yönetilenlerin daha fazla katılımını sağlayan, yönetimin işlem ve eylemlerinin yönetilenler tarafından bilinebildiği saydam, yeni bir kamu yönetimi anlayışı geliştirilmiştir. Diğer bir ifade ile yönetenler ile yönetilenler arasındaki uçurumun kapatılıp, toplumsal güvenin sağlanmasının yolu yönetime “vatandaş iradesini” gerçek anlamda yansıtacak mekanizmaların oluşturulmasından geçmektedir. Vatandaş iradesini, seçimler dışında, başka ara mekanizmalarla siyasi karar alma sürecine katabilmenin ön koşulu, tüm kamu politikalarında saydamlığın sağlanması ve kamusal

bilgilerin halkla paylaşılmasıdır.⁴³ Saydam yönetim kendisine duyulan güveni artıracaktır. Devlete olan güvenin artması hükümetlere politikalarını uygulama ve bunları istenilen zamanlarda test etme imkanı sağlayacaktır. Saydamlık gerek devlet sektöründe gerekse özel sektörde güven unsurunun sağlanmasının ön şartıdır.

Mali saydamlık, hesap verme sorumluluğunu artırdığından sürdürülebilir mahiyette olmayan politikaların uygulanmasını zorlaştırır. Kamuoyu denetiminin saydamlıkla doğru orantılı olarak artması saydam toplumlarda politikacıları etik dışı davranmaktan ve keyfî uygulamalardan alıkoyarak sistemin sağlıklı işlemesine katkıda bulunur.

Mali saydamlık kamu kaynağını kullanan tüm aktörlerin hesap verme sorumluluğunu artırır. Hesap verme sorumluluğu mali disiplinin sağlanmasında çok önemli bir rol oynar. Hesap verme sorumluluğunun hissedilmediği yani saydam olmayan alanlarda, etik dışı faaliyetlerin ön plana çıktığı ve bunun yolsuzluklara yol açtığı gözlenmektedir. Mali disiplinin sağlanması ekonomi yönetimi için başarının anahtarı demektir. Saydam uygulamalar özellikle politikacıların ekonomi yönetimindeki olumsuz etkilerinin önlenmesi veya azaltılması konusunda sisteme olumlu etki yapmaktadır.

Mali saydamlığın makro iktisadi politikaların etkinliğini artırdığı, mali disiplini sağladığı ve yabancı sermaye girişleri üzerinde olumlu etki yaptığını da söyleyebiliriz.⁴⁴Gerçekten de gelişmiş ülkeler sıralandığında bu ülkelerdeki saydamlık düzeyinin yüksek olduğunu ve sağlam bir ekonomik yapıya sahip olduklarını görmekteyiz.

Yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesinde en önemli faktör, toplumsal yaşamın her kesiminde saydamlığın gerçekleştirilmesidir. Bu durumda parlamentoya, hükümete ve kamuoyuna karşı sorumluluk yüklenerek, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılmak suretiyle saydam bir kamu yönetiminin kurulması, rüşvet ve yolsuzluğu önlemede en temel çözümlerden biridir. Rüşvet ve yolsuzluğun etkileri çok ağır olabilmektedir. Piyasayı işlemez hale getirip, yabancı yatırımcıların ve yardım

⁴³ YÜKSEL, a.g.e., s.187

⁴⁴ Nazende ÖZKARAMETE COŞKUN, AB Üyelik Sürecinde Mali Şeffaflık, Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Metinleri, 2004 Türkiye İktisat Kongresi,DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt10.pdf>

veren kuruluşların kararını olumsuz yönde etkileyebilir ve bu da sosyal projelerin finansmanını engeller. Bunlar rüşvet ve yolsuzluğun finansal maliyetleridir. Ancak anayasal saygınlığı ve devletin meşruluğunu zedelemesi, kalkınmayı yavaşlatması, demokrasinin uygulanabilirliğini azaltması gibi sosyal maliyetleri de vardır.⁴⁵ Saydamlık yoluyla rüşvet ve yolsuzluğu önlemek tamamen mümkün değilse de minimum seviyeye indirmek mümkün olacaktır.

Mali saydamlık, mali piyasaların ve girişimcilerin doğru karar almasını sağlar. Uluslararası kabul edilmiş standartlarda bilgi üreten, mevcut durumun doğru analiz edilmesine imkan sağlayan, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel faaliyetler hakkında zamanında, güvenilir ve anlaşılabilir bilgiler sunan yönetimler piyasaların oto kontrolünü sağlamada önemli bir mesafe katetmiş olurlar. Piyasa aktörlerinin doğru kararlar vermesi ekonomik krizlerin önüne geçeceği gibi güçlü bir ekonomi oluşmasına da katkı sağlayacaktır.

Saydam olmayan mali politikalar, dengesizlikler ve eşitsizlikleri artırarak uzun dönemde istikrarsızlığa yol açarlar. Mesela, saydam olmayan vergi ayrıcalıkları, yarı mali sübvansiyonlar ve bütçe dışı harcamaların tümü mali dengesizliklere katkıda bulunur. Ödeme gecikmeleri ve karşılıksız yükümlülüklerin birikmesinin istikrarı bozucu sonuçları geç de olsa görülür. Bir başka deyişle , şeffaf olmayan politikalar geç fark edilen dengesizliklere yol açar.⁴⁶

Saydam bir mali sistem, bilgilere tam, doğru ve zamanında ulaşılmasına, hiyerarşi içinde kimin ne yaptığının bilinmesine imkan vererek kamu kesiminde sorumluluk dağılımını kolaylaştırır.⁴⁷

Mali saydamlık temel mali politikalar konusunda halkın desteğinin sağlanmasını kolaylaştıracağından borçlanma maliyetlerini düşürecektir. Borçlanma maliyetlerinin düşmesi orta ve uzun vadeli makroekonomik politikaların uygulanmasında kolaylık sağlayacaktır.

⁴⁵ ŞALCI Filiz, “Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık ve Türkiye Örneği” adlı Yüksek Lisans Tezinden alınarak Gazi Üniv.Sosyal Bilimler Araştırmaları E-Dergisi’nde yayınlanan makale. Yıl:2005 Sayı:3
<http://www.sosbil.gazi.edu.tr/edergi/makale.php?Makale=14>

⁴⁶ Harun CANSIZ, Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık, Celal Bayar Üniv.Sosyal Bilimler Enst.Maliye A.B.D.Doktora Tezi, Manisa/2002, s.15, KOPITS ve CRAIG’in Transparency in Government Operations isimli çalışmasına atfen.

⁴⁷ Emine KIZILTAŞ, IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları, Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler, Maliye Bakanlığı BÜMKO Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara/2001, s.9

Mali saydamlık, devlete olan güveni artırır; ekonomik ve sosyal etki yaratır. Saydamlık, kamuoyunun kaynakların nasıl kullanıldığını izleyebilmesini sağlar. Halkın devleti daha iyi denetleyebilmesi, politikacıların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmalarını teşvik ederek, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir.⁴⁸

Sonuç olarak saydamlık her alanda kaliteli olanı öne çıkaran, kalitesiz olanı da elimine eden çağdaş bir sistemin kurulmasının ön şartı olarak modern toplumların vazgeçilmez bir değeridir.

5. MALİ SAYDAMLILIĞIN SAKINCA YARATABİLECEK YÖNLERİ

Saydamlılığın yararları tartışma götürmez bir şekilde herkesçe kabul edilmektedir. Modern toplumlar için vazgeçilmez bir unsur olan saydamlılığın sınırlarının tam olarak çizilememesinin, bu alanda bazı sıkıntıların ve olumsuz durumların oluşmasına da yol açabileceği unutulmamalıdır. Aslında sorun , saydamlılığın doğru zamanda ve doğru yöntemlerle kullanılmasıdır. Aksi takdirde saydamlaşma adına yapılan düzenlemeler bizi gereksiz külfetlerle karşı karşıya bırakabilir. Çünkü saydamlık her şeyden önce teknik ve idari bir alt yapıyı gerektirir. Bu alt yapıyı oluşturmakta bu alana kaynak ayrılması demektir. Kaynakların doğru kullanılması ve dolayısıyla hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi için bir ön koşul olan saydamlaşma adına yapılan bazı düzenlemeler de bazen maliyet-fayda analizinin yapılmasını gerekli kılabilir. Zira gereksiz ve kullanırlılığı pek olmayan bir takım bilgilerin saydamlık adına paylaşılması kaynakların israfı anlamına gelecektir. Ayrıca, “fazla bilgi sunumu, önemli olanın bilinmemesi, hatta bütün bilgiyi gözden geçirememesi gibi sorunları doğurabilir”.⁴⁹

Bir diğer sakınca yaratabilecek husus, bazı durumlarda, devletin temel politik amaçları, bu amaçlara ulaşmak için alınması gereken tedbirler ve bunların maliyetine ilişkin bilgilerin saydamlık gereği diye önceden açıklanması, bunların uygulamaya konmasını güçleştirebilir. Örneğin, bazı konularda önceden açıklanan amaçların gerçekleştirilmesi, çeşitli baskı gruplarının veya lobilerin engellemeleriyle karşılaşabilir.

⁴⁸ KIZILTAŞ, a.g.r. s.9

⁴⁹ Harun CANSIZ, Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık, Celal Bayar Üniv.Sosyal Bilimler Enst.Maliye A.B.D.Doktora Tezi, Manisa/2002, s.17

Benzer şekilde, sübvansiyon ve vergi konularında yapılacak olgunlaşmamış açıklamalar da istenilen amaçlarda etkinsizlik yaratabilir, haksız kazançlara yol açabilir veya bütçe maliyetlerini artırabilirler. Bu tür sakıncaları önlemenin tek yolu politik amaçların tam olgunlaşmadıkça ve uygulama tarihinden önce açıklanmamasıdır.⁵⁰

Aşırı şeffaflık ve açıklık “imaj mühendisliğine” yol açarak, somut kaliteyi azaltabilir. Çünkü çağdaş demokrasilerin medyanın büyük etkisinden ve politik rekabetin giderek görünüm odaklı olmasından dolayı “imaj oluşturmaya” çok şiddetli eğilimleri vardır. Bu eğilim hükümetin zor meselelerle uğraşmaktan ve iyi fikirler üretmekten geri durmasına sebep olabilir. Bu durum ayrıca politikacıları eleştirme kabiliyetine haiz ve yanlışları bulabilen personelin çalışmalarını baskı altına almalarına yol açabilir.⁵¹

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI GELİŞMELER VE BU ALANDA ETKİLİ OLAN KURULUŞLAR

1. ULUSLARARASI KURULUŞLARIN ÇALIŞMALARI

Dünya ekonomisinin giderek küresel bir nitelik kazanması ve Temmuz 1997’de Güneydoğu Asya’da yaşanan mali kriz ekonomik, sosyal ve siyasal alanda bir takım ciddi sonuçlar yaratmasının yanında, dünyada izlenen büyüme modelleri, uluslararası mali kuruluşların yapıları, ülkelerin izledikleri maliye ve para politikalarının da sorgulanmasına yol açmıştır. Krizin bir çok nedeni olmakla birlikte en önemli nedenleri arasında saydamlık eksikliği yani doğru bilgilere zamanında ulaşamamasından

⁵⁰ KIZILTAŞ, a.g.r. s.10

⁵¹ CANSIZ,a.g.t. s.17

kaynaklandığı anlaşılmıştır. Nitekim IMF, 1997 yıllık raporunda Güney Kore'nin mali alandaki performansının arzu edilen düzeyde olduğunu, Tayland'ın makroekonomik politikasının ise sağlıklı olduğunu ileri sürmüştür. Endonezya ise, yüksek tasarruf ve yatırım oranları ile piyasalarda açılım gerçekleştirmeye yönelik reformlar nedeniyle örgütten övgü almıştır. Uluslararası rating kuruluşları ise, krizin patlak vermesine kadar bu ülkelerin borç ödeme kapasiteleri için iyimser değerlendirmeler yapmışlardır. Bu durum ülke ekonomi yönetimlerinin yakından izlenmesi gerektiği ve iyi işleyen bir bilgi akış sisteminin kurulmasını zorunlu hale getirmiştir.⁵²

1.1. IMF'nin Yaptığı Çalışmalar Ve Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü

IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü ilk kez 16 Nisan 1998 tarihinde Uluslararası Para Fonu Yönetim Kurulu Geçici Komitesinin yaptığı toplantıda üye ülkeler ve iyi uygulamalardan edinilen deneyimlerle saydamlık bakımından ideal kuralları düzenlemek amacıyla oluşturulmuş ve kabul edilmiştir. Daha sonra güncellemesi yapılan Tüzük 23 Mart 2001 tarihinde IMF İcra Kurulunca onaylanmıştır. Temel ilkelere bir değişiklik yapılmamış ancak veri kalitesine yönelik bazı değişiklikler yapılmıştır. IMF Mali Saydamlık programı (Fiscal Rosc), IMF'ye üye ülkelerin gönüllülük bazında katıldığı bir uygulamadır. IMF sistemine göre ülkeler, IMF'nin teklifi üzerine bu değerlendirmenin yapılmasını talep etmektedirler. Özellikle uluslararası sermaye piyasalarına girmek isteyen ülkeler başta olmak üzere değişik ülke gruplarından IMF'ye bu yönde talepler geldiği IMF'nin resmi sitesinde (www.imf.org) yayınlanan raporlardan anlaşılmaktadır. Yaşanan gelişmeler ve tecrübeler ışığında Tüzük sürekli değerlendirilmekte ve eksiklikler konusunda çalışmalar devam etmektedir.⁵³ Tüzükte saydamlığın sağlanması bakımından başlıca dört temel kriter belirlenmiştir;

- Roller ve sorumlulukların açık olması,

⁵² Abdülkadir GÖKTAŞ, Güneydoğu Asya Krizinin Maliye ve Para Politikaları Açısından Sonuçları, Maliye Dergisi, Ocak-Nisan 2000, Sayı:133, s.3-11

⁵³ Tüzükle ilgili son olarak www.imf.org sitesinde "Survey an International Monentary Fund's Proposed Revised Code of Good Practices on Fiscal Transparency" başlığı ile 19 Ekim 2006 tarihinde bir değişiklik önerisi görüşe sunulmuştur.

- Bilginin kamuya açık olması,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması,
- Veri yayımlamanın güvenilirliğine ilişkin teminatlar

Tüzüğün bahsedilen bu dört temel kriter içerisinde yer verdiği ilkeleri ayrıntılı olarak belirtmek gerekirse;

Uluslararası Para Fonu (IMF)⁵⁴

MALİ ŞEFFAFLIK İYİ UYGULAMALAR İLKESİ

I. ROL VE SORUMLULUKLARIN AÇIK OLMASI

1.1 Kamu sektörü, ekonominin geri kalanından ayırt edilmeli ve kamu içerisindeki politika ve yönetim rolleri halka açık ve anlaşılır olmalıdır.

1.1.1 Hükümetin yapısı ve görevleri açıkça belirlenmelidir.

1.1.2 Hükümetin farklı kademeleri ile yürütme, yasama ve yargı organlarının sorumlulukları iyi tanımlanmış olmalıdır.

1.1.3 Bütçesel ve bütçe-dışı faaliyetlerin koordinasyonu ve idaresi için açık ve anlaşılır mekanizmalar oluşturulmalıdır.

1.1.4 Hükümet ve Hükümet-dışı kamu sektörü kuruluşları (ör. merkez bankası, kamu mali kurumları, mali olmayan kamu teşebbüsleri) arasındaki ilişkiler açık düzenlemeleri esas almalıdır.

1.1.5 Hükümetin özel sektörle ilişkiyi kamuya açık şekilde ve ayrımcı olmayan bir yolla uygulanan kural ve usuller temelinde yürütülmelidir.

⁵⁴ Uluslararası Mali Standartlar, Maliye Bak. Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Çev. Nihal SAMSUN, Ankara/2002, s.70-74

1.2 Mali Yönetimin yasal ve idari çerçevesi açık olmalıdır.

- 1.2.1 Kamu fonlarına ilişkin her türlü taahhüt veya harcama, kapsamlı bütçe kanunları ve açık idari kurallarla yönetilmelidir.
- 1.2.2 Vergi, resim ve harçlar açık yasal temellere dayanmalıdır. Vergi kanunları ve düzenlemeleri kolayca erişilebilir ve anlaşılır olmalı ve uygulanmaları sırasında kullanılabilecek her türlü idari takdir yetkisi açık kriterlerce yönlendirilmelidir.
- 1.2.3 Kamu personelinin davranışlarındaki etik standartlar açık olmalı ve söz konusu standartlar iyi bir şekilde ilan edilmelidir.

II. BİLGİNİN KAMUYA AÇIK OLMASI

2.1 Kamuoyu, hükümetin geçmişteki, mevcut ve öngörülen mali faaliyetleri hakkında tam olarak bilgilendirilmelidir.

- 2.1.1 Kamuoyunun bilgisine sunulacak olan bütçe dokümantasyonu, mali hesaplar ve diğer mali raporlar, merkezi hükümetin tüm bütçesel ve bütçe-dışı faaliyetlerini kapsamlı ve merkezi hükümetin konsolide mali durumu yayımlanmalıdır.
- 2.1.2 Önceki iki mali yılın gelir ve giderleri ile ilgili yıllık bütçedekiyle karşılaştırılabilir bilgiler, bütçeyi takip eden iki yılın temel bütçe tahminleri ile birlikte sağlanmalıdır.
- 2.1.3 Merkezi hükümete ait koşullu yükümlülükler ve vergi harcamaları ile yarı mali faaliyetlerin doğasını ve mali önemini tanımlayan ifadeler bütçe dokümantasyonunda yer almalıdır.
- 2.1.4 Merkezi hükümetin borçları, mali varlıkların seviyesi ve kompozisyonu hakkında tam bilgi yayımlanmalıdır.

2.1.5 Devletin taşra teşkilatının da önemli olduğu yerlerde, bunların mali durumları ve genel devletin konsolide mali durumu yayımlanmalıdır.

2.2 Mali bilgilerin zamanında yayımlanması hususunda taahhütte bulunulmalıdır.

2.2.1 Mali bilgilerin yayımlanması, hükümet için yasal bir zorunluluk olmalıdır.

2.2.2 Mali bilgilerin yayımlanma takvimi önceden duyurulmalıdır.

**III. BÜTÇE HAZIRLAMA, UYGULAMA VE RAPORLAMA
SÜREÇLERİNİN AÇIK OLMASI**

3.1 Bütçe dokümantasyonunda, maliye politikası hedefleri, makroekonomik çerçeve, bütçenin temeli ve tanımlanabilen temel mali riskler belirtilmelidir.

3.1.1 Yıllık bütçede yer alan yeni politikalar açıkça tanımlanmalıdır.

3.1.2 Ekonomik varsayımlardaki sapmalar ve belirli harcama taahhütlerinin belirsiz masrafları da dâhil olmak üzere temel mali riskler tanımlanmalı ve mümkünse hesaplanmalıdır.

3.1.3 Mali politika hedefleri ve mali sürdürülebilirliğe ilişkin değerlendirmeler yıllık bütçe için bir çerçeve oluşturmalıdır.

3.1.4 Benimsenen tüm mali kurallar (dengeli bütçenin gerekliliği ilkesi veya devletin taşra teşkilatının harcama limitleri gibi) açıkça belirtilmelidir.

3.1.5 Yıllık bütçe, kapsamlı ve tutarlı nicel bir makroekonomik çerçevede hazırlanıp sunulmalı ve bütçenin temelinde yatan varsayımlara dair bilgi sağlanmalıdır.

3.2 Bütçe ile ilgili bilgiler, politika analizini kolaylaştıran ve hesap verilebilirliği teşvik eden bir yolla sunulmalıdır.

- 3.2.1 Bütçeye ilişkin veriler, gayri safi usul ile raporlanmalıdır. Gelir, gider ve finansman unsurları birbirlerinden ayrılmalı ve giderler; ekonomik, fonksiyonel ve idari kategoriler altında sınıflandırılmalıdır. Bütçe-dışı faaliyetlere ilişkin verilerin raporlanması da aynı usulde yapılmalıdır.
- 3.2.2 Temel bütçe programlarıyla erişilmesi gereken hedeflere ilişkin (ör. İlgili sosyal göstergelerdeki gelişmeler) bilgi sağlanmalıdır.
- 3.2.3 Genel devletin toplam dengesi, mali durumun özet bir göstergesi olmalıdır. Bu diğer mali göstergelerle de (ör. Operasyonel denge, yapısal denge, veya temel-faiz dışı denge) desteklenmelidir.
- 3.2.4 Hükümet dışı kamu sektörü kuruluşları önemli boyutlarda yarı-mali faaliyetler üstlendiklerinde, kamu sektörü dengesi hakkında rapor verilmelidir.

3.3 Onaylanmış harcamanın yerine getirilmesi, gözetimi ve gelirlerin toplanması ile ilgili yöntemler açıkça belirlenmelidir.

- 3.3.1 Geciken borç ödemelerinin değerlendirilmesinde güvenilir bir temel sağlayan kapsamlı ve bütünsel bir muhasebe sistemi olmalıdır.
- 3.3.2 İhale ve istihdamla ilgili düzenlemeler, standart ve ilgili tüm taraflar için erişilebilir nitelikte olmalıdır.
- 3.3.3 Bütçe uygulaması iç mali denetime tabi olmalı ve denetim yöntemleri gözden geçirmeye açık olmalıdır.
- 3.3.4 Ulusal vergi idaresi, siyasi yönlendirmeden yasalar aracılığıyla korunmalı ve bu idarenin faaliyetleri hakkında kamuya düzenli olarak rapor verilmelidir.

3.4 Yasama organına ve kamuoyuna düzenli olarak mali rapor verilmelidir.

- 3.4.1 Bütçede yaşanan gelişmeler hakkında yasama organına yıl ortasında bir rapor sunulmalıdır. Ayrıca bu raporlar daha sıklıkla (en azından üç ayda bir) yayımlanmalıdır.
- 3.4.2 Mali raporlar, mali yılın bitiminden itibaren bir yıl içinde yasama organına sunulmalıdır.
- 3.4.3 Temel bütçe program hedeflerine ilişkin olarak elde edilen sonuçlar, yıllık bazda yasama organlarına sunulmalıdır.

IV. VERİ YAYIMLAMAMANIN GÜVENİRLİLİĞİNE İLİŞKİN TEMİNATLAR

4.1 Mali veriler kabul görmüş veri kalitesi standartlarını karşılamalıdır.

- 4.1.1 Bütçeye ilişkin veriler, mevcut gelir ve harcama eğilimlerini, makroekonomik gelişmelerin temelini ve iyi tanımlanmış politika taahhütlerini yansıtmalıdır.
- 4.1.2 Bütçe verilerinin toplanması ve sunumunda kullanılan standartlar ve muhasebe esasları (ör. Nakit ya da tahakkuk) yıllık bütçe ve mali hesaplarda gösterilmelidir.
- 4.1.3 Mali verilerin kalitesine ilişkin özel teminatlar sağlanmalıdır. Özellikle, mali raporlardaki verilerin kendi içinde ve diğer kaynaklardan gelen ilgili verilerle tutarlı olup olmadığı gösterilmelidir.

4.2 Mali bilgiler bağımsız bir incelemeye tabi olmalıdır.

- 4.2.1 Yürütmeden bağımsız bir ulusal bir denetim organı ya da denk bir kurum, yasama organı ve kamuya hükümet hesaplarının mali olarak doğruluğu hakkında zamanında rapor sunmalıdır.

4.2.2 Mali tahminler ve bunların dayandığı makroekonomik tahminlerle tüm temel varsayımları değerlendirmek üzere bağımsız uzmanlar davet edilmelidir.

4.2.3 Mali verilerin kalitesini doğrulamak için bir ulusal istatistik kuruluşuna kurumsal bağımsızlık verilmelidir.

Tüzük saydamlığa ulaşmada ülkelerin neler yapması gerektiğini ortaya koymakta ve ayrıca ülkeler arasındaki farklılıklarında dikkate alınmak suretiyle Tüzüğün uygulanmasını desteklemektedir. Tüzüğün uygulanması bir zorunluluk olmayıp sadece tavsiye niteliğindedir. Ancak bu Tüzüğü uygulamaya çalışan ve bu konuda IMF'nin bir değerlendirme yapmasını talep eden ülkelerde güvenilirlik artmakta ve finans piyasaları bu durumdan olumlu etkilenebilmektedir. Saydamlık bir amaç değildir, ancak mali sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi, ekonomiye zamanında müdahale edilebilmesi için temel bir uygulamadır.. Tüzükteki ilkeler ekonomik politikaların ülke yetkilileri, mali piyasalar ve uluslararası kuruluşlarca gözetimini kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Tüzük ana ilkeler açısından incelendiğinde şu şekilde değerlendirilmektedir⁵⁵:

1.1.1. Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması

Kamu Sektörünün kapsamı, tanımı, ekonominin diğer sektörleri ile olan ilişkisinin açık ve anlaşılabilir olması, devletin farklı kademelerinde sorumluluk, vergi konması, kamu harcamalarının yapılması gibi mali faaliyetlerin belli bir yasal temele dayanması, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin iyi tanımlanması, devletin özel sektörle olan ilişkisinin (regülasyon veya hisse senedi sahipliği gibi) açık ve net kurallara bağlanması, kamu görevlilerinin davranışlarının etik standartlara dayanıp dayanmadığı gibi hususlar mali saydamlık konusunda önem taşımaktadır. Bu bölümdeki değerlendirmeler ile esas olarak mali saydamlığın hem kamu kurumları hem de kamu sektörü ile özel sektör arasındaki ilişkiler açısından görünümünün ortaya konması amaçlanmaktadır.

⁵⁵EMİL, YILMAZ, a.g.e., 2006, s.48-49

1.1.2. Bilginin Kamuya Açık ve Ulaşılabilir Olması

Bütçe kanunu, kesin hesaplar ve diğer mali raporların kamunun tümünü kapsaması, muhasebe ve mali raporlama standartlarının kamuya açıklanması, koşullu yükümlülükler, yarı mali işlemler, vergi harcamaları gibi mali riskler ile mali varlıklar ve kamu borcu gibi devlet bilançosunun önemli kalemlerinin raporlanmak suretiyle kamuoyuna açıklanması, bu çerçevede oluşan mali bilgilerin zamanında ve belli bir düzenlilikte yayımlanması ve böylece kamuoyunun devletin geçmiş, mevcut ve gelecekteki mali faaliyetleri hakkında tam bir bilgiye ulaşabiliyor olması bu bölümdeki değerlendirmelerin temel çıkış noktasını oluşturmaktadır.

1.1.3. Bütçenin Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması

Bu bölümde esas olarak maliye politikası amaçlarının makro çerçeve içinde parlamentoya ve kamuya açıklanması, gelir, gider tahminleri ve mali riskler konusunda açık ve anlaşılır bilgiler verilmesi, bütçenin parlamentoya mali yıl başlamadan yeterli bir zaman öncesinde sunulması, ödeneklerin kullanımının düzenli olarak yol içinde izlenmesi ve değerlendirilmesi, harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanması ile ilgili süreçlerin tam ve net olarak belirlenmesi bütçe dokümanları içerisinde yer alan bilgilerin analiz yapmaya elverişli niteliklere sahip olması gibi hususlar ile temelde bütçe süreçlerinin ve mekanizmalarının saydamlığının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

1.1.4. Denetim ve İstatistiki Veri Yayınlamanın Bağımsız Olması

Mali verilerin mevcut yapıyı ve politika taahhütlerini yansıtmaları ve uluslararası standartlara uygunluğu, mali verilerin belli bir kalite ve standartta olması, bağımsız bir dış denetim organı tarafından hesapların denetlenmesi ve düzenli olarak parlamentoya denetim sonuçların raporlanması, yürütmeden bağımsız bir ulusal istatistik ofisinin mali verilerin kalitesi açısından kamuoyunu bilgilendirmesi gibi hususların değerlendirilmesi suretiyle de esas olarak devletin ürettiği mali verilerin güvenilir olup olmadığı ve ayrıca

hesap verilebilirliğin sağlanması açısından gerekli yasal alt yapı ve standartların sağlanıp sağlanmadığı hususları üzerinde durulmaktadır.

1.2.Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) Mali Saydamlıkla İlgili Çalışmaları

1.2.1. Yolsuzluğun Önlenmesi Ve Etik Değerler

14 Aralık 1960 tarihinde kurulan OECD , 2006 yılı itibarı ile 30 üyeden oluşmaktadır. Türkiye bu örgüte 1961 yılında katılmıştır. OECD’nin temel amaçları; “üye ülkelerde ekonomik istikrar, sürdürülebilir düzeyde en yüksek ekonomik büyüme ve istihdamı sağlamak ve böylece dünya ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunmak ve dünya ticaretinin uluslararası yükümlülöklere uygun olarak çok taraflı ve ayrımcı olmayan bir temelde genişlemesine katkıda bulunmaktır.”⁵⁶

OECD üyesi ölkelerin mali saydamlık uygulamalarının öncülerinden olması yanında OECD de mali saydamlık ve yolsuzluk kavramlarına büyük bir önem atfederek, gerek yolsuzluğun önlenmesi gerekse ölkede kamu mali yönetimlerinde saydamlığın tesisi için bir takım çalışmalarda bulunmuştur. Yolsuzla mücadeleyle yönelik olarak OECD Yolsuzlukla Mücadele Birimi adı altında bir birim oluşturulmuştur. OECD - Finansal, Mali ve Girişim İşleri Müdürlüğü (Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs) bünyesinde faaliyet gösteren bu birim, “yolsuzluğun talep yanı” nı göz ardı etmeden rüşvet verenlere karşı önlemlerle “yolsuzluğun arz yanı” ile ilgili çalışmalar yapmaktadır. Bu faaliyetlerini de, yolsuzlukla mücadele uzmanlarından oluşan Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubunun yönetiminde, OECD Komiteleri, uluslararası girişimler, sivil toplum ve özel sektör ile yakın işbirliği içerisinde yürütmektedir.⁵⁷

OECD tarafından saydamlığın sağlanması açısından birçok çalışma yapılmış olmakla beraber nihai hedef iyi yönetimi (good governance) tesis etmektir. Bu amaçla kamu görevlilerinin her türlü faaliyetlerinde uymaları gereken etik kuralların büyük önemi vardır. Çünkü yapılan her türlü düzenlemede başarıyı sağlayabilmek için insan

⁵⁶ Nevzat GÜBAN, İsmail AKTÖRK, Uluslararası İktisadi Kuruluşlar, Isparta 1999, s.205-207

⁵⁷ Mehmet Alpertunga AVCI, Türkiye’de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi, Uludağ ÜnivbSosyal Bilimler Enstitüsü Maliye ABD.Yüksek Lisans Tezi, Bursa/2005, s.163

unsurunun ihmal edilmemesi gerekir. Bu durumu önemseyen OECD, etik kuralları sağlama ve etik dışı uygulamaları önlemek açısından üye ülkelerde alınmasını istediği etik önlemleri (ethics measures) yayınlamıştır.⁵⁸ Etik değerlerin varlığı, yönetimi birçok olumsuzluğa karşı koruyacaktır. Etik değerleri uygulamak kamuoyuna güven vermek demektir. Ayrıca etik değerlerin korunması yönetimin saydam olduğunu ve kamuoyunu yaptığı faaliyetlerle ilgili olarak önemsedğini göstermektedir.

OECD'nin aldığı etik önlemlerin başında kamu görevlilerinin toplum içerisinde ortak bir anlayış yaratma yönünde atması gereken ilk adım olan ve kaynağını sosyal normlar, demokrasi ilkeleri ve iş ahlakı gibi unsurlardan alan “**temel değerlerin** (core values)” benimsenmesidir. Temel değerler olarak OECD ülkelerinde benimsenen ilkelerin başında “**tarafsızlık**” ilkesi gelmektedir. 29 OECD ülkesi içinde bu değeri benimseyen ülke sayısı 24'tür. Diğer etik değerler ise benimsenme sırasına göre yasallık, dürüstlük, şeffaflık, etkinlik, eşitlik, sorumluluk ve adalet ilkeleridir.

Temel değerlerin korunması için çeşitli düzenlemeler yapılmaktadır. Bunların başında **davranış kalıplarının yasallaştırılması** gelmektedir. Bu bağlamda kamu görevlilerinin uymaları gereken davranışlar birçok OECD üyesi ülke tarafından ayrıntılı olarak düzenlenmiş (hediye kabul etme, kamu dışında çalışma, resmi bilgileri ve kamu kaynaklarını özel çıkarlar için kullanma vb. konularda) ve yolsuzluk gibi suç teşkil eden fiiller dışında etik davranışların da cezalandırılması yönündeki arayışlar da her geçen gün artmaktadır.

Temel değerlerin korunması için diğer bir uygulama ise **eğitim ve iletişim**dir. Personele etik değerler konusunda eğitim verilmesi, karşılaştıkları ikilemlerde amirlerine danışabilmeleri, bağımsız dış danışma birimlerinden danışmanlık hizmeti alma, internet ve interaktif yöntemlerle uyulması beklenen standartlar hakkında bilgi verilmesi gibi hususlar bu konuda önem taşımaktadır.

Günlük yönetimde dürüstlüğün sağlanması da yerleştirilmeye çalışılan bir ilkedir. Saydamlığın olduğu ve dürüstlüğün pekiştirildiği bir çalışma ortamı oluşturulması açısından şu idari önlemler önem taşımaktadır;

⁵⁸ Kamuoyu Güveninin Tesisi:OECD Ülkelerinde Alınan Etik Önlemler (Ethics Measures), Çev.Umut Evin ÖZDEMİR, <http://www.maliye-abdid.gov.tr/makaleler/makale1.pdf>

- Zamanında hareket etme standartlarının oluşturulması,
- Alınacak kararların gerekçelerine yer verilmesi,
- Kararların düzeltilebilir olması,
- Çıkar çatışmasının tanımının istenmesi.

Ayrıca kamu hizmetine yeni alınanlarda etik davranışlara önem verilmesi, yolsuzluk yapmaya uygun pozisyonlar için ilave önlemler alınması, özel çıkarların açıklanması (kamu dışındaki görevlerinin ve aldıkları özel hediyelerin beyan edilmesi gibi) ve yetki düzeyi arttıkça daha fazla saydamlık uygulamaları, bu konudaki diğer uygulamalardır.

Etik değerler konusunda alınan önlemlerden birisi de bu konudaki standartların izlenmesidir. Sistemden kaynaklanan hatalar ve iç düzensizliklerle ilgili olarak iç kontrolden yararlanılır. İç kontrollerde yapılan incelemelerle yönetimin geliştirilmesine ilişkin tavsiye önlemleri ortaya konulur. İç kontrol dışında faaliyetlerin yasama organınca denetlenmesi, kötü yönetim faaliyetlerini incelemek için bağımsız ombudsman (kamu denetçileri) görevlendirilmesi, müfettişlerin yaptığı dış denetimler gibi yöntemler de yararlanılan diğer uygulamalardır. OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunda suç teşkil eden fillerin bildirilmesi için ihbar edenlerin korunması için çeşitli koruma önlemleri oluşturulmakta ve bu fillerin bildirilebileceği şikayet yolları, ombudsman veya müfettişler, yardım masaları ve telefon hatları bulunmaktadır.

OECD'nin yaptığı bir araştırmada kamu kurumlarına güvenin tesis edilmesi için;

- Kamu hizmeti misyonunun açıkça ifade edilmesi,
- Değişime uyum sağlanırken değerlerin korunması,
- Kamu görevlileri ve vatandaşların görevin kötüye kullanılması hallerini rapor etmelerinin sağlanması,
- Yönetim genelinde dürüstlüğün sağlanmasına yönelik önlemler alınması,
- Başarının ön koşulu olarak dürüstlüğün sağlanması yönünde alınacak önlemlerin eşgüdüm halinde yürütülmesi,

- Yetkilendirmeden çok önlemenin vurgulanması (önlemenin, kamu hizmeti kültürü ve kamu hizmeti ile sivil toplum arasındaki ilişki üzerinde olumlu bir etkiye sahip olduğu ve uzun dönemde daha az masraflı bir yatırım olduğu belirtilmektedir.),
- Olası sorunların tahmin edilip önlem alınması,
- Yeni teknolojiden yararlanılması.

Son olarak yukarıda bahsedilen tüm uygulamalar ışığında etik değerlerin alt yapısının oluşturulması konusunda OECD ülkelerinde öne çıkan ortak eğilim;

- İyi bir şekilde rehberlik edilebilmesi ve etik ikilemlerin çözülmesi konusunda tavsiyelerde bulunulması amacıyla kamu görevlileri için belirlenen temel değerler ve etik standartların tanıtılması,
- Çıkar çatışmasına müsait durumların önlenmesi yoluyla etik standartların desteklenmesi ve kariyer geliştirme yoluyla yüksek standartlı uygulamaların ödüllendirilmesi,
- Uyumun izlenmesi ve suç teşkil eden fiillerin raporlanması, ortaya çıkarılması ve disipline edilmesidir.

1.2.2. OECD Mali Saydamlık Rehberi

OECD üyesi ülkeler mali saydamlık uygulamalarının öncülerindendir.⁵⁹ Bu bağlamda OECD tarafından yapılan önemli bir çalışma da 1999 yılında OECD yıllık toplantısında, 29-30 Mayıs 2000 tarihinde Paris'te 21 inci Yıllık Toplantısını yapan Kıdemli Bütçe Görevlilerinden oluşan çalışma gurubunun, Sekreteryaya mali saydamlık ile ilgili üye ülkelerin deneyimlerine dayanılarak bir rehber oluşturulması yönünde öneride bulunmuş olmasıdır.

Hazırlanan rehber üç bölümden oluşmuştur. Birinci bölüm, devletin mali düzenlemelerine ilişkin genel çerçeve hakkında fikir veren mali raporu içermektedir.

⁵⁹ Bu bölüm, Devlet Bütçe Uzmanı Zuhal TEK tarafından çevirisi yapılan ve Bütçe Dünyası, Ağustos 2000, Yıl:1, Sayı:A, s.4-6 yer alan ve OECD Puma ISBO (2000) 6 sayılı dökümanına aittir.

İkinci bölüm, raporda yer alacak belirli tanımları açıklamaktadır. Üçüncü bölümde ise sorumluluklar yer almaktadır.

Rehberin yasal bir zorunluluk olma özelliği bulunmamaktadır, yalnızca OECD üye ülkelerinin ortaklaşa hazırladıkları bir çalışmadır.

1.2.2.1. Mali Raporlar

Bütçe;

- Bütçe, hükümetlerin hedeflerini gerçekleştirmede kullandıkları anahtar politika dökümanıdır. Bütçe, devletin tüm gelir ve giderlerini kapsamalıdır ve bütçede farklı uygulamalar, tercihler değerlendirilebilmelidir.
- Hükümetin bütçe tasarısı, parlamentoya bütçeyi yeterince incelemelerine olanak verecek bir süre öncesinde sunulmalıdır. Bu süre mali yılın başlangıcından 3 (üç) ay öncesinden az olmamalıdır. Bütçe mali yılın başlangıcından önce parlamento tarafından onaylanmalıdır.
- Bütçe veya ekleri ya da ilgili dökümanları tüm gelir veya harcama programları hakkında detaylı yorumları içermelidir. Performans hedefleri performans bilgileri uygun olduğu takdirde harcama programı ile birlikte sunulmalıdır.
- Bütçe, orta vadeli bir perspektifle en az gelecek iki mali yılı kapsayacak şekilde hazırlanarak, gelir ve giderlerin öngörüsünü yansıtmalıdır. Aynı şekilde, cari yıl bütçe teklifinde önceki yılların mali raporları, tahminler, gerçekleştirmeler ve tüm önemli sapmalar açıklanmalıdır.
- Her program için geçmiş yıl gelir ve gider gerçekleşmesi ve cari yılın tahminlerini içeren karşılaştırmalı bilgiler verilmelidir.
- Gelir ve giderlerin kanuni dayanakları, amaçları ile birlikte gösterilmelidir.

- Harcamalar toplam olarak gösterilmelidir. Belirli bir amaca tahsis edilen gelir ve kullanıcı ödemelerinden sağlanan gelir ayrı olarak açıkça hesaba katılmalıdır.
- Harcamalar kurumlar itibarıyla gösterilmelidir (Örn.Bakanlık, kuruluş vb.). Ekonomik ve fonksiyonel harcama sınıflandırması tamamlayıcı bilgi olarak sunulmalıdır.
- Raporun esasını oluşturan iktisadi varsayımlar belirtilmelidir.
- Bütçe, hükümetin tüm mali varlıklarını, sabit varlıklarını, çalışanların emeklilik yükümlülüklerini, gelecekte olabilecek yükümlülüklerini kapsamalıdır.

Ön Bütçe Raporu;

- Ön Bütçe Raporu, bütçe büyüklükleri ve bunun ekonomi ile ilişkisi üzerinde tartışma yaratılmasını sağlar. Ayrıca, ön bütçe raporu geleceğe ilişkin beklentilerin belirlenmesinde yardımcı olur. Bütçe tasarısının sunuluşundan bir ay önce yayınlanmalıdır.
- Ön Bütçe Raporu, hükümetin uzun dönemli ekonomik ve mali hedeflerini, gelecek iki yılı kapsayan öngörülerini açıkça göstermeli ve toplam gelir-harcama, bütçe açığı, bütçe fazlası ile borç konusunda aydınlatıcı bilgi sağlamalıdır.
- Söz konusu raporun iktisadi varsayımları ile uyumlu olmalıdır.

Aylık Raporlar;

- Aylık Raporlar, bütçe uygulama sonuçlarını göstermeli, gerçekleştirmelerle başlangıçtaki tahminler arasındaki sapmalar ve düzeltmeleri göstermelidir.
- Rakamsal verilerin yanı sıra kısa özet yorumlar yer almalıdır. Örneğin tahminlerle gerçekleştirmeler arasında önemli farklılıklar varsa gerekli açıklamalar yapılmalıdır.

- Harcamalar kurumsal ayırım itibarıyla (bakanlık, kuruluş vb) sınıflandırılmalıdır. Ek olarak ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma itibarıyla harcamalar gösterilmelidir.
- Aylık raporlar ve eklerinde hükümetin borçlanma kalemleri de yer almalıdır.

Altı Aylık Rapor (Yıl Ortası Raporu)

- Altı aylık rapor, cari yılın bütçe sonuçlarını ve gelecek iki yıla ilişkin öngörülerini güncelleştirmeyi sağladığından kapsamlı olarak bütçe uygulama sonuçlarını görmemizi sağlar. Altı aylık rapor, altı aylık dönemin sonundan itibaren altı hafta içinde yayınlanır.
- Bu raporda, bütçenin temelini oluşturan iktisadi varsayımlar gözden geçirilerek bütçe üzerindeki etkileri gösterilmelidir.
- Hükümetin tüm mali varlıkları, sabit varlıkları, çalışanlara yapılacak emeklilik ödemeleri yükümlülükleri ve gelecekte olabilecek yükümlülükler hakkında tartışmayı sağlayacak bilgileri içermelidir.
- Alınan hükümet kararlarının bütçe üzerindeki etkileri açıklanmalıdır.

Yıl Sonu Raporu;

- Yıl sonu raporu hükümetin anahtar rapordur. Bu rapor mali yılın sonundan itibaren altı ay içinde yayımlanmalı ve üst denetim organı tarafından denetlenmelidir.
- Yıl sonu raporu, parlamento tarafından onaylanan harcama ve gelir durumunu gösterir. Başlangıç (orijinal) bütçesindeki başlangıç ödeneklerindeki herhangi bir düzeltme ayrıca gösterilmelidir. Yıl sonu raporunun sunulduğu formatı ile aynı olmalıdır.
- Yıl sonu raporu ve ilgili dokümanları, ekleri, performans hedeflerine ilişkin bilgileri ve performans sonuçlarını da göstermeli, hedef ve gerçekleştirmeler karşılaştırmalı olarak görülmelidir.

- Ayrıca bir önceki yılın gelir ve gider bilgileri de karşılaştırmalı olarak sağlanmalıdır.
- Harcamalar toplam olarak, kurumsal ayırım itibarıyla verilmeli, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya ilişkin ek bilgiler de sunulmalıdır. Gelirler, kullanıcı katkı payları da dahil olmak üzere açıkça gösterilmelidir.
- Yıl sonu raporu, hükümetin mali sorumluluk ve varlıkları hakkında kapsamlı bir tartışmayı içermelidir. Tüm yükümlülükler ve varlıklar görülmelidir.

Seçim Öncesi Raporu;

- Seçim öncesi raporu, devletin seçimden önceki mali durumu hakkında genel bir fikir verir. Bu bilgiler seçim öncesinde kamuoyu tartışmalarını teşvik eder. Bu rapor seçimden iki hafta öncesinde yayımlanmalıdır. Rapor altı aylık raporun içerdiği bilgilerle aynı olmalıdır.

Uzun Dönemli Rapor;

- Uzun dönemli rapor, mevcut hükümet politikalarının uzun dönem itibarıyla geçerliliğini, gelişimini değerlendirir. Bu rapor, her beş yılda bir veya gelir ve harcama programlarında önemli değişiklikler olduğunda yayımlanmalıdır.
- Uzun dönemli rapor, demografik değişikliklerin bütçedeki etkilerini değerlendirmelidir. Örneğin nüfusun yaşla ilgili gelişmelerini ve diğer uzun dönemli (10-40yıllık) gelişmeleri de kapsamalıdır.
- Rapordaki projeksiyonların varsayımları açık ve anlaşılır bir şekilde yapılmalı ve gösterilmelidir.

1.2.2.2. Özel Açıklamalar

İktisadi Varsayımlar;

- Bütçedeki iktisadi varsayımların tahminlerinden sapmalar, hükümetin temel mali riskidir.

- Rapordaki tüm iktisadi varsayımlar açıkça gösterilmelidir. Bunlar GSMH'daki artış, GSMH'daki artışın kompozisyonu, işsizlik oranı, işsizlik, cari hesaplar, enflasyon, faiz oranı vb. para politikasına ilişkin verilerdir.
- Bütçedeki iktisadi varsayımların yaratacağı değişiklikler üzerine duyarlılık analizi yapılmalıdır.
- Alternatif iktisadi senaryoların bütçe üzerindeki etkilerinin değerlendirmesi, analizi yapılmalıdır.

Vergi Harcamaları;

- Vergi harcamalarının tahmini yükü ek bir bilgi olarak bütçede yer almalıdır. Vergi harcamalarına ilişkin tartışmalar, genel harcama tartışmaları ile bağlantılı olmalıdır.

Mali Yükümlülükler ve Mali Varlıklar;

- Mali yükümlülükler ve mali varlıklar bütçede yer almalıdır ve yıl sonu raporu ile altı aylık raporlarda gösterilmelidir. Aylık borçlanma durumu aylık raporlarda veya eklerinde yer almalıdır.
- Borç, borcun miktarı, cinsi, vadesi, sabit ya da değişken faizli olması, dönüştürülebilir olması gibi çeşitli kriterlere göre sınıflandırılmalıdır.
- Mali varlıklar başlıca türlerine göre, nakit, para piyasalarındaki değerli kağıtlar, yatırım araçları, borç avansları şeklinde sınıflandırılmalıdır. Yatırımlar tek tek gösterilmelidir. Finansal varlıklar piyasa değerleri ile gösterilmelidir.
- Borç yönetimi araçları, örneğin swap ya da ileriye dönük anlaşmalar açıklanmalıdır.
- Bütçede, duyarlılık analizi yapılarak, faiz oranlarının, döviz kurlarındaki değişmelerin finansal maliyet üzerindeki etkileri görülmelidir.

Sabit Varlıklar;

- Sabit varlıkların tümü örneğin gayrimenkuller ve araçlar açıklanmalıdır.
- Gayri menkuller ve tüm sabit değerler tahakkuk bazlı muhasebe ve bütçe sistemi ile gösterilmelidir. Bunun için uygun amortizasyon değerlendirme hesap çizelgesine sahip olunmak gerekmektedir. Amortizasyon metotları tam olarak gösterilmelidir.
- Eğer tahakkuk bazlı sistem mevcut değilse varlıkların değerleri bütçede, altı aylık ve yıl sonu raporlarda gösterilmelidir

Çalışanların Emekli Aylıklarına İlişkin Yükümlülükler;

- Emeklilik ödemelerinin mali yükü bütçede, altı aylık ve yıl sonu raporlarda gösterilmelidir. Temel aktüeryal varsayımlar açıklanmalı ve emeklilik ödemelerine ilişkin kullanılan mali varlıklar piyasa değeriyle gösterilmelidir.

Gelecekteki Yükümlülükler;

- Gelecekteki yükümlülükler, gelecekte olması mümkün durumlarda bütçeden ödeneceklerdir. Örneğin, devlet borç garantileri, devletin sigorta programları, devletten talep edilmesi mümkün dava konusu ödemelerdir.
- Mümkün ise gelecekteki yükümlülükler türlerine göre geçmişteki örnekleriyle sınıflandırılmalı ve değerleri gösterilmelidir. Bütçede ve altı aylık raporlarda ve yıllık raporlarda gösterilmelidir.

1.2.2.3. Tutarlılık, Kontrol Ve Muhasebeleştirme

Muhasebe Yöntemleri;

- Raporlarda ilgili tüm muhasebe yöntemlerinin özetleri yer almalıdır. Raporların hazırlanması esnasında, kullanılan yöntemlerin örneğin nakit ya da tahakkuk bazlı yöntemlerin tanımları açıklanmalı ve muhasebe uygulamalarındaki sapmalar belirtilmelidir.

- Mali raporların tümünde aynı muhasebe yöntemleri kullanılmalıdır.
- Muhasebe yöntemlerini değiştirmek gerekiyse, bu değişikliğin gereği ve nedenleri tam olarak açıklanmalıdır. Önceki rapor dönemlerinde kullanılan muhasebe yöntemleri yeni yöntemle karşılaştırma yapmaya olanak verecek şekilde düzeltilmelidir.

Sistemler ve Sorumluluk;

- İçsel mali kontrol ve denetim sistemi raporları verilen bilgilerin tutarlılığından sorumlu olmalıdır.
- Her raporda raporun, Maliye Bakanı ve üst yönetim personeli tarafından hazırlandığı ve sorumlu oldukları şeklinde ifadenin yer alması gereklidir. Bakan, raporda tüm hükümet program kararlarının etkisinin yer aldığını doğrulamalıdır. Maliye Bakanlığı sorumlu üst yöneticileri de raporların hazırlanmasında profesyonel uygulamaların, kararların gerçekleştirildiğini doğrulamalıdır.

Denetim;

- Yıl sonu raporları, genel kabul görmüş denetim uygulamalarına uygun olarak Üst Denetim Kurumu tarafından denetlenmelidir.
- Üst Denetim Kurumu tarafından hazırlanan denetim raporları parlamento tarafından incelenmelidir.

Kamu Denetimi ve Parlamento Denetimi;

- Parlamento, gerekli gördüğü mali raporları etkin olarak denetleme fırsatına ve olanaklarına sahip olmalıdır.
- Bu rehberde sözü edilen mali raporlar, kamuya çeşitli vasıtalarla açıklanmalıdır. Tüm raporlar internette kamuya sunulmalıdır.

- Mali raporlarda belirtilen kamu sözleşmelerinin mali yılın başında geçerlilik süreleri belirtilmelidir. Maliye Bakanlığı bütçenin vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları için anlaşılır olmasını sağlamaktan sorumlu olmalıdır.

1.3. Dünya Bankası'nın (World Bank-WB) Mali Saydamlıkla İlgili Çalışmaları

Gelişmekte olan ülkelere, kamu yatırımlarını desteklemek ve yoksulluğu azaltmak amacıyla kredi veren uluslararası bir kuruluş olan Dünya Bankası, kamu mali yönetiminde etkinlik ve saydamlığı arttırmak amacıyla 1998 yılında “**İyi Bir Bütçeleme ve Mali Yönetimin Temel İlkeleri**”ni geliştirmiştir. Bu ilkelere kısaca bakılacak olursa;⁶⁰

Bütçede Kapsam ve Disiplin: Devlet bütçesi, hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak yapıda olmalıdır. Ekonomik ve mali problemlerin teşhis edilebilmesi, ilgili bağlantıların kurulabilmesi, kurumsal engellerin anlaşılabilmesi ve gerekli müdahalelerin yapılabilmesi için mevcut mali yönetim sisteminin, bütün mali işlemleri kapsayan bir yapıda olması gerekmektedir.

Yasal Olma (Meşruiyet) : Bütçe uygulamasında karar alıcı konumunda bulunan görevlilerin hem bütçe süreci hem de bu sürecin dışında oluşan mali politika ve ilkelere uymaları ve onları gerçekleştirmeye çalışmaları zorunludur.

Esneklik : Hizmetin üretilmesi sürecinde, yöneticilerin, yönetsel kararlar üzerinde, bakanların da programlar üzerinde belirleyici olma gücüne sahip olmaları gereklidir. Verilen bu yetki saydamlık ve sorumlulukla birlikte yürütülmeli ve uygulama süreci güçlü bir stratejiye sahip olmalıdır.

Öngörülebilirlik : Kamusal politika ve programların etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi açısından, tahmin edilebilirlik düzeyi önemli bir faktör olarak dikkati çekmektedir. Bu anlamda kısa dönem ve uzun dönem arasındaki dengeye özellikle dikkat etmek gerekir. Mali politikalar gerekli kaynakların sürekliliği konusunda emin

⁶⁰ CANSIZ, a.g.t., s.60-62

olmak durumundadır. Bu nedenle programların geliştirilmesi ve değerlendirilmesinde, orta vadeli bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır.

Değerlendirilebilirlik : Politika geliştirilmesinde ve hizmetlerin sağlanmasında rekabetin varlığı önemlidir. Bu durum mevcut politikaların incelenerek değerlendirmeye tabi tutulmasını ve kuruluş performanslarının sürekli bir şekilde artmasını sağlayabilir.

Doğruluk : Bütçe tahminlerinde kullanılan gelir ve gider rakamlarının, güvenilir ve samimi olması gerekmektedir. Yanlı projeksiyon yapmanın hem teknik hem de politik maliyetleri olabilir. Bu şekilde yapılan yanlış tahminler stratejik önceliklerin oluşturulmasına, öncelikli projelerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına engel olabilir.

Bilgi : İyi ve doğru, bir kamusal karar alma sürecinin olabilmesi bilgi düzeyine bağlıdır. Bu nedenle, maliyet rakamları, çıktılar ve sonuçlara ilişkin tam, doğru ve zamanlı bilgi çok önemlidir.

Saydamlık ve Mali Sorumluluk : Kamusal kararlara ulaşılabilir, açık ve geniş bir topluluğa hitap edebilir olmalıdır. Saydamlık, aynı zamanda, karar alıcıların herhangi bir karar almadan önce gerekli olan bütün bilgiye ulaşabilmesini de kapsamaktadır. Karar alıcılar, kendilerine sağlanan yetkinin kullanılmasından mutlaka sorumlu olmalıdırlar.

1.4. Birleşmiş Milletlerin (United Nations-UN) Mali Saydamlıkla İlgili Çalışmaları

Uluslararası bir çok kuruluşun ve gelişmiş pek çok ülkenin üzerinde önemle durduğu konuların başında özellikle son yıllarda etik kurallar adı verilen kamu kesimi için davranış kurallarının belirlenmesi konusunda Birleşmiş Milletler 12.Aralık.1996 tarihinde “**Kamu Görevlilerinin Uluslararası Davranış Kuralları**” adı ile bir karar almıştır. Bu kararın asıl gerekçesi kamu çalışanlarının görevlerini yerine getirirken belli standartlara göre davranmasını sağlamak ve bu sayede kamu kaynaklarının

kullanılmasında sorumluluk mekanizmalarının geliştirilmeye çalışılmak istenmesidir. Kararda şu noktalara dikkat çekilmektedir⁶¹:

- Kamu görevlisinin davranış kuralı kamu yararı ilkesi doğrultusunda olmalıdır.
- Kamu görevlileri görevlerinde çıkar çelişkisi içinde olmamalıdır.
- Kamu görevlileri kamu hizmetinin yönünü etkileyebilecek bir hediye ya da yönlendirmeye konu olmamalıdır.
- Kamu görevlileri sahip oldukları bilginin gizlilik derecesine uygun davranmalıdır. Kamu görevlilerinin siyaset ve siyasetçi ile olan ilişkisi tarafsızlığına gölge düşürecek nitelikte olmamalıdır.

Çalışmalarını daha çok yolsuzluk üzerine yoğunlaştıran Birleşmiş Milletler, yolsuzluğun önlenmesine, dolayısıyla saydamlığın sağlanmasına yönelik olarak bir dizi sözleşme yayınlamıştır. Bu sözleşmeler;

- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (United Nations Convention Against Corruption)
- Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları (Action Against Corruption: International Code of Conduct for Officials)
- Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadelede Birleşmiş Milletler Deklarasyonu (Declaration Action Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions)
- Prensipler Bildirisi (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power)
- Yolsuzluğa Karşı Global Program: Eylem Planı (Global Programme Against Corruption: An Outline for Action)

⁶¹ Prof.Dr.Eser KARAKAŞ, Dünyada Kamu Mali Yönetimi ve Şeffaflık, 15.Maliye Sempozyumu, Antalya/2000

1.5.Uluslararası Saydamlık Örgütünün (Transparency International-TI)⁶² Çalışmaları

1993 yılında Berlin’de kurulmuş olan uluslararası bir sivil toplum örgütüdür. 70’den fazla ülkede faaliyet göstermektedir. Berlin’deki sekreteryaya uluslararası saydamlık hareketini koordine etmekte ve desteklemektedir. Ayrıca Londra’da bir araştırma bölümü vardır.

Yaklaşık 90 ülkede Uluslararası Saydamlık Örgütünün temsilcileri konumunda olan ve temel amacı yolsuzluklarla mücadele ve saydamlığın geliştirilmesi olan sivil toplum kuruluşu saydamlık hareketinin ana çatısını oluşturmaktadır. Bu örgütler ülkelerinin özelliklerini de dikkate alarak yolsuzluklarla mücadelede yeni stratejiler geliştirmekte ve ülkelerindeki gelişmeleri gözlem altında tutmaktadırlar. Ülke bölümleri mali açıdan olsun, kurumsal açıdan olsun Berlin’deki merkezden tamamıyla müstakildir, ancak merkezin temel ilkelerini faaliyetlerinde göz önünde bulundururlar. Ülke bölümleri aynı şekilde hükümet ve iş çevrelerine karşı da bağımsızlıklarını korurlar.

Uluslararası alanda, yolsuzluğun nedenlerini araştıran, buna yönelik reformlar hazırlayan örgüt, çok yönlü sözleşmelerin hazırlanmasına öncülük eder ve hükümetlerin, kurumların ve sivil toplum kuruluşlarının uygulamalarını izler. Örgüt bünyesinde ulusal düzeyde faaliyet gösteren kuruluşlarda hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın artırılması amacıyla temel kamu ve özel sektör kuruluşlarını izler ve gerekli değişiklikleri önerir.⁶³

Yolsuzlukla mücadelenin uzun vadeli bir çalışmayı gerektirdiğini kabul eden Örgütün saydamlıkla ilgili olarak düzenlediği iki önemli konferanstan ve burada alınan kararlardan kısaca bahsetmek gerekir.

11.Eylül.1997 tarihinde Peru’nun Lima kentinde düzenlenen ve 93 ülkeden resmi ve sivil çeşitli kuruluşların katıldığı konferansta alınan ve “Lima Deklarasyonu” olarak bilinen kararlarda özetle; yolsuzlukla mücadelenin uzun soluklu ve hiç bitmeyen bir eylem olduğu, ulusal düzeydeki önlemler kadar uluslararası eylemlerin de hayati

⁶² <http://www.transparency.org> internet adresinden ulaşılabilir.

⁶³ <http://www.bmdr.org.tr/Uluslararasıorgutler.htm>, internet adresinden yararlanılmıştır.Er.Tar.04.03.2007

öneme sahip olduğu, uluslararası muhasebe standartlarının geliştirilerek tüm mali işlemlerin kaydedilmesi, kayıt dışı ve gizli hesapların kaldırılması, kamu hesaplarının halka açık tutularak hükümetlerin her türlü işlemlerinde saydam ve hesap verebilir şekilde hareket etmeleri, hükümetlerin sivil toplum ve özel sektörle işbirliği çerçevesinde hareket ederek kamu alımlarında saydamlık, doğruluk ve rekabet ilkelerine göre hareket etmeleri gibi hususlar tavsiye edilmektedir.

Ekim 1999'da Güney Afrika'nın Durban kentinde düzenlenen konferansta da Lima Deklarasyonundan sonra yaşanan gelişmeler de dikkate alınarak yolsuzluk bağlamında saydamlıkla ilgili olarak;⁶⁴

- Başta kamu alımları olmak üzere bütün alanlarda saydamlığın artırılması,
- Yolsuzluk olaylarını bildiren sorumlu vatandaşları güvence altına almak için kurum, kanun ve uygulamaların desteklenmesi,
- Daha fazla hesap verme sorumluluğunu gerektiren yaklaşımların desteklenmesi, gerektiği hususları vurgulanmıştır.

Örgütün yukarıda sayılan çalışmalar dışında da çeşitli çalışmaları mevcuttur. Bunlar arasında her yıl yayınladıkları “Yolsuzluk Algılama Endeksi” ve “Rüşvet Ödeyen Ülkeler Endeksi”, “Global Yolsuzluk Raporları” üretilmesi gibi çalışmaları sayabiliriz.

Ülkemizde de Uluslararası Saydamlık Örgütü ile bağlantılı olarak Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği (TSHD) adında bir sivil toplum örgütü 1996 yılında kurularak 1998 yılından itibaren de TI ile birlikte bu alanda çalışmalar yapmaktadır. TSHD'nin ülkemizde ve diğer ülkelerde “toplumsal saydamlık” konusundaki gelişmeleri yakından izleyerek toplumsal saydamlığın gerçekleşmesi için gerekli siyasal, ekonomik, idari ve ahlaki önlemleri araştırıp, bulduğu çözüm önerilerini toplumda tartışılmasını sağlayacağı belirtilerek⁶⁵, saydam toplumun temel koşullarının “özgür birey”, “demokratik sistem” ve “hukuk devleti” olduğu vurgulanmaktadır.

⁶⁴ Mehmet Alpertungu AVCI, Türkiye’de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi, Uludağ Üniv.S.B.E.Maliye A.B.D. Yüksek Lisans Tezi, Bursa/2005,s.159-160

⁶⁵ <http://www.saydamlık.org> internet adresinden ulaşılabilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIĞIN ÜLKEMİZDEKİ GELİŞİMİ İLE YAPISAL REFORMLAR VE IMF STANDARLARI AÇISINDAN GENEL BİR DEĞERLENDİRME

1.MALİ SAYDAMLIĞIN ÜLKEMİZDEKİ GELİŞİMİ

Mali saydamlık kavramı ülkemizde daha çok dış etkenler yoluyla gündeme gelen bir konu olmakla beraber, 1995 yılında Dünya Bankası'nın desteği ile yürütülen Kamu Mali Yönetim Projesi gibi bazı projeler vasıtasıyla bürokraside saydamlık konusunda bir birikim oluşmasına yol açmış ve saydamlık kavramının önemi yavaş yavaş anlaşılmaya başlanmıştır. Bu proje ile beraber uluslararası alanda yaşanan krizlerin Türkiye'yi etkilemesi ve bu çerçevede 1999 yılından itibaren IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları saydamlık konusunu daha çok konuşulur hale getirmiş ve entelektüel düzeyde bu konuda görüşler ortaya atılmaya başlamıştır.

Bunun dışında toplumsal olarak kaynakların kötü ve hatta şahsi menfaatler için kullanıldığı, yolsuzlukların arttığı iddiaları da saydamlığı önemli hale getirmeye başlamıştır. Vatandaşın devlete ve onu yönetenlere karşı güveni azalmış, doğruyu yanlış bulmak zorlaşmıştır. Yine ülkemizde yaşanan mali krizler de mali yönetim konusunda bir şeyler yapılması gerektiği fikrini vatandaşlarda oluşturmaya başlamıştır.

Genel havanın dışında AB'ne entegrasyon sürecinde AB'nin fonların kullanımı konusunda saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması ve dolayısıyla yolsuzluğun kabul edilebilir standartlara indirilmesine verdiği özel önem AB ile adaylık sürecinde bulunan tüm ülkeleri bu konularda uluslararası standartlarda düzenlemeler yapma zorunluluğuna itmiştir.

1.1.Uluslararası Para Fonu (IMF) İle Yapılan Anlaşmalar Ve Niyet Mektupları⁶⁶

27.Aralık.1945 tarihinde uluslararası parasal işbirliği ve döviz kuru istikrarını desteklemek, ekonomik büyüme ve yüksek istihdamı teşvik etmek ve üye ülkelerin ödemeler dengesi finansmanında karşılaştıkları sorunların aşılması amacıyla kurulmuş bulunan Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Türkiye arasında yapılan 17, 18 ve 19 ncü Stand-By Düzenlemeleri kapsamında “Yapısal Reformlar” ve “Mali Saydamlık” konusunda verilen taahhütler çerçevesinde sürdürülen çalışmalar ülkemizde son yıllarda mali alanda yaşanan bir çok gelişmenin de alt yapısını oluşturmaktadır. IMF ile yapılan görüşmeleri daha iyi anlamak için bazı kavramları açıklamak yararlı olacaktır.

IMF, üye ülkelerin ekonomi yönetimlerine yol gösterici olmak ve uluslararası finansal sistem üzerindeki gözetim görevini yerine getirmek amacıyla her bir üye ülkenin ekonomik gelişmelerine ilişkin olarak (genellikle yılda bir kere) ayrıntılı gözden geçirme çalışmalarında bulunmaktadır. Söz konusu çalışmalar, IMF Kuruluş Anlaşmasının 4 üncü maddesi kapsamında gerçekleştirildiğinden “**Madde IV Görüşmeleri**” olarak da adlandırılmaktadır. Madde IV Görüşmeleri çerçevesinde ülkelerin orta ve uzun vadeli ekonomi politikaları değerlendirilmektedir.

Ülkelerin dış ödemelerini dengelemek ve sürdürülebilir ekonomik büyüme koşullarını sağlamak için bazı ekonomik uyum politikalarını uygulamaya koyması gerekebilir. Bu koşullar altında ödemeler dengesi problemlerinin çözümüne ve sürdürülebilir büyüme ile parasal ve finansal istikrarı tesis etmeye yönelik bir dizi hedef ve politikalar üye ülkeler tarafından IMF Başkanı’na hitaben yazılan **Niyet Mektuplarında** (Stand-by ve Ek Rezerv İmkanı düzenlemeleri için) belirtilir. Niyet Mektupları bir anlaşma metni ya da müeyyideler içeren bir sözleşme değildir. Dolayısıyla ülkeleri hukuki yükümlülük altına sokmamaktadır. Niyet Mektupları hükümetleri izleyecekleri politikaları IMF ile ilişkileri yürütmekten sorumlu yetkililer (genellikle bir Bakan ve Merkez Bankası Başkanı) aracılığıyla IMF İcra Direktörleri Kurulu’na ilettikleri metinlerdir. Söz konusu politikalar adı geçen Kurulca değerlendirilerek IMF’nin mali desteği konusunda bir karar verilir.

⁶⁶ Bu bölümde verilen bilgiler için www.hazine.gov.tr adresindeki bilgilerden yararlanılmıştır.

IMF kaynaklarının üye ülkelerce kullanımına yönelik olarak, ülke ihtiyaçlarının çeşitlilik arz eden yapıları gereği bir çok farklı mekanizma ve araç geliştirilmiştir. Süre, geri ödeme dönemi ve borç verme şartları izlenecek programa göre değişiklik arz etmektedir. **Stand-by Düzenlemeleri** IMF kredi politikalarının çekirdeğini oluşturur. stand-by düzenlemesi, en sık kullanılan Fon mekanizmalarından biridir. Genellikle 1-3 yıllık bir süreyi kapsayan stand-by düzenlemelerinde, IMF kaynaklarının kullanımı belirli şartlara bağlanmıştır. Kredi kullanan ülke, IMF İcra Direktörleri Kurulu'na sunduğu Niyet Mektubunda ödemeler dengesi problemlerini makul bir süre içerisinde düzeltmeyi amaçlayan politikaları uygulayacağını taahhüt eder. Böylelikle, IMF kaynaklarını kullanan ülkelerin, ekonomilerindeki yapısal sorunları çözerek borçlarını ödeme kapasitelerini artırmalarının sağlanması amaçlanmaktadır. Stand-by düzenlemeleri sadece gelişmekte olan ülkelerin kullandığı bir mekanizma olmayıp, bir çok sanayileşmiş ülke de geçmişte bu mekanizma ile Fon kaynaklarından yararlanmıştır.⁶⁷ Bu bağlamda IMF ye verilen niyet mektuplarına değinmek yaşanan süreci anlamada bizlere yardımcı olacaktır.

1.1.1. 17 nci Stand-By Düzenlemeleri Çerçevesinde Verilen Niyet Mektupları

IMFye bu dönemde (09.12.1999-20.11.2001 arası) toplam olarak 9 adet Niyet Mektubu verilmiştir. Bu dönemde verilen Niyet Mektuplarında ağırlıklı olarak enflasyonla mücadele, büyüme ve toplumun bütün kesimleri için daha iyi yaşam standardı beklentilerini artırmak gibi hedefler ortaya konmuş ve bunu sağlamanın üç temel unsuru olarak;

- Kamu sektörü temel fazlasının mümkün olduğunca yüksek tutulması,
- Yapısal reformlar,
- Tutarlı gelir politikaları ile desteklenmiş sıkı döviz kuru taahhütleri sayılmıştır.

17 nci Stand-By Düzenlemeleri Çerçevesinde Verilen Niyet Mektuplarını konumuzu ilgilendiren bölümler açısından değerlendirirsek;

⁶⁷ Bu kısımda verilen bilgiler için http://www.hazine.gov.tr/imf_sss.htm internet adresinden yararlanılmıştır. Erişim Tarihi 15.01.2007

Yapısal reformlar konusunda bütçe uyum politikalarının orta vadede sürdürülebilir hale getirilmesi, kamu sektörü borcuna ilişkin faiz ödemeleri yükünün azaltılması, şeffaflık ve ekonomik etkinliğin artırılması ve kamu sektörünün gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerinin azaltılması amaçlanmış ve tüm bunların düşük enflasyon ortamında yüksek büyümenin sürdürülebilmesi için gerekli ortamın sağlanması konusunda gerekli olduğu belirtilmiştir.

Kamu mali kesimindeki yapısal reformları, kamu finansmanını kuvvetlendirmeyi, orta vadede topluma daha iyi hizmet sunmayı, vergi yükündeki eşitsizliği gidermeyi ve kamu harcamalarındaki israfı azaltmayı hedefleyeceği, bu yapısal reformlar içinde yer alan kamu mali yönetimi ve şeffaflık kriterinin (structural benchmarks) ise hükümetin istikrar programının anahtarı olduğu vurgulanmıştır. Bu amaçla bütçe hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün kuvvetlendirilmesi, bütçe işlemlerinin şeffaflığının ve güvenilirliğinin artırılması, vergi sisteminin ve idaresinin iyileştirilmesi için önemli değişiklikler gerekeceği belirtilmiştir.

Bu çerçevede başlangıçta 61 bütçe fonunun 2001 Haziran ayına kadar kapatılması öngörülmüştür. Daha sonra bütçe dışı fonların ise faaliyet alanları ile kuruluş amaçları aynı doğrultuda çalışmayanların belirlenmesi amacıyla IMF uzmanları ile bir çalışma yapılmış ve kaldırılması gereken bütçe dışı fonların listesi üzerinde bir anlaşmaya varılmıştır. Bu doğrultuda bütçe birliğinin sağlanması ve şeffaflığın artırılması açısından önünde önemli bir engel olan bütçe içi ve bütçe dışı fonların ortadan kaldırılması ve bütçe içi ve bütçe dışında yeni fonlar oluşturulmaması prensibi benimsenmiştir. Yapılan düzenlemeler sonucu 01.01.2002 tarihi itibarıyla toplam 69 fonun tasfiyesi tamamlanarak, 2002 yılı bütçesinde Dünya Bankası destekleme kredilerinin kullanılmasında yararlanılan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) hariç (Bu fonun da Dünya Bankası'nın Tarım Reformu Uygulama Projesinin üç yıl içinde sona ermesiyle kapatılması öngörülmüştür.) herhangi bir bütçe içi fon yer almamıştır. Bütçe dışı fonlarda ise Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayiini Destekleme Fonu, Tanıtım Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu hariç diğer bütçe dışı fonlar kapatılmıştır. Bu sayede mali disiplini bozan ve şeffaflığı olumsuz yönde etkileyen fonların kaldırılmasına ilişkin yapısal reform bu dönemde gerçekleştirilmiştir.

Bütçe işlemlerinin şeffaflığına yönelik bir diğer yapısal kriter olan devlet garantileri ile tüm ihtiyari yükümlülüklerin stoğunun çıkarılarak bunun kamuoyuna duyurulması kararı sonrasında 2001 yılı Bütçe Kanunu'na 2001 yılında verilecek yeni garantiler için açık limitler konulmuş ve verilen garantilerin kamu hesaplarına kaydedilmesine yönelik bir sistemin kurulması kararlaştırılmıştır.

Görev zararları ile ilgili olarak 2001 yılında 4684 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 4603 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak kamu bankalarına bütçeye ödenek koymadan bir takım görevler verilmesi uygulamasına son verilmiştir.

17 nci Stand-By Düzenlemesi çerçevesinde 1999 yılında oluşturulan ve bir çok sanayileşmiş ve gelişmekte olan piyasa ekonomilerinin kapsamına alındığı uygulama ile Nisan ayında, IMF tarafından ülkemizde kamu mali yönetiminde şeffaflık incelemesi gerçekleştirilmiş ve buna ilişkin rapor 2000 yılı Temmuz ayında yayınlanmıştır. İlgili bölümlerde daha ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz bu rapor ülkemizde saydamlık konusunda yapılan bir çok çalışmaya temel teşkil etmektedir.

Bu dönemde yapılan en önemli çalışmalardan biri ise “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” çerçevesinde kurulan “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu” tarafından gerçekleştirilmiştir. Çeşitli kesimlerden (bürokrasi, akademisyen ve sivil toplum örgütleri) konunun uzmanı 50'ye yakın katılımcının katkısı ile hazırlanan bu rapor ülkemizde kamu harcama sisteminin sorunlarını ve bunların mali saydamlığa etkilerini sistematik bir şekilde inceleyen ve çözüm önerileri sunan bir rapor olması nedeniyle yapılan bir çok düzenlemeye temel oluşturmuştur. Ayrıca hazırlanan bu rapor bir çok kesimin katılımını sağlaması nedeniyle de kamuoyunun dikkatini çekmiş ve pek çok sivil inisiyatif bu rapor kapsamında çalışmalarını yoğunlaştırmıştır. IMF tarafından “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) temelinde hazırlanan “Türkiye-Mali Saydamlık ve Seçilmiş Kamu Harcama Yönetimi Konularının Gözden Geçirilmesi Raporu” (IMF Turkey-Review of Fiscal Transparency and Selected Public Expenditure Management Issues) ile Dünya Bankası'na 2001 yılı Ağustos ayında yayınlanan “Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi” raporu (Turkey, Public Expenditure and Institutional

Review-Reforming Budgetary Institutions for Effective Government-PEIR) esas olarak bahsettiğimiz Özel İhtisas Komisyon Raporunu çalışmalarında kendilerine rehber olarak almışlar ve yine bu raporların hazırlanmasında komisyonda görev alan bir çok üye bu çalışmalarda da önemli katkı sağlamışlardır.⁶⁸

31 Temmuz 2001 tarihli niyet mektubunda da saydamlığı sağlamak üzere çabaların hızlandırılacağı belirtilerek, saydamlığı artırma kapsamında ilgili kuruluşlara bir genelge gönderildiği ve bunun tüm bu kuruluşların katkısını ve katılımını sağlamasını amaçladığı dile getirilmiştir.

Kamu sektörü için açık borçlanma kuralları ve limitleri ortaya koyan ve Hazine'nin devirli ve borç garantilerinin de içinde yer aldığı yarı bütçesel faaliyetlerin bütçe kapsamına alınması ve bu sayede bütçe kapsamının genişletilmesine ilişkin bir düzenleme yapılması kararı yine bu dönemde alınmış ve buna ilişkin olarak da 28 Mart 2002 tarihinde 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkarılarak bu konudaki dağınıklık giderilerek, kamu borç sistemi tek bir yasada toplanmış ve mali disiplinin sağlanmasında önemli bir adım daha atılmıştır.

Dünya Bankasının desteği ile yürütülen “Kamu Mali Yönetimi Projesi” çerçevesinde çalışmaları başlatılan “tahakkuk esaslı muhasebe” sistemi ve “web tabanlı saymanlık otomasyon projesi” (SAY2000İ Projesi) ile paralel taahhütler bu dönem niyet mektuplarında da yer almış ve 18 Aralık 2000 tarihli niyet mektubunun 42. maddesinde “2001 ortasına kadar devlet birimlerindeki harcama ve maliyetlerin daha iyi takip edilmesini sağlayacak bilgisayarlı muhasebe sistemi uygulamasının tamamlanacağı, uluslararası standartlara uygun yeni bir bütçe sınıflandırmasına (GFS) gidileceği ve tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçilmesi için çalışmaların başlatılacağı” belirtilerek karar vericilere uluslararası standartta veri üreten ve ülkenin mevcut mali profilini güncel verilerle ortaya koyabilen bir yapı bu dönemde önemli aşamalarını tamamlamış bulunmaktadır. Yeni bütçe kodlamasının getirdiği önemli yenilikler, detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorumlularının tespitine imkan vermesi, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi ve ölçmeye ve analize elverişli olması

⁶⁸ M.Ferhat EMİL, H.Hakan YILMAZ, Mali Saydamlık İzleme Raporu, Şubat/2004, TESEV Yayınları

olarak sıralanabilir. Bu özellikleri ve özellikle de analize elverişli istatistiki veriler üretmeye imkan vermesi nedenleriyle yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak adlandırılmıştır.⁶⁹ 1998 yılında IMF ile yapılan çalışmalarla GFS (Government Financial Statistics) standartlarında hazırlanan yeni bütçe kod yapısı bazı pilot uygulamalardan sonra GFS'deki değişiklikler ve Avrupa Birliğinde uygulanan ESA'95 (European System of Integrated Economic Accounts) standardına uygun hale getirilmiş ve 2004 yılı bütçesinde önce konsolide bütçeye dahil kurumlarda daha sonra kamu kurumlarının hemen tamamında uygulanır hale gelmiştir. Analitik Bütçe Sınıflandırmasıyla, genel devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşların mali planlarının ve mali raporlarının uluslararası standartlara uygunluğu sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilmesi, performans esaslı bütçelemeye temel teşkil edebilmesi ve mali yapıda saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmektedir.

3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubunun 29. maddesinde “kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasının hedeflendiği” belirtilerek, ihale mevzuatımızın AB ihale mevzuatı ve uluslararası uygulamalar ile uyumlu hale getirilmesi amacıyla Birleşmiş Milletler Standartları (UNCITRAL) ile uyumlu bir kamu ihale kanununun 15 Ekim 2001 tarihine kadar parlamentoya sunulacağı taahhüt edilmiş, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 04.01.2002 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş ve 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

17.Stand-By Düzenlemeleri çerçevesinde sunulan 20 Kasım 2001 tarihli son niyet mektubunda göze çarpan en önemli unsur bu mektubun 28. maddesinde dile getirilen “Kamu Maliyesi Yönetimi ve İç Kontrol Yasası”nın 2002 yılı ortasına kadar Meclise sunulacağı taahhüdüdür ki, bu kanun o tarihlerde Meclise sunulmakla beraber seçimler nedeni ile gündeme alınamayan ve daha sonra yeniden ele alınarak nihayet 2003 yılı Aralık ayında yasalaşan ve Türk Mali Sisteminin en önemli yapısal reformlarından birisi olan 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”dur.

Yukarıda saydamlık ve buna bağlı olarak yapısal reformlar konusunda önemli gördüğümüz bazı niyet ve düzenlemeler bize bu dönemde mali saydamlık ve kamu mali yönetiminin güçlendirilmesi konusunda yoğun bir çalışma içine girildiğini

⁶⁹ <http://www.bumko.gov.tr/proje/ABS/abs giris.htm>, 26.01.2007

göstermektedir. Şüphesiz ki bu durumun oluşmasında yaşanan mali krizler ve uluslararası alanda yaşanan gelişmelerin önemli etkisi olmuştur.

1.1.2. 18 inci Stand-By Düzenlemeleri Çerçevesinde Verilen Niyet Mektupları

IMF ile yapılan 18 inci stand-by düzenlemeleri çerçevesinde 18.Ocak.2002/15.Temmuz.2004 tarihleri arasında toplam olarak 9 adet niyet mektubu verilmiştir. Esas itibarı ile bu dönemde bir önceki stand-by düzenlemeleri çerçevesinde verilen taahhütlerin gerçekleştirildiği bir dönem olarak görebiliriz. Ancak bununla beraber bu dönemde de birçok yapısal reformun alt yapısının oluşturulduğunu ve birçoğunun da yasal bir çerçeveye oturtulduğunu söylemek mümkündür.

18.Ocak.2002 tarihinde verilen niyet mektubu ile başlayan bu dönemi saydamlık boyutu ile değerlendirecek olursak program tüm mali kontrol mekanizmalarının güçlendirilerek maliye politikasının yasal çerçevesinin sağlam temellere oturtulmasının, kamu mali hesaplarının birleştirilmesi ve mali saydamlık reformlarının derinleştirilmesi yoluyla geliştirileceği hedefleri ile yola çıkılmış, daha sonra yabancı sermayeyi çekmeye yönelik tedbirler, yolsuzlukla mücadele, özel sektörün yönetişiminin ve kamuda şeffaflığın iyileştirilmesi ve yenilenmiş bir özelleştirme atağı üzerinde odaklanılması yeni hedefler olarak belirlenmiş ve taahhüt edilmiştir.

Bu dönemde verilen taahhütler çerçevesinde gerçekleştirilen en önemli düzenleme 2003 yılı Aralık ayında yasalaşan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 30.Temmuz.2003 tarihinde verilen niyet mektubunda, hazırlanmış kanun taslağı ile özetle, kamu mali yönetiminin kapsamlı bir yasal çerçeveye oturtulması amacıyla, bütçenin hazırlanması, yürütülmesi, muhasebe ve raporlama ile iç ve dış kontrolüne ilişkin kapsamlı bir çerçeve oluşturulduğu, döner sermayeler, bütçe-dışı fonlar, katma ve özel bütçelerin tek bir genel bütçe içerisinde bir araya getirildiği, Sayıştay'ın denetim kapsamının tüm kamu kesimini içine alacağı ve önceden kontrole ilişkin görevlerinin kaldırılarak bunun harcamacı kuruluşlara kaydırılacağı, devlet kuruluşlarının performansa yönelmesinin sağlanacağı, bir kereye mahsus politika girişimlerinin gerçekleştirilmesinin kısıtlandığı ve yeni kanun kapsamında Maliye Bakanlığı'na yeni bir takım görevler verildiği belirtilmiştir. Yine bu kanun ile tüm

düzenleyici kurulların mali ve idari özerkliklerini koruyarak bu kurulların Meclis'in gözetimine dahil olacağı ayrıca mali yönetimin iç denetim konusunda AB standartları seviyesine getirileceği vurgulanmaktadır. Anılan Kanun bu dönemde yasalaşmakla birlikte 2005 yılı Aralık ayında yapılan düzenleme ile (5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) önemli değişiklikler geçirmiş ve 01.01.2006 tarihinden itibaren de bütünüyle uygulanmaya başlanmıştır.

Bu dönem niyet mektuplarında önem verilen ve kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek amaçlarıyla 2004 yılı Mayıs ayında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çıkarılmış ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurularak bu alandaki faaliyetlerine başlamıştır.

Bütçe kapsamı içinde yer almayan ve kamu hizmeti gören kurumların bu faaliyetleri sırasında ortaya çıkan atıl kapasitenin ekonomiye kazandırılması ayrıca bu şekilde devlete ek bir gelir getirmesi amaçlarıyla oluşturulan döner sermayeli işletmeler zaman içerisinde bütçe dışına kaçmak amacıyla sayıları hızla çoğalmış genel bütçe veya katma bütçe içerisinde yapılabilecek bir çok faaliyet döner sermayeler içinde yürütülmüştür. 1998 yılı sonu itibarıyla sayıları 2985'i bulan döner sermayeli işletmeler bütçe disiplininin önemli sapmalara yol açması ve parlamentonun bütçe hakkını sınırlaması nedeniyle IMF ile yürütülen stand-by düzenlemelerinde bunların önemli bölümünün kaldırılması ve kalanlarında bütçe disiplini açısından 5018 sayılı kanun kapsamına alınması yapısal bir kriter olarak ele alınmış ve önceki dönemde başlayan kapatmalardan sonra kalan 1981 döner sermayeden 548 adetinin 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar kapatılması kararlaştırılmıştır. Yine bütçe disiplini bozan kalan bütçe dışı fonların şeffaflığının artırılmasına yönelik olarak bunların bütçelerinin Meclis tarafından onaylanmasına, hesaplarının dış denetime tabi olmasına ve söz konusu fonların hesaplarının konsolide bazda , konsolide bütçe hesaplarıyla birlikte aylık raporlanmasına olanak verecek şekilde gerekli düzenlemelerin yapılması kararı alınmıştır.

5.Nisan.2003 tarihli niyet mektubunda Vatandaşların Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu olarak bahsi geçen ve aynı zamanda AB uyum programları çerçevesinde de özel öneme haiz 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu verilen taahhütler çerçevesinde Ekim 2003 tarihinde TBMM’de kabul edilerek anılan kanunla öngörülen ve bu konudaki ihtilafları çözmek üzere de Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kurulmuştur. Yasanın Genel Gerekçesinde “Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir” denilmektedir. Hesap sorma açısından son derece önemli olan bilgi edinme hakkı yapısal reformlar ve katılımcı yönetim için vazgeçilmez bir unsur olarak görülmektedir.

Niyet mektuplarında belirtilen hususlardan birisi de Bakanlar Kurulunun şeffaflığın artırılması ve haksız kazanç sağlamaya yönelik faaliyetlerle mücadele edilmesini sağlayacak bir stratejiyi kabul etmesidir (yapısal kriter). Bu doğrultuda Bakanlar Kurulunca 12.01.2002 tarihinde “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” kabul edilmiş ve eylem planının uygulanabilmesi amacıyla çeşitli bakanlardan oluşan bir Komisyon ve sekreteryaya hizmetlerini yürütmek üzere bir Kurul oluşturulmuştur.. Bu eylem planında özetle, iş ve işlemlerin yeterince saydam olmamasının, hesap verme sorumluluğunun tam olarak işlememesinin nitelikli kamu hizmeti sunumunu engellediği ve yolsuzlukların artmasına neden olduğu vurgulanmakta ve toplum vicdanını rahatsız eden yolsuzluklarla etkin bir mücadele için, idarenin işleyişinde ve kaynakların dağılımında açıklık ve hesap verebilirliğin esas alınması, bu konudaki yasal ve idari boşlukların giderilmesi gerektiği belirtilmektedir.⁷⁰

Fonların tasfiyesinin ardından özel gelir-özel ödenek uygulamaları da tümüyle değerlendirilerek bunların bütçede yer alması sağlanmış ve bütçe birliği ilkesi yönünde önemli bir adım atılmış daha sonra 2004 yılı Temmuz ayında çıkarılan 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile hem bütçenin kapsamı

⁷⁰ 12.01.2002 tarih ve 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı.

genişletilmiş hem de başlangıç ödenekleri ile yıl sonu gerçekleşmeleri arasında oluşan büyük farklar giderilerek bütçe disiplininin sağlanmasında önemli bir adım daha atılmış oldu.

Bu dönemde ayrıca uluslararası standartlara uygun olarak Kamu İhale Kanunu ve bu kanunla birlikte Kamu İhale Sözleşme Kanunu çıkarılmış ve idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kanunun genel gerekçesinde, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap veremediği, uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kurumlarını kapsamadığı, Avrupa Birliği ve uluslararası ihale uygulamalarına paralellik göstermediği görüldüğünden bu konuda kapsamlı bir kanun hazırlanmasına ihtiyaç duyulduğndan bahsedilmiş ve bu kanunla saydamlık konusunda, kamu kaynaklarının kullanımında kamuoyunun bilgilendirilmesi amaçlanarak, sadece ihale öncesi değil ihale sonrasında da bütün sonuçların duyurulması, ihalelerin isteklilerin yanı sıra hazır bulunan herkes önünde açık olarak yapılması ve ihale dışı kalan veya teklifi uygun görülmeyen isteklilerin talep etmeleri halinde yazılı olarak gerekçelerin bildirilmesi öngörülmüştür. 04.01.2002 tarihinde kabul edilen bu kanun 01.01.2003 tarihinden itibaren uygulanmak üzere yürürlüğe konulmuş daha sonra bazı değişiklikler geçirmekle birlikte ihale sistemimiz esas olarak verilen taahhütler doğrultusunda, AB ve uluslararası standartlara uygun hale getirilmiştir.

Bu dönemde verilen taahhütler arasında TMSF, BDDK ve Merkez Bankasının saydamlığının artırılmasına yönelik olarak bir çok düzenleme yapılmış (denetim, muhasebe, raporlama ve kamuoyuna duyurma vb.) ve bunların hemen tamamı uygulanmaya başlamıştır. Ayrıca kamu sektörü hesaplarının şeffaflığının daha da artırılması maksadıyla, bütçe dışındaki özel hesapların ve ödeneklerin kaldırılması, 2004 yılı Nisan ayından başlayarak, aylık bazda faiz dışı fazla gerçekleşmelerine ilişkin ayrıntılar, bütçe dışı fonların toplulaştırılmış hesapları ile sosyal güvenlik kuruluşlarının hesaplarını aylık bazda ve KİT'lerin hesaplarını da üçer aylık bazda içerecek şekilde Hazine Müsteşarlığı'nın internet sayfasında yer alması gibi uygulamalar da bu dönemde yapılmıştır.

Bütün bu uygulamaların yanında merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi dahil merkezi idare ile yerel yönetimlerin sorumluluklarını açıkça belirleyen ve kamu yönetimi kurallarını belirleyen Kamu Yönetimi Temel Kanununun çıkarılması, yolsuzlukla mücadele planında belirtilen ve tüm teftiş birimlerinin yeniden yapılandırılmasını öngören Teftiş Kanunu ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin şeffaflık, performans hedeflerinin tespit edilmesi, yönetimin hesap verebilirliğinin ve etkinliğinin artırılması ile denetim mekanizmaları oluşturulmasını içeren KİT Yönetişim Kanunu konusunda yasal alt yapı ise henüz oluşturulamamıştır.

1.1.3. 19 uncu Stand-By Düzenlemeleri Çerçevesinde Verilen Niyet Mektupları

Bu dönem stand-by düzenlemeleri çerçevesinde verilen niyet mektuplarından ilk niyet mektubunda (26.Nisan.2005) 3 yıllık bir dönem için (Mayıs 2005 – Mayıs 2008) stand-by düzenlemesi talep edilmekte ve geçmiş dönemde yaşanan olumlu gelişmelerin daha da ileri götürülerek, güçlü ve istikrarlı büyüme, düşük enflasyon ve yeni istihdam sağlanması için temel oluşturulmasının hedeflendiği belirtilerek, ekonomik reform programlarının hedefinin Avrupa Birliği üyesi ülkelerin ekonomilerine yakınsamasının sağlanması olduğu dile getirilmiştir. Ayrıca program kapsamında kaydedilen gelişmelerin raporlanmasına ilişkin şeffaflığın artırılacağı, bu program ve gözden geçirmeleri ile ilgili uzman raporlarının yanı sıra, programa ilişkin belli başlı veriler, bu belgede ve ilgili Niyet Mektuplarında yapılacak güncellemelerin yayımlanacağı belirtilerek, anılan mektup ekinde yer alan programın izlenmesine yönelik doğru ve zamanında veri sağlanacağı ifade edilmektedir.

26.Nisan.2005 tarihli niyet mektubunun 8 inci maddesinde yeni programın mali uyumun sürdürülebilirliğini ve ekonomi üzerinde yarattığı etkinin güçlendirilmesini temin etmek amacıyla bütçenin kompozisyonunu ve kalitesini güçlendireceği vurgulanarak, yüksek vergi oranlarından, bozucu etkileri olan vergi araçlarından ve bir defaya mahsus tedbirlerden mümkün olduğunca kaçınabilmek amacıyla vergi tabanının genişletileceği ve vergi idaresinin iyileştirileceği, bir yandan bütçenin esnekliğini geliştirmek amacıyla sosyal güvenlik ve kamu sektörü reformları hayata geçirilirken, diğer yandan sağlık ve eğitim harcamalarının verimliliğinin artırılacağı, aynı zamanda,

harcama yönetimi ve kamu maliyesi politikasının şeffaflığının daha da güçlendirileceği belirtilmiştir.

Yapısal kamu maliyesi reformlarına ilişkin olarak anılan niyet mektubunun 13 üncü maddesinde, geçen iki yıl zarfında bütçenin şeffaflığı ve vergi sistemine ilişkin önemli ilerlemelerin kaydedildiği ve sosyal güvenlik ve vergi idaresi alanlarında reformların yürürlüğe konulduğu belirtilerek, bu reformların sürdürülmesinin Türkiye'nin kamu finansmanı dengelerini tamamen sürdürülebilir bir seviyeye çıkarmak ve mali kurumlarını Avrupa Birliği'ndeki kurumların seviyesine getirmek açısından önem taşıdığı ifade edilmektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2006 yılında tam olarak yürürlüğe gireceği belirtilerek bu kanunun harcama yönetiminde daha fazla iyileştirme için bir çerçeve sağlayacağı vurgulanmaktadır. Uygulamanın kritik olacağı iki alan olarak da orta vadeli ve performansa dayalı bütçeleme ile belediyeler ve iller düzeyinde geliştirilmiş mali hesap verebilirlik gösterilmiştir. Ayrıca IMF'den, denetim ve kontrol, bütçe hazırlama ve uygulama, borç ve nakit yönetimi ve Hazine işlemleri ve kapsamı konularındaki ana hususların tespitine yardımcı olmak amacıyla mali politikalarda şeffaflık konusunda güncellenmiş bir Standart ve Kodların İzlenmesi Raporu (ROSC) hazırlanması talep edilmiştir.

Hükümetin bütçe disiplini ve şeffaflığı da ön planda tutan yasal bir çerçeve dahilinde daha ileri seviyede yerinden yönetim yönündeki kararlılığını sürdürdüğü ifade edilerek, il özel idareleri ve belediyelerle ilgili bir yasa taslağının TBMM'ye sunulacağı ve bu yasayla, il özel idareleri ve belediyelere sıkı borçlanma ve borç miktarı sınırları getirileceği, Büyükşehir Belediyeleri'nin borç stoğunun yıllık gelirlerinin 1.5 katı ile sınırlandırılacağı, bütün yerel yönetimlerin yıllık gelirlerinin % 10'unu aşan iç borçlanmalarının merkezi hükümetin iznine tabi olacağı, belediyelerin borç geri ödemelerinin vergi gelirlerinden ayrılacak paylardan yapılacak kesintilerle güvence altına alınacağı belirtilmiştir.

24.Kasım.2005 tarihinde verilen niyet mektubunda kamu maliyesi reformlarına ilişkin olarak kilit konumda olan GSMH'nin % 6.5'inin üzerinde bir kamu kesimi faiz dışı fazla elde edilmesi hedefi ile tutarlı 2006 yılı bütçesinin TBMM'ye sunulduğu belirtilerek, genel sağlık sigortası uygulamasını getiren ve emekli aylığı hesaplama

formülünde tüm meslek gruplarına ilişkin parametrik değişiklikler yapan kanunun onaylanmasında, çeşitli nedenlerle uzun süreli bir gecikme yaşandığı, diğer taraftan sosyal güvenlik prim tahsilatlarının iyileştirilmesine yönelik yasanın TBMM'ye sunulduğu, mali kontrolün daha da geliştirilmesi amacıyla, sağlık harcamalarının izlenmesine yönelik sayısal bir çerçeve geliştirildiği, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamındaki ikincil düzenlemelerin kısa bir süre içerisinde yürürlüğe girmesinin beklendiği ancak kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetiminin güçlendirilmesine ilişkin yasa taslağının üzerinde görüş birliği sağlanması için daha fazla zamana ihtiyaç duyulması nedeniyle TBMM'ye sunulamadığı ifade edilmiştir.

7.Temmuz.2006 tarihli niyet mektubunda, programda öngörülen başlıca kamu maliyesi reformlarının hayata geçirildiği, üç sosyal güvenlik kurumunu tek çatı altında toplayan kanunun Mayıs ayında yürürlüğe girdiği (5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 20.Mayıs.2006 tarihli Resmi Gazete), bunu takiben diğer bir kanunla (5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 16.Haziran.2006 tarihli Resmi Gazete) sosyal güvenlik sisteminin mali yönden sürdürülebilir hale getirilmesi amacıyla emeklilik sistemi formüllerinde parametrik değişiklikler yapıldığı ve genel sağlık sigortası oluşturulduğu, gelir ve kurumlar vergisinde yapılan reformların kanunlaştığı, Gelir İdaresi'nin yalnızca vergi tahsilatına odaklanmasına imkan tanıyacak bir gelir politikaları biriminin Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuş olduğu, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kapsamındaki ikincil düzenlemelerin yürürlüğe girdiği belirtilmiş, bütün bu olumlu gelişmelere paralel olarak kamu maliyesi şeffaflığını artırmaya yönelik çalışmaların da sürdüğü ve bu doğrultuda 2006 bütçesinin kapsamının Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda belirtildiği üzere genişletilerek uluslararası standartlarla uyumlu olarak “konsolide bütçe”den “merkezi yönetim bütçesi”ne geçildiği, yeni tanımla daha önce sadece aldıkları bütçe transferi yansıtılan bazı düzenleyici, denetleyici ve diğer kurumların gelir ve harcamalarının kapsam içine alındığı ve karşılaştırma yapılabilmesi amacıyla, geçmiş yılların mali rakamlarının yeni formatta sunulmasına yönelik çalışmaların devam ettiği vurgulanmaktadır.

27.Kasım 2006 tarihli son niyet mektubunda da öncekilerde olduğu gibi mali disipline özel bir önem verilmiş ve bu konuda alınan pek çok tedbirin enflasyonun düşürülmesi ve borç yükünün, faiz baskısının ve cari işlemler açığının azaltılması

açısından önemli olduğu vurgulanmıştır. Kamu maliyesinde şeffaflığın artırılmasına büyük önem verildiği belirtilen bu niyet mektubunda ayrıca yıllar arasında karşılaştırma yapılmasını kolaylaştıracak şekilde, geçmiş yıllara ait kamu maliyesi rakamlarının yeni “merkezi yönetim bütçesi” formatına uygun olarak yeniden hesaplandığı ve sonuçların Ocak 2007 sonuna kadar yayımlanmasının planlandığı, ayrıca mahalli idarelerin muhasebe ve raporlama sistemlerinin iyileştirilmesine yönelik çalışmaların sürdürüldüğü, mahalli idarelerin 2006 yılı bütçe gerçekleşme rakamlarının Şubat 2007 sonuna kadar derlenerek Mart 2007 sonuna kadar yayımlanmasının öngörüldüğü ayrıca 2007 yılında mahalli idarelerin bütçe gerçekleşme rakamlarının üçer aylık dönemler halinde yayımlanmasının planlandığı ek olarak da tüm sektörlerdeki kamu-özel sektör işbirliği projelerinin muhasebe ve yönetim çerçevesini ortaya koyacak yasal bir çerçeve üzerinde çalışıldığı ifade edilmektedir.

Yukarıda mali disiplin, yapısal reformlar ve şeffaflık konularında kamu maliyesi alanında önemli gördüğümüz bazı düzenlemeler bize özellikle son üç stand-by düzenlemesinin ülkemizde, Dünya’da ve Türkiye’deki mevcut konjonktürün de etkisiyle ne denli önemli yapısal değişimlere yol açtığını göstermekte olup, yaşanan gelişmeleri sadece fon kullanımıyla açıklamak mümkün değildir. Bunun ötesinde, toplumun artan saydamlasla talepleri, Avrupa Birliği ile yaşanan adaylık gelişmeleri, dünya üzerinde özellikle uluslararası kuruluşların iyi yönetim ve yolsuzlukların önlenmesi çerçevesinde uyguladıkları ve tavsiye ettikleri standartlar, küreselleşme olgusu ile birlikte uluslararası sermaye hareketlerinden doğan riskler ve siyasi açılımlar sonucu devletin yapısının ve fonksiyonlarının yeniden tanımlanması yaşanan bu gelişmelerin nedenleri olarak sayabileceğimiz başlıca gelişmelerdir. IMF ile yapılan düzenlemelere uzunca yer vermemizin nedenlerinden bir tanesi de hem yaşanan süreci ortaya koymak hem de yine IMF tarafından yayınlanan Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü’nün bu çalışmanın ana eksenlerinden birini oluşturmasıdır. IMF son dönemde uyguladığı başarısız bazı politikalarından sonra gerek kendi prestiji açısından gerekse küresel ekonominin çok büyük risklerini yönetebilmek açısından oldukça kapsamlı ve sistematik çalışmalar yapmakta olup ülkemizdeki yapılanmaya da özel bir önem vermektedir.

Tablo 1 : IMF İle Yapılan Anlaşmalar Çerçevesinde Tasfiye Edilen Fonlar⁷¹

FONLAR	TASFİYE MEVZUATI TARİH/SAYI	RESMİ GAZETE TARİH/SAYI	TASFİYE TARİHİ
1 Yeni Yerleşmeler Kredi Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ. ONAYI)		15.02.2000
2 Devlet Lojmanları Yapım Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ. ONAYI)		15.02.2000
3 Geri Kalmış Yörelere Halk Konutu Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ. ONAYI)		15.02.2000
4 Sanayi Kredisı Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ. ONAYI)		15.02.2000
5 Küçük San.Sit. Tesis ve İşl.Kred. Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ. ONAYI)		15.02.2000
6 Küçük San.Koop. Gel.Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ. ONAYI)		15.02.2000
7 Halk Girişimlerini Destekleme Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ. ONAYI)		15.02.2000
8 Küçük Sanayinin Geliştirilmesi Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ. ONAYI)		15.02.2000
9 Köylerde El Sanatlarını Geliştirme Fonu	12.05.2000 / 945 (BAŞ. ONAYI)		01.01.2001
10 Tanımsal Koop. Yat. Faal. Yapılacak Devlet Yar. Fonu	12.05.2000 / 945 (BAŞ. ONAYI)		01.01.2001
11 Camilerini Yapıracak Köylere Yardım Fonu	12.05.2000 / 945 (BAŞ. ONAYI)		01.01.2001
12 Geliştirme ve Destekleme Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
13 Yatırım Malları İmalatı Teşvik Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
14 Selektif Kredi Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
15 Bitkisel Yağlar Fiyat İstikrar Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
16 Yurtdışında Müteah.Hiz.Ver. Dest. Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
17 Gemi, İnşa, Satınalma ve Tersane Kurma ve Gel. Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
18 Petrol Arama ve Petrole İlgili Faaliyetleri Düzen.Fonu	12.05.2000 / 675 (BKK)	16.05.2000 / 24051 (Mükerrer)	01.01.2001
19 Kamu Ortaklığı Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	01.01.2001
20 Menkul Kıymetler Tanzim Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	26.05.2000
21 Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	26.05.2000
22 Deprem Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	26.05.2000
23 Gecekondu Fonu (Bakanlık)	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	09.09.2000
24 Sağlık Hizmetlerini Destekleme Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	26.05.2000
25 Türk Sporunu Teşvik Fonu	23.05.2000 / 4568 (KANUN)	26.05.2000 / 24060	26.05.2000
26 Dış Krediler Kur Farkı Fonu	12.05.2000 / 675 (BKK)	16.05.2000 / 24051 (Mükerrer)	01.01.2001
27 Çimento Fonu	03.04.2000 / 281 (BKK)	05.04.2000 / 24011	05.04.2000
28 Tütün Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
29 Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
30 Belediyeler Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
31 Mahalli İdareler Fonu (Bayındırlık Bakanlığı)	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
32 İl Özel İdareleri Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
33 Mahalli İdareler Fonu (İçişleri Bakanlığı)	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002

⁷¹ Murat Toker, Mali Saydamlık ve Türkiye, Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2002

34 Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
35 Millî Parklar Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
36 Ağaçlandıma Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
37 Orman Köylülerini Kalkındıma Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
38 Ölçüler ve Ayar Hizmetleri Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
39 Kooperatifçilik Tanıtma ve Eğitim Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
40 Madencilik Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
41 Korunması Gerekli Kültür Varlıklarının Onarımına Katkı Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
42 Sinema ve Müzik Sanatını Destekleme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
43 Turizmi Geliştirme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
44 Çevre Kirliliğini Önleme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
45 Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yardım Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
46 Çiftçi ve Kooperatifçiliği Eğitim ve Ödüllendirme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
47 Özel İskan Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
48 Tarım Reformu Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
49 Sermaye Piyasası Kurulu Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
50 Karayolları Trafik Garantî Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
51 Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
52 Federasyonlar Fonu	21.02.2001 / 4629 (KANUN)	03.03.2001 / 24335 (mükerrer)	01.01.2002
53 Toplu Konut Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
54 Serbest Bölgeleri Tesi ve Geliştirme Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
55 İhracatı Geliştirme Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
56 Sivil Savunma Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
57 Gelir İdaresini Geliştirme Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
58 Çıraklık, Meslek. ve Tek. Eğit. Geliş. ve Yaygın. Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
59 Afetler Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
60 Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destek. Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
61 Elektrik Enerjisi Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
62 Özel Çevre Koruma Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
63 Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
	03.07.2001 / 2698 (BKK)	12.07.2001/24460	
64 Üniversite Araştırma Fonları	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
65 Yatırımları Teşvik Fonu	03.07.2001 / 2698 (BKK)	12.07.2001/24460	01.01.2002
66 Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
	03.07.2001 / 2698 (BKK)	12.07.2001/24460	
67 Organize Sanayi Bölgeleri İşletme Giderleri Fonu	17.05.2001/817 (BAŞ. ONAYI)		01.01.2002
68 Mera Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002
69 Sigorta Denetleme Aidatı Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002

1.2. AB İle İlişkilerin Etkileri⁷²

Avrupa Birliği ile ilişkilerimiz, Türkiye'nin o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğuna (AET) 31 Temmuz 1959 yılında başvurması ile başlamış ancak AET tarafından verilen cevapta Türkiye'nin tam üyeliğin gereklerini yerine getirmeye yeterli olmadığından bahisle ve tam üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması imzalanması önerilmiş ve bu anlaşma 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da imzalanmıştır. Daha sonra 14 Nisan 1987 yılında AB'ne tam üyelik müracaatında bulunulmuş, müzakere sürecine giden yolda eksik kalan gümrük birliğinin sağlanması amacıyla alınan karar 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla yürürlüğü girmiştir. Yapılan yoğun görüşmeler ve incelemeler sonucunda Aralık 1999'da toplanan Helsinki Zirvesinde Türkiye, AB'ne aday ülke olarak kabul edilmiş ve en nihayet 16-17 Aralık 2004 tarihinde AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyinin Brüksel'de yapmış olduğu Zirve Toplantısında da Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini müzakereleri açmak için yeterli ölçüde karşıladığına karar verilerek 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelere başlanması öngörülmüş ve Türkiye için yeni bir sayfa açılmıştır.

Türkiye için ortaklık sürecini belirleyen ve Ulusal Programa dayanak teşkil eden **Katılım Ortaklığı Belgesi** ilk kez 08.Mart.2001 tarihinde yayınlanmış ve bu belgede Türkiye'nin müktesebatın üstlenilmesine ilişkin bir **Ulusal Program** hazırlaması ve bu programın Katılım Ortaklığında kaydedilen öncelikleri ve ana hedeflerin gerçekleştirilmesi için bir takvim ortaya koyması gerektiği belirtilmiştir. 14.Nisan.2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen ve arada geçen süredeki değişiklikleri kapsayan nihai Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan kriterler ve öncelikler çerçevesinde, 23.Haziran.2003 tarih ve 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “**Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**” ile “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” kabul edilmiştir. Ulusal Programın niteliği konusunda “Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen idari ve müktesebata (acquis communautaire) ilişkin çalışmaları kapsayan ve bu alanda yapılacak çalışmaların temel esas ve

⁷² Bu bölümde yer alan bilgiler <http://www.abgs.gov.tr/indextr.html> adresinden temin edilerek hazırlanmıştır.

unsurlarını belirlemek amacıyla hazırlanmış, ülkenin ihtiyaç ve önceliklerine göre gerektiğinde güncelleştirilebilecek”⁷³ bir metin olduğu yorumu yapılabilir.

Ulusal Programın “Ekonomik Kriterler” başlıklı bölümünde yapılanlar ve yapılması gereken düzenlemelere baktığımızda bu gerçekleştirme taahhütlerin IMF’ye verilen niyet mektupları ile de paralellik arz ettiğini söyleyebiliriz. Nitekim Programda bu husus “2002-2004 dönemini kapsayan ve IMF ve Dünya Bankası ile birlikte yürütülen ekonomik reform programı güçlendirilerek kararlı bir şekilde uygulanmaya devam edilecektir. Bu programda öngörülen politikalar, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ulusal Program ve Katılım Öncesi Ekonomik Program ile uyumlu olup, Türkiye’nin AB üyeliği sürecinde gerekli dönüşümlerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunacaktır.” denilmek suretiyle açıkça ifade edilmiştir. Programda Türkiye’nin makroekonomik politikasının temel öncelikleri; “ekonomide sürdürülebilir bir büyüme ortamını tesis etmek, enflasyonu kalıcı bir şekilde düşürmek, kamu açıklarının ve kamu borç stokunun Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya (GSYİH) oranını AB üye ülkeleri ortalamalarına yaklaştırmak” olarak belirlenmiştir.

Maliye politikası konusunda da yine IMF ve Dünya Bankası programlarına uygun olarak maliye politikasının temel amaçları olarak kamu açıklarının kalıcı bir biçimde azaltılarak işlevsel bir bütçe yapısına ulaşmak, kamu borç stokunu sürdürülebilir bir düzeye indirmek ve böylece sürdürülebilir bir büyüme ortamının oluşmasına katkıda bulunmak ve enflasyonla mücadeleyi desteklemek sayılmıştır. Bu temel amaçlar doğrultusunda da sıkı maliye politikası ve mali disiplinin korunacağı ifade edilmiştir.

Ulusal programda 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile borçlanmalara sınır getirildiği, 1.Ocak.2003 tarihinde yürürlüğe giren Kamu İhale Kanunu’nun uygulamada çıkan aksaklıkların AB mevzuatıyla uyumlu olmak üzere giderileceği, mali sistemin iyileştirilmesini ve şeffaflaşmasını sağlayacak Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu’nun 2003 yılında yasalaşacağı belirtilmiş ve kamu maliyesinde etkin ve şeffaf bir yapının oluşturulmasının temel bir hedef olduğu, bu doğrultuda önemli adımlar atıldığı (Kamu ihaleleri alanında yeni bir kanun çıkartılması, Kamu İhale Kurumunun oluşturulması, 5

⁷³ Burhan ORMANOĞLU, Türkiye’nin Avrupa Birliği Programı’nda Mali Kontrol ve Bütçesel Hükümler, Mali Kılavuz Dergisi, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ekim-Aralık/2005-Ankara,Sayı:30, s.88

fon dışında tüm fonların kapatılıp döner sermaye uygulamalarının azaltılması gibi) ve bu çalışmaların sürdürüleceği ifade edilmiştir.

Ulusal programda Kopenhag Ekonomik Kriterlerine uyum çerçevesinde bütçe kapsamının genişletilmesi ve mali saydamlığın artırılması amacıyla 5 fon hariç olmak üzere 2000 ve 2001 yıllarında toplam 69 adet fonun tasfiye edildiği, döner sermaye uygulamasının azaltılması doğrultusunda yürütülen çalışmalar kapsamında, genel ve katma bütçeli idarelere bağlı döner sermaye sayısının 2001 yılında 2548 iken, 2002 yılı sonunda 1498'e, Mart 2003 itibarıyla da 1457'ye düşürüldüğü, kalan fonların hesaplarının dış denetime tabi olması ve bütçe hesaplarıyla birlikte aylık raporlanmasına olanak verecek hukuki ve idari düzenlemelerin gerçekleştirilmesinin planlandığı ifade edilmiştir. Ayrıca mali disiplini ve şeffaflığı sağlamayı, etkin bir borç ve alacak yönetimini gerçekleştirmeyi hedefleyen 4749 sayılı Kanunda öngörülen Kamu Borç Yönetim Raporunun 2003 yılı Nisan ayı sonunda çıkarıldığı belirtilmiştir.

Mali saydamlığı sağlamanın en önemli araçlardan olan mali raporlamalar konusunda da 2002 yılında pilot uygulamaları gerçekleştirilen tahakkuk esaslı muhasebe ve kamuda muhasebe standartlarının oluşturulması yönelik uygulamalardan olumlu sonuçlar alındığı ve bu uygulamaların geliştirilerek 2006 yılı sonuna kadar genel yönetim kapsamına dahil bütün kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planının uygulanması ve böylece sonuçların kolayca konsolide edilerek uluslararası standartlara uygun devlet mali istatistiklerinin üretilmesi, raporlanması ve saydamlık ve hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde ilgililerin bilgisine sunulmasının planlandığı ayrıca devletin yerine getirdiği faaliyetler ile bu faaliyetlerin milli ekonomi üzerindeki etkisinin analizine uygun bir bütçe sınıflandırmasına ihtiyaç duyulması nedeniyle fonksiyonel bütçe sınıflandırmasına (analitik bütçe kod sistemi) geçilmesi amacıyla çalışmaların başlatıldığı ve bunun genel devlet tanımındaki kurum ve kuruluşlarda uygulanmasının hedeflendiği, bu kod sistemi ile devletin mali istatistiklerinin daha düzenli, güvenilir, analiz ve uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına elverişli olacağı, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması ve program sorumlularının tespitine imkan vermesi nedeniyle, analitik bütçe kod sisteminin mali saydamlığın artırılması ve hesap verebilirliğin geliştirilmesine yardımcı olacağı belirtilmiştir.

Programda ayrıca yapısal reformlar konusunda da AB standartlarının esas alındığı düzenlemelerin öngörülmesi aslında bu süreçte ülkemizin yönetim yapısında da ciddi dönüşümlerin yaşanacağını bize göstermektedir ki bu konuda Türkiye 2000 yılından bugüne çok ciddi adımlar atmıştır. Saydamlık konusu AB'ne katılacak ülkelerin yönetim sistemlerinde asgari bazı şartları sağlamalarını da gerektirebilmekte, saydamlık bu ülkelerin mali kriterlerinin her biri için bir ön koşul olabilmektedir.

Geçiş sürecini tamamlamış ve birliğe üye olan AB üyesi ülkelerde saydamlığın geliştirilmesi ise kamu yönetimine olan saygı ve güvenin artırılması bağlamında demokrasinin kalitesinin yükseltilmesi olarak algılanmakta ve hayata geçirilmektedir.

Bu açılardan ele alındığında mali saydamlık ilk etapta daha çok IMF ve Dünya Bankası girişimleri ile özdeşleşmiş gibi görünse de, Avrupa Birliğine uyum sürece ve demokratikleşme yolunda atılan adımların mali saydamlık konusunda katalizör etkisi gösterdiğini söylemek mümkündür. AB fonlarının kullanılmasında **AB müktesebatının** saydamlığa ve hesap verebilirliğe verdiği önem, bu bağlamda mali kontrol standartlarının geliştirilmesi konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılması talebi, Birliğe girmek isteyen ülkelerin saydamlık standartlarını kendi ulusal mevzuatlarına yansıtma ve ciddi bir unsur olmuştur. Aday ülkelerin Avrupa Birliğinin Maastricht kriterlerine uyum, istikrar ve yakınlaşma programlarına uyumları geniş ölçüde sahip oldukları mali bilginin kalitesine ve saydamlığına ihtiyaç gösterdiği için; orta vadeli bütçe sistemi, bütçe dışı işlemlerin sınırlanması ve bütçe içine alınması, muhasebe ve denetim standartlarının oluşturulması, merkezi idare-yerel yönetim arası mali ilişkilerin netleştirilmesi gibi alanlarda sağlanacak gelişmelerin Birliğe giriş sürecini daha da kolaylaştıracağı beklentisi, mali saydamlığın AB sürecindeki önemini diğer aday ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de arttırmış bulunmaktadır.⁷⁴

Avrupa Birliği, Türkiye'nin çeşitli belgelerle (Katılım Ortaklığı Belgesi-KOB, Katılım Öncesi Ekonomik Program-KEP gibi) taahhüt ettiği hususları her yıl düzenli olarak gerçekleştirdiği **İlerleme Raporları** ile izlemektedir. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı tarafından çevirisi yapılan 8 Kasım 2006 tarihli son ilerleme raporunda Türkiye'nin ekonomik gelişmeleri değerlendirirken Haziran 1993 tarihinde Kopenhag'da gerçekleştirilen ve Birliğe üyeliğin işleyen bir

⁷⁴ EMİL, YILMAZ, a.g.e.s. 19-20

Pazar ekonomisinin ve Birlik içerisindeki piyasa ve rekabet güçleri ile başa çıkabilecek kapasitenin varlığını gerektirdiğini belirten AB Konseyi kararlarının temel alındığı belirtilerek “Ekonomik Kriterler” başlıklı bölüm “Kopenhag Kriterleri” doğrultusunda değerlendirilmiştir. Yapılan bu değerlendirmede özetle siyasi kaygıların zaman zaman süreci yavaşlatmasına rağmen Hükümetin reform çalışmalarını sürdürdüğü belirtilmiştir. İlerleme Raporu tarihi itibarı ile konumuzu ilgilendiren konularda belirtilen görüşleri kısaca ifade etmek gerekirse;

- Bütçeleme ve orta vadeli ekonomi politikası hazırlama sürecinde yöntem ve eşgüdümün, bu alandaki sorumlulukların farklı kamu kurumları arasında dağılmış olmasından dolayı zarar gördüğü,
- Kamu alımlarında sektörel istisnaların artması sonucu kapsamın oldukça daraldığı,
- Yolsuzlukla mücadele konusunda Bilgi Edinme Yasasının çıkarılması ve Kamu Etik Kurulunun kurulması olumlu adımlar olmakla birlikte Türkiye’de kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele stratejisi ve eylem planı bulunmadığı, yolsuzlukla mücadele işlevini yerine getiren bütün kamu kurumlarının etkinlik ve etkililiklerinin kısıtlı olduğu ve aralarındaki koordinasyonun zayıf olduğu, bu nedenle kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum arasındaki diyalog ve işbirliğinin güçlendirilerek, kamunun yolsuzluk hakkındaki duyarlılığının arttırılması için bir eylem planının gerektiği, Kamu Etik Kurulunun güçlendirilmesi gerektiği,
- Sayıştay’ın askeri harcamaları kontrol edemediği,
- 5018 sayılı Kanunun beklendiği gibi uygulanamadığı ve özellikle iç kontrol ve performans ölçümü alanında Kanunun gereklerinin yerine getirilmediği, Kanunda kullanılan terminolojinin “ön mali kontrol” dışında uluslararası kabul görmüş tanımlarla uyumlu hale getirilmesi ve üç yıllık bütçeleme yapısının olumlu olduğu ancak döner sermayelerin kaldırılması yerine yeniden yapılandırılmasının ve bir çok kurumun kapsam dışında bırakılmasının güçlü mali kontrol ilkelerinden bir sapma olduğu, İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun sorumluluklarını yeterli bir şekilde yerine

getirebilmesini teminen, sürekli olacak bir merkezi uyumlaştırma birimine transfer edilmesine ihtiyaç duyulduğu,

- Dış denetim alanında önceki İlerleme Raporundan bu yana herhangi bir gelişme kaydedilmediği belirtilerek, 5018 sayılı Kanunla kapsam ve denetim türleri değiştirilen dış denetimin bu gereklilikleri karşılamak ve AB müktesebatıyla uyum sağlamak için, INTOSAI standartlarını esas alan ve halihazırda Meclis'te görüşülmeyi bekleyen Sayıştay Kanununun kabul etmesi gerektiği, belirtilmiştir. Raporun mali konularla ilgili olarak bütünüyle değerlendirilmesinden Türkiye'nin yapısal reformlara bağlılığını sürdürdüğü, ekonomik gelişmenin güçlü ve dengeli bir yapı izlediği ancak izlenen gelişmelerin sürdürülebilmesi için eksiklikler konusunda daha fazla çaba sarfedilmesi ve uygulamalara ağırlık verilmesi gerektiği sonucunu çıkarmak mümkündür.

1.3. Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu'nun Çalışmaları

Mali saydamlık alanında ülkemizde sorunun ortaya konması ve bu sorunlara çözüm yolu bulunabilmesi açısından en sistemli çalışma “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” çalışmaları kapsamında kurulan “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu”nun çalışmalarıdır. Bu Komisyonun çalışmalarına değişik kesimlerden (ağırlıklı olarak bürokrasi ve akademisyenler ve sınırlı olarak sivil toplum örgütlerinden) yaklaşık 50 kişinin katılmış olup bu Komisyonca oluşturulan rapor sorunları ve yapılması gerekenleri etraflıca ortaya koymuştur. Komisyon raporunun konumuz açısından önemli görülen kısımlarının ayrıntılı olarak belirtilmesi raporun hazırlandığı yıl itibarıyla ülkemizin bulunduğu durumu ortaya koymak açısından yararlı olacaktır.

Raporun giriş kısmında “1980’li yıllarda bütçenin birlik ve genellik ilkesi dışına çıkılması, bütçenin esnekliğini yitirmesi, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde üretilen hizmetin etkinliğine bütçesel sürecin katkısının azalması, kaynak ayırma ve harcama prosedürlerinin çok karmaşık ve uzun süreleri alan bir yapıya bürünmesi kamu maliyesini etkinlikten uzaklaştıran sadece gündelik politikalara

yoğunlaşan bir yapıya soktuğu” belirtilerek 1995’te Dünya Bankası projesi olarak başlatılan “Kamu Mali Yönetim Projesi” ve bir yönüyle 2000-2002 istikrar programı uygulaması bu olumsuzlukların giderilmesine yönelik olduğu ancak gerekli düzeltmelerin zamanında ve içerden gelen inisiyatiflerle gerçekleştirilememesinin, keza kurum içi birim taassubunun aşılammamasının sonucunda sorunlar biriktiği ve deyim yerindeyse kendi evimizi düzene sokmak için uluslararası finans kuruluşlarının müdahalesine açık bir yapı oluşturulmasına zemin hazırlandığı ifadeleri ile oldukça sert bir öz eleştiri yapılmıştır.⁷⁵

Komisyon raporunda öncelikle Türk Mali sistemini bütüncül bir yaklaşımla ele alarak mevcut sorunları ortaya koymuş ve bu sorunların aşılabilmesi için kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilerek bu amaçla yapılması gerekenleri;

- Orta vadeli harcama sistemine geçilmesi,
- Mali disiplinin sağlanması,
- Stratejik önceliklere göre kaynak tahsisi,
- Meclisin bütçe üzerindeki etkinliğinin artırılması,
- Denetimin etkinliğinin artırılması ve performans denetimine geçilmesi,
- Kamuoyunun kamu harcamaları hakkında bilgilendirilmesi,

olarak sıralamıştır.

1.3.1. Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş Ve Mali Disiplinin Sağlanması

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişkinin, ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konmuş orta vadeli bir harcama sistemi ile kurulabileceği belirtilen raporda, mali saydamlıkla ilgili olarak da mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin

⁷⁵ SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara/2000, s.47-48

kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlığın önemli bir araç olduğu, Türk kamu mali sisteminin yetki ve sorumlulukların iyi bir şekilde ayrıştırılmaması, bütçe kapsamının kamusal harcama alanının sadece bir kısmını kavraması, muhasebe, raporlama ve kodlama yapısının yetersiz olması ve standartların geliştirilmemesi gibi nedenlerle etkin ve sorumlu bir şekilde çalışmadığı, devletin, özellikle kamu kaynaklarının tahsis amacı olması beklenen bütçelerinde ve buna ilişkin diğer mali mevzuatında şeffaflığın ve makroekonomik istikrarın sağlanmasının yetkin devlete (yönetme kapasitesi yüksek devlete) ulaşılması açısından çok önemli bir ön şart olarak görüldüğü ifade edilmektedir. Raporda bu çerçevede ülkemizdeki mevcut durum değerlendirilmiş ve eksiklikler ile mevcut sorunlar ortaya konarak IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü çerçevesinde bazı öneriler geliştirilmiştir;

- Bütçe kapsamının genişletilmesi, bunun yasal ve siyasal olarak yapılmasında zorluklar olması halinde kamu kaynağı kullanan tüm kurumların aynı tüp mali raporlar hazırlamasının sağlanması ve bunların konsolide edilmesi suretiyle toplam kamu hakkında bilgi edinilmesi,

- Bütçe tahminleri analiz yapmaya ve sorumlulukları tanımlamaya imkan veren bir yapıda hazırlanmalı ve sunulmalı,
- Hükümet işlemlerinin brüt bazda raporlanması böylece kalemlerin gerçekleşmeleri hakkında daha doğru bilgi edinilmesi,
- Yıllık bütçe ve sonuç hesaplarında kullanılan veri ve muhasebe standartlarının açıklanması,
- Mali bilgiler ve raporların düzenli yayınlanması konusunda taahhütte bulunulması,
- Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler ve vergi harcamaları için raporların hazırlanmaya başlanması böylece mali risk analizlerine imkan tanınması,
- Harcamaya yönelik düzenlemelerin örneğin Devlet İhale Kanunu'nun tüm kamu için uygulanmasının sağlanması, böylece kamu kaynaklarının kullanılmasında uygulanan prosedürlerin standartlaştırılması,

- Mali mevzuatın bugünkü karmaşık yapısından kurtarılması, basitleştirilmesi bu konudaki gelişmelerle beraber ülkedeki tüm yasal düzenlemelerin teknolojik imkanlarda kullanılarak (tasarıların internete konması gibi) kamuoyunda tartışılmasının sağlanması,

olarak sıralanan bu önerilerin hayata geçirilebilmesi ve bunların istenilen hedeflere ulaşabilmesi için de aşağıda belirtilen konuların gerçekleştirilmesinin gerekliliği ortaya konmuştur.

1.3.2. Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliğinin Artırılması

Parlamentonun etkinliğinin artırılması, Plan ve Bütçe Komisyonu başta olmak üzere ilgili diğer komisyonların ve TBMM Genel Kurulu'nun etkinliğinin artırılması (Parlamentonun doğrudan etkinliği) ve Meclis adına dış denetimi yapan Sayıştay'ın etkinliğinin artırılması (Parlamentonun dolaylı etkinliği) olmak üzere iki bölümde ele alınmıştır.

Parlamentonun Doğrudan Etkinliğinin Artırılması için özetle aşağıdaki önerilerde bulunmaktadır;

- Bütçenin kapsamının genişletilmek suretiyle Meclisin denetiminin genişlemesi,
- Meclisin kamu kaynaklarının kullanımının ortaya konduğu en önemli belge olan Kesin Hesap Kanununun uygulamasını ve yasalaştırma sürecini etkin hale getirmesi,
- Hükümetin kamusal faaliyetlerinin bütünü yansıtan mali tabloları, Meclisin ayrıntılı olarak bilgi sahibi olabileceği ve kalkınma planları ile ilişkili olacak şekilde yayınlaması ve bu raporların mali saydamlığı ve hesap vermeyi kolaylaştıracak şekilde yeniden ele alınması,
- Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçeye ilişkin temel büyüklükler görüşülüp karara bağlanmalı, bütçenin kuruluşlara ilişkin bölümleri ise Meclis ihtisas komisyonlarında değerlendirilmesi,

- Ek bütçe ve tamamlayıcı ödenek verilmesi uygulamalarına istisnai olarak sadece acil durumlarda başvurulması,

- Meclisin iç denetim birimi olan TBMM Hesapları İnceleme Komisyonunun etkinliğini artıracak mekanizmaların geliştirilmesi,

- KİT Komisyonunun çalışmalarının gözden geçirilerek KİT'lerin denetiminde etkinliğin sağlanması.

Parlamentonun Dolaylı Etkinliğinin Artırılması içinse özetle şu önerilerde bulunmaktadır;

- Genel Uygunluk Raporu dışında Anayasa ve yasalarla belirlenmiş bulunan diğer raporlarla da Sayıştayın tüm denetim faaliyetlerinin ortaya konması,
- Genel Uygunluk Raporu şekli bir rapor durumundan kurtarılarak ayrıntılı bilgi, görüş ve analizleri içerecek şekilde kapsamlı bir hale getirilmesi,
- Devlet Mallarına ilişkin raporlamanın ilgili kuruluşlarında (Sayıştay, Maliye Bakanlığı, Meclis ve ilgili Bakanlıklar) çalışmaları ile en kısa sürede hayata geçirilmesi,
- Sayıştay denetiminin etkin ve sonuç alınabilir olması için Meclis İhtüzüğünde gerekli değişikliklerin yapılması ile "Sayıştay Komisyonu" gibi bağımsız bir komisyonun kurulması,
- Sayıştayın bütçenin uygulanmasına ilişkin olarak yapılan ödenek ve kadro işlemlerinin vizesi, harcamaya ilişkin sözleşme ve bağitların kayıt ve tescil edilmesi gibi işlemlerin Meclise düzenli olarak raporlanması,
- Cumhurbaşkanlığı, Meclis ve Sayıştay hesaplarının mevcut denetim mekanizması dışında Meclis adına Sayıştayca da denetlenmesi.

1.3.3. Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş

Denetimin etkinliğinin artırılması için aşağıda yer alan faktörlerin gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir;

- Etkin bir denetimin ön koşulu olan denetim birim, organ ve kurumları ile denetim elemanlarının bağımsızlığı,
- Kamu mali yönetiminin çağdaş yönetim anlayışının ilke ve gereklerine sahip olması,
- Denetimi sınırlayan yasal düzenlemelerin ve fiili durumların kaldırılması,
- Denetim birim, organ ve kurumları arasında koordinasyon, işbirliği ve diyalogun sağlanması ve geliştirilmesi,
- Denetimin kendisinden beklenen yararları sağlayabilmesi ve üstün kalitede ürünler üretebilmesi için uluslararası standartlara uyulması,
- Denetim elemanlarının denetimin en değerli varlığı olduğundan hareketle, nitelikli ve yeterli sayıda denetim elemanı istihdam edilmesi ve bunların meslek hayatı süresince denetim mesleğinin isteklerine ve gelişmelerine paralel biçimde eğitilmesi. Raporda bu faktörler sıralandıktan sonra da bu konuda yapılması gereken uygulamalara yer verilmiştir.

1.3.4. Kurumsal Anlamda Yeniden Yapılandırma

Kurumsal anlamda yeniden yapılandırma konusunda da raporda bazı temel ilkeler belirlenerek aşağıda sayılan hususların gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir;

- Yapılacak hizmetlerin belirlenmesine yönelik sürece, merkezi idarenin yanı sıra taşra teşkilatları ile sivil toplum örgütleri de katılmalıdır.
- Hizmetlerin yerine getirilmesi sürecinde taşra teşkilatlarının rolü artırılmalı, kurumların üst düzey yöneticilerinin yetki, görev ve sorumlulukları yeniden

belirlenerek hızlı karar alınması, bürokrasinin azaltılması ve karar sürecine katılımın genişletilmesine yönelik kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır.

- Mali yönetim koordinasyonundan ve takibinden sorumlu kuruluşların diğer kurumların karar alma ve uygulama süreci üzerindeki görev ve yetkileri yeniden belirlenmeli, bu kurumlar günlük işlerden çok genel politikalar ile ilkeleri belirleyen kurumlar haline dönüştürülmelidir.
- Başbakanlık Kurumunu, yürütmenin üst düzey koordinasyon birimi olmaktan çıkararak dağınık bir yürütme birimi haline getiren ve bu çerçevede 20'den fazla kurumu içine alan yapı terk edilmelidir.
- Kurumsal yapıların ekonomik, toplumsal, yönetsel ve siyasal yapılardaki dönüşüme koşut olarak sürekli bir yenilenmeye açık tutulması, gelişmenin önünün tıkanmaması açısından şarttır. Burada gözetilmesi gereken denge, kurumsallaşmayı sağlayacak kadar istikrarlı ama gelişmeleri izleyebilecek kadar da yenilenmeye açık yapıların oluşturulmasıdır.
- Kamu maliye sisteminde yeni ve köklü politika değişiklikleri yeni hedef ve stratejiler içermelidir. Mevcut sistemin doğru teşhis ve tespiti yapılmakla birlikte hedefler sadece mevcut sistemin düzeltilmesiyle sınırlanmamalıdır. Bu tür bir yeni arayışın temel hareket noktası planlama kavramı olmalıdır.

Raporda mali saydamlığın, mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi bütçesel sonuçların sağlanmasında önemli bir araç olduğu belirtilerek IMF'in yayınladığı İyi Uygulamalar Tüzüğü çerçevesinde değerlendirme ve analizler yapılmış, Tüzüğün kısa vadedeki amacının etkili bir bütçe için bütçe dışı faaliyetler ve gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler hakkında yeterli bilgi üretilmesini mümkün kılmak, uzun dönemde ise ülkenin mali sürdürülebilirliğinin doğru değerlendirilebilmesini mümkün kılacak analizler yapmaya elverişli bilgiler üretmek olduğu vurgulanmıştır. Raporda IMF'in yayınladığı Tüzükten hareketle ülkemizde mali saydamlığın sağlanması konusunda minimum standart konusunda özetle aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- Bütçenin kapsamı çok dardır. Bunun sonucu olarak kamu kaynaklarının ancak çok küçük bir kısmı meclisin onayı ile kullanılmakta ve daha sonra da meclis adına denetlenmektedir.
- Bütçe dışı kamusal faaliyetler bütçe metni ile birlikte Meclise sunulmamaktadır.
- Hükümetin yarı mali nitelikli faaliyetleri açıklanmamaktadır.
- Geçmiş ve gelecek iki yıl bütçeleri cari yıl bütçesi ile birlikte Meclise sunulmamaktadır.
- Merkezi hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KİT'ler ve merkez bankaları ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçe metni ile birlikte yayınlanmamaktadır.
- Hükümetler mali sürdürülebilirlik kapsamındaki görüşlerini ve bu konudaki çalışmalarını bütçe metni ile birlikte Meclise açıklamamaktadır.
- Varsayım ve tahminlerdeki sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler vs. nedeniyle ortaya çıkabilecek mali riskler raporlanmamaktadır.
- Görev ve sorumluluklar çatışmakta bu yönetsel sorumluluk değerlendirmesini engellemektedir.
- İşlemlerin brüt bazda kaydedilmesinde problemler vardır. Konsolide bütçe gelirleri net bazda kaydedilmektedir. İşlemlerin sınıflandırılmasında ise GFS 1986'ya göre fonksiyonel sınıflandırma yoktur.
- İşlemlerin sınıflandırılması, kamu fonlarının toplanması ve kullanılmasında yönetsel sorumlulukların değerlendirilmesine imkan vermemektedir.
- Bütçe görüşmelerinde bütçe genel dengesi yanında ekonomik analiz yapmaya imkan verecek farklı bütçe açığı tanımları kullanılmamaktadır.

- Muhasebe standartlarını gösteren herhangi bir doküman hazırlanmamaktadır. Muhasebe sisteminin sadece nakit bazlı olması ekonominin değerlendirilmesinde problemlere neden olmaktadır.
- Vergi kanunlarının anlaşılmasında bazı problemlerle karşılaşmakta ayrıca bu kanunlar çok sık değişmektedir. Ayrıca, mali mevzuat çoğu zaman ilgili kurumların dahi haberi olmadan kamuoyunda ise hiç tartışılmadan yasalaşmaktadır. Bu kanunların taslak hallerinin çeşitli platformlarda tartışılmasını mümkün kılmak gerekmektedir.
- Sonuç hesaplarının kapsamı da tıpkı konsolide bütçe gibi çok kısıtlıdır. Kamu faaliyetleri bir bütün olarak değerlendirilememektedir. Kamu fonlarının dış denetimi farklı denetim kurumlarınca yerine getirilmektedir.

Tespit edilen bu sorunların çözümü konusunda da ülkemizde yapılabilecek düzenlemeler ise şu şekilde sıralanmaktadır;

- Bütçe kapsamının genişletilmesi, bunun yasal ve siyasal olarak yapılmasında zorluklar olması halinde kamu kaynağı kullanan tüm kurumların aynı tip mali raporlar hazırlamasının sağlanması ve bunların konsolide edilmesi suretiyle toplam kamu hakkında bilgi edinilmesi,
- Bütçe tahminleri analiz yapmaya ve sorumlulukları tanımlamaya imkan veren bir yapıda hazırlanmalı ve sunulmalı,
- Hükümet işlemlerinin brüt bazda raporlanması böylece kalemlerin gerçekleşmeleri hakkında daha doğru bilgi edinilmesi,
- Yapılan raporlamaların kapsamlı ve güvenilir olması yanında geçmiş dönem sapmalarını göstermesi,
- Yıllık bütçe ve sonuç hesaplarında kullanılan veri ve muhasebe standartlarının açıklanması,

- Mali bilgiler ve raporların düzenli yayınlanması konusunda taahhütte bulunulması,
- Bütçe uygulamalarının hangi hedefleri amaçladığının bildirilmesi
- Merkezi hükümetin borçları ve varlıklarının yapısı ve seviyesini düzenli olarak göstermesi,
- Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler ve vergi harcamaları için raporların hazırlanmaya başlanması böylece mali risklilik analizlerine imkan tanınması,
- Bütçenin genel dengesi ile birlikte diğer bütçe açığı tanımlarının da bütçe görüşmeleri sırasında kullanılması böylece daha kapsamlı analiz yapılmasının sağlanması,
- Harcamaya yönelik düzenlemelerin örneğin Devlet İhale Kanunu'nun tüm kamu için uygulanmasının sağlanması böylece kamu kaynaklarının kullanılmasında uygulanan prosedürlerde standartlaşma sağlanması,
- Mali mevzuatın bugünkü karmaşık yapısından kurtarılması, basitleştirilmesi bu konudaki gelişmelerle beraber ülkedeki tüm yasal düzenlemelerin teknolojik imkanlarda kullanılarak (tasarıların internete konması gibi) kamuoyunda tartışılmasının sağlanması,
- Bütçe kapsamının genişletilmesine paralel olarak Sayıştay denetiminin kapsamının genişletilmesi.⁷⁶

Görüldüğü üzere Komisyonun raporu Türkiye'deki mali yapının eksiklik ve yanlışlarını çok sistematik olarak değerlendirmiş ve bu kapsamda yapılabilecekleri detaylı bir şekilde ortaya koymuştur. Komisyonun raporu ülkemizde bu konularda yapılan birçok çalışmaya esas teşkil etmiş ve bugün geldiğimiz noktada raporda yapılması önerilen pek çok düzenlemenin hayata geçtiğini memnuniyetle izlemekteyiz. Bu yönüyle raporun ülkemizde, belki de dikkate alınan ve uygulamaya geçirilen en önemli rapor olduğunu söylemek çok da abartılı olmayacaktır. Bunda uluslararası

⁷⁶ SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.49-61, 105-106, 138-139

gelişmelerin ve IMF ile yürütülen stand-by düzenlemelerinin de katkısı olduğunu söylemek yerinde olacaktır.

1.4. Bakanlar Kurulunun 12.01.2002 Tarih Ve 2002/3 Sayılı Prensip Kararı⁷⁷

Kamu yönetiminde saydamlığın giderek öneminin artması ve bir çok kötü uygulamaların saydamlık eksikliğinden kaynaklandığı düşüncesi günün iktidar partisini de harekete geçirmiş ve bu konuda bir dizi uygulama planını içeren “**Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı**” Bakanlar Kurulunca kabul edilerek uygulamaya geçirilmiştir. İş ve işlemlerin yeterince saydam olmamasının, hesap verme sorumluluğunun tam olarak işlememesine neden olduğu ve bunun yolsuzlukların artmasına neden olduğu, genellikle yozlaşma, iltimas ve ya rüşvet kavramları ile eş anlamlı olarak kullanılan yolsuzluk olgusunun son yıllarda sadece ülkemizin değil küreselleşen dünyanın da ortak sorunu olduğu belirtilen bu Kararda ayrıca, hukuk devleti ilkesini zedeleyen, vatandaşın kanun önünde eşitliğini ortadan kaldıran ve siyasi otoriteye duyulan güveni zaafa uğratan, özetle toplum vicdanını rahatsız eden yolsuzluklarla etkili bir mücadele için, idarenin işleyişinde ve kaynakların dağılımında açıklık ve hesap verilebilirliğin esas alınması, bu konudaki yasal ve idari boşlukların giderilmesi gereği vurgulanmıştır. Bakanlar Kurulunun kabul ettiği bu eylem planının amaçları şu şekilde sayılmıştır;

- Kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan problemlerin etkin yönetim bağlamında asgariye indirilmesi ve böylece Türkiye’de en fazla şikayet edilen ve vatandaşların haksız işlemlerle sıklıkla yüz yüze kaldıkları bazı çok önemli kamu hizmetlerinden başlayarak top yekun bir kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin, sorumlu olacak görevlilerin kurumlar ve birimler bazında ivedilikle belirlenmesi yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir haklarının kesinlikle objektif kriterlere bağlanması,

- Haklı bir talebin karşılanması için aracı bulma veya ödeme yapma endişesinin kesinlikle ortadan kaldırılması,

⁷⁷ <http://www.hazine.gov.tr/karar.pdf> internet adresinden yararlanılmıştır. Erişim T.10.11.2006

- Rüşvet veya benzeri menfaat karşılığında haksız olan taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasında etkinliğin sağlanması,

- Yönetimi, yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi,

- Aşırı düzenleyici işlem yükünün de yolsuzluğa yol açtığı gerçeğinden hareketle, yatırımın ve özel teşebbüsün üzerindeki idari işlemlerin sayısının azaltılması, yatırımcı sermaye önündeki engellerin de yukarıda açıklanan standart hizmet sunum süreleriyle eşgüdümlü hale getirilmesi ve işlemlerin mümkünse tek merkezden yürütülmesinin sağlanması,

- Kamuya ve siyasal sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesi.

Yukarıda sayılan amaçların gerçekleştirilebilmesini teminen çeşitli ülkelerde uygulanan iyi örneklerden de hareketle idarede açıklık ve hesap verilebilirliği sağlamak üzere bir dizi hedefler belirlenmiştir. Bu hedefler;

- Kamu hizmet sunumunda performans standartlarının oluşturulması,

- Kamu kuruluşları ile kamu vakıf ve dernekleri arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi,

- Personel sisteminin iyileştirilmesi,

- Bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve kamu yönetiminde saydamlığın artırılması,

- Sağlık sisteminin iyileştirilmesi,

- Denetim sisteminin güçlendirilmesi,

- Yargı sisteminin iyileştirilmesi,

- Kara para aklama ile mücadelenin etkin hale getirilmesi,

- Seçim kampanyalarının finansmanında hesap verilebilirliğin ve saydamlığın artırılması,

- Mal beyanında hesap verilebilirliğin artırılması

- Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, olarak belirlenmiş ve bu hedeflerin koordinasyonunu ve izlemesini yapmak üzere Başbakan tarafından belirlenen bakanlardan oluşan bir Komisyon kurulmuştur.

1.5. 58 Ve 59 uncu Hükümetin Acil Eylem Planları⁷⁸

58 inci Acil Eylem Planında (AEP) saydamlıkla ilgili olarak “Yolsuzlukla Mücadele” kapsamında alınacak önlemler ön plana çıkmış ve bu konuda verilen taahhütler yolsuzluğun önlenmesi bağlamında sıralanmıştır. Bunların arasında siyasetin finansmanının saydam hale getirilmesi ve yolsuzluk konusunda hükümet-kamu yönetimi-yargı-medya ve sivil toplum diyalogunun geliştirileceği taahhütleri konumuz açısından önem arz etmektedir.

18.Mart.2003 tarihinde açıklanan 59 uncu Hükümet AEP’de de yine saydamlık bir çok taahhütün içinde yer alan ana unsur olarak dikkat çekmektedir. Demokratik toplumun ancak sivil toplum örgütleri ile mümkün olabileceği belirtilen AEP’de sır kavramının da yeniden tanımlanması gerektiği ve bu doğrultuda vatandaşın bilgi edinme hakkının toplumun bütün kesimlerine yaygınlaştırılacağı ve bu amaçla “Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”nun çıkarılacağı, yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılarak, kamu kuruluşlarının hizmet ve işlemlerinin halka duyurulması suretiyle yönetimde şeffaflığın sağlanacağı, kamuda verimliliğin artırılması ve şeffaflığın sağlanması için hizmet birimlerinin parlamentoya ve kamuoyuna performans raporu sunmaları yönünde çalışmalar başlatılacağı, kamuda e-Devlet uygulamalarının yaygınlaştırılacağı, ekonomi yönetiminin tek bir çatı altında toplanacağı, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin uygulamaya konulacağı, etkin ve şeffaf bir mali ve finansal sistem oluşturulacağı, yanlış, hatalı, eksik veri ve bilgi sunumu, bilgi saklama gibi olumsuzlukların önlenmesine yönelik tedbirler alınacağı ve

⁷⁸ www.basbakanlik.gov.tr internet adresinden yararlanılmıştır.

yolsuzluğun önlenmesine ilişkin taahhütler saydamlık konusunda gösterilen siyasi iradenin kamuoyu ile paylaşıldığı bölümlerdir.

58 inci ve 59 uncu Hükümetin AEP'lerinin büyük bir kısmının yasal alt yapısının siyasi irade ile birlikte uluslararası konjonktürün ve iç dinamiklerinde etkisiyle gerçekleştiğini söylemek yerinde olacaktır.

2. MALİ SAYDAMLIK AÇISINDAN ÖNEMLİ YAPISAL REFORM NİTELİĞİNDEKİ BAZI YASAL DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Muhtelif bölümlerde daha ayrıntılı olarak sayılan yapısal reformlar konusunda özellikle IMF ile yapılan stand-by düzenlemeleri kapsamında verilen niyet mektupları ve AB ile yapılan adaylık müzakereleri çerçevesinde Türkiye'nin gerçekleştirmesi gereken düzenlemeler öncelikle Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında kurulan Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporunda ayrıntılı olarak değerlendirilmiş (Harcama reformu ve saydamlıkla ilgili kısımları) ve siyasi iradenin de bu sürece katılımı ile ülkemiz hızlı bir dönüşüm trendine girmiş, yasal düzenlemelerin biri diğerini izlemiştir. Bu alanda yapılan pek çok düzenleme olmakla birlikte saydamlık ve mali disiplin açısından önemli olan ana düzenlemelere yer vermek geldiğimiz noktayı ortaya koyabilmek açısından yararlı olacaktır.

2.1. Kamu İhale Kanunu

Ülkemizde uygulanan kamu alımlarına ilişkin düzenlemelerin gerek kapsamının dar olması ve gerekse uygulamada karşılaşılan sorunların giderilebilmesi ve ayrıca Avrupa Birliği ve uluslararası uygulamalara paralel hale getirebilmek açısından uygulanmakta olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun kamu alımlarına ilişkin hükümleri bu Kanundan çıkarılarak, 04.01.2002 tarihinde kabul edilerek 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde düzenlenecek sözleşmelerin yasal dayanağını oluşturan 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu Türk mali sistemine girmiş oldu. Kanun yürürlüğe

girmeden önce 12.06.2002 tarihinde bir kısım maddeleri 4761 sayılı Kanunla değişmiş, yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonrada (yaklaşık 8 ay) gelen yoğun eleştiriler sonucu 15.08.2003 tarihinden geçerli olmak üzere 4964 sayılı Kanunla kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. 4964 sayılı Kanunun genel gerekçesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun “uluslararası standartlara uyumu, ihalelerde açıklık, rekabet ve eşit muameleyi sağlamayı, uluslararası rekabeti, uygulama projesine dayalı anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılmasını esas alan bir yaklaşıma sahip olmakla birlikte, söz konusu kanunlardaki bazı düzenlemelerin başta Avrupa Birliği direktifleri olmak üzere uluslararası standartlarla uyum içinde olmadığı, bazı maddelerin uygulanmasının idareler açısından fiilen imkansız olduğu, bazı maddeler arasındaki çelişki ve tutarsızlıkların suistimale açık olduğu gözlenmiş; bu eksiklikler karşısında kamu ihalelerinin sağlıklı biçimde yürütülmesini teminen, idarelerin bu konudaki yakınmaları ve uygulamanın izlenmesi sonucu yapılan tespitler yanında başta Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler normları olmak üzere uluslararası düzenlemeler de göz önünde bulundurularak” düzenleme yapıldığı belirtilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun genel gerekçesinde bu Kanunun amacı “ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının en geniş şekilde sağlanması, kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımlarında bulunan her türlü kaynaktan yapacakları ihalelerde tek bir yasal düzenlemeye tabi olmaları, tahmini bedel baz alınarak indirim yapılmak suretiyle ihaleye çıkılması yerine, işlerin istekliler tarafından piyasa rayiçlerine uygun fiyatlara göre tespit ve teklif edilen gerçekçi bedeller üzerinden ihale edilmesi” olarak açıklanmıştır. Burada belirtilen kamu kurumlarının ihaleye tabi harcamalarının tek bir yasal düzenlemeye bağlı olması ilkesi daha sonra yapılan değişikliklerle (özellikle büyük sulama projeleri, enerji, ulaşım ve telekomünikasyon ihaleleri) sektörel bazda oldukça daraltılmış olmakla birlikte saydamlığı sağlamaya yönelik bir takım düzenlemeleri içermesi ve kapsam bakımından KİT ve Döner Sermayeli İşletmeleri de bünyesine alması bakımından 2886 sayılı Kanuna göre yine de ileri sayılabilecek bir Kanundur.

Kanunla ihale uygulamalarında mevzuata aykırılık işlemlerini incelemeyip bunları sonuçlandırmak, bütün ihale mevzuatını hazırlamak ve uygulamayı yönlendirmek, kamu ve özel sektöre eğitim vermek, ihalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak ve ihale ile ilgili diğer görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kurum bugün ihale konusunda görev yapan ve bu konuda yetkili tek otoritedir.

Kanun getirdiği olumlu düzenlemeler yanında bir takım eksiklikleri ve uygulama problemlerini de içermektedir. Yaklaşık 4 yıldır uygulanan Kanunla ilgili uygulamalar ve sonuçlar ortaya çıktıkça bu konuda yapılan çalışmalar ve eksikliklerin tamamlanmasına yönelik öneriler ve eleştiriler de ortak noktaların tespit edilmesine doğru ilerlemektedir. Son dönemde kamu ihalelerinin değerlendirilmesine yönelik olarak yapılan en önemli çalışma Dokuzuncu Kalkınma Planı kapsamında oluşturulan “Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyon Raporu”dur. Bu raporla öncelikle kamu harcama ve kontrol sistemine ilişkin belirlenen vizyon çerçevesinde, ülkede karşılaşılan temel sorunlar ve bunlardan kaynaklanan risklerin giderilmesi amacıyla çözüm önerileri geliştirilerek temel amaç ve politikalar ile tedbir ve öncelikler ortaya konulmuştur. Daha sonra bu çerçevede uygulama stratejisi geliştirilerek ulaşılan temel bulgular değerlendirilmiştir. Son olarak, Raporla varılan temel sonuçlar, istikrarlı bir ortamda sürdürülebilir büyümenin sağlanması, ekonomide rekabet gücünün artırılması, insan kaynaklarının geliştirilmesi, sosyal içermenin güçlendirilmesi, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, kamuda iyi yönetişimin yaygınlaştırılması ve fiziki altyapının iyileştirilmesi şeklinde belirlenen Dokuzuncu Kalkınma Planının gelişme eksenleri bazında gösterilmiş ve Plana temel yansımalarının neler olacağı belirtilmiştir.⁷⁹

Özel İhtisas Komisyonunun Raporunda kamu ihaleleri ile ilgili olarak tespit edilen sorunlar ve sisteme yapılan eleştiriler çözüm önerileri bağlamında “Kamu İhalelerinin Uygun Şartlarda, Zamanında, Rekabet ve Eşit Muamele İlkeleri

⁷⁹ Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri, Ankara/2006, <http://plan9.dpt.gov.tr/> internet adresinden alınmıştır.

Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Suretiyle, Kaynakların Ekonomik ve Verimli Kullanılmasının Sağlanması” başlığı altında şu şekilde sıralanmıştır⁸⁰;

- Uluslararası taahhütler de göz önüne alınarak 4734 ve 4735 sayılı Kanunlarda değişiklikler yapılması,
- Bilgi işlem teknolojilerinin kamu satın alma uygulamalarında etkin bir şekilde kullanımını sağlayacak mevzuat düzenlemelerinin yapılması,
- Farklı finansman yöntemlerinin uygulandığı kamu ihalelerine ilişkin usul ve esasların bütün kamu idarelerini kapsayacak tarzda, uluslararası ilke ve standartlara uygun olarak kanunla belirlenmesi,
- Kamu alımlarının tüm aşamalarının (ihale öncesi ve sözleşme uygulamaları dahil) bir bütün olarak izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması,
- Sözleşmelerde, hakkaniyete aykırı olarak süresinde ödenmeyen istihkaklarla ilgili yaptırımların yer almasına yönelik düzenleme yapılması,
- İdarelerin alım sürecine yönelik eylem ve işlemlerinde istekliler arasında eşitlik, rekabet ve saydamlığı sağlayacak kamuoyu denetimi mekanizmalarını sağlayacak düzenleme yapılması.

Kanunla ilgili olarak AB’nin 08.Kasım.2006 tarihli son İlerleme Raporunda da bazı eleştiriler getirilmiştir⁸¹. Bu eleştirileri de şu şekilde özetlemek mümkündür;

- Sektörel istisnalar yasal çerçevenin daralması nedeniyle sistemi zayıflatmıştır.
- Eşik Değerler AB düzeyinin üzerinde kalmıştır.
- Yeterlik belirleme usullerinin karmaşıklığı rekabetin sağlanması yönünde bürokratik engel oluşturmaktadır.

⁸⁰ a.g.r. s.88

⁸¹ Avrupa Birliği 2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu’nun Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan gayri resmi çevirisi.

- Kimi temel tanımlar (Örn.idare ve ihale sözleşmelerinin tanımları) AB Direktifleri ile uyumlu değildir.
- İdari kapasite alanında politika yapım sürecinde koordinasyon zayıflığı, Kamu İhale Kurumu'nun etkinliğini azaltmaktadır.
- Şikayet usulleri AB müktesebatı ile uyumlu değildir.

Devletin harcamalar yoluyla önemli bir düzenleyici rol oynaması, kamu alımlarının saydamlaşmasını ve hesap verme mekanizmalarının geliştirilmesi suretiyle kaynakların hukuka uygun olarak, ekonomik ve verimli kullanılmasını ve dolayısıyla kamuoyunun devlete olan güveninin sağlanarak iyi yönetimin sağlanabilmesi açısından bu konudaki eksikliklerin hızla tamamlanması önem arz etmektedir.

2.2. Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

28.Mart.2002 tarihinde kabul edilen Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, uzun yıllar dağınık bir halde bulunan ve çeşitli kanunlarla (4059 sayılı Kanun, 244 sayılı Kanun, yıllık bütçe kanunları) yürütülen kamu borç yönetiminin anılan Kanunla tek bir çatı altında toplanması ve borçlanmaya mali bir disiplin getirilerek yeni finansal enstrümanlar ile tekniklerin kullanılması amacıyla çıkarılmıştır.⁸² Ayrıca bu Kanun ile ülkemizin borç ve hibe vermesine ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir.

Söz konusu Kanun, borç yönetimi dışında genel olarak kamu mali yönetimi kapsamında mali disiplinin ve saydamlığın sağlanmasına yönelik bazı düzenlemeler de getirmiştir.⁸³

- Borç yönetiminde birden fazla mevzuatın birleştirilerek tek bir yasal düzenleme ile her türlü iç ve dış borçlanma, hazine garantisi verme, verilen garantilerin şartlarını değiştirme, hibe alma, kamu kurum ve kuruluşlarına

⁸² 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Genel Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0893.pdf> internet adresinden yararlanılmıştır. Erişim T.13.10.2006

⁸³ İtibar ERDOĞAN, Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, ANKARA, Nisan/2005, s.177-189

ikraz verme ve hazine alacaklarını yönetmeye Hazineden sorumlu Bakan yetkili kılınmak suretiyle mali disiplin ve hesap verebilirlik yönünden önemli bir yapı oluşturulmuştur.

- Borçlanma ve garanti verme limitlerine ilişkin olarak Kanunda düzenleme yapmak suretiyle borçlanma ve garantilere yasal sınırlama getirilmiştir. Ayrıca 2003 yılı Bütçe Kanunundan itibaren her yıl bütçe kanunlarına garanti limitleri konulmak ve kapsama Yap-İşlet-Devret modeli de dahil edilmek üzere borç stokunda oluşan sürekli artışın önü kesilmiş olmuştur.
- Hazine garantili yükümlülüklerin ilgili kuruluşlarca geri ödemesinin yapılamaması nedeniyle oluşan riskleri gidermek amacıyla T.C. Merkez Bankası nezdinde bir “Risk Hesabı” oluşturulmuştur. Risk hesabının oluşturulması ile bir yandan nakit ve borç yönetiminde etkinliğin artırılması, diğer yandan da bütçe dışında üstlenilen yükümlülüklerin TBMM’nin bilgisi dahilinde ve yetkisi kapsamında yapılması öngörülmüştür.
- Mali saydamlık açısından önemli bir problem olan dış proje kredilerinin bütçeleştirilmesi konusunda bu yasa ile bütçe hesaplarına yansıtılması öngörülmek suretiyle önemli bir düzenleme yapılmıştır. Ayrıca ilgili yıl yatırım programında kullanılacak dış proje kredilerinin önceden bütçeye konulması suretiyle bu kredilerin kontrol altına alınması sağlanmıştır.
- Kanunun 14 üncü maddesine istinaden “ilgili bütçe yılı içinde sağlanan iç ve dış finansman imkanları, sağlanan Hazine garantileri, Risk Hesabı, alınan ve verilen hibeler, dış borcun devri, dış borcun ikrazı ve dış borcun tahsisine ilişkin bilgilerle finans piyasalarına ve borç yönetimine ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı Kamu Borç Yönetimi Raporu üçer aylık dönemler itibariyle Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına, Bakanlar Kuruluna sınırlamak üzere Başbakanlığa, Maliye Bakanlığına, Sayıştay Başkanlığına ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilmesi” hüküm altına alınarak 2003 yılından itibaren saydam ve hesap verebilir bir borç politikasını sağlamak

açısından üçer aylık dönemler itibariyle Kamu Borç Yönetim Raporları yayımlanmaya ve TBMM’ne gönderilmeye başlanmıştır.

- Son olarak Kanun Hazine’nin bağlı olduğu Bakan’ın özel gündemle yapılacak toplantıda yılda bir defadan az olmamak üzere TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nu bilgilendirmesi öngörülmek suretiyle borç yönetimi konusunda Meclisin kontrolünü artırmayı amaçlamıştır.

Kanunla borç yönetimi ile ilgili alanda mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir boşluk giderilmiş ve mali yönetimin kontrol edemediği bir alan kontrol altına alınarak mali disiplinin sağlanması konusunda önemli bir adım atılmıştır.

2.3.Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 09.10.2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş ancak yayımı tarihinden (24.10.2003) itibaren 6 ay sonra yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Kanunun amacının “*demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek*” olduğu belirtilmiş ve Genel Gerekçesinde de “*Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir*” denilmektedir. Ayrıca kamuoyu denetiminin sağlanması bağlamında kamu kurum ve kuruluşlarında açıklık ve saydamlık kavramının, olumsuz olarak görülen gizlilik kavramının giderilmesi ile yönetilenlerin, yönetenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlemesinin sağlanması düşünceleri üzerine ortaya çıktığı ve demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğünün, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edildiği ifade edilmektedir.⁸⁴

⁸⁴ <http://www.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0632.pdf> internet adresinden yararlanılmıştır.

Kanunun 4 üncü maddesinde “Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir.” ilkesi ile çok temel bir düzenleme yapılmış ve aynı maddede yabancılarında karşılıklılık ilkesi çerçevesinde bu hakka sahip olduğu belirtilmiştir. Kanunun 5 inci maddesinde de istisnalar dışında kapsamdaki tüm kurum ve kuruluşların bilgi verme yükümlülüğü hüküm altına alınmıştır. İstisna kapsamındaki bilgiler şu şekilde sıralanmıştır;

- Yargı denetimi dışında kalan işlemler
- Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler
- Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler
- İstihbarata ilişkin bilgi veya belgeler
- İdari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler
- Adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler
- Özel hayatın gizliliği (kişinin izin verdiği haller dışında)
- Haberleşmenin gizliliği esasını ihlal edecek bilgi ve belgeler
- Ticari sır
- Fikir ve sanat eserleri (özel kanunundaki hükümler uygulanır)
- Kurum içi düzenlemeler (düzenlemeden etkilenen kurum çalışanları hariç)
- Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler (aksi kararlaştırılmadıkça)
- Tavsiye ve mütalaa talepleri

Kanunun 14 üncü maddesinde ise; bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’nun oluşturulduğu belirtilmektedir. Değerlendirme Kurulunun itiraz üzerine aldığı bütün kararlar Başbakanlığın web adresinde yayınlanmaktadır.

Kanunun saydamlık açısından en önemli düzenlemelerinden birisi de 30 uncu maddede yer alan “Rapor düzenlenmesi” başlıklı düzenlemedir. Bu maddeye göre; *“Kurum ve kuruluşlar, bir önceki yıla ait olmak üzere;*

- a) Kendilerine yapılan bilgi edinme başvurularının sayısını,*
- b) Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,*
- c) Reddedilen başvuru sayısı ve bunların dağılımını gösterir istatistik bilgileri,*
- d) Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak ya da bu nitelikteki bilgiler ayrılarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,*
- e) Başvurunun reddedilmesi üzerine itiraz edilen başvuru sayısı ile bunların sonuçlarını,*

Gösterir bir rapor hazırlayarak, bu raporları her yıl Şubat ayının sonuna kadar Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’na gönderirler. Bağlı, ilgili ve ilişkili kamu kurum ve kuruluşları raporlarını bağlı, ilgili ya da ilişkili oldukları bakanlık vasıtasıyla iletirler. Kurul, hazırlayacağı genel raporu, söz konusu kurum ve kuruluşların raporları ile birlikte her yıl Nisan ayının sonuna kadar Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderir. Bu raporlar takip eden iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca kamuoyuna açıklanır.”

Yukarıda yer alan hüküm gereğince 2004 ve 2005 yılı “Genel Raporu” TBMM Web sitesinde yayınlanmıştır. Saydamlık açısından son derece önemli olan bilgi edinme başvurularının sayısal olarak dağılımı aşağıdaki tabloda verilmiştir;

Tablo 2: Kurum Ve Kuruluşlara Bilgi Edinme Kanununa Göre Yapılan Başvuruların Genel Toplamı

VERİLER	2004	2005
Bilgi Edinme Başvurusu Toplamı*	385.852	626.789
Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvurular	347.959	542.364
Kısmen olumlu cevaplanarak kısmen de reddedilerek bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvurular	13.648	21.712
Reddedilen başvurular toplamı	20.474	54.234
Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak veya ayrılarak bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvurular	3.571	5.979
Başvurusu reddedilenlerden yargıya itiraz edenlerin toplam sayısı	--	311
Ücret yatırılmadığı için talebinden vazgeçmiş sayılan başvurular	210	--

*Bu sayı, diğer kurum ve kuruluşlara yönlendirilen başvurular toplamının toplam başvuru sayısından çıkarılmasından sonra kalan “net başvuru sayısı”dır.

Kaynak: Başbakanlık Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun 2004-2005 yılları Genel Raporlarına Göre Kurum ve Kuruluşlarca Bilgi Edinme Kanunu Çerçevesinde Yapılan Bilgi Edinme Başvuruları Genel Toplamları www.tbmm.gov.tr adresinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 3: Maliye Bakanlığı'na Bilgi Edinme Kanunu'na Göre Yapılan Başvuruların Genel Toplamı

VERİLER	2004	2005
Bilgi Edinme Başvurusu Toplamı	4.464	33.317
Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvurular	2772	27.654
Kısmen olumlu cevaplanarak kısmen de reddedilerek bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvurular	581	1.035
Reddedilen başvurular toplamı	972	3.712
Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak veya ayrılarak bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvurular	97	23
Başvurusu reddedilenlerden yargıya itiraz edenlerin toplam sayısı		5
Diğer Kurum ve Kuruluşlara yönlendirilen başvurular	42	890
Ücret yatırılmadığı için talebinden vazgeçmiş sayılan başvurular	-----	

Kaynak: Başbakanlık Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun 2004-2005 yılları Genel Raporlarına Göre Maliye Bakanlığınca (Merkez Birimleri, Bağlı ve İlgili Kuruluşlar ile Türkiye SMMM ve YMMO) Bilgi Edinme Kanunu Çerçevesinde Yapılan Bilgi Edinme Başvuruları Genel Toplamları www.tbmm.gov.tr adresinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Kanunun uygulanma şekline ilişkin olarak çıkarılan “Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik” 27.04.2004 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak uygulamaya ilişkin detaylar belirlenmiştir.

Kanunun gerek Avrupa Birliği’ne uyum ve gerekse saydam ve katılımcı demokratikleşme açısından önemlidir. Açıklık ve saydamlık ancak vatandaşların bilgi ve belgelere ulaşmaları ile mümkün olacaktır. Vatandaşlar, sivil toplum örgütleri ve medya daha bilgili olduğu zaman, hesap sorma güçleri artacaktır. Olayları takip etme şansı, normalde açıklandığı kadar vardır.⁸⁵ Bu yüzden bazı belgelerin elektronik ortamda yayınlanması veya talep eden vatandaşlara verilmesi toplumda yeni bazı dinamiklerin oluşmasına katkıda bulunacaktır. Bu dinamiklerin en önemlisi saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları ile birlikte katılımcılık olgusudur.

2.4. Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu

Türk mali sistemi uzun yıllar 1927 yılında çıkarılan ve 2006 yılına kadar çok az değişiklikle fonksiyonlarını sürdüren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile yönetilmiştir. Son yıllarda yaşanan gelişmeler ve buna bağlı olarak yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde mevcut ihtiyaca cevap veremez duruma gelen 1050 sayılı Kanun nihayetinde, 10.12.2003 tarihinde TBMM’nde kabul edilen ve mali yapıyı yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 22.12.2005 tarihli 5436 sayılı Kanunla önemli ölçüde değiştirilerek 01.01.2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmesiyle ortadan kalkmış oldu.

Türk kamu mali sisteminde köklü değişiklikler içeren 5018 sayılı Kanun, son yıllarda, uluslararası alanda kamu mali yönetim ve kontrol sistemlerinde stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, orta vadeli harcama yaklaşımı, mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarının ön plana çıkması, diğer taraftan da kamu mali yönetimi ve kontrol sistemimizin uluslararası standartlara ve adaylık sürecinde Avrupa Birliği normlarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi gereği olarak ortaya çıkmıştır.⁸⁶

⁸⁵ YÜKSEL, a.g.e., s.224

⁸⁶ ARCAGÖK, ERÜZ, a.g.e. s.9

90'lı yılların sonundan itibaren uluslararası konjonktüründe etkisiyle ülkemizde mali konularda yapılan tüm çalışmalarda (IIIV.Kalkınma Planında, Ulusal Programlarda, Avrupa Birliği müzakere belgelerinde, IMF'ye verilen Niyet Mektuplarında vb.) mali yapının yeniden yapılandırılması gereği ortaya konmuş ve bu amaçla “kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin yeniden yapılandırılarak, parlamentonun bütçe üzerindeki denetiminin artırılması, mali saydamlığın sağlanması, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeyle birlikte orta vadeli harcama sistemine geçilmesi, planlı bir bütçeleme anlayışına geçilmesi, iç denetim sistemi kurulması, performans denetiminin sisteme dahil edilmesi, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin kurulması, Sayıştayın denetim alanının genişletilmesi, mali yönetim ve kontrol alanında kamu idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının artırılması”⁸⁷ hususlarını düzenleyen 5018 sayılı Kanun çıkarılarak 2006 yılı itibariyle Türk mali sistemine girmiş oldu.

5018 sayılı Kanunun amacı “*kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek*” olarak belirlenmiştir.

Kanunun genel gerekçesinde ise saydamlıkla ilgili olarak “*mali yönetimde şeffaflığın sağlanması ve sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sırasında gerekli bilginin gerekli zamanda verilmesi suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması, kamu hesaplarının uluslararası standartlara uygun bir muhasebe düzenine göre tutulması sağlanmaktadır. Diğer taraftan, kamu idarelerince idare faaliyet raporu, mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca değerlendirme raporu ve Maliye Bakanlığınca genel faaliyet raporu düzenlenmesi öngörülmekte, ayrıca diğer yöntemlerle mali yönetim verilerinin ve mali istatistiklerin düzenli olarak kamuoyuna açıklanması sağlanmaktadır*” ifadesine yer verilerek Kanunun 7 nci maddesinde yer verilen mali saydamlıkla ilgili olarak madde gerekçesinde de “*Mali saydamlık, çağdaş kamu mali yönetiminin temel ilkelerindendir. Saydam bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması, mali verilerin zamanında*

⁸⁷ a.g.e. s.9-10

kamuoyuna açıklanması ve raporlanmasıyla mümkündür.”⁸⁸ değerlendirmesi yapılmıştır.

Kanun, her şeyden önce kapsamı ile TBMM’nin bütçe hakkını genişletmiş ve mali saydamlık açısından önemli olan mali disiplinin sağlanmasına yasal zemin oluşturmuştur. Ayrıca uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini belirleyerek bu alanda yapılan eleştirileri de karşılamış olmuştur. Kanunun “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesinde *“Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri,(genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar) sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar.*

Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tabidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece.....maddelerine tabidir.” denilmek suretiyle kanun kapsamındaki idareler belirlenmiştir. Kapsama dahil idarelerin sayma yöntemi benimsenerek cetvellerde gösterilmesi ve bu nedenle kapsamda yer alması gereken bazı idarelerin kapsam dışı bırakılması (TOKİ, TRT, TMSF gibi) ile Kanunun geçişi 11 inci maddesi ile döner sermaye işletmeleri ve fonların ilgili idare bütçeleri içinde yer alması öngörülmüş ancak aynı maddenin ikinci fıkrasında döner sermayeli işletmelerin iktisadi özellikleri dikkate alınarak 2007 yılı sonuna kadar yeniden yapılandırılacağı belirtilerek bu kuruluşların durumu ile ilgili düzenlemelerin zamana bırakılması bu konudaki eleştirilerdendir.

Sayın ARCAGÖK ve Sayın ERÜZ tarafından 5018 sayılı Kanunun incelenmesinde “mali yönetimin mali disiplin, mali saydamlık, hesap verebilirlik ve maliyet etkililik olmak üzere dört temel ilke üzerine oturduğu”⁸⁹ ifade edilmektedir. Kanunun Mali saydamlık başlıklı 7 nci maddesinde *“Her türlü kamu kaynağının elde*

⁸⁸ 5018 sayılı Kanun Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0692.pdf> internet adresinden alınmıştır.

⁸⁹ ARCAGÖK, ERÜZ, a.g.e., s.36

edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,*
- b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,*
- c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,*
- d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,*

Zorunludur.

Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.”

denilmek suretiyle bu konuda uluslararası iyi uygulama standartlarında bir düzenleme getirilmiştir. Kanunun mali saydamlıkla ilgili bu maddesinin incelenmesinde esasen IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün dikkate alındığı göze çarpmaktadır.

5018 sayılı Kanunun saydamlık açısından en önemli unsurlarından birisi olan hesap verebilirlik kavramı açık ve kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. Kanunun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8 inci maddesinde “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*” ifadesi ile geniş bir tanım yapılmış ve Kanunun diğer maddelerinde de görevliler ve sorumlulukları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Siyasi, idari ve hukuki olmak üzere üç ayrı hesap verme sorumluluğu düzenlenen Kanunla, Bakanlar, TBMM

ve Başbakan'a karşı, üst yöneticiler (bakanlıklarda müsteşar-M.S.B. hariç- , diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı) Bakan'a ve mahalli idarelerde meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır.

5018 sayılı Kanunla getirilen hesap verme sorumluluğu açısından getirilen orta vadeli bütçeleme sistemi, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, faaliyet raporları, iç kontrol sistemlerinin öngörülmesi, muhasebe ve raporlama mekanizmaları, kamuya bilgilendirme görevleri gibi düzenlemeler Türk mali sisteminin tamamen yeni bir anlayışla yönetilmesini gerektirmektedir. Yeni sistemle getirilen “Orta Vadeli Program” ve buna bağlı olarak oluşturulan “Orta Vadeli Mali Plan” aslında bütçe hazırlık sürecinden önce kaynakların kullanım önceliklerinin belirlendiği aşama olmaları itibarıyla aslında bir nevi politika yapılan alanlardır. Bu iki belgenin bütçelerle ilişkilendirilecek olması hükümetlerin bu belgelerin hazırlanma sürecinde nihai olarak vatandaş memnuniyeti açısından da bir değerlendirme yapmalarını ve politik önceliklerini buna göre belirlemelerini gerektirmektedir.⁹⁰ Bu nedenle bütçe hazırlık sürecinin belki de en önemli aşamasına teşkil eden bu unsurların vatandaş odaklı olarak ve katılımcı yöntemlerle oluşturulması mali saydamlık ilkesine de uygun olacaktır. 5018 sayılı Kanunla getirilen stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile yapılacak denetimlerin bu alanları dikkate alarak raporlanması neticesinde siyasi ve idari hesap verebilirlik açısından çok farklı bir yönetim kültürünün ülkemizde yerleşmesi mümkün olacaktır.⁹¹

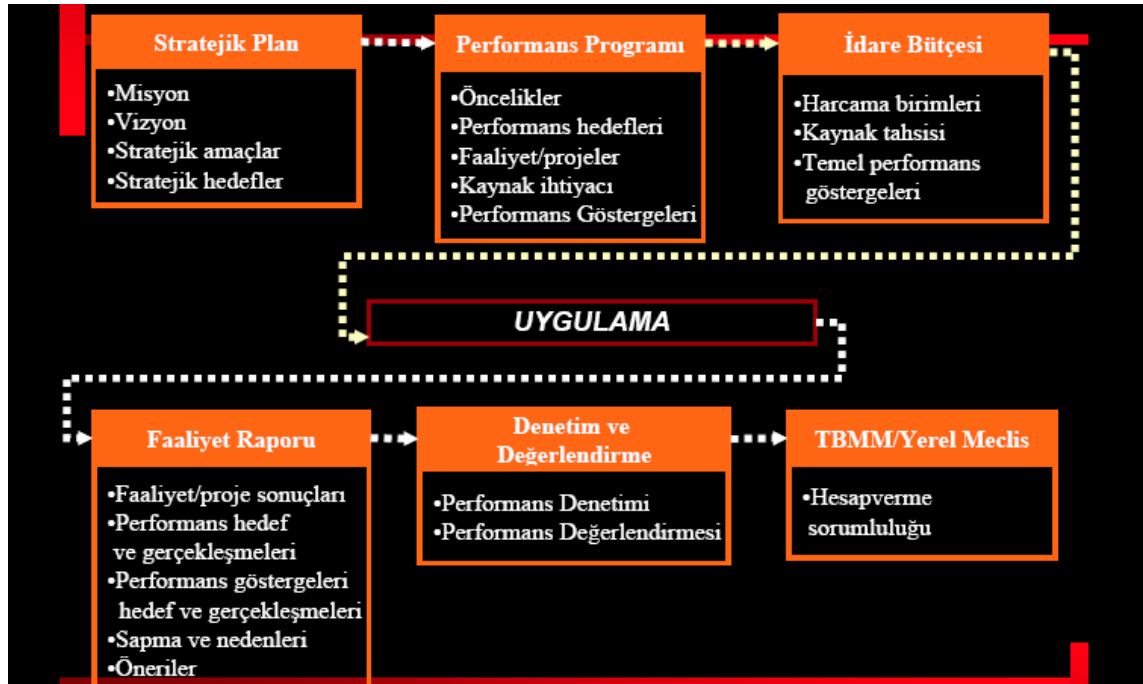
Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanmasında da saydamlıkla ilgili önemli düzenlemeler yapılmıştır. Kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlara dayalı olarak misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu olmak üzere performans esasına göre hazırlayacakları belirtilmiş ve ilgili maddelerde de yapılan faaliyetlerin raporlanarak idarenin hedefleri ile varılan noktanın tespiti ve dolayısıyla idarenin ve yönetimin performansının ölçülmesi hedeflenmiştir. 5018 sayılı Kanuna göre Performans Esaslı Bütçeleme (PEB); “kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını ve bu fonksiyonların yerine getirilmesi ile gerçekleştirilecek stratejik amaç ve hedefleri belirleyen ve kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını performans programları aracılığıyla sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak

⁹⁰ M.Kamil MUTLUER, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK, Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2 Baskı, İstanbul, Kasım/2006, s.215-216

⁹¹ ARCAGÖK, ERÜZ, s.42

istenilen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi” olarak tanımlanmakta ve “PEB’in kamu idarelerinde katılımcılığı artıracığı, planlı, hedeflere dayalı, sonuç odaklı bir yönetim kültürünü geliştireceği, kaynakların mali disiplin içinde etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayacağı, mali saydamlık ve hesap verilebilirliği güçlendireceği ve performans denetimine nesnel bir temel oluşturacağını beklediği”⁹² vurgulanmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sisteminden temel beklentiler;

- Etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması,
- Hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi,
- Hizmet kalitesinin artırılması,
- Mali saydamlığın sağlanması, olarak sıralanmaktadır.⁹³



Şekil 4: Performans Esaslı Bütçe Süreci⁹⁴

⁹²ARCAGÖK, ERÜZ, s.73-75

⁹³ a.g.e., s.57

⁹⁴ **Kaynak:** Ertan ERÜZ, Performans Esaslı Bütçeleme, <http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/sunum/KonferansPEB.pdf> den alınmıştır.

PEB genel anlamda kamu bütçelerinin sonuç odaklı bir anlayışla hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi olarak tanımlanabilir. 5018 sayılı Kanuna göre Performans Esaslı Bütçeleme sistemi esas olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu belgeleri üzerine oturduğunu söylemek mümkündür. Performans esaslı bütçeleme asıl amacının mali saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak üzere kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve etkili kullanımını sağlamak olduğu söylenebilir. Stratejik planlar ile bütçeleme sürecinde hazırlanan performans programları ve mali yılı takiben hazırlanan faaliyet raporları bu amacı gerçekleştirmek için kullanılacak temel araçlardır. Bu temel araçların kamuoyuna açıklanacak olması kamuoyunun denetiminin sağlanması açısından önemli bir mekanizmadır.⁹⁵

PEB'in istenilen başarıya ulaşabilmesi açısından kısa vadede önündeki engeller ise⁹⁶;

- Stratejik planlama-PEB uyumunun sağlanması,
- Bütçede yer alacak performans göstergelerinin tespitinin eşgüdümü,
- Bütçe sürecindeki yerinin belirginleştirilmesi,
- Performansa dayalı ödül-yaptırım sisteminin oluşturulması,
- Kamu kurumlarında nitelikli mali personel ihtiyacı,
- KMYKK'nın getirdiği kurumsal yapının oluşturulması,
- PEB eğitiminin verilmesi ve kurumların performans yönetimine geçmesi,
- Geçiş sürecinin planlanması,

Olarak sıralanmaktadır.

İdarelerin performanslarının ölçülmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi aynı zamanda yönetimin de performansını ortaya koyacaktır. Bu yapı Türk yönetim

⁹⁵ Ertan ERÜZ, 5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (Editör:Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Ankara/2006, s.220

⁹⁶ Ertan ERÜZ, Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) (Yapı-Rehber-Pilot Uygulama) Sunumu, <http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/sunum/PEBSunumT.pps#333.2,DAYANAK>, internet adresinden yararlanılmıştır.

sisteminde bugüne kadar tamamen subjektif olarak yapılan değerlendirmelerin artık sistematik olarak ve ölçülebilir unsurlara dayalı olarak yapılabileceği anlamına gelmektedir. Bu yönü ile PEB, 5018 sayılı Kanunun getirdiği diğer mekanizmalarla birlikte yönetim yapımızda da yeni tarzların gelişmesine katkıda bulunacaktır.

5018 sayılı KMYKK'daki mali saydamlığın sağlanmasına ilişkin önemli bir düzenleme de orta vadeli bütçeleme sistemidir. Orta vadeli harcama sistemi de denilen bu sistem, uygulanması öngörülen politikaların orta vadedeki mali etkilerini görmek ve uygulayıcılara yön vermek ve ayrıca kamuoyunun geleceğe ilişkin bilgilendirilmesini sağlamak ve son olarak hesap verebilirliği kolaylaştırmak amaçlarına hizmet etmektedir. Bu anlamda orta vadeli bütçeleme sistemi mali disiplini sağlayıcı bir etkiye de sahiptir. Orta vadeli bütçeleme sistemi ile geleceğe dönük daha tutarlı tahminler yapma imkanı da sağlanmaktadır. Günümüzde gelişmiş bir çok ülkede uygulanan ve AB ile Dünya Bankası başta olmak üzere Uluslararası finans kuruluşlarının da önemle üzerinde durduğu orta vadeli bütçeleme (harcama) sistemi temelde üç yapı üzerine kurulmuştur;⁹⁷

- Makro ekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi,
- Hem mevcut, hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya (bottom-up) doğru tahmin edilmesi,
- Toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren bir işleyiş.

Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin(OVHS) temel amaçlarından olan kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ile etkin ve verimli kullanılması ve mali disiplinin sağlanması gibi sonuçların elde edilmesinde mali saydamlık önemli bir unsurdur. OVHS ile birden fazla yılı kapsayan hükümet projeksiyonlarının da ortaya konması gerekmektedir. Orta vadede belirlenen politikaların gerçekçi tahminlere dayanması, kamuoyunun güveninin sağlanması ve böylece uygulanmak istenen politikaların

⁹⁷ Murat ARSLAN, Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Ankara/2006, s.74-75

maliyetlerinin azaltılması açısından da önemlidir. Bu anlamda OVHS ile mali saydamlık arasında karşılıklı bir ilişki vardır demek mümkündür.

Bütçe ilkelerinde de saydamlık ve hesap verebilirliğe gerekli vurgular yapılmış ve bütçenin hükümetin mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlayacağı, bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlığın esas alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca saydamlığı destekleyen bir unsur olan mali disipline ilişkin hükümlere de yer verilmiştir. Kanunun 17 nci maddesinde de gider ve gelir tekliflerinin, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkan verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanacağı belirtilmek suretiyle bütçenin hazırlanma sürecine ilişkin olarak saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları ön plana çıkarılmıştır. Ayrıca Kanunun izleyen maddesinde de TBMM'ye bütçe ile birlikte vazgeçilen kamu gelirleri cetveli (vergi harcamaları cetveli) ve merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kurum ve kuruluşların listesinin eklenmesi saydamlık konusundaki yeni uygulamalardır.

Mali saydamlığı sağlama açısından bütçeler en önemli araçlardan birisidir. Bu nedenle bütçelerin hazırlanması, uygulanması, denetlenmesi ve raporlanması aşamalarının saydamlık ilkesine uygun olarak açık ve anlaşılır olması gereklidir. Kamuoyunun bütçe sürecine ilgisinin çekilmesi ve denetleyici bir görev üstlenebilmesi ancak bütçe sürecinin her yönü ile saydam olmasına bağlıdır. 5018 sayılı Kanunla bu alanda muhtelif bölümlerde de bahsettiğimiz üzere pek çok olumlu düzenleme getirilmiştir. Ancak bunların uygulanma biçimi de en az bu kanuni düzenlemeler kadar önemlidir. Bugün için bütçe metinleri anlaşılabilirlik konusunda yeterli değildir. Bütçe sürecine parlamento da dahil olmak üzere işin ehli olan sınırlı bir çevre dışında yeterince ilgi gösterilmemektedir. Bunun en önemli nedeni bütçe metnlerinin detaylarını ancak uzman olan kişilerin anlayabileceği ve bol miktarda rakam ihtiva eden metinler olmasıdır. Bütçe metnlerinin kolay anlaşılır olması milletvekillerinin dışında vergi ödeyenlerin de hesap sormalarını kolaylaştıracaktır.⁹⁸Bütçelerin anlaşılır olması ve kamuoyunun ilgisini çekebilmesi açısından daha sade ve genel hatlarla hazırlanmış ve çeşitli kıyaslamaları da içeren bir takım broşürlerin veya el kitaplarının hazırlanması, elektronik ortamda da buna benzer sade ifadeler içeren metinlerin yer alması, medyanın

⁹⁸ MUTLUER, ÖNER, KESİK, a.g.e., s.98

desteğinin sağlanması gibi çalışmalar bütçe sürecine olan ilgiyi artırabilir. Ayrıca bütçe hazırlanma sürecinin öncelikle IMF ve AB raporlarında sürekli eleştirilmesine rağmen halen farklı kurumlar eliyle yürütülmesi bütçenin bütüncül bir yaklaşımla hazırlanması ve bu anlamda gerçekçi olması konusunda önemli bir engeldir.

Kanunun 42 nci maddesinde de uygulanan bütçenin kesin hesabının çıkarılmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmiş ve kamu idareleri bütçelerinin genel esasları belirlendikten sonra kesin hesabın düzenlenmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığı'na belirleneceği belirtilerek "idarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür." İfadesi ile kesin hesapların Meclis tarafından denetiminde etkinliği sağlayacak bir takım düzenlemelere yer verilmiştir. Etkin bir saydamlık sisteminin amacı hükümetlerin mali hedefleri ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılması, bağımsız dış denetim ve bu karşılaştırma ve dış denetimden çıkan sonuçların kamuoyuna sunulmasıdır. Kesin hesaplara işlerlik kazandırmak üzere 5018 sayılı Kanun idarelerin faaliyet raporları ile Sayıştayın genel değerlendirme raporunun kesin hesapla birlikte TBMM'de birlikte görüşülmesini öngörmektedir. Geçmiş yıllarda gözlenen olumsuzlukların tekrar yaşanmaması için TBMM'de yapılan bu değerlendirmelerin de açık ve anlaşılır bir raporla kamuoyuna sunulması kesin hesapların hesap verebilirlik ilkesini harekete geçirebilmesi açısından önemlidir.

Kanunun 41 inci maddesi ile yine mali sistemimiz açısından yeni bir uygulama olan faaliyet raporlarının düzenlenmesi ön görülmüştür. Kamuoyunu ve yasama organını bilgilendirme amacı taşıyan bu düzenleme aynı zamanda yönetim sorumluluğu kavramının Kanundaki önemli yansımalarından biridir. Kanunun gerekçesinde bu mekanizmanın, kamu hizmetlerini yürütenlerin daha fazla sorumluluk hissetmelerine ve daha sonuç odaklı çalışmalarına, kamu hizmetlerinden yararlananların ödedikleri vergilerin nasıl kullanıldığı ve kamu idarelerinin performansları konusunda bilgi sahibi olmalarına ve yasama denetiminin güçlendirilmesine katkıda bulunacağı belirtilerek bu amaçla, harcama yetkililerince faaliyet raporu, üst yöneticilerce idare faaliyet raporu, İçişleri Bakanlığınca mahalli idare faaliyetlerine ilişkin Değerlendirme Raporu, Maliye Bakanlığınca Genel Faaliyet Raporu düzenlenmesi esası getirilmiş; Sayıştay'ın söz konusu raporlardan hareketle kendi değerlendirmelerini de yapmak suretiyle Türkiye

Büyük Millet Meclisini bilgilendirmesi öngörülmüştür.⁹⁹ Hazırlanan faaliyet raporlarının ilgili idareler tarafından kamuoyuna duyurulma yükümlülüğü de kaynakların kullanımı ile ilgili olarak nihai muhatabına hesap vermenin bir gereği olarak Kanunda yer almaktadır.

Saydamlığa ilişkin olarak yapılan bir düzenleme de genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin kamuoyuna açıklanmasıdır. Kanunun 29 uncu maddesi ile “ *Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.*

Bu yardımların yapılması, kullanılması, izlenmesi, denetlenmesi ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir”.hükmüne istinaden yapılacak yardımlar belli kurallara bağlanmış ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, yardım yapılan teşekküllerin isim listesini, teşekküllere ilişkin bilgileri, yardımın amacını, konusunu ve yapılan yardım tutarlarını, izleyen yılın Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklaması esası getirilmiştir.

Saydamlıkla ilgili ilkelerden bir diğeri olan kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemine göre oluşturulması ise Kanunun dördüncü kısmında düzenlenmiş ve 49 uncu madde de özetle muhasebe sisteminin, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulup yürütüleceği, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarının uluslararası standartlara uygun olarak Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak bir kurul (Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu) tarafından belirleneceği, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince uygulanacak çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerine ilişkin hususların Kurul tarafından belirlenen muhasebe ve raporlama standartları çerçevesinde, ilgili idarelerin de görüşü alınarak Maliye Bakanlığınca belirleneceği ve kamu hesaplarının yönetim ve denetim

⁹⁹ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm>, Er.Tar.05.03.2007

yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulacağı belirtilmiştir. Kanunun 51 inci maddesinde de kamu gelir ve giderlerinin tahakkuk esasına göre, bütçe gelir ve giderlerinin ise nakit esasına göre tutulacağı belirtilmektedir.

Bu düzenlemeler çerçevesinde muhasebe sisteminin ;

- Karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkinliğini artırmak,
- Tüm mali işlemlerin kayıt altına alınmasını sağlamak,
- Sağlıklı, güvenilir ve standart mali raporlar üretilmesini sağlamak,
- Mali saydamlığı güçlendirmek, amacını taşıdığı ifade edilmektedir.¹⁰⁰

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali istatistiklerinin Maliye Bakanlığı'nca Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak hazırlanması esası getirilerek bu istatistiklerin, uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde; yeterli mesleki eğitimi almış personel tarafından muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanacağı, ayrıca Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistiklerin, Maliye Bakanlığınca aylık olarak yayımlanacağı, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelere ait malî istatistikler ile merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistiklerin ise Maliye Bakanlığınca birleştirilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistiklerin elde edileceği ve üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Malî istatistiklerin anlaşılabilir ve kullanıcılar için kolayca ulaşılabilir olması ilkesi ise bilginin anlaşılır ve açık olması esasına uygun olarak düzenlenmiştir. Mali istatistiklerle ilgili olarak Kanunun 54 üncü maddesinde de “Bir yıla ait malî istatistikler izleyen yılın Mart ayı içinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından Sayıştay tarafından değerlendirilir ve bu amaçla düzenlenen değerlendirme raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Bu raporda yer alan değerlendirmelere ilişkin olarak Maliye Bakanı gerekli önlemleri alır.” Hükmü ile de hazırlanan mali

¹⁰⁰ ARCAĞÖK, ERÜZ, a.g.e., s.229

istatistiklerin Sayıştay tarafından denetlenmek suretiyle kalitesinin korunması amaçlanmaktadır.

5018 sayılı Kanunun bir çok hükmü ile saydamlık desteklenmekte olup saydamlığı sağlamak üzere getirilmiş bazı düzenlemeler aşağıda verilmiştir;¹⁰¹

- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi getirilerek, idarelerin uzun dönemli kaynak kullanımlarını planlaması, bütçelerinin hedefleriyle uyumlu olarak hazırlanması ve kamuoyunun bilgilendirilmesi öngörülmüştür.(md.9)

- Bakanlar, hesap verme sorumluluğu kapsamında, idarelerin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmekle sorumlu tutulmuşlardır.(md.10)

- Gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarına en az üç yıllık mali yük tahminlerinin eklenmesi (sosyal güvenlik 20 yıl) öngörülmüştür.(md.14)

- Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan aracılığıyla hükümetlerin takip eden üç yılda izleyecekleri ekonomik ve mali politikaların kamuya açık olması sağlanmıştır.(md.15)

- Bütçelerin üç yıllık hazırlanması esası getirilerek, idarelerin gelecekte kullanabileceği kaynakların belirliliği artırılmıştır.(md.16)

- Bütçe tasarılarına eklenecek bilgiler artırılarak, mali saydamlığa katkıda bulunulmuştur.(md.18)

- Yedek ödenekten yapılan aktarmaların, tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımı, yılın bitimini takip eden onbeş gün içinde Maliye Bakanlığınca ilan edilecektir.(md.23)

- Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ilk altı aylık uygulama sonuçlarını ve gelecek altı aya ilişkin beklenti, hedef ve faaliyetlerini kamuoyuna açıklaması sağlanmıştır.(md.30)

- Maliye Bakanlığının merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçlarını, finansman durumunu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefleri ile

¹⁰¹ a.g.e., s.38-39

faaliyetleri kapsayan mali durumu Temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklaması öngörülmüştür.(md.30)

- Kamu idarelerince yıllık faaliyet raporları hazırlanması suretiyle kamuoyunun bilgilendirilmesi öngörülmüştür.(md.41)

- Kamuda standart bir muhasebe ve mali raporlama sistemi kurulması öngörülmüştür.(md.49)

- Kamuda mali istatistiklerin standartlara uygun hazırlanması ve merkezi yönetimde aylık, genel yönetimde ise üçer aylık dönemler itibarıyla açıklanması öngörülmüştür.(md.52-53)

- Mali istatistiklerin Sayıştay tarafından doğruluk ve standartlara uygunluk yönünden yıllık bazda değerlendirilmesi ve hazırlanacak raporun TBMM ve Maliye Bakanlığına gönderilmesi öngörülmüştür.(md.54)

5018 sayılı Kanunun genel olarak uygulanmasının ve özelde ise mali saydamlığın sağlanmasına ilişkin olarak yukarıda bahsettiğimiz önemli değişikliklerin nasıl kontrol edileceği ve bu konulardaki sapmaların nasıl denetleneceği sorunu sistemin yeni bir kontrol anlayışıyla yeniden değerlendirilmesini gerektirmiştir. Bu amaçla Dünya’da uygulanan sistemler incelenmiş ve COSO modeli adı verilen ve Avrupa Birliği ve Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) tarafından da kabul edilen bir iç kontrol sistemi mevzuatımıza girmiştir.

COSO modelinde iç kontrol; “üst yönetimden başlayarak en alt kademe çalışanına kadar süreçte görev yapan tüm çalışanlar tarafından uygulanan ve idarenin; faaliyetlerinin etkinliği ve etkililiği, finansal raporlamanın güvenilirliği ve mevzuata uygunluk açılarından hedeflerine ulaşabilmesi konusunda kabul edilebilir bir güvence sağlamayı amaçlayan bir süreç” olarak tanımlanmaktadır.¹⁰² Bu bağlamda COSO modelinin; Kontrol Ortamı, Risk Değerlendirmesi, Kontrol Faaliyetleri, Bilgi ve İletişim ve İzleme olmak üzere beş unsurdan oluştuğu belirtilmektedir. Bu sistemde

¹⁰² M.Sait ARCAĞÖK, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME, İç Kontrol , Editör:Coşkun Can AKTAN, Seçkin Yayınevi, Ankara/2006, s.132

Dünya'daki genel eğilime paralel olarak iş ve işlem öncesi kontrolden (ex-ante) iş ve işlem sonrası (ex-post) kontrole ağırlık verilmiştir.

Bu sistemde iç kontrol idarenin kendi yönetim sorumluluğunda olup, idarenin amaçlarına ulaşabilmek için yaptığı mali ve mali olmayan tüm faaliyetleri kapsar. Yapılan kontroller belirlenmiş standartlar çerçevesinde yürütülen ve idarenin amaçlarına ulaşmak için ihtiyaç duyduğu mekanizmalardır. Bu anlamda iç kontrol;

- İdarenin amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik olmalı,
- İdarenin faaliyetlerinin mevzuata uygunluğunu sağlamalı,
- Kaynakların etkin, etkili ve verimli bir şekilde kullanılması esas alınmalı ve uygulanacak kontrol beklenen faydaya değmeli,
- Mali bilgi ve yönetim bilgisinin güvenilir olarak zamanında oluşturulması ve bu bilginin kurum içi sürekli iletişim sağlanması amacıyla da ilgililere uygun şekilde sunulması sağlanmalıdır.¹⁰³

İç kontrol sisteminin bir özelliği de risk esasına dayalı olmasıdır. İdarenin yapacağı iç kontrol faaliyetleri öncelikle riskli alanlar tespit edilmek suretiyle belirlenecektir. Risk analizi yapılırken idarenin belirlenmiş amaçlarına ulaşması açısından risk oluşturabilecek unsurların tespit edilerek kontrol faaliyetlerinin bu alanlar üzerinde yoğunlaştırılması gerekmektedir.

İç kontrol faaliyetleri süreç içerisinde yer alan tüm çalışanları kapsamaktadır. Bu, süreç içerisinde yer alan ve idarenin en başındaki kişiden en altta yer alan personele kadar herkesin sorumlu olması anlamına gelmektedir. Bu sistemde kontrol sisteminin kurulması ve gerekli organizasyonun sağlanması açısından en önemli sorumluluk üst yönetime düşmektedir. Bu sorumluluk idarenin amaçlarına ulaşabilmesine yönelik her türlü kontrol faaliyetini kapsamaktadır. Yapılan kontroller önceden idareye ve yöneticilere dayatılan kural ve uygulamalar değil yönetimin idarenin amaçlarına ulaşabilmek için ihtiyaç duyduğu kontrollerdir. Bu anlamda iç

¹⁰³ ARCAGÖK, a.g.m. s.137-138

kontrol sistemi aynı zamanda bir yönetim kontrol sistemi olarak da nitelendirilmektedir.¹⁰⁴

İç kontrol sisteminin işleyişi açısından önemli unsurlardan birisi de iç denetim faaliyetleridir. İç denetim, idarenin faaliyetlerini geliştirmek ve değer katmak amacı güden, bağımsız ve nesnel bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, idarenin risk yönetim, kontrol ve yönetişim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek idarenin amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur. İç denetçiler iç kontrol sistemini denetler, değerlendirir ve geliştirilmesi konusunda önerilerde bulunurlar.¹⁰⁵

Mali yönetim ve kontrol sistemimizde yeni bir kilometre taşı olan 5018 sayılı KMYKK mali yönetim ve kontrol dışında aslında yönetim yapımızda da önemli bir düşünce değişikliğini gerektirmektedir. Yönetim kontrolü (management control) kavramı Türk idare yapısında yeni bir kültürdür. 5018 sayılı Kanun getirdiği mekanizmalarla bir anlamda yönetim yapısını da değiştirmektedir. Yapılan kontroller mevzuata uygunluk dışında idarenin hedeflerine ulaşp ulaşamadığının tespiti, dolayısıyla performansının da kontrolünü içermektedir. Yani büyük oranda sonuç odaklıdır. Bu, idarecilerin de performanslarının ölçülmesi ve başarılı olanla başarısız olanın ortaya çıkması sonucunu doğurmaktadır.

5018 sayılı Kanun iç kontrolü; *“idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü”* olarak tanımlamaktadır. Kanunun 56 ncı maddesinde de iç kontrolün amacı ise;

- *Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,*

¹⁰⁴ ARCAGÖK, a.g.m., s.132

¹⁰⁵ a.g.m., s.136-137

- *Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,*
- *Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,*
- *Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,*
- *Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını,*

Sağlamaktır.” şeklinde ifade edilmektedir. Kanunda bahsedilen iç kontrolün amaçları bir anlamda saydamlığın amaçları ile de örtüşmektedir.

5018 sayılı Kanunda görev, yetki ve sorumluluklarda açıkça belirlenmiş bulunmaktadır. Kanunda hangi görevlerin kimler tarafından yapılacağı açıkça belirtilmiş ve bu kapsamda üst yöneticilerin iç kontrol sisteminin kurulması, geliştirilmesi ve gözetilmesinden, harcama yetkililerinin iç kontrol ve ön mali kontrolün uygulanması ve süreç kontrolünün izlenmesinden, muhasebe yetkililerinin ödemelerin ve kayıtların usulüne ve standartlara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi ve muhasebe işlemlerinde saydamlıktan, gerçekleştirme görevlilerinin süreç kontrolünü uygulamaktan, iç ve dış denetçiler ise idarelerin iç kontrol sistemlerinin denetimi ve denetim bulgularının üst yöneticilere raporlamasından sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Ayrıca idarelerde kurulan mali hizmetler biriminin de iç kontrol sisteminin kurulması, standartların uygulanması çalışmalarının yürütülmesi, ön mali kontrol faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ile üst yöneticiye önerilerde bulunmak ve danışmanlık yapmak görevlerini yerine getireceği belirtilmiştir.¹⁰⁶

Sonuç olarak 5018 sayılı KMYKK Türk mali sisteminde uluslararası gelişmelere paralel olarak orta vadeli harcama sistemi, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, faaliyet raporları, belirlenmiş standartlarda muhasebe ve raporlama gibi çağdaş Dünya’yla paralel uygulamaları Türk mali sistemimize kazandırmak suretiyle asıl amacı olan kamunun kaynaklarının etkin, etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak ve bu şekilde mali saydamlığı sağlayarak geniş anlamda bir hesap verebilirliği

¹⁰⁶ ARCAGÖK, s.143

artırmak ve bunların sonucunda da güçlü bir ekonomik ve yönetsel yapı oluşturmaya önemli katkılarda bulunacaktır. Ancak unutulmaması gereken yapılan düzenlemelerin Kanunun ruhuna uygun olarak içtenlikle uygulanması ve şahsi duygulardan uzak, başarıların olduğu kadar başarısızlıklarında ortaya konmasıdır. Zira güvenin yitirildiği yerde başarılar, başarısızlıklarda subjektiftir.

2.5.Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması

Saydamlık açısından çıkarılan önemli yasal düzenlemelerden birisi de 25 Mayıs 2004 tarihinde kabul edilen 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun¹⁰⁷”dur. Yolsuzluğun önlenmesi ve etik bir yönetimin yerleşmesi açısından önemli bir düzenleme olan bu Kanun uluslararası alanda giderek yaygınlaşan ve önem arz eden saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik değerlerin kurumsallaşması anlamında atılan ilk adımdır. Kanunla kurulan Etik Kurulunun görevleri olarak Kanunun 3 üncü maddesinde “Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.” Denilmek suretiyle Kurulun görevleri belirtilmiştir. Kanunla ayrıca Kurula 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamında kamu görevlilerine ait mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisi verilmiş ve bu amaçla ilgili kişi ve kuruluşlardan talep edilen bilgilerin en geç otuz gün içinde Kurula verilmesinin zorunlu olduğu hükmü getirilmiştir.

Kanunla çıkarılması öngörülen Yönetmelik ise 13.04.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun uygulanma şeklini ve başvuru usullerini düzenleyen “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik¹⁰⁸” amaçla ilgili olarak “kamuda etik kültürünü

¹⁰⁷ <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr> internet adresinden yararlanılmıştır.

¹⁰⁸ <http://rega.basbakanlik.gov.tr> internet adresinden yararlanılmıştır.

yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemektir.” ifadesini hüküm altına almıştır. Yönetmelikte kapsamdaki kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkeleri;

- Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci
- Halka hizmet bilinci
- Hizmet standartlarına uyma
- Amaç ve misyona bağlılık
- Dürüstlük ve tarafsızlık
- Saygınlık ve güven
- Nezaket ve saygı
- Yetkili makamlara bildirim
- Çıkar çatışmasından kaçınma
- Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması
- Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı
- Kamu malları ve kaynakların kullanımı
- Savurganlıktan kaçınma
- Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan
- Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık
- Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu

- Eski kamu görevlileriyle ilişkiler
- Mal bildiriminde bulunma,

olmak üzere toplam 18 adet olarak belirlenmiş ve kamu görevlilerinin, görevlerini yürütürken bu ilkelere uymalarının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Yönetmelikte etik ilkelerin sicil raporlarının doldurulmasında, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuatta ve temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitimlerde dikkate alınması gerektiği belirtilerek kapsamdaki her kamu görevlisinin Yönetmelik ekinde yer alan “Etik Sözleşme” belgesini imzalamalarının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Bunun dışında kurum ve kuruluşlarda etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, uygulamaları düzenlemek ve yönlendirmek maksadıyla üst yöneticinin onayıyla en az üç kişilik bir komisyon kurulacağı ifade edilmiştir. Etik dışı davranışların ise 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına İlişkin Kanun hükümlerine göre yazılı olarak veya elektronik ortamda bildirilebileceği belirtilmiştir. Kanun ve Yönetmelikte bir çok yönden çağdaş düzenleme yapılmış olmakla birlikte geçen zaman içinde bunların yine “kağıt üzerinde” kaldığı ve bu konuda bir anlayışın henüz yerleşmemiş olduğu izlenmektedir.

Etik davranış ilkelerinin kamuda yerleşebilmesi ancak saydamlığın yerleşmesi ile mümkündür. Bu anlamda etik davranış ilkelerinin yerleştirilebilmesi için saydamlık bir ön koşuldur. Kamuda etik düzeyinin yükseltilmesine, kamu yönetiminde davranış kurallarının kabul edilmesi dahil hiçbir adım, idarede saydamlık sağlanması kadar katkıda bulunmamıştır.¹⁰⁹

Etik değerlerin yerleşmesi konusunda gelişmiş ülkelerde pek çok çalışmalar yapılmaktadır. Bunların kamu görevlileri tarafından içselleştirilmesi her şeyden önce iyi bir eğitim alt yapısını gerektirmektedir. Kamu görevine alımlarda etik değerlere önem verilmesi, kurumsal anlamda etik konularda eğitimler verilmesi, bunların yerleştirilmesi açısından teknolojik imkanlardan yararlanılması (interaktif yöntemler, görsel programlar vb. gibi), etik davranış ilkelerine uymamanın cezai yaptırımlara bağlanması veya tam tersi, etik davranışların ödüllendirilmesi gibi unsurlar, üzerinde çalışılan konulardır. Etik kavramlar soyut kavramlar şeklinde kalmamalı, somut olarak da bazı göstergeler konulmalıdır. Örneğin etik dışı davranışların bildirilebileceği birimlerin

¹⁰⁹ YÜKSEL, a.g.e., s.181

oluşturulması, bunlara ulaşımın kolaylaştırılması, hassas mesleklerle ilgili etik dışı olabilecek davranışların yazılı hale getirilmesi gibi somut uygulamalar etik davranışların içselleştirilmesini kolaylaştıracaktır.

Gelişmiş ülkelerde etik ilkelerin yerleşmesi ve yönetimde hesap verebilirlik kavramları iyi yönetime giden yolda en önemli unsurlar olarak öne çıkmaktadır. Aslında bir bütün olarak iyi yönetim kavramına baktığımızda her bir unsurun bir diğeri için vazgeçilmez olduğu ve birbirlerini tamamladıkları ve tabiri caizse zincirleme bir trafik kazasında olduğu gibi herhangi birinin yanlış uygulanması tüm unsurların tökezlemesine neden olmaktadır. Ancak şunu da unutmamak gerekir ki oluşacak bir kaza bir çok kayıplara yol açacaktır. Bu nedenle bu trafiğin uyum içinde akması gerekmektedir. İyi yönetimin ilkelerinden her birinin bir diğeri tetikleme özelliği de bize bunlardan birini uygulayalım, diğeri uygulamazsak da olur düşüncesinin aslında engellenemeyecek bir olgu olduğunu göstermektedir.

2.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (Ombudsmanlık)

Ülkemizde “kamu denetçiliği” adı verilen sistem aslında dilimize “ombudsman” kavramı olarak girmiştir. Sözcük olarak “güvenilir kişi ya da temsilci”, “koruyucu” anlamlarına gelen ombudsmana ülkeden ülkeye değişik adlar verilmektedir. İskandinav ülkelerinde “Ombudsman”, Fransa’da “Mediateur (aracı)”, İngiltere’de “The Parliamentary Commissioner for Administration (idare için parlamento denetçisi)”, Yunanistan’da “vatandaşın avukatı” gibi isimlerle ifade edilmektedir.¹¹⁰

Tarihsel açıdan incelendiğinde kökeni Osmanlı Devletindeki Şeyhülislamlık kurumuna dayandırılan Ombudsmanlık müessesesi ilk defa 1713 yılında İsveç’de kurulmuş olup, 1809 yılında da İsveç Anayasasına girerek kurumsal bir nitelik almıştır.¹¹¹ 1995 yılında Avrupa Birliği tarafından ilk Avrupa Ombudsmanı seçilmiştir. Avrupa Birliğinin müktesabatında da yer alan ve uyum yasaları çerçevesinde Türkiye’de henüz kabul edilen yasanın, gelişmiş bir çok ülkede yaygın olarak

¹¹⁰ Ramazan ŞAHİN, Ombudsman Ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği, Türk İdare Dergisi, Sayı:444, s.77

¹¹¹ Doğan KESTANE, Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), Maliye Dergisi, Temmuz-Aralık/2006, Sayı:151, s.132

kullanıldığı görülmektedir. Avrupa Birliği Parlamenterler Meclisi Ombudsmanın ulusal sistem içerisinde insan haklarının korunması ve hukuk devletinin gerçekleştirilmesi açısından çok önemli olduğunu ve kamu yönetiminin düzgün çalışmasını sağlamada çok önemli bir rol oynadığını kabul etmektedir. Bu nedenle Avrupa Birliği, Ombudsmanı birlik müktesebatına dahil ederek üye olacak ülkeleri ombudsmana geçişi açısından mecburi tutmuştur.¹¹²

Kamu Denetçiliği veya daha çok kullanılan ifadesiyle Ombudsman, “bireylerin temel insan haklarını özellikle iyi idare edilme hakkını korumak, geliştirmek ve idareyi iyileştirmek amacıyla, parlamentolarca yerel, bölgesel veya ülkesel düzeyde atanan ve kamu idarelerinin herhangi bir eylem veya işleminden zarar gören veya haksızlığa uğrayan bireylerin yapacakları şikayetleri kabul edip bunları soruşturarak idarelere tavsiyede bulunan ve kendisini atayan parlamentoya rapor veren ancak yargılama, işlemi değiştirme veya başka herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan bağımsız ve güvenilir bir kurum veya kişi”¹¹³ olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareketle Kanunun mevcut haliyle uluslararası standartlara uygun olarak düzenlendiğini belirtmek mümkündür.

Demokratik hukuk devleti içinde günümüzde önemli bir yere sahip olan ombudsmanlık uygulaması idari yargıya destek olan ve onun iş yükünü azaltan bir uygulamadır. Devletin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında bireylerin haklarının geleneksel denetim yöntemleri dışında korunması ihtiyacı böyle bir müessesenin doğmasında etken olmuştur.¹¹⁴ Ayrıca başvuru yönteminin herkesin ulaşabileceği şekilde kolay ve masrafsız olması, yargılama sürecinin sade bir vatandaşın avukat olmaksızın yürütemeyeceği şekilde bir bilgiye ihtiyaç göstermemesi, çözüm yollarının her iki tarafında “gönlüyle” uygulanması ve mahkemelere nazaran çok daha hızlı sonuçlanması gibi nedenler de bu müessesenin hızlı bir şekilde kabul görmesini sağlamıştır.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 13.10.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak 17 nci maddesinin 1 Temmuz 2007, diğer maddelerinin ise 1 Ekim 2006 tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

¹¹² ŞAHİN, a.g.m., s. 78-82

¹¹³, a.g.m., s.78

¹¹⁴ KESTANE, a.g.m., s.140

Kanunun amacının “gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kurumun görevleri ise Kanunun 9 uncu maddesinde “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

b)Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,

ç) Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.” Olarak belirlenmiş ve aynı zamanda görev kapsamının da sınırları çizilmiştir.

Kanunun Geçici 2 nci maddesinde de uygulamaya ilişkin yönetmeliklerin, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde çıkarılacağı belirtilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun doğrudan bir yaptırımı olmamakla birlikte her takvim yılı sonunda hazırladığı, yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan raporun TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonundan oluşan Karma Komisyona verilmesi ve bu raporun nihai olarak Genel Kurulda görüşülmesi, ayrıca yıllık raporun Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulması idareler üzerinde dolaylı bir denetim mekanizmasının kurulmasını sağlar. Kamu denetçiliği idarelerin diğer denetim mekanizmaları dışında idarenin geliştirilmesi ve

vatandaşların haklarının korunması açısından ek bir denetim mekanizması getirmesi, yargı kurumlarının işlerini hafifletmesi, başvuru sürecinin kolay ve masrafsız olması, ayrıca insan hakları odaklı bir inceleme mantığı ile olaylara yaklaşılmaması gibi nedenlerle dünyada son yıllarda çokça tercih edilen bir mekanizma olarak kullanılmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun katılımcı demokrasi açısından da önemli olduğunu belirtmek gerekir. Bireyle devlet arasında bir köprü görevi üstlenen ombudsmanların etkinliğinin artırılmasında da medya ve STK'lara büyük görev düşmektedir. Zira hatalı idari işlemlerde ombudsmanların yaptırım yetkisi sadece dolaylı olarak idareler üzerinde baskı oluşturmaktan ibarettir. Bu da ancak medya ve STK'lar aracılığıyla ombudsmanın toplum üzerinde kuracağı etki ile mümkün olacaktır.

Uygulama yönetmeliklerinin yayımlanması ve Denetçilerin atanmasıyla tam olarak Kanunun yürürlüğe girmesi yönetim yapımızda yeni bir yapının oluşmasına da başlangıç teşkil edecektir. Her ne kadar kamuoyunda çıkan Kanunun Avrupa Birliği'ne uyum kapsamı içerisinde bir zorunluluktan kaynaklandığı ve işlevsellik kazanmasının çok mümkün olamayacağı yönünde eleştiriler olsa da Kanunun uzun dönemde ülkemizde yeni bir anlayışa yol açacağı ve konunun kamuoyunca tartışılarak bu konuda toplumsal bir bilinç oluşacağı açıktır. Özellikle etik ilkelerin korunması bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumuna büyük görev düşmektedir. Daha önce de bahsettiğimiz gibi sistemi bir bütün olarak görmek gerekir. Sistemin ülkemizde işlerlik kazanabilmesi ve benimsenmesi açısından görev yapacak ilk kamu denetçisinin¹¹⁵ halkın sorunlarına duyarlı, etkin çözüm yolları sunabilen ve herkesi kucaklayabilecek bir hoşgörüye sahip olması yanında kamuoyunda da belli saygınlığı olan ve sözüne itibar edilen birisinin olması özel önem arz etmektedir.

2.7. Dış Denetim ve Sayıştay Kanun Tasarısı

Dünyada denetim sisteminin ayrı bir disiplin olarak ele alındığı görülmektedir. Denetim konusunda bir takım standartlar belirlenmekte ve yapılan denetimler belli etik kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Denetim sisteminin bağımsızlığı ise

¹¹⁵ Sonra seçileceklerde de mutlaka asgari olarak aynı niteliklerin aranması gerekmektedir. Ancak “bu ilk uygulama, daha sonra belli bir tecrübe ile daha iyisini seçeriz” tarzında bir yaklaşım bu sisteme olan güveni sonradan telafisi güç şekilde sarsabilir.

olmazsa olmaz bir ön koşuldur. Bağımsızlık, her türlü iç ve dış müdahaleden uzak kalmayı ve bunun yasal olarak güvence altına alınmasını içermektedir. Denetim sisteminin saydamlığı sağlama konusunda yeri özel bir önem arz etmektedir. Zira saydamlığın amacı ile denetimin amacı kamu kaynaklarının yerinde kullanılması ve dolayısıyla hesap verebilirliğin sağlanması noktasında kesiştiğini rahatlıkla söyleyebiliriz. Ayrıca saydamlığın sağlanmasının denetimi kolaylaştıracağı ve daha nitelikli hale getireceğini de buna ilave edebiliriz.

Denetim, “ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin iyileştirilmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreç” olarak tanımlanmaktadır.¹¹⁶ Bu tanım denetimin sistemli, planlı, programlı, hedefli ve sürekli bir faaliyet olduğunu göstermektedir. Bu nedenle denetim faaliyetini ayrı bir bütün olarak görmek gerekir. Denetim sistemimizle ilgili olarak 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce yapılan eleştiri ve sorunları kısaca belirtmek, yeni Kanunla birlikte getirilen düzenlemelerin geçmişte yapılan tespitlerin bugün için ne kadar karşılandığını görebilmek açısından sanırım yararlı olacaktır. Türkiye’de mali yönetimin yeniden yapılanması konusunda adeta temel bir kaynak niteliğinde olan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu bu konuda da detaylı bir inceleme yapmış ve denetim sisteminin işleyişini etkileyen temel faktörler özetle şu şekilde belirlenmiştir:

- **Kamu mali yönetimimizin çağdaş yönetim anlayışının ilke ve gereklerini karşılamaktan uzak oluşunun denetimi olumsuz etkilemesi;** yasal çerçevenin yetersizliği ve eksikliği, mali saydamlık, hesap verebilirlik ve performans yönetimi gibi temel ilke ve anlayışlardan uzak olunması,
- **Yolsuzlukların önlenmesinde ve yolsuzluklar için caydırıcı bir ortam yaratılmasında denetimin yeterince etkili olamaması;** kamu kesiminin

¹¹⁶ SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.97

yolsuzluklara hassas ve riskli alanlarının (vergilerin ve diğer kaynakların toplanması, kamu satın almaları ve sözleşmeleri, gümrük vergileri, özelleştirme işlemleri gibi) denetim programlarına alınarak yolsuzluklara elverişli ortamların oluşmasının engellenmesi,

- **Denetim mesleğinin yeterince gelişmemiş olması;** denetçilerin eğitimi, muhasebe ve denetim standartları, kamu kesimindeki denetimin bütünsel bir biçimde kavranması,
- **Denetim birimleri ve denetim elemanları açısından bağımsızlık kavramının yerli yerine oturmamış olması;** bağımsızlığın bütün boyutlarıyla yerleşmesi,
- **Denetimsiz alanların ve faaliyetlerin bulunması ve denetimi kısıtlayan uygulamaların olması;** denetimin kamu kaynağı kullanan tüm birimlerin denetimini sağlayacak şekilde kapsamının genişletilmesi, denetim elemanlarının asıl görevleri dışında görevlendirilmesi veya daha spesifik işlerle (soruşturma yapmak gibi) asıl görevini tam anlamıyla yerine getirmesinin veya idarelerin denetim birimlerinin yeterli ve ehil sayıda personelden oluşmaması gibi kısıtların düzeltilmesi,
- **Denetimin stratejik plan temelinde önceliklere göre yürütülmemesi;** denetimin öncelikli ve riskli alanları dikkate alan stratejik planlara ve yıllık programlara dayalı olarak yürütülmesi,
- **Çağdaş denetim uygulamalarının yeterince yaşama geçirilmemiş olması;** uygunluk denetimi dışında, mali sistem ve iç kontrol mekanizmalarının denetimi, performans denetimi, mali tabloların standartlara uygunluğunun, doğruluğunun ve güvenilirliğinin kontrolü gibi çağdaş denetim uygulamalarına yer vermesi,
- **İç kontrol kavramının yerleşmemiş olması ve iç kontrol ile denetim ilişkisinin uygun bir zemine oturtulamamış olması;** iç kontrol sistemlerinin INTOSAI'nin belirlediği standartlar temelinde yürütülmesi,

- **Denetim metotlarının ve tekniklerinin tam anlamıyla kalıcı hale getirilmemiş olması;** denetim metotları ve tekniklerini çağdaş gelişmeler ışığında gösteren kapsamlı el kitapları ve rehberlerin yaygınlaştırılması,
- **Denetçinin mesleki gelişimine ve hizmet içi eğitimine süreklilik temelinde ve sistematik bir biçimde yaklaşılmamış olması;** mesleğe alınmadan önce meslek kuruluşlarınca temel eğitimlerin verilmesi, mesleğe alındıktan sonra da sistemli ve programlı bir hizmet içi eğitimin sürekliliği,
- **Denetimde bilişim teknolojisi imkanlarından gerektiği şekilde ve sistemli olarak yararlanılmaması;** bilişim teknolojilerinden yararlanma düzeyinin artırılarak bu sistemlerin işleyişinin kontrolünün de yol gösterici el kitapları ve rehberler düzenlenmek suretiyle desteklenmesi,
- **Denetim organizasyonları arasında iletişimin, koordinasyonun ve işbirliğinin bulunmayışı;** denetim birimlerinin ortak bir standart temelinde ve birbirleriyle koordineli bir şekilde çalışması,
- **Denetim faaliyetlerinin şeffaf ve denetime açık olmaması;** denetim birim, organ ve kurumlarının yıllık faaliyetlerinin ve denetim raporlarının kamuoyuna açık olması.

Yeni Türk mali sisteminde denetimi genel olarak, idareler tarafından yapılan kontroller ve Sayıştay’ca yapılan dış denetim şeklinde ayırmak gerekir. Anayasamızın 160 ıncı maddesinde Sayıştay’la ilgili olarak “*Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir*.....

Mahalli idarelerin kesin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.” ifadesine yer verilmektedir. Anayasamızın 164

raporlarının değerlendirilmesi, kesin hesaba ilişkin genel uygunluk bildiriminin hazırlanması gibi hükümlerle de uygulamanın ne şekilde olacağı hususları belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yapılan düzenlemeler Sayıştay Kanunun da bir çok yönden değişmesini zorunlu kılmıştır. Bu amaçla düzenlenen Kanun Tasarısı T.B.M.M.'ye sunulmuş olmakla beraber henüz yasalaşamamıştır. 5018 sayılı Kanunun getirilen mali reformun reform niteliğini kaybetmemesi için mevcut tasarıya son halinin verilip bir an önce yasalaşması zorunlu görülmektedir. Kanun Tasarısının genel gerekçesinde Anayasamızdaki ilkelere ve uluslararası denetim standartlarına uygun, çağdaş demokrasimizin gelişimine katkı sağlayacak ve toplumumuzun beklentilerini karşılayacak, belge denetiminden ziyade içeriği ön plana çıkaracak, teknolojik olanaklardan yararlanan ve bunların yanında yargı yetkisine işlerlik kazandırılmış bir Sayıştay'ın oluşturulmasının amaçlandığı belirtilerek Tasarının , Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 832 sayılı Kanun ve ilgili Anayasa Mahkemesi kararları, 5018 sayılı Kanun, Sayıştay'ın üyesi bulunduğu INTOSAI tarafından yayımlanan denetim standartları, Avrupa Birliğiyle entegrasyon anlamında “Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili Tavsiyeler”, INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberi, Avrupa Birliği Sayıştay Standartları, Uluslararası Bağımsız Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) Standartları ve diğer ülkelerin Sayıştay uygulamaları da dikkate alınarak hazırlandığı ifadesine yer verilmiştir. Ayrıca hazırlanan bu Tasarı ile Sayıştay'ın;

- Düzenlilik denetimi ve performans denetim tekniklerini eşit ağırlıkta uygulayabileceği,
- Tüm kamu fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini denetlemek için yasal yetkiye sahip olacağı,
- İşleyiş ve fonksiyonel açıdan bağımsız olacağı,
- Uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun denetim yapabileceği,

- Hazırladığı raporları zamanında ve belli bir prosedür dahilinde Türkiye Büyük Millet Meclisi ve kamuoyuna sunabileceği,

- Kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin ve saydamlığın yerleştirilmesine ve geliştirilmesine, böylece yolsuzlukların önlenmesine önemli katkılarda bulunabileceği,

- Görev ve yetkilerini daha etkin bir biçimde yerine getirebilmek için iyi bir organizasyon yapısına sahip olacağı belirtilmiştir.

Sayıştay denetimlerinin kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesinde önemli bir rol oynadığı konuyla ilgili bütün çevrelerce vurgulanmakta olup, bu hususların aynı zamanda yolsuzlukların önlenmesi açısından da son derece önemli olduğu belirtilmektedir. Kanun Gerekçesinde bir yüksek denetim ve yargı organı olan Sayıştay'ın düzenlediği raporların güvenilir olması ve kamu mali yönetiminin iyileştirilmesine katkı sağlayabilmesi, Sayıştay'ın denetim yetkisinin tüm kamu yönetimini kapsamasına ve uluslararası denetim standartlarına uygun bir denetimi gerçekleştirebilmesine bağlı olduğu ve bu hususun Kamu Harcama Yönetimi Reformunun temel alanlarından birini oluşturduğu da ayrıca vurgulanmaktadır.

Vatandaşların ödedikleri vergilerin denetim ve gözetiminden sorumlu olan Parlamentonun yeni yaklaşımlara paralel olarak sorumluluğunun gereğini layıkıyla yerine getirebilmesi açısından bekleyen Kanun Tasarısının süratle görüşülüp kabul edilmesi sistemin geleceği açısından büyük öneme sahiptir. Zira ülkemizin yönetim anlayışı henüz denetim odaklıdır. Bu alanda oluşan boşluk uygulayıcılarda keyfiyete neden olmakta ve kamuoyu nezdinde de sisteme olan güvene zarar vermektedir. Ayrıca kamu adına kaynakların kontrolünü yapması gereken TBMM'nin de bu boşluk nedeniyle görevini gereğince yerine getiremeyeceği açıktır. Yine kamuoyunun bilgilendirilmesi ve kurumların kaynaklarını hangi önceliklere ayırdıkları ve bunu nasıl kullandıklarının en güvenilir tespiti bağımsız bir dış denetim organı olan Sayıştay'ın yapacağı denetimler sonucu oluşturacağı raporlarla ortaya çıkacaktır. Sayıştay'ın yeni mali sistem içerisinde yapması öngörülen fonksiyonları saydamlığın sağlanması ve hesap verebilirlik açısından olduğu kadar, idarelerin kendi faaliyetlerini tam olarak kavrayabilmeleri açısından da büyük önem arz etmektedir.

2.8. Mali Saydamlık Açısından Önemli Diğer Bazı Yasal Düzenlemeler

Kamuda mali disiplin ve şeffaflığı sağlamak amacıyla 2000 yılında, 1993 yılından itibaren iz bütçeyle takip edilen fonlar ile kaldırılması halinde uygulamada boşluk yaratmayacak fonlar tespit edilmiş ve 25 bütçe içi, 2 bütçe dışı olmak üzere toplam 27 fonun tasfiyesi tamamlanmış, 2001 yılında yapılan çalışmalar sonucu 36 bütçe içi ve 6 bütçe dışı olmak üzere toplam 42 fonun daha tasfiyesine ilişkin yasal işlemler tamamlanmış ve sonuçta 69 fonun tasfiyesi tamamlanmıştır.

Türk kamu mali yönetiminde kurulduktan itibaren hızla gelişme gösteren ve bugün geline nokta devletın temel kamu hizmet ve görevlerinin yürütülmesi açısından bir ihtiyaç olarak görülen Döner Sermayeli İşletmelerle ilgili olarak 5018 sayılı Kanunla 2007 yılı sonuna kadar yeniden yapılandırılmaları öngörölmele birlikte bunların akıbetinin ne olacağı konusunda henüz bir karar verilebilmiş durumda olunmadığı anlaşılmaktadır.

14 Temmuz 2004 tarihinde TBMM’ce kabul edilen 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla, bütçe disiplinin güçlendirilmesi ve kamu harcamalarında saydamlık sağlanması amacıyla özel gelir-özel ödenek uygulamaların son verilmesi, kaldırılan özel gelirlerin bütçe geliri olarak kaydedilmesi ve harcamaların ilgili kurum bütçelerinde yer alacak ödeneklerden karşılanması sağlanmıştır. Böylece, “bütçenin birliği” ilkesine uygun olarak Parlatentonun bütçe hakkının güçlendirilmesi sağlanmış ve bütçe başlangıç ödenekleri ile yıl sonu gerçekleştmele arasında oluşan büyük rakamsal farklılıkların giderilmesi yönünde önemli bir mesafe alınmıştır.

Bütçe ile doğrudan ilgisi olmayan maddelerin yılı Bütçe Kanunlarına konulmak suretiyle yapılan uygulamalar özellikle bu konuda Anayasa Mahkemesinin aldığı kararlarla yürürlüklerinin durdurulması ve çeşitli çevrelerden gelen eleştirilerde dikkate alınmak suretiyle bunların ilgili oldukları mevzuatlara taşınmak suretiyle, saydam olmayan bu uygulamalardan büyük oranda uzaklaşmıştır.

Kamunun yeniden yapılandırılması ve saydamlığın sağlanması anlamında çıkarılan bir çok yasaya ilave olarak 5253 sayılı Dernekler Kanunu ve 5072 sayılı

Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile kurum ve kuruluşlar yeni yapıya uygun olarak dizayn edilmiş, e-Devlet uygulamaları yönünde önemli bir alt yapı oluşturulması ve bunun Başbakanlıkça sürekli takip edilmesi ve 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu ile teknolojik gelişmelerden maksimum düzeyde yararlanma hedefi kararlılıkla sürdürülmüş, ayrıca konuya ilişkin gelişmelere yön vermek üzere idari birim kurulmuş ve Bakanlar Kurulu üyelerinden bazılarının yer aldığı e-Dönüşüm Türkiye İcra Kurulu oluşturulmuştur.¹¹⁷

3. MALİ SAYDAMLIK ALT YAPISI AÇISINDAN ÖNEMLİ BAZI DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Say2000i Sisteminin Oluşturulması

Mali alanda atılan adımlardan ve saydamlığa en çok katkıda bulunan projelerden birisi Say2000İ Projesi olmuştur. Say2000İ Projesinin ortaya çıkışında saydamlığın sağlanması ve devletin mali yapısının ortaya konabilmesi ve ekonomi yönetimine zamanında ve güvenilir bilgiler sunmak suretiyle zamanında sağlıklı kararlar alınmasına yardımcı olmak gibi unsurlar ön plana çıkmıştır. Bu projenin faaliyete geçmesi ihtiyacını ortaya koymak açısından anılan dönemde projenin sahibi olan Muhasebat Genel Müdürlüğünün Sayın Genel Müdürü Fikret SEVİNÇ saydamlık anlayışının sağlanabilmesi için Devletin;

- Uygulayacağı muhasebe ilke ve standartlarını açıklaması,
- Uluslararası standartlarda mali tablolar üretmesi,
- Sonuçları muhasebeden üretmesi,
- Bilgileri Uluslararası standartta yayınlaması,
- Sonuçları düzenli olarak yayınlaması,

¹¹⁷ Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.53-54

- Sonuçların günlük olarak alınabileceği bilgisayar ağı kurulması,
- Saydam bir personel rejimi izlemesi,

gerektiğini dile getirmiş ve bu doğrultuda diğer bazı çalışmalarla birlikte 02.03.1999 tarihinde Say2000İ Projesi başlatılmıştır.¹¹⁸ Muhasebat Genel Müdürlüğü 01.12.1998 tarihinde “Kamu Hesapları Bülteni”ni Maliye Bakanlığı web sayfası altında oluşturulan bir sitede yayınlamaya başlayarak saydamlık konusunda önemli bir adım atmış ve bu bilgileri kullanıcıların hizmetine açmıştır.

Saydamlığı sağlamaya yönelik olarak özellikle 2000’li yıllardan itibaren yukarıda bahsedilen çalışmalar dışında birçok uygulama gerçekleştirilmiştir. Bu konuda gerek özel kesim ve gerekse kamu kesiminde bilişim teknolojilerinin de son derece gelişmesi ve yaygınlaşmasının sağladığı kolaylıkla yapılan pek çok faaliyet internet aracılığı ile paylaşıma açılmış ve yayınlanan bilgiler toplumsal bilinçlenmeye ve bu konudaki taleplerin artmasına katkıda bulunmuştur. Özellikle vatandaşın işlemlerinin kolaylaşmasına ve bilgilenmesine yönelik faaliyetler hakkında bu sürece ilgi duymasına yol açmıştır. Kamu ve özel kesim bu yolla kendilerini daha iyi ifade etmek ve hızlı etkileşim imkanını bulmuşlardır. TBMM Genel Kurul görüşmelerinin TRT’den naklen yayınlanması, kanun teklif ve tasarıları ile diğer faaliyetlerin TBMM’nin internet adresinde yer alması, Sayıştayın 2000 yılından itibaren yayınlamaya başladığı Hazine İşlemleri Raporları, Hazine Müsteşarlığının yayınladığı raporlar vb., her kurumun kendini tanıtan ve yaptığı faaliyetleri gösteren web siteleri oluşturmaları, şikayetlerin, bilgiye erişimin, taleplerin bu siteler aracılığıyla büyük ölçüde yapılabilir olması, yine vatandaşın birçok konuda karşılaştırılabilir bilgilere erişmesi hep bilişim teknolojilerinin gelişmesi ile doğru orantılı olarak artmıştır.

3.2. Muhasebe Sistemleri Ve Mali Raporlama¹¹⁹

Muhasebe ve mali raporlama saydamlık açısından değerlendirildiğinde devletin faaliyetlerinin ortaya konabilmesi ve hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için adeta anahtar bir role sahiptir. İyi kurgulanmış bir muhasebe ve raporlama sistemi

¹¹⁸ Fikret SEVİNÇ, Muhasebat Genel Müdürlüğünde Son 9 Ayda Atılan Adımlar, TESEV/2000

¹¹⁹ Bu bölümde yer alan bilgiler için daha ayrıntılı olarak www.muhasebat.gov.tr adresinden yararlanılabilir.

uygulanmakta olan politikaların sonuçlarını ortaya koyma ve gelecekle ilgili kararlar alabilme konusunda çok önemli bir işleve sahiptir. Bu nedenle muhasebe ve raporlama politikacılara, kamu kurum ve kuruluşlarına, akademisyenlere, yatırımcılara, sivil toplum örgütlerine ve en nihayet kaynakların sahibi olan halka zamanında, doğru, tutarlı ve anlaşılabilir bilgiler üretir.

Geçmiş yıllarda devletin ulusal ekonomi üzerindeki etkilerinin görece az olması ve uluslararası piyasaların bugünkü kadar etkileşim içinde olmaması nedeniyle kapsamlı ve karşılaştırılabilir bilgi ihtiyacı bu kadar fazla değildi. Ancak günümüzde devletlerin ekonomi üzerindeki etkilerinin şekil değiştirerek ekonominin içinde yer alan değil onu yöneten bir anlayışa doğru gitmesi, hem uluslararası kuruluşları hem de ulusal devletleri bu konuları kavrayabilmek ve olayları doğru yorumlamak açısından kullanılabilir bilgileri üretme ve bunları diğer ekonomilerle karşılaştırabilme açısından yeni ve uluslararası standartlarda bir muhasebe ve raporlama sistemi oluşturma konusunda zorlamaya başlamıştır. Muhasebe ve mali raporlama bulunduğunuz durumu ve yapabileceklerinizi net olarak ortaya koyar. Eğer ekonomik açıdan bulunduğunuz durumu tam olarak ortaya koyamazsanız o ekonomiyi de yönetemezsiniz demektir.

Ülkemizde de muhasebe ve çok sınırlı da olsa buradan üretilen bilgilerin temeli 1050 sayılı Kanunla atılmış ve o günkü koşullarda nakit esaslı bir muhasebe sistemi benimsenmiştir. Ancak zamanla devletin faaliyetlerinin çeşitlenmesi ve ekonomi içinde farklı bir takım görevler üstlenmesi, buna karşın ülkemizde bütçe disiplininin kaçışın bir uzantısı olarak bütçe kapsamının daralması, oluşturulan bir çok farklı kurumsal yapı ile (fonlar, döner sermayeli işletmeler vb.) yapılan bir çok harcamanın bütçe dışında izlenmesi, bunlara ilave olarak yarı mali işlemler olarak adlandırılan garanti ve görev zararlarının bütçe içinde gösterilmemesi ve dolayısıyla muhasebe hesaplarında yer almaması gibi sorunlar mali portrenin tam olarak ortaya konamaması sonucunu doğurmuştur.

1994 ve 2001 yıllarında Türkiye’de yaşanan ekonomik krizler incelendiğinde, oluşan mali riskler, bütçe ve muhasebe sistemleri vasıtasıyla zamanında ve tam olarak ortaya konamamıştır. Örneğin 2001 yılında yaşanan krizde Türkiye IMF ile yapılan anlaşma çerçevesinde uygulanan programda öngörülen makro ekonomik hedeflere aşağı yukarı yaklaşmasına rağmen yine de büyük bir krizle karşı karşıya kalmıştı. Bunun en

büyük sebebi olarak mali saydamlığın sağlanamaması ve güvenilir verilerin tam ve zamanında üretilmemiş olması gösterilmiş ve eğer mali saydamlığın gerekleri yerine getirilebilseydi, yıllar boyu arta gelen kamu şirketleri görev zararlarının, devlet tarafından verilen garantilerin dolayısıyla üstlenilen mali yükümlülükler, bankalardaki mevduat için verilen garantinin olası maliyeti, genel yönetim sektörünün gelir-gider büyüklüğü ve devlet adına gerçekleşen ve fakat ödenmemiş giderlerden kaynaklanan yükümlülüklerin net bir şekilde ve zamanında görülebileceği ve ekonomik aktörlerin ve de kamu yönetiminin zamanında alacağı tedbirler sayesinde mali risklerin bu kadar büyümeyeceği ve belki de ekonomik krizin önlenebileceği veya krizin daha hafif bir şekilde atlatılabileceği ileri sürülmüştür.¹²⁰Yapılan bu eleştiriler birçok ekonomi çevrelerince de paylaşılmakla birlikte getirilen çözüm yolları ancak bu alanda yapılması gereken reform niteliğinde değişiklikleri gerektirmekteydi.

Türk muhasebe sistemi “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”nda ve Muhasebat Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan proje grubunun yaptığı çalışmalar sonucu etraflıca değerlendirilmiş ve yapılan incelemeler sonucu aşağıda özet olarak verilen sorunlar tespit edilmiştir;¹²¹

- Devlet muhasebe sistemi bütçeye odaklanmıştır.
- Mevcut sistem nakit esasına dayandığı için devletin varlıkları ve sorumlulukları ile ilgili bilgiler tam ve zamanında kayıt altına alınamamaktadır.
- Kapsam itibarıyla dardır. Mevcut durumu tam olarak ortaya koyamamaktadır.
- Genel yönetim birimlerini kapsayan ortak muhasebe ve raporlama standartları ile sonuçları birleştirmeye uygun bir muhasebe planı yoktur. Bunun sonucu olarak kamuda muhasebe birliği yoktur.

¹²⁰ Haydar KULAKSIZ, Genel Yönetimin Mali Riskleri ve Risk Yönetiminde Mali Saydamlığın Önemi, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:29, Temmuz-Eylül/2005, 68-69

¹²¹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT, Ankara/2000, s.77-80

Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Bölüm:6, Kasım-2002/Ankara

- Mevcut muhasebe sisteminden tüm kullanıcıların anlayabileceği ve yorumlayabileceği mali raporlar ve bilgiler üretilmemektedir.
- Devlet muhasebe sistemi tam süreklilik göstermemektedir. Faaliyet ve bütçe uygulamaları ait oldukları dönemde kalmaktadır. Mali işlemlerden, etkileri ileri dönemlerde ortaya çıkacak olanlar kayıt altına alındıkları yılda kalmakta ileriye taşınmamaktadır.
- Kodlama ve otomasyon sisteminin yetersizliğinden dolayı mevcut muhasebe sistemi yeteri kadar detay göstermemekte, özellikle otomasyon sisteminin yetersizliğinden dolayı doğru ve hızlı raporlama yapılamamaktadır.
- Devlet muhasebe sistemi mevcut hali ile raporlamaya ve sonuç üretmeye elverişli değildir.
- Mevcut raporlar mali projeksiyonlarda kullanılabilme, karşılaştırılabilir olma ve muhasebe tutarlılığından uzak olup, cetvel veya tablo olmaktan ileriye gidememektedir.
- Yarı mali işlemler raporlanamamaktadır. Bunun en önemli sonucu da bütçe açığının doğru ölçülememesidir.
- Girişilen taahhütler kaydedilemediği için bekleyen harcamalar izlenememekte ve sağlıklı ödenek ve nakit projeksiyonları yapılamamaktadır.
- Doğru ve tutarlı raporun muhasebeden üretilbileceği ilkesi zedelenmiş, mevcut raporların bir çoğu muhasebe dışı veri kaynaklarından üretilmektedir.
- Kullanılan hesap planındaki bir çok hesap muhasebe anlamında özelliğini kaybetmiş niteliği itibarıyla farklı karakterdeki bir çok hesap aynı hesaplara kaydedilmiştir.
- Devletin mal varlığı muhasebe içine alınamamakta ve raporlanamamaktadır.

Mevcut sorunların iyi uygulama örnekleri ile karşılaştırılarak (daha çok uluslararası kuruluşların çalışmaları bazında) sağlıklı olarak teşhis edilmesi aşağıda daha ayrıntılı olarak bahsedilen gelişmeleri beraberinde getirmiştir.

3.2.1.Muhasebe Sistemleri

Ülkemizde saydamlık açısından son derece önemli olan devletin muhasebesinin yeni bir anlayışla çıkarılması esas olarak OECD, IMF, WB gibi ekonomik kuruluşlar ile AB gibi ekonomik ve siyasi yapıların entegrasyonu sürecinde ortaya çıkmıştır. Bununla beraber mevcut nakit esaslı muhasebe sisteminin ulusal düzeyde karar alıcılara da yeterli bilgi üretmediğini ifade etmek gerekir. Zira **nakit esaslı muhasebe sistemi** mali işlemlerin ve olayların nakit alındığında veya ödeme yapıldığında muhasebeleştirilmesidir. Nakit esaslı muhasebe sistemi devletin sahip olduğu, özellikle maddi duran varlıkları, tahakkuk etmiş gelir ve giderleri, aktifleştirilmesi gereken varlıklara yapılan harcamaları, devlet borçları ile diğer yükümlülükleri, taahhüt ve garantiler ile varlık ve yükümlülüklere ilişkin fiyat ve miktar değişimlerini kaydetmez ve raporlamaz. Kapsadığı işlemler nakit akımları ile sınırlı olduğundan saydamlık ve hesap verebilirlik amaçlarına fazla hizmet etmez. Oysa **tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde** işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir. Gelirler hesabı, nakit olarak tahsil edilip edilmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir olarak kaydedilmesi gereken gelir işlemlerini, giderler hesabı da, yine, nakit olarak ödenip ödenmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden giderlerin toplamını gösterir. Tahakkuk eden gelir ve giderler doğdukları mali yılın hesaplarına ve raporlarına dahil edilirler. Böyle bir yaklaşım, ekonomik olaylara ilişkin işlemleri ait oldukları mali yılda kaydeder ve raporlar. Bu özelliği ile dönemsel mali raporlar ilgili faaliyet dönemlerine ilişkin mali işlemleri tam olarak yansıtırlar.

Tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemine göre üretilen mali raporlar, gelirleri, giderleri (amortisman dahil), varlıkları (mali ve fiziksel varlıkları, cari ve sermaye varlıklarını), yükümlülükleri ve diğer ekonomik akımları içerir. Tahakkuk esasına dayalı muhasebe, amortisman giderleri dahil, program maliyetlerinin tamamını hesaplar ve raporlar. Bu yönü ile kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik

kullanılıp kullanılmadığını ya da diğer bir ifade ile kamu yöneticilerinin performanslarının yani iyi yönetici olup olmadıklarının ölçümünde sağlam bir alt yapı oluşturur. Sağlam ve iyi düzenlenmiş bir muhasebe sisteminden elde edilen raporlar hesap verme, saydamlık ve performans ölçümünün esasını oluşturur.

Tahakkuk esasına dayanan muhasebe sisteminin genel yönetim kapsamındaki tüm idarelerde uygulanmasıyla saydamlığa sağlayacağı katkılar şu şekilde sıralanmaktadır:

- Genel yönetim sektörü içindeki bütün kurumların mali işlemlerinin aynı muhasebe standartlarına göre kaydedilmesi ve raporlanması sağlanmaktadır.
- Tahakkuk etmiş ancak ödenememiş borçların tespitine güvenilir bir dayanak sunulmaktadır.
- Geliştirilen muhasebe standartları ve hesap planıyla birlikte, hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri ve yarı mali nitelikli tüm faaliyetleri muhasebe tarafından uygun şekilde kayıt altına alınacak ve raporlanmaya başlanılacaktır. Borçlanma yoluyla nakit veya mahsup olarak elde edilen kaynakların kullanımı tamamen muhasebe tarafından izlenecektir.
- Sorumluluğun ve şeffaflığın temini için mali olaylar ait oldukları dönemde kaydedilecek ve raporlanacaktır.
- Mali raporların düzenli yayımlanması konusunda kesin taahhütlerde bulunmaktadır.
- Varsayım ve tahminlerdeki sapmalar ile gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler nedeniyle ortaya çıkabilecek mali riskler raporlanacaktır. Bunun yanı sıra Devlete ait önceden belirlenmiş standartları olan bir bilanço çıkarılacak, merkezi hükümetin borçları ve varlıklarının yapısı düzenli olarak gösterilecektir.
- Kamu kaynağı kullanan tüm kurumların aynı tip mali raporlar hazırlaması ve bunların konsolide edilmesi sağlanarak kamu faaliyetleri hakkında ilgili

birimlerin karşılaştırılabilir ve daha doğru değerlendirme ve çıkarımlar yapabilmelerine temel oluşturulacaktır.

Yapılan çalışmalar sonucu bugün gelinen noktada 5018 sayılı Kanunun 49, 50 ve geçici 3 üncü maddeleri ile öngörülen şekilde “*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; mali tabloların zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçların karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesi*” amacıyla çıkarılan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği 2005/8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 01.01.2006 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiş ve buna bağlı olarak çıkarılan diğer muhasebe yönetmelikleri ile özellikle IMF’nin Türkiye Raporunda (Fiscal ROSC) önerilen genel yönetim sektörü için devlet mali istatistiklerinin tek bir merkezi birim tarafından derlenmesi ve yayınlanması, bunun için genel yönetim sektörüne dahil bütün idarelerde tahakkuk esaslı devlet muhasebesine geçilmesi konularındaki eleştiriler karşılanmış ve yasal temel oluşturulmuştur.¹²² 5018 sayılı Kanunda yapılan düzenlemelerle muhasebe sisteminin kamu mali yönetimine sağlayacağı faydalar;¹²³

- Saydamlık,
- Hesap verilebilirlik,
- Performans esaslı bütçeleme,
- Etkin iç denetim,
- Etkin dış denetim,
- Karar alma sürecinde etkinlik,

¹²² Baki KERİMOĞLU, Genel Yönetim Mali İstatistiklerinin Hazırlanması ve Kamuoyu İle Paylaşılması, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:34, Ekim-Aralık/2006, s.31

¹²³ Eyüp KIZILKAYA, Yeni Devlet Muhasebesi Sistemi, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:35, Ocak-Mart/2007, s.95

- Kamu yönetimine güven,

olarak sıralanmaktadır.

3.2.2. Mali Raporlama (Mali İstatistikler)

Uluslararası kuruluşlar her şeyden önce farklı ülkelerde çok çeşitli muhasebe sistemlerinin uygulanması nedeniyle bunları konsolide etme ve dolayısıyla küresel ekonomiyi yönetme konusunda ortak bir muhasebe sistemine ihtiyaç duymuşlardır. Mevcut sorun sadece devletler arasındaki muhasebe sistemlerinin farklı olmasıyla kalmamış aynı ülke içinde bile farklı farklı muhasebe sistemlerinin olması tek başına o ülkeyi bile doğru değerlendirebilmeyi engellemiştir. Ortaya çıkan küresel riskler bu konuları yoğun olarak gündeme getirmiş ve uluslararası standartlarda ortak bir muhasebe sistemi kurma çalışmaları hızlanmıştır.

Ülkemizde de genel devlet tanımının içinde yer alan bir çok kuruluşun farklı muhasebe sistemleri uyguluyor olması konsolide edilmiş bir devlet bilançosunun çıkarılmasını engellemiştir. Ortak bir muhasebe sisteminin uygulanması ve çıktıların bu muhasebe sistemine göre ve uluslararası standartlarda raporlanması, devletin ekonomideki rolünün bütünüyle ortaya konmasını sağlayacak ve olası mali riskler konusunda zamanında ve güvenilir bilgiler üretilmesini sağlayacaktır. Genel devlet kapsamında yer alan her bir kuruluşun gelir ve giderlerini gösteren nakit akış tablosunu, kaynakların nereye kullanıldığını gösteren faaliyet tablosunu, tüm varlık ve yükümlülükleri gösteren mali durum tablosunu (bilanço), taahhütleri gösteren taahhütler tablosunu, çeşitli sözleşme ve yasalardan doğan gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri gösteren vukuu muhtemel yükümlülükler tablosunu ve kuruluşun mali işlemlerinin ilgili kanuna ve düzenlemelere uygunluğunu ve meclis denetiminin dışında kamu kaynağı kullanmadığını gösteren uygunluk bildirimini çağdaş ölçülerde yayınlaması mali sorumluluğu artıracak ve hesap vermeyi kolaylaştıracaktır.¹²⁴

Mali raporların uluslararası standartlarda ve karşılaştırılabilir olması için yapılan çalışmalara kısaca değinmek gerekirse;

¹²⁴ Şerif SAYIN, Devletin Şeffaflığı İçin Saydamlık Koalisyonu, Görüş Dergisi, Eylül/1999, s.13-14

- **Ulusal Hesaplar Sistemi 1993 (System of National Accounts-SNA 93) :** SNA 1993, Avrupa Birliği, Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Birleşmiş Milletler (UN) tarafından birlikte hazırlanan ulusal ekonomilerin kurumlar ve sektörler ve alt sektörler bazında sınıflandırılması, akımlar, stoklar ve muhasebe kuralları, üretim hesabı, gelir dağılımı, sermaye hesabı, mali hesaplar, bilanço, dış dünya ile yapılan ekonomik faaliyetler, fiyat ve değer değişimleri, nüfus ve işgücü girdileri, fonksiyonel sınıflandırma gibi ulusal ekonominin ölçümüne yönelik standartlar ve kurallar oluşturulması amacıyla hazırlanmıştır. Belirtilen bu konular itibariyle muhasebe ve raporlama sistemlerinin oluşturulmasında dikkate alınması gereken esasları içermektedir.
- **Devlet Mali İstatistikleri El kitabı 2001 (Government Finance Statistics of Manual-2001):** GFSM 2001 IMF tarafından dünyada tahakkuk esaslı muhasebe ve raporlama alanında ilerleme kaydetmiş Avustralya, Kanada, ABD gibi ülkelerden ve Dünya Bankası (WB), Birleşmiş Milletler (UN), OECD ve Avrupa Komisyonundan uzmanların da katılımıyla hazırlanan ve tahakkuk esasına göre, bilanço, faaliyet raporu gibi, devlet mali raporlarının hazırlanmasını ve stokların, yükümlölüklerin, gelirlerin ve giderlerin her ülke için aynı sınıflandırmaya tabi tutulmasını ve raporlanmasını amaçlayan bir düzenlemedir. Kapsam ve düzenlediği kurallar itibariyle, özellikle varlıklar, yükümlölükler ve gelir ve gider sınıflandırılması gibi, muhasebe ve raporlama sistemlerinin oluşturulmasında dikkate alınması gereken hususları içermektedir.
- **Avrupa Hesap Sistemi 1995 (European System of National and Regional Accounts-ESA 95) :** ESA 95 hesap sistemi; “bir ekonominin, bölgenin, ülkenin ya da ülkeler grubunun, bu ekonominin bileşenlerinin ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerinin sistematik ve ayrıntılı bir açıklamasını yapan uluslararası kabul gören bir muhasebe sistemidir.”¹²⁵ Avrupa Birliğinin istatistik alanında çalışmalar yapan alt kuruluşu olan EUROSTAT tarafından

¹²⁵ Hayrullah KELEŞ, Devletin Yapısını ve Faaliyet Sonuçlarını Bilme Hakkı, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:27, Ocak-Mart/2005, s.

hazırlanan ve Birliğe üye ve aday ülkelerde aynı tabandan karşılaştırılabilir ve konsolide edilebilir istatistikler oluşturulmasını amaçlayan bir çalışmadır. Kapsamı ve düzenlediği hususlar itibarıyla GFSM 2001 ile paralellikler taşımaktadır. GFSM 2001 hazırlanırken, ki eski GFS 1986 yılında hazırlanmıştı ve nakit esasına göre raporlamayı öngörüyordu, yeni düzenlemenin hem ESA 95 ve hem de SNA 93'e uygun olması için gayret gösterilmiştir.

- **Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) :** IFAC'ın bir alt komitesi olan Kamu Kesimi Muhasebe Komitesi dünya ülkelerine yönelik olarak devlet muhasebe ve raporlama standartları oluşturulmasına yönelik olarak çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar uluslararası mali kuruluşlar, bölgesel ekonomik ve siyasi birleşmeler ve dünya ülkelerince de kabul görmektedir.

Yukarıda bahsedilen düzenlemeler ve çalışmalar birbirinden çok farklı değildir. Özellikle SNA 93, GFSM 2001 ve ESA 95 devlet mali istatistiklerinin kapsamı konusunda ve hesapların sınıflandırılması konusunda oldukça benzer düzenlemeleri içermektedirler. Üzerinde durulması gereken en önemli konu devlet muhasebesinin kapsamıdır. Devlet muhasebesi, ulusal ekonomi sektör bazında sınıflandırmaya tabi tutulduğunda, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik alt sektörlerini kapsayan genel idareyi (genel yönetimi) kapsamaktadır. Aslında “bu hesap sistemlerinden birini esas alan bir ulusal ekonomi diğer hesap sistemlerinin ihtiyaç duyduğu bilgileri de üretebilmektedir”¹²⁶ ifadesini kullanmak yerinde olacaktır.

Ülkemizde yapılan çalışmalarda esasen bu sistemlerin hepsinden yararlanılmıştır. Özellikle 5018 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler sonrası genel yönetime tabi tüm idareler için tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesinin öngörülmesi, uluslararası standartlarda veri üretilebilmesinde önemli bir araçtır. Tahakkuk esaslı muhasebe uygulanması konusunda gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bütçe uygulama sonuçları henüz nakit esasına göre yayınlanmaktadır. Dolayısıyla kullanıcılara tahakkuk esasına göre gerçekleşmiş yükümlülükler ve alacaklar konusunda veri sunulamamaktadır. Özellikle tahakkuk ettiği

¹²⁶ KELEŞ, a.g.m.

halde çeşitli nedenlerle ödenemeyen yükümlülüklerin ekonomi üzerinde önemli olumsuzluklara yol açacağı IMF'nin Türkiye'ye ilişkin raporlarında da yer almakta ve ertelenmiş yükümlülüklerin devlete mal ve hizmet sağlayanları devleti finanse eder duruma getireceği, yerli ve yabancı yatırımları etkileyeceği, ekonomide devlete olan güveni azaltacağı, alacaklarını zamanında alamayan firmaların vergi yükümlülüklerini zamanında yerine getiremeyecekleri, şirketlerin yükümlülüklerinin artmasına neden olacağı, devlete mal ve hizmet sağlayanların bu sayılan risk faktörlerinden ve belirsizliklerden dolayı kar marjlarını yüksek tutacakları ve bütün bunların Pazar ekonomisinin işleyişini bozacağı gibi olumsuzluklar bu konuya örnek olarak sıralanmaktadır.¹²⁷

Mali raporların hazırlanmasında kullanılan verilerin kalitesi ve güvenilirliği en önemli hususlardan biridir. Bu konuda yine IMF İstatistik Departmanı tarafından bütünlük, metodolojik geçerlilik, doğruluk ve güvenilirlik, kullanılabilirlik ve ulaşılabilirlik olmak üzere beş ilke belirlenmiştir. Ülkemizde bu konuda da 5018 sayılı Kanunun 52 nci maddesinde yer alan “ *Mali istatistikler, uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde; yeterli mesleki eğitimi almış personel tarafından muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanır.*” hükmü ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde yer alan “*Kamu idarelerinde mali işlemlerin kaydı, mali raporların hazırlanması ve birleştirilmesi görevlerini yürütecek memurların muhasebe ve mali raporlama konularında bilgili olması ve her türlü müdahaleden bağımsız çalışması esastır.*” hükmü ile yasal bir çerçeve oluşturulmuştur.

Sonuç olarak ülkemizde uluslararası standartlarda bazı eksiklikler olsa da genel anlamda yasal alt yapı oluşturulmuş ve AB ve IMF, WB, OECD gibi kuruluşların eleştirileri büyük oranda karşılanmıştır. 5018 sayılı Kanunla daha önce farklı kurumlarca yayınlanan mali istatistiklerin sadece Maliye Bakanlığınca oluşturulması hüküm altına alınarak sorumluluk tek bir merkezi birime verilmiş ayrıca mali istatistikler için veri üreten devlet muhasebeleri konusunda da yönlendirme görevi yine Maliye Bakanlığına verilmiştir.

¹²⁷ KERİMOĞLU, a.g.m., s.32

Bu düzenlemelere paralel olarak Bakanlar Kurulu Kararı (Karar No:2006/11446) ile düzenlenen ve 30.12.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan **Resmi İstatistik Programı**¹²⁸ ile merkezi yönetime ait mali istatistiklerin aylık olarak izleyen ayın 15’ine kadar; genel yönetimin tamamına ait istatistiklerin ise üçer aylık dönemlerle, dönemi izleyen 45 gün içerisinde Maliye Bakanlığınca yayınlanmasını öngörmektedir. Diğer taraftan aynı program uyarınca genel yönetim sektörü ile alt sektörler; merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler için derlenen istatistiklerin ESA 95 sınıflamalarına ve formatına uygun olarak yayınlanması gerekmektedir.¹²⁹ Programda Maliye Bakanlığı tarafından üretilen mali tabloların, ESA 95 ve GFSM 2001 standartlarına uygun olarak 2008 yılı sonuna kadar yayınlanacağı belirtilmiştir. Programın yürürlüğe girmesiyle birlikte, TÜİK’in yayınladığı verilerin yanı sıra, Resmi İstatistik Programı (RİP)’nda diğer kurum ve kuruluşlar tarafından üretilmesi öngörülen verilerin resmi istatistik olarak kabul edileceği ve böylece ihtiyaç duyulan her alanda güvenilir tek bir resmi istatistik üretilmesinin sağlanmış olacağı belirtilmektedir. Programla (2007-2011 dönemi), resmi istatistiklerin üretiminde ve yayımında karşılaşılan mükerrerliklerin önleneyeceği, cevaplayıcı yükünün azalacağı, kamuda insan gücü ve kaynak tasarrufunun sağlanacağı ve resmi istatistiklere olan güvenin artacağı belirtilerek, resmi istatistiklerin bu programla bir standarda kavuşturulmuş olduğu, sorumlu ve ilgili kurumların tanımlandığı, hangi verinin hangi kurum tarafından, hangi yöntemle derleneceği ve hangi dönemler için ve ne zaman yayımlanacağı konularına açıklık getirildiği hususları ifade edilmiştir. Program kapsamında resmi istatistik üretecek tüm kurum ve kuruluşların görevlerini yerine getirirken aşağıda sayılan ilkelere uymaları öngörülmüştür;

- İstatistiki Gizlilik
- Tarafsızlık
- Şeffaflık
- Kullanıcı Odaklılık
- Doğruluk ve Güvenilirlik

¹²⁸ http://www.tuik.gov.tr/rip/rip_programi.pdf adresinden ulaşılabilir.

¹²⁹ Ömer DUMAN,, uhasebat Genel Müdürlüğü ve Mali İstatistikler, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:35, Ocak-Mart/2007, s.27

- Güncellik
- Zamanlılık
- Karşılaştırılabilirlik
- Açıklık
- Kolay ve Eşit Erişilebilirlik

RİP'in bu ilkelerin hayata geçirilmesini sağlamayı amaçladığı belirtilerek, program uygulamalarını değerlendirilmesi amacıyla TÜİK tarafından her yıl "Resmi İstatistik Programı Yıllık İzleme Raporu" hazırlanacağı, verilerin öngörülen standartlarda yayınlanması konusunda da 5429 sayılı Kanunla kurulan Veri Kalite Kontrol Kurulu tarafından gerekli kontrollerin yapılacağı ifade edilmiştir. RİP Türkiye'de istatistiksel veriler konusunda planlı bir döneme geçilmesini öngörmesi ve kullanıcılar açısından neyi nerde bulacağını tespit edebilmesi açısından ve her şeyden önce veri kalitesinin sağlanması açısından önemli bir işleve sahip olacak gibi görünmektedir. Ancak programın kamuoyunda yeterince tanıtılmadığını da belirtmek yerinde olacaktır.

3.3. Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS)

Mali saydamlığın sağlanmasına yönelik olarak atılan adımların en önemlilerinden birisi de kamu idarelerinin bütçelerinin uluslararası standartlarla uyumlu olarak (IMF tarafından üye ülkelere tavsiye edilen GFS-Government Finance Statistics esaslarında) kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırmanın yer aldığı Analitik Bütçe Sınıflandırmasına geçilmesidir.

Bütçede reform çabalarının en önemli amacı mali saydamlığı sağlamak ve dolayısıyla hesap verebilirliği artırmaktır. Mali saydamlığı sağlamanın en önemli mekanizması da devletin, faaliyetlerine ilişkin bilgileri düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir şekilde kamuoyu ile paylaşmasıdır. Bütçeler hükümetin faaliyetlerinin denetlenebileceği en önemli araçlardır. Saydamlık sağlandığı ölçüde hesap verebilirlik artar, hesap verebilirlik artınca da güçlü ekonomilerin önemli bir unsuru olan mali disiplin sağlanmış olur.

Ülkemizde 1973 yılında uygulanmaya başlayan program bütçe uygulaması klasik bütçe uygulamasından gelen alışkanlıkların devam etmesi, uygulamada siyasi kararlılığın yeterince güçlü olmaması, harcama kalemleri ile devamlı oynanması, kodlamaya günlük ihtiyaçları karşılamak üzere işlevler yüklenmesi gibi nedenlerle program bütçeye gerçek anlamda geçilememiş ve bir anlamda klasik bütçe sisteminin uygulamasına devam edilmiştir.¹³⁰

Program bütçe sistemine geçişte hizmet-maliyet ilişkisinin kurulması ve bu anlamda program sorumlularının tespit edilmesi amaçlanmışsa da muhtelif sıkıntılar nedeniyle bu mümkün olmamış, mevcut kodlama sistemi , kurumların ana hizmet birimlerinin alt alta sıralanmasından ibaret olmuş hatta bazen o ayrıma da gidilmeyerek kuruluşun tüm faaliyeti bir ya da iki programla sınırlandırılmış, aynı program kodları farklı kurumlarda farklı hizmetleri içermiş, bu ise mevcut sınıflandırmayı analize elverişli olmaktan uzaklaştırmış, program sorumlularını bütçe sınıflandırmasından hareketle tespit etme imkanı kalmamıştır. Program bütçe uygulamasında, sınıflandırma sisteminin kaybedilmesi, yeterli bir kurumsal sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkan vermiyor olması yeni bütçe sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.¹³¹

PBS’de esas olarak sorunları sınıflandırma problemleri, kod yapısından kaynaklanan problemler ve uygulama problemleri olmak üzere üç ana grupta toplamak mümkündür. Bununla beraber Dünya Bankası ile yapılan ortak çalışma sonucu (Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme-PEIR) bir stratejik plan hazırlanmış ve Türk Bütçe Sisteminin etkin bir biçimde uygulamaya konulamamasının nedenleri konusunda aşağıdaki tespitlerde bulunulmuştur¹³²;

- PBS ile ilgili olarak gerek teoride gerekse de sistemin uygulanması sırasında ortaya çıkan birçok yaklaşım vardır. Sistemin uygulanma ve geliştirilme döneminde bu anlamda bir tutarlı ve dinamik yapının kurulamamış olması,

¹³⁰ Hikmet TOSUN, A.Uğur CEBECİ, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Muhasebat Kontrolörleri Derneği yayını, Ankara/2006, s.265

¹³¹ <http://www.bumko.gov.tr/proje/ABS/absgriris.htm> internet adresinden yararlanılmıştır.

¹³² Serkan CURA, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME, Türkiye’de Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması, Editör:Coşkun Can AKTAN, Seçkin Yayınları, Ankara/2006, s.258

- PBS’de hizmet programlarının belirlenmesi ve bu hizmet programlarının alt-program, faaliyet ve proje olarak sınıflandırılması süreci işleyişin ana noktası olup bu modeli klasik bütçeden ayıran en önemli yapısal farklılıktır. Hizmet programlarının gereğince tespit edilememesi, kurumsallaşmanın bu boyut üzerine inşa edilememesi ve bunların uygulanmasında fayda-maliyet alternatiflerinin projelendirip ölçülememesi sonucunda klasik bütçe anlayışının terk edilememesi,
- Bir sistem analizi hüviyetini taşıyan PBS, en azından orta vadeli bir plana veya programa ihtiyaç duymaktadır. Ancak, uygulamada program bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında sürekli bir ilişki kurulamaması ve bütçenin çok yıllık bütçelemeye izin vermemesi,
- Bütçe uygulamaları üzerindeki aşırı kontrollerin savurganlığı ve etkinsizliği önlemede başarısız olması,
- Bütçeleme sürecinin harcamacı kuruluşlar tarafından yeterince önemsenmemesi,
- Politika ve bütçe bağlantısının sağlanmasını engelleyen etkin bir program ve fonksiyonel sınıflandırmanın olmaması.

Türk bütçe sisteminin mevcut sorunlarının aşılması noktasında 1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında IMF uzmanları ile yapılan çalışmalar sonucunda saydamlık konusunda oluşturulan ilkelerle de uyumlu olmak üzere 1998 yılında GFS (Devlet Mali İstatistikleri) esasına dayalı bir bütçe sisteminin uygulanması gerekliliği üzerine yeni bir kodlama sistemi geliştirilmiştir. GFS’nin temel amacı, genel kamu kesiminin performansını analiz etme ve değerlendirmek için uygun kavramsal çerçeveyi ve ayrıntılı hesap yapısını sağlamaktır.¹³³ Ortaya konan bu model önce pilot olarak test edilmiş ancak daha sonra uygulamaya bir süre ara verilmiş ve nihayetinde Avrupa Birliğine katılım sürecinde yeniden değerlendirilerek GFS’deki değişikliklere ve Avrupa Birliğinde uygulanan ESA 95 standartlarına uygun olarak “Analitik Bütçe Sistemi” adı verilen bütçeleme sistemi geliştirilmiştir.

¹³³ CURA,a.g.m. s.258-259

PBS'yi değerlendirirken unutulmaması gereken husus bu bütçe sisteminin tamamen ABS'ye zıt olduğu izleniminin yanlış olduğudur. Gerekçe, ödeneklendirme, sınıflandırma ve program analiz olmak üzere dört unsurdan oluşan PBS'nin ABS ile sadece sınıflandırma kısmı değiştirilmiştir. PBS'nin sınıflandırma dışındaki üç unsurunun başlangıçtan beri uygulanamamasının nedenleri yukarıda belirtilmişti. Bugün gelinen noktada Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) ile daha önce uygulanamayan bu üç unsur yeniden diriltilebilir. ABS tek başına bütçeden beklenen fonksiyonları yerine getirmede yeterli bir unsur değildir.¹³⁴ Bununla beraber 5018 sayılı Kanunla öngörülen mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık unsurlarının hedeflenerek kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere getirilen stratejik planlamaya dayalı PEB nin uygulanabilirliği açısından da önemli bir alt yapı desteği sağlayacak olan ABS Türk bütçe sisteminde uzun yıllardır problem olarak süren sınıflandırma problemini uluslararası standartlara uygun olarak çözerek bütçe sistemimizdeki önemli bir eksikliği gidermiştir.¹³⁵

Yeni bütçe kodlamasının getirdiği önemli değişiklikler; detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorumlularının tespitine imkan vermesi, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi ve ölçmeye ve analize elverişli olması gösterilmekte ve bu özellikleri ve analize elverişli istatistiki veriler üretmeye imkan vermesi nedenleriyle yeni bütçe kodlamasının “Analitik Bütçe Sistemi-ABS” olarak adlandırıldığı belirtilmektedir.

ABS ilk olarak 01.01.2004 tarihinden itibaren konsolide bütçe kapsamındaki idarelerin bütçelerinde uygulanmaya başlamış daha sonra 2006 yılından itibaren de özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçelerinde uygulanmaya başlamış ve bugüne kadar farklı hukuki statülere sahip kurumların bütçelerinin konsolide edilmesi ve karşılaştırılması sağlanarak saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri güçlendirilmiş bulunmaktadır.¹³⁶ Kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik olmak üzere üç ana sınıflandırmadan oluşan ABS'de ayrıca fonksiyonel sınıflandırma ile ekonomik sınıflandırma arasında

¹³⁴ Ertan TOSUN, Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı, Bütçe Dünyası Dergisi, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği yayını. Sayı:19, Yaz/2004, s.13

¹³⁵ CURA, a.g.m. s.264

¹³⁶ AKTAN, a.g.m., s.12

finansman tipi sınıflandırma yer almaktadır. **Harcama ve Borç Vermenin Sınıflandırılması** olarak adlandırılan bu sınıflandırmalardan;

Kurumsal Sınıflandırma; Bütçe sistemi içinde yer alan idari yapının temel alındığı bu kodlama sistemi dört düzeyli ve sekiz haneli bir kodlama sisteminden oluşmaktadır. Kurumsal sınıflandırma, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve program sorumlularının tespitini hedefleyerek hesap verebilirliğin sağlanmasına hizmet etmektedir. Kurumsal sınıflandırmanın iki temel bileşeni ülkelerin teşkilat yapılarına göre oluşturulmuş bir sınıflandırma ve program sorumlularının belirlenmesidir.

Kurumsal sınıflandırmanın idareye tahsis edilmiş olan ödeneklerin birim bazında bütçeleştirilmesi nedeniyle stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme açısından aşağıda yer alan yeni bazı sorunlara yol açtığı belirtilmektedir¹³⁷;

- Kurumsal sınıflandırma idare düzeyinde program oluşturma imkanını zorlaştırmıştır.
- Kurum düzeyinde stratejik amaç ve hedeflerin oluşturulması halinde ödeneklerle ilişki kurulması zorlaşacağından, birim düzeyinde stratejik amaç ve hedef konulması gerekmektedir. Bu durum da sadece destek birimi niteliğinde olan birimler için stratejik amaç oluşturulmasını gerektirmektedir.
- Birimler ödeneklerine sahip çıkmakta ve bir sonraki yılın bütçesinde ödeneklerin yer değiştirme elastikiyeti minimum seviyeye düşmektedir.
- Değişik birimlerin hizmet ettiği bir tek stratejik amaç ve hedefin maliyet tespiti zorlaşmıştır.
- Harcama yetkililiği kavramı kurumsal koda bina edildiği için küçük birimler dahi harcama birimi haline dönüşmüş ve bu da her birimde mali işlemlerden anlayan uzman personel istihdamını zorunlu kılmıştır.
- Özellikle üniversitelerde ödeneklerin çok fazla bölünmesine neden olmuş, stratejik amaç ve hedefe ulaşılması için zorunlu hale gelen birimler arası

¹³⁷ Ertan TOSUN, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME, Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme'nin Alt Yapısı Olan Mali Yapıya İlişkin Bir Değerlendirme, Editör:Coşkun Can AKTAN, Seçkin Yayınevi, Ankara/2006, s.242

koordinasyonda birim yöneticilerinin keyfi davranışı, sonucu çok fazla etkiler hale gelmiştir.

Fonksiyonel Sınıflandırma; GFS standartlarına uygun olarak oluşturulan bu sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermek üzere tasarlanmıştır. Dört düzeyli ve altı haneli bir kodlama sistemi kullanılmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma mali saydamlık açısından kaynakların önceliklerinin izlenebildiği en önemli sınıflandırmadır.

Fonksiyonel sınıflandırma idari yapılarda meydana gelebilecek değişimlerden etkilenmemesi nedeniyle ülkeler arası ve ülke içi karşılaştırmalar yapılabilmesi, devletin icra ettiği fonksiyonlara ne kadar kaynak tahsis ettiğinin dönemler itibarıyla izlenmesine imkan vermesi ve geleceğe ilişkin planların daha sağlıklı yapılabilmesini sağlaması gibi olumlu özellikleri ile ABS'nin önemli bir basamağını teşkil eder. İlk üç düzeyi tamamen uluslararası standartlara uygun olarak GFS standartlarında hazırlanan fonksiyonel sınıflandırmanın dördüncü düzeyi performans esaslı bütçede kullanılması açısından henüz tanımlanmamıştır.¹³⁸

Finansman Tipi Sınıflandırma; Mali mevzuatımıza uygun olarak oluşturulan bu sınıflandırma ile genel yönetim tanımına giren tüm kurumları kavramak, devirli ödenekleri izlemek, harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini göstermek ve hedeflenmiş olup tek düzeyli ve tek haneli bir kodlama yapılmıştır.

Ekonomik Sınıflandırma; Fonksiyonel sınıflandırmada olduğu gibi bu sınıflandırma sisteminde de GFS standartlarına uygun bir sınıflandırma yapılmıştır. Bu sınıflandırma devlet faaliyetlerinin, milli gelir ve reel ekonomi üzerindeki etkilerinin ölçülmesini hedeflemekte olup, gelir, harcama, borç verme, alacaklardan tahsilat ve finansman işlemlerinin kodlanmasını düzenler. Sınıflandırmada işlemlerin cari, cari transfer, sermaye, sermaye transfer, borç verme ve geri ödeme nitelikleri dikkate alınmaktadır. Dört düzeyli ve altı haneli kod gurubundan oluşan bu sınıflandırma bütçe politikalarının seçici bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır.

ABS'de gelirlerde dört düzeyli ve altı haneli bir sınıflandırmaya tabi tutulur. Kamu gelirlerinin kaynağını ortaya koymayı amaçlayan bu sınıflandırmada; vergi

¹³⁸ TOSUN, a.g.m., s.243, 2006

gelirleri, vergi dışı gelirler, sermaye gelirleri, alınan bağışlar ve yardımlar, alacaklardan tahsilatlar, red ve iadeler ana gurupları yer almaktadır.

Mali saydamlığın sağlanmasında önemli bir alt yapı oluşturan ABS'den beklentiler;

- Bütçe politikasının esnekliğinin ve seçiciliğinin artırılması,
- Bütçe hazırlığının, uygulamasının, uygulama sonuçlarının daha ayrıntılı ve sistematik olarak planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi,
- Kamu kurumlarının; yürüttükleri hizmetlerin, finans kaynaklarının ve maliyetlerinin izlenmesi, olarak belirtilmektedir.¹³⁹

ABS hali hazırda teknolojik olarak da desteklenmiş (BYES, e-bütçe) olarak kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirmekle birlikte stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konularında yeniden dizayn edilmesi gerekmektedir.

4. IMF İYİ UYGULAMALAR TÜZÜĞÜ AÇISINDAN ÜLKEMİZDEKİ MALİ SAYDAMLIĞIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde, IMF tarafından hazırlanan Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü bağlamında bir değerlendirme yaparken dönemsel olarak 2001 krizinden önceki dönem ve 2001 krizinden sonraki dönem olarak ikiye ayırmak sanırım çok yanlış olmayacaktır. Özellikle 2003 yılı sonunda yasalaşp 01.01.2006 tarihinden itibaren bütün maddeleri ile yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanunu'da bu bağlamda ayrıca belirtmek gerekecektir. Zira 5018 sayılı Kanun mali yönetime bakışı ile önceki sistemden çok farklı unsurları içermekte olup, başta IMF olmak üzere bir çok ülke ve kuruluşun eleştirilerini büyük ölçüde karşılayarak Türk mali sisteminde ve genel olarak yönetim anlayışında reform niteliğinde düzenlemeleri beraberinde getirmiştir.

IMF'in Türkiye ile ilgili olarak Tüzük kapsamında yaptığı ilk değerlendirme raporu Temmuz 2000'de yayınlanan ve "IMF Turkey-Review of FiscalTransparency and Selected Public Expenditure Management Issues/ Türkiye-Mali Saydamlık ve

¹³⁹<http://www.bumko.gov.tr/proje/ABS/absgiris.htm> internet adresinden yararlanılmıştır.

Seçilmiş Kamu Harcama Yönetimi Konularının Gözden Geçirilmesi Raporu” adıyla bilinen rapordur. IMF tarafından bu rapor 2002 yılında yeniden güncellenmiştir. IMF tarafından yayınlanan son rapor ise 09.Mart 2006 tarihinde yayınlanan ve “Turkey:Report on the Observance of Standarts and Codes-Fiscal Transparency Module / Türkiye:Standart ve Kodların Uyumu Raporu”¹⁴⁰ adıyla yayınlanan rapordur.

Ülkemizde de mali saydamlıkla ilgili standartların genel olarak IMF’nin yayınladığı standartlar temelinde izlemesini yapan Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) bünyesinde, Ankara Üniversitesi S.B.F. ve Bilkent Üniversitesi öğretim görevlisi Ferhat EMİL ile O.D.T.Ü. öğretim görevlisi ve D.P.T. uzmanı Hakkı Hakan YILMAZ tarafından geliştirilen bir metodoloji hazırlanan Mali Saydamlık Endeksi oluşturulmuş ve 2003, 2004 yılları ile son olarak Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü (TEPAV/EPRİ) tarafından yayınlanan ve TEPAV bünyesinde yürütülen çalışmaların devamı niteliğinde olan 2005 yılı Mali Saydamlık İzleme Raporları ile ülkemizdeki mali saydamlık standartları ölçülmeye çalışılmıştır. Bu çalışmalarda IMF tarafından oluşturulan standartlar benimsenmekle beraber ülkemize özgü durumların da dikkate alınmasıyla 108 sorudan ve 6 bölümden oluşan “Türkiye İçin Mali Saydamlık Değerlendirmesi” başlığını taşıyan bir değerlendirme formu oluşturulmuş ve bu formun her altı ayda bir bu konularda uzman bir grup tarafından doldurulması amaçlanmıştır. Bu amaçla Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine Müsteşarlığı ve Sayıştay’dan resmen katkı talep edildiği ancak katılımcıların kurumlarından bağımsız olarak tamamen kendilerini temsil ettikleri ifade edilerek formun doldurulmasında basın sektörünün ekonomi kanadından, akademisyenlerden ve diğer çevrelerden de yararlanıldığı ve katılımcı gurubun önemli bir bölümünün Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında oluşturulan Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu üyelerinden oluştuğu belirtilmektedir.¹⁴¹

“Türkiye İçin Mali Saydamlık Değerlendirmesi” formunun ana başlıkları;

- I. Kamu Sektörünün Ekonomide Sahip Olduğu Rol ve Sorumlulukların Açık Olması
- II. Kamuoyuna Bilgi Sunma ve Raporlama Düzeyi
- III. Bütçenin Hazırlanma ve Onaylanma Sürecinde Açıklık

¹⁴⁰ Metnin orijinal haline <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06126.pdf> internet adresinden ulaşılabilir.

¹⁴¹ Mali Saydamlık İzleme Raporu TESEV/2004 ve Mali Saydamlık İzleme Raporu TEPAV/2005

- IV. Bütçenin Uygulanma ve Kontrol Sürecinde Açıklık
- V. Kesin Hesapların Parlamento Tarafından Onaylanması ile Mali Sonuçların Dış Denetiminde ve Değerlendirilmesi Sürecinde Açıklık
- VI. Mali İstatistiklerin Raporlanmasındaki Kurumsal Bağımsızlık ve Güvenilirlik, olarak oluşturulmuştur.

IMF tarafından yayınlanan raporlarda eleştirilen veya mali saydamlık açısından yetersiz görülen kısımları belirtmeden önce sayısal olarak bir fikir vermesi açısından aşağıdaki tabloyu vermek yararlı olacaktır.

Tablo 4 : Ana İlkeler İtibarıyla Mali Saydamlık İzleme Endeks Sonuçları (%)

	Endeks Değerleri (%)				Değişim(%)			5018*
	2003 Sonu	2004 Sonu	2005 I	2005 II	2005 II / 2003	2005 II /2004	2005 II / 2005 I	Sonrası
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV+V+VI)	44,1	40,6	44,7	44,4	0,6	9,3	-0,8	60,2
I.KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE	43,6	46,4	51,5	53,5	22,6	15,2	3,8	52,4
II.KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45,1	41,3	45,8	48,1	6,8	16,6	5,1	62,3
III.BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40,1	36,4	44,2	41,0	2,3	12,7	-7,2	62,7
IV.BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41,7	35,4	39,7	41,2	-1,1	16,5	3,8	61,3
V.KESİN HESAPLARIN PARLEMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	49,7	44,7	45,4	44,2	-11,1	-1,2	-2,8	66,0
VI.MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	44,3	39,6	41,6	38,2	-13,8	-3,6	-8,3	56,2

- 5018 sayılı Kanunun tam olarak yürürlüğe girmesinden sonra endeksin alabileceği değer varsayımı.

Kaynak : İstikrar Enstitüsü-Tepav, Mali Saydamlık İzleme Raporu Iv, Temmuz/2006

Tablonun incelenmesinden 2003 yılı sonu ile 2005 yılı ortası dönemde dalgalanma olmakla birlikte genel endeks değerlerinde çok fazla bir artış kaydedilmediği anlaşılmaktadır. Bu noktada 2003 yılı sonunda yasalaşmakla birlikte henüz bütün maddeleri ile yürürlüğe girmeyen 5018 sayılı Kanunun akıbetinin kestirilememesinin etkisi olduğunu söylemek gerekir. Tabloya göre 5018 sayılı Kanunun bütünüyle yürürlüğe girmesi halinde ileriye doğru yapılan simülasyonda endeks değerlerinin genel olarak yaklaşık % 16 oranında arttığı görülmekle birlikte IMF tarafından 09.Mart.2006 tarihinde düzenlenen raporda 5018 sayılı Kanundan beklenen olumlu tablonun uygulamadan kaynaklanan sıkıntılar nedeniyle belirtilen düzeyde endeks değerlerine katkı yapacağına temkinli yaklaşıldığı anlaşılmaktadır.

Endekslerin gelişimlerine baktığımızda en büyük gelişmenin 2005 sonu itibarıyla kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması ilkesinde olduğu göze çarpmaktadır (%23).

TEPAV'a göre ikinci ilke olan kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi ilkesi olumlu bir gelişme göstermekle birlikte, alt ilkeler itibarıyla öne çıkan temel sorun alanı bütçelerin vatandaşa iyi anlatılamaması noktasında yoğunlaşmaktadır. Hükümetin bütçenin tümünü, hizmet üretmekten sorumlu kuruluşların da kendi bütçelerini vatandaşın anlamasını kolaylaştıracak şekilde sunmadıkları ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmak konusunda gerekli çabayı göstermedikleri belirtilmektedir.

Üçüncü ilke olan bütçe hazırlığı ve onaylanması sürecindeki açıklık konusunda ise; 5018 sayılı Kanun ile bütçe hazırlığı ve bütçe onaylanmasına yönelik uygulama konusundaki olumlu algılamının beklendiği düzeyde çıkmadığı, bunun nedeninin ise bütçe hazırlanması sürecinde kullanılan temel ekonomik varsayımlardaki değişimin ve temel risklerin açıklanmaması ile maliye politikası ve bütçe politikası uygulamasında öngörülen yeni politikaların maliyetleri ile devam eden politikalardan kaynaklı yükümlülüklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanmaması olduğu belirtilmiştir.

Dördüncü ilke olan bütçenin uygulanma ve kontrol sürecindeki açıklık konusunda endeksin olumlu bir seyir izlediği ancak yılbaşında bütçe ile açıklanan makro ekonomik çerçevenin bütçe politikalarındaki gelişmelerin ışığında yıl ortasında sistematik olarak gözden geçirilmesi alt ilkesinin (yıl ortası ekonomik ve mali

güncelleştirme raporu) düşük çıkması (%20) ile vergi idaresinin yasal olarak politik etkilere uzak olması ve uygulama sonuçları ve faaliyetleri konusunda düzenli raporlamada bulunması alt ilkesinin düşük çıkmasının (%31,3) etkili olduğu belirtilmiştir.

Beşinci ilkeye yönelik olarak, parlamentoya sunulan kesin hesapların ve dış denetim raporlarının vatandaş tarafından anlaşılabilir formatlarda hazırlanmaması konusundaki sorunların endeks değerinin düşük çıkmasında etkili olduğu belirtilmiştir.

Son ilke olan mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik ilkesi bir düşüş eğilimine girmiştir. Bu ilkenin ilk defa endeks değerleri arasında en düşük seviyede çıkmasının kurumların bu konudaki yükümlülüklerini gözden geçirmeleri ve somut bir çaba içine girmeleri gerektiği konusunda uyarıcı olması gerektiği vurgulanmıştır.

IMF tarafından Türkiye ile ilgili olarak hazırlanan ilk mali saydamlık raporu (Reports on Standards and Codes-ROSCs/Standart ve Kodların Gözlenmesi Raporları) 2000 yılında düzenlenmiş ve bu rapor 2002 yılında güncellenmiştir. Son olarak ise 09.Mart.2006 tarihinde düzenlenmiştir. Rapor bu tarihte düzenlenmiş olmakla birlikte hazırlanma süreci de dikkate alındığında 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce raporun omurgasının şekillendiği anlaşılmaktadır. 2000 yılında düzenlenen raporla karşılaştırıldığında çok ciddi ilerlemelerin kaydedildiği, özellikle de yapısal reformların çok büyük kısmının gerçekleştiği geline noktada herkes tarafından kabul edilen bir tespittir. Ancak doğaldır ki yasal düzenlemelerin yürürlüğe girmesi ile bir anda bütün olumlu sonuçları almak mümkün değildir. Bunun için uygulamanın oturması açısından zamana ihtiyaç vardır. Bununla birlikte mali disiplinin sağlanmasında atılan olumlu adımlar ve mali politikaların kararlılıkla izlenmesi, yapısal reformlar konusunda alınan mesafe 2001 yılında yaşanan büyük krizden sonra Türkiye'nin bu krizin etkilerini hızla bertaraf etmesi konusunda önemli bir yol katettiğini bize göstermektedir. Bu noktadan sonra uygulamalara büyük önem verilmesi ve uygulama sonuçlarına göre ülkemize özgü koşullarda dikkate alınmak suretiyle gerekli revizyonların yapılması programın

geriye gitmemesi noktasında son derece önem arz etmektedir. Bu kısa açıklamalardan sonra IMF'in düzenlediği son raporda yapılan eleştirilere bir göz atarsak¹⁴²;

- Mali olmayan kamu kurumlarının görev zararları artık bütçede gösterilmektedir ama Borç Yönetimi Kanunu'nda yapılan değişiklikler bunlara ilişkin bazı geçmiş işlemlerin bütçe dışında yapılmasına imkan vermektedir.
- Özelleştirmenin yasal çerçevesi açık ama özelleştirme gelirlerinin bütçeye yazılması saydam değildir.
- Enerji, tarım ve haberleşme alanında yaratılan düzenleyici kurulların yasal çerçevesi iyileştirilmiş ama bunların aldıkları kararların maliyet ve faydası konusunda kamuoyu bilgilendirilmemektedir. Bu tür düzenleyici kurum kararlarındaki gecikmeler, özel kesim üzerinde ciddi maliyetler ve ileride devlet üzerine yük bindirebilecek yarı mali işlemler yaratabilir.
- İller Bankası yerel yönetimlere yardım etmektedir ama bazı işlemleri saydam değildir.
- Yerel yönetimlerin borçlanması bazı izinlere ve sınırlara tabidir ama yerel yönetimler için sınırsız borçlanma riski de bulunmaktadır.
- Yeni bir Mali Yönetim Kanunu (5018 sayılı Kanun) çıkarılmıştır ama bu yasanın diğer yasalara bir üstünlüğü olmadığı için ilgisiz kanunlarla bu yasaya istisnalar getirilmekte ve bütünlüğü bozulmaktadır.
- Bu yasa bütçe yönetimine iyileştirme getirecektir ama hala üç kurum (Hazine, Maliye, DPT) bütçe sürecinde rol almaktadır. Bu da bütçe yönetimini parçalı kılmaktadır.
- Bütçenin kapsamı genişlemiştir ama bazı bütçe dışı fonların sistem dışı kalmasına devam edilmektedir.
- Vergilemenin kurumsal yapısında ilerleme kaydedilmiştir ama vergi sisteminin karmaşık ve takdire dayalı olma özelliği devam etmektedir.

¹⁴² TEPAV,a.g.r., s.23-28

- Kamu görevlilerinin tabi olacağı etik kurallar tanımlanmıştır ama özellikle hesap uzmanlarının görevlerinden ayrıldıktan hemen sonra mükellefler adına Maliye Bakanlığı ile olan işlemleri takip etmeleri bu alanda ciddi bir zayıflığa işaret etmektedir.
- Bütçe hazırlama sisteminde parçalı ve tek yıla dayalı yapı 5018 sayılı Kanun sayesinde düzelecektir ama sistemin içinde mevcut olan özellikle yatırım bütçesi ile cari bütçenin ayrı ayrı kuruluşlarca yapılmasından kaynaklanan zayıflıklar devam edecektir.
- Bütçe raporlama sisteminde gelişme kaydedilmiştir ama yeni politikaların getireceği maliyetler konusunda yeterli bilgi verilmemektedir.
- Harcamacı kuruluşlar tarafından girişilen taahhütlerin kaydı yeterince tutulmamaktadır.
- İç Kontrol sistemi Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) tarafından önerilmiştir ama hala bu konudaki düzenlemelerde eksiklikler vardır.
- Kamu İhale Kanunu ile özerk bir Kamu İhale Kurumu yürürlüğe girmiştir ama söz konusu kanun bir çok kez değiştirilerek bu alanda istisnalar yaratılmıştır.
- Gelir İdaresi'nde otomasyon, iç kontrol sisteminde ilerleme sağlamıştır ama İdarenin iç denetim sistemi henüz oluşturulmamıştır.
- Mevcut bütçe raporlama sisteminde kamusal faaliyetlerin sonuç ve performanslarına yer verilmemektedir.
- Yeni KMYKK ile bütçe belgelerinin içeriğinin kalitesi ve kapsamının iyileşeceği ümit edilmektedir ama bütçe dışı işlemlerin bütçe belgelerinde gösterilmesinde (vergi harcamaları, garantilerin maliyeti, sosyal güvenlik yükümlülüklerinin bugünkü değeri gibi) zayıflıklar vardır.
- KMYKK mali verilerin takvime bağlı olarak yayınlanmasını öngörmektedir ama mali verilerin yayınlanma takvimi hala ilan edilmemiştir.

- Bütçe verilerinin güvenilirliği düzelmiştir ama bütçe gerçekleştirmeleri ile hedefler arasındaki sapmanın nedenleri açıklanmamaktadır.
- Mali yönetim sisteminde gelişme sağlanmıştır ama ödenmemiş yükümlülüklerin birikmesinin izlenmesi yapılamamaktadır.

IMF Mali Saydamlık Raporunda bu tespitler yapılmakla birlikte belirtilen eksikliklerin giderilmesi açısından da bazı öneriler getirilmektedir. Bu öneriler;

- KMYKK'da, sık sık başka kanunlarla değiştirilmesinin önüne geçmek için bu kanunun diğer kanunlara karşı önceliğinin olmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.
- Kamu Mali Yönetiminde kurumsal dağınıklığı önlemek için, özellikle çok yıllık bütçe sistemine geçiş ile birlikte bütçe sürecinde tek bir kuruluş yetkili kılınmalı veya Hazine, Maliye ve DPT arasında biçimsel bir eşgüdüm mekanizması kurulmalıdır.
- Harcamacı kuruluşların vakıfları ortadan kalkmalı, İller Bankası merkezi yönetim kuruluşu olarak sınıflandırılmalı, döner sermaye kuruluşları, ticari nitelik taşıyorlar ise merkezi yönetim bütçesi dışına çıkarılmalıdır.
- Sayıştay'ın kapasitesini nasıl arttıracığına dair bir strateji belgesi çıkarmalıdır. (Sayıştay'ın bu belgeyi çıkarması hem IMF hem de Dünya Bankası tarafından yaklaşık 5 yıldır talep edilmektedir.)
- Maliye Bakanı'nın yıllık denetim planlarını onaylaması ve vergi uyumsuzluklarının çözülmesindeki yetkisi kaldırılmalıdır.
- Kamudaki bütün bütçe dışı borç tasfiyeleri bütçe içine alınmalı ve gayri safi olarak gösterilmelidir.
- Bütün yarı mali işlemler bütçe belgelerinde detaylı olarak analiz edilmelidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIK VE KAMUOYU DENETİMİNİN SAĞLANMASI ÇERÇEVESİNDE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

1. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ YAPISI VE İŞLEVLERİ

1.1. Kavramsal Çerçeve

Sivil toplum kavramı eski bir kavram olmakla birlikte özellikle son dönemlerde üzerinde en çok tartışılan konulardan biri haline gelmiştir. Uluslararası alanda “küresel sivil toplum temsilcileri”, “üçüncü sektör”, “hükümet dışı sektör- non-governmental organization-NGO”, “kalkınmanın yeni aktörleri” gibi kavramlarla ifade edilen Sivil Toplum Kuruluşları (STK) kendilerine yüklenen yeni roller ve beklentiler bağlamında bir çok çevrede bu kavramın içinin nasıl doldurulacağı konusunda tartışmalara zemin hazırlamıştır. Yapılan tanımlamalar ve atfedilen sorumluluklar, tarihsel gelişim ve beklentilere göre çok çeşitlilik göstermektedir. Günümüzde çevre, sağlık, insan hakları, barış, eğitim gibi bir çok alanda örgütlenen Sivil Toplum Kuruluşlarını (STK), tanımlamak ve kapsamını belirlemek çok kolay gözükmemektedir. STK’ların gelişimini ve işlevlerini belirtmeden önce dünyada STK denilince ne anlaşılıyor, ülkemizde STK’lar nasıl tanımlanıyor gibi sorulara cevap bulabilmek araştırma raporumuzda kullanacağımız STK kavramının farklı anlaşılması açısından yararlı olacaktır. Zira bu konudaki kaynakların değerlendirilmesinde kavramsal açıdan da çeşitli farklılıkların görüldüğü anlaşılmaktadır.

Geniş anlamda sivil toplumu devletin erki dışında kalan kamusal alanı kullanan ve yönetimlerden bağımsız bütün organizasyonlar olarak tanımlamak mümkündür. Bu geniş tanım içerisine meslek örgütleri, özel sektör kuruluşları, hemşeri örgütlenmeleri, sendikalar, odalar, siyasi partiler, düşünce kuruluşları vb. tüm örgütleri koymak mümkündür. Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi STK’lar konusunda ortak bir tanım

yoktur. Zira toplumların tarihsel gelişimleri, gelişmişlik düzeyleri, kültürel yapıları gibi faktörler sivil toplumun oluşumunu ve kavramsal çerçevesini de etkilemektedir. Bunun dışında sivil toplumun ideolojik olarak da farklı tanımlandığını söylemek mümkündür. Örneğin liberalizm, sivil toplumu, bireysel özgürlüğün ve sözleşmeye bağlanmış ilişkilerin oluşturduğu bir yapı olarak görürken, sosyalizm ise sivil toplumu sınıf ayrılığı kavramına dayandırmaktadır. Hegel'e göre "sivil toplum bir sözleşme sonucu kurulmaz, sözleşmenin yapılacağı ortamı ya da alanı oluşturur, bireylerin kendiliğinden, gelenek ve görenekler uyarınca özgür birlikteliğinden ibarettir. Sivil toplum, ancak yasal ve siyasal kurumlarla donanınca devlete dönüşür."¹⁴³

Tarihsel perspektiften baktığımız zaman sivil toplumun dünyada, siyasal iktidarın dışında kalan bir alanı kullandığını görüyoruz. Oysa ülkemizde sivil toplum olarak değerlendirilebilecek oluşumların siyasal iktidarın kontrolünde ve bazen ona yardımcı olmak gibi hususları içerdiğini görmekteyiz. Örneğin Osmanlı Devletinde ahilik ve lonca gibi ekonomik alanda faaliyet gösteren esnaf kuruluşları, vakıf, aşevi gibi sosyal amaçlı kuruluşlar, dini topluluklar gibi sivil oluşumların bir yüzü hep devlete dönük olmuştur. Vergi toplamakla, üretimin standartlara uygunluğunu ve fiyatları denetleme yükümlülüğü olan ve devletle Anadolu esnafı ve zanaatçısı arasında devleti temsilen idari bir görev üstlenen loncalar¹⁴⁴ buna örnek olarak verilebilir. Osmanlı Devletinin son yıllarında sivil toplum örgütlenmelerinin daha çok tepeden inmece yaklaşımına ve devletçi seçkinlerin kontrolü altında yapılanması bu örgütlerin devletle bir anlamda özdeşleşmesine neden olmuş ve bu alandaki boşluğu doldurmaktan uzak kalmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında ve tek partili dönemde Osmanlıdan gelen örgütlenmelerin (medreseler, loncalar, vakıflar vb.) büyük oranda etkisini kaybettiğini ve ya yapısal olarak önemli değişimler geçirdiğini söylemek mümkündür. Çok partili dönemle birlikte STK'lar açısından yeni bir dönem açılmakla birlikte bu dönemde de siyasal yaşama devletçi-elitler ile siyasi elitlerin hakim olması bu yapılar içerisinde yer alan insanların büyük kısmının siyasi partilere yönelmesine neden olmuştur.¹⁴⁵ 12 Eylül

¹⁴³ Mete TUNÇAY, Sivil Toplum Kuruluşları İle İlgili Kavramlar, Sivil Toplum Dergisi, Ocak-Şubat-Mart/2003, <http://www.devletim.com/git.asp?link=3301>, E.T.16.03.2007

¹⁴⁴ Zuhall Ünalp ÇEPEL, AB Sivil Toplum Diyaloğı ve Türkiye:Demokratikleşme Bağlamında Sorunlar ve Beklentiler, The Journal of Turkish Weekly'de yayınlanan makale.

¹⁴⁵ a.g.m. s.4

1980 yılında yapılan askeri müdahaleden sonra örgütsel yapıya sahip bir çok sivil toplum kuruluşu ya kapanmış ya da faaliyetlerini oldukça sınırlamışlardır. Bu dönemin etkilerinin azalmaya başlaması ile birlikte başlangıçta yanlış olarak asker karşıtlığı olarak algılanan sivil toplum kavramı siyasi partilerin de toplumsal ihtiyaçlara yeterince cevap verememesi ve dünyadaki gelişmelerin de etkisiyle bu dönemde en çok sorgulanan kavramlardan biri haline gelmiş ve günümüzde toplumsal yaşamın önemli birer aktörleri olmaya aday konuma gelmişlerdir.

Sivil toplum kavramını incelemek başlı başına bir çok araştırmanın konusu olabilir. Bu anlamda konuyu fazla dağıtmamak açısından yapılan bazı tanımlara bakmak bu konuda bir fikir verebilir. Bu çerçevede STK'lar ile ilgili olarak yapılan tanımlardan birisi; “kar amacı gütmeyen sadece toplumsal iyinin elde edilmesi ve sürdürülmesine yönelik gönüllü insanların bir araya gelmesiyle oluşan, dostluk, dayanışma ve iş birliği ekseninde duygu, düşünce, beklenti ve tepkilerin barışçı yollarla ifade edilmesini sağlayan devletten bağımsız özerk yapılanmalardır. Sivil toplum bilincini yaymak ve üçüncü sektör olarak adlandırılan sivil toplumun amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla kurulan yapılar ise sivil toplum kuruluşları (STK) olarak adlandırılmaktadır.”¹⁴⁶ şeklindedir. Yapılan bu ve benzeri tanımların esasında yönetim kavramı yatmaktadır. Çünkü yönetişimin gerçekleşebilmesi için en büyük paydaş olan toplumun yönetime katılması gerekmektedir. Bunun için de vatandaşlık bilincinin artması ve aktif vatandaşlık kavramının etkinleştirilmesi gereklidir. Yapılan diğer bir tanım ise sivil toplum “toplumsal sorunlara etkili ve uzun-dönemli çözüm bulma sürecine aktif olarak katılan, ve bu temelde de siyasi aktörleri bu çözümleri yaşama geçirecek politikalar üretmeye yönlendirmek için çalışan farklı gönüllü örgütlerin devlet denetimi dışında kurduğu ortak alan”¹⁴⁷’dır.

Tanımları çok fazla çeşitlendirmek mümkünse de asıl olan sivil toplum kuruluşlarının devletin hakimiyet alanı dışındaki alanı kullanan ve bir anlamda ondan bağımsız hareket eden ancak devlete de tamamen de uzak olmayan ve hatta ona yol gösteren oluşumlar olarak görmek mümkündür.

¹⁴⁶ Bilgehan GÜLTEKİN, AB Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Stratejik Açıdan Değerlendirilmesi, Sivil Toplum Dergisi, Ekim-Aralık/2006

¹⁴⁷ Prof.Dr.E.Fuat KEYMAN, Avrupa’da ve Türkiye’de Sivil Toplum, www.stgm.org adresinde yayınlanan makale.

1.2. Sivil Toplum Kuruluşlarının İşlevleri

Tüm sosyal oluşumlarda olduğu gibi STK’larda da zaman içerisinde değişmekle birlikte günümüz itibarıyla üstlendikleri işlevleri sınıflandırmak mümkündür. Pratikte bu işlevler ülkelerin esas itibarıyla zayıf alanlarına göre ortaya çıkmaktadır. STK’lar genellikle devletin ve özel sektörün boş bıraktıkları alanları doldurmaya çalışırlar. Zaten bu nedenle bu oluşumlara “üçüncü sektör” kavramı yakıştırılmaktadır. Demokratik sistemlerin çoğunun, özgür girişimleri destekleyen STK’ları bir takım nedenlerden dolayı yok etmek değil bunları yararlı hale getirmek için gayret sarf ettikleri bilinmektedir. Ancak bunu ancak kendi demokrasilerine güvenen ülkeler uygulamakta, antidemokratik rejimlerde ise genellikle bunların kapatılması yoluna gidilmektedir. STK’ların bir çok işlevi olmakla birlikte bunları şu ana başlıklar altında sınıflandırabiliriz;

- Siyasal İşlevler,
- Ekonomik İşlevler,
- Kültürel İşlevler,
- Bireysel İşlevler.

1.2.1. Siyasal İşlevler

Son yıllarda temsili demokrasinin halkın artan taleplerine cevap verememesi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle yönetimin faaliyetleri hakkında daha fazla bilgi sahibi olunması, vatandaşların temsilcilerini sadece seçimlerde değil seçimlerden sonra da sürekli biçimde denetleme talebini beraberinde getirmiştir. Bilindiği gibi temsili demokrasi ile vatandaşların bir takım haklarını kullanmada, bu hakların kullanım yetkilerini temsilcileri vasıtasıyla yerine getirmeleri ifade edilmektedir. Bu sistemde yetkiyi kullananların en büyük denetimi seçimler yoluyla yapılmaktadır. Ancak yaşanan tecrübeler, seçimlerin, demokrasiyi sağlamada ve halkın çıkarlarının temsilciler vasıtasıyla korunmasında tek başına yetersiz kaldığını ve hatta halkın büyük

çoğunluğunun oy vermediği siyasal partiler tarafından yönetildiği, bu nedenle de yönetimlere olan güvenin hızla azaldığını göstermektedir. Yönetimlerin, gerek kamuoyunun güvenini kazanmak suretiyle meşruiyetlerini arttırma çabaları, gerekse özellikle son dönemlerde görülen projeler ve araştırmalar vasıtasıyla hükümetlerin karar alma süreçlerinde yol gösterici olmaları STK'ların siyasal sürece katılmalarını cazip hale getirmektedir. Ayrıca STK'ların dolaylı denetim ve rekabeti artırma işlevleri, kamu kaynaklarının daha ekonomik ve verimli kullanılması ve çoğulcu (katılımcı) demokrasi açısından da önem arz etmektedir.

STK'lar kuruluş amaçlarına göre siyasete farklı açılardan etkide bulunurlar. Örneğin sendikalar üyelerinin çıkarlarını savunmak amacı ile kurulmuş ve üyelerinin çokluğu oranında bir baskı grubu olarak siyasi iktidarı yönlendirme gayretindedirler. Diğer bir grup STK ise doğrudan bir hedef kitlesi olmayan ve kuruluşunda yer alan bazı etik değerleri öne çıkararak bu değerler etrafında birleşmeye dayanan ve siyasal iktidarı bu etik değerler konusunda yönlendirmeye çalışmaktadırlar. Bu örnekleri arttırmak mümkündür. Ancak söylemek istediğimiz, STK'ların en önemli ortak amaçlarının yönetimleri yönlendirme gayreti olduğudur.

STK'ların siyasi işlevlerini dört grupta toplayabiliriz:

- **Yasamaya İlişkin Etkileri;** STK'lar özellikle kendilerini ilgilendiren yasama faaliyetlerinde aktif olarak rol alırlar. İyi organize olmuş bir STK, kendilerini ilgilendiren konularda sürekli bilgi topladığı, araştırma yaptığı için yasa tasarılarının hazırlanma sürecinde teknik destek sağlama konusunda son derece faydalı olabilir.

- **Yürütmeye İlişkin Etkileri;** STK'lar kamuoyu oluşturma güçleri sayesinde yürütme üzerinde de etkili olurlar. Bu etki bazen kendi çıkarları doğrultusunda olabileceği gibi bazen de başka bir grubun çıkarlarını engelleme şeklinde olabilir. Kamuya yararlı bazı faaliyetlerde, yönetimlerde STK'ların faaliyetlerini destekleyici bir tavır gösterebilirler. STK'ların yürütme üzerinde şahsi çıkar sağlama gibi olumsuz etkileri de olabilmektedir. Bu durum özellikle saydamlığın az olduğu ülkelerde daha çok ortaya çıkmaktadır. Ancak olumlu olarak bakıldığında yönetimlerin STK'ların da görüşlerini almak suretiyle uygulamalarına meşruluk kazandırdıkları ve bu sayede kamuoyunun güvenini kazandıkları görülmektedir.

- **Siyasi Partilere İlişkin Etkileri;** Demokratik rejimlerde yönetimin en önemli aracı siyasi partilerdir. Siyasi partilerin gücünü kendisine oy veren kitleden aldığı biliyoruz. Yine siyasi partiler için de oy potansiyellerini korumak ve dahası arttırmak için özellikle STK gibi baskı unsuru oluşturabilecek ve tekrar seçilmelerinde etkili olabilecek gruplarla işbirliği arzu edilen bir durumdur. Bu nedenle STK'lar genellikle siyasi partilere doğrudan veya dolaylı nüfuz etmek suretiyle yönetime katılma eğilimi gösterirler.

- **Kamuoyu Oluşturmaya İlişkin Etkileri;** STK'ların kamuoyunu etkileme güçleri oldukça fazladır. Gerek kamuoyunu bilgilendirme çalışmaları, gerekse çeşitli eylemlerle çok çeşitli görüşteki insanların ortak duygu ve düşüncelerine aracılık yaparlar. Bazen kurumların kendilerini iyi ifade edemediklerini ve bu yüzden uyguladıkları bazı politikalar konusunda halkı ikna edemediklerini görmekteyiz. İyi bir yönetim için STK'ların desteğini almak kurumların hareket kabiliyetini de artıracaktır.

1.2.2. Ekonomik İşlevler

STK'ların ekonomik kalkınma üzerinde etkili olduklarını söylemek hiç de zor değildir. Zira gelişmiş ülkelere baktığımız zaman beşeri kaynakların kalkınma faktörü içinde hiç de azımsanmayacak kadar bir yer tuttuğunu görmek mümkündür. Bunu doğal kaynakları ve sosyal yapıları aşağı yukarı aynı olan ülkelerin kalkınma performanslarındaki farklılığından anlayabiliriz. Bu tip farklar bizi ülkelerin yönetim kültürleri arasındaki farklılığı incelemeye sevk eder. Zayıf yönetimler yapıları gereği despotik rejimlerdir. Kendilerine güvenleri ve bilgi birikimleri olmadığı için katılımcı bir yapıyı yönetemezler. Oysa demokrasi kültürünü özümsemiş ve kendine güveni olan yönetimler ortak akılla hareket ederler. Ortak akıl ve yönetimi sahiplenme toplumların başarısı için önemli bir faktördür. Böyle bir yönetimin kalkınma alanında da ileri hamleler yapması çok doğaldır. İşte bütün bu çıktılar bize insan kaynaklarının ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

STK'lar ile devlet arasında kalkınma alanında iyi bir işbirliği başarı için bir avantaj sağlar. Devletin politikalarının yetersiz olduğu bazı konularda STK'lardan yararlanılması, STK'ların zayıf olduğu konularda da devletin ön plana çıkması

yönetişim anlamında iyi bir uygulamadır. Devlet-STK işbirliğine verilen bir örnekte¹⁴⁸ Hindistan’da yoksul çiftçilerin yeni teknolojilere uyum sağlamaları konusunda ortak bir çalışma yürütüldüğü belirtilerek, tarım teknolojilerinin gelişmesinde STK’ya göre çok daha büyük bir kapasiteye sahip olan devletin, bunu yoksul çiftçilere ulaştırma konusunda zorlandığı, buna karşılık STK’ların ise bu yeni teknolojileri yoksul çiftçilere aktarmak ve onlarla ilişki kurmak konusunda başarılı olduğu ve bu sayede her iki tarafında zayıf yönlerinin bir diğerrince tamamlandığı ifade edilmiştir.

1.2.3. Kültürel İşlevler

STK’ların önemli işlevlerinden birisi de kültürel alanda gösterdikleri işlevlerdir. TDK’nın sözlüğünde¹⁴⁹ Kültür; “ *Tarihsel, toplumsal gelişme süreci içinde yaratılan bütün maddi ve manevi değerler ile bunları yaratmada, sonraki nesillere iletmede kullanılan, insanın doğal ve toplumsal çevresine egemenliğinin ölçüsünü gösteren araçların bütünü, hars, ekin*” olarak tanımlanmaktadır. Kültürel farklılıklar özellikle gelişmemiş toplumlarda bir takım çatışmalara ve kimlik bunalımlarına yol açabilir. Kültürel yapılar kısa sürede değiştirilemeyen informel oluşumlardır. Hükümetlerin bir kültür politikası olmakla beraber toplum içinde farklı kültürlere sahip toplulukların birbirleri ile kaynaştırılmasında ve birinin diğerrini anlamaya çalışması konularında yetersiz kaldıkları görülmektedir. Sivil toplum kuruluşları ortak hedeflere kanalize olduklarından gerek ülke içi gerekse ülkeler arası kültürel farklılıklarının giderilmesi konusunda çok önemli bir rol oynarlar. Hatta bu kültürel farklılıkların bir çeşitliliğe dönüşmesine katkıda da bulunabilirler.

Ülkelerin uyguladıkları bazı büyük reformlar toplumda kültürel anlamda sıkıntılara yol açabilir. İnsanlar genellikle kendi değer yargılarını koruma eğilimindedirler. Yeni bir takım yönetim tarzı veya ilişkiler insanlarda savunma mekanizmalarının gelişmesine yol açabilir. Örneğin Avrupa toplumlarının ortak bir Birlik oluşturma gayretleri birbirine kültürel olarak yakın olan bu ülkelerde bile ciddi problemlerin yaşanmasına yol açmıştır. Bu nedenle Avrupa Komisyonu farklı

¹⁴⁸ Esra YÜKSEL ACI, Kalkınma Sürecinin Yeni Aktörleri-Sivil Toplum Kuruluşları, Günizi Yayıncılık, İstanbul, Ekim/2005, s.115

¹⁴⁹ Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, www.tdk.org.tr internet adresinden alınmıştır.

kültürlerin birbirini tanıması ve ortak paydalar bulabilme anaçlarıyla STK'ların gelişimine ve ortak bir ağ oluşturmalarına oldukça önem vermektedir. Çünkü Birliğin gelecekteki başarısı toplumların bu oluşuma güçlü bir destek vermesiyle mümkündür. Bunu sağlamanın en etkili yolu da STK'lar aracılığıyla farklı kültürlerin bir çeşitlilik içinde bir arada yaşama isteklerinin arttırılmasıdır. Halka rağmen bir politikayı sürdürmek oldukça zordur. Özellikle günümüzde ülkeler arası etkileşimlerin çok olduğu ve kötü politikaların diğer ülkeleri de olumsuz etkilediği düşünülürse bunun çok da mümkün olamayacağı anlaşılabacaktır.

Demokrasi kültürü toplumun diğer kültürel araçlarından da destek almasını gerektirmektedir. STK'lara üyelik sayesinde ortak bir grup şeklinde hareket etmek suretiyle ortak bir grup kültürüne sahip olmak, diğer grupların hareket tarzını da dikkate almak suretiyle hareket tarzını belirlemek gibi etkileşimler toplumda katılımcı demokrasi kültürünün yerleşmesine de katkıda bulunacaktır. Çağa özgü yeni ilişki biçimlerini geliştiren sivil toplum kuruluşları, insanoğlunun yeni kültürel oluşumlara imza atmasına önayak olmaktadır.¹⁵⁰

1.2.4. Bireysel İşlevler

Toplumların kalkınması ve bunun süreklilik arz etmesi için insan kaynaklarına ihtiyaçları vardır. Burada yaratıcı bireylere biraz daha fazla rol düşmektedir. Daha iyiyi bulma, yeniliklere açık olma ve yeni fikirler üretebilme ancak bireylerin özgürce kendilerini ifade edebildikleri ülkelerde mümkün olmaktadır. Aksine baskıcı toplumlarda yeni fikirler çok fazla ortaya çıkmamakta veya bastırılmakta, bireysel motivasyon alt seviyelerde seyretmektedir. Ayrıca yaratıcı fikirlerini yansıtamayan aktif bireyler zamanla sistemden soğumakta ve olumsuz bazı faaliyetlere kanalize olmaktadırlar. Baskıcı toplumlarda kişisel çıkarlar toplumun çıkarlarından daha önemli olmaktadır ancak sonuç herkes için kötü olmaktadır. Bu tip baskıcı toplumlarda yöneticiler yeni fikirlere genellikle soğuk bakarlar ve değişim isteyenleri de çeşitli suçlama mekanizmaları kullanarak etkisiz hale getirmeye çalışırlar.¹⁵¹

¹⁵⁰ YILDIRIM, a.g.e. s.101

¹⁵¹ YILDIRIM, a.g.e.,s.89

Çağdaş toplumlar ise insan kaynaklarını bu kadar kötü kullanmazlar. Her insanın mutlaka yararlı olabileceği bir alan vardır. Yeter ki onlara kendilerini ifade etme ve geliştirme olanakları sağlansın. Modern toplumlarda görülen yabancılaşma, kimlik bunalımı, iletişimsizlik gibi sosyo-psikolojik sorunların çözümünde STK'lara yine çok iş düşmektedir. Zira STK'lar insanların kendilerini ifade edebilecekleri bir çok alanda faaliyet göstermektedirler ve ilişkiler daha samimidir. Modern devletler bir çok konuda olduğu gibi bu konuda da STK'lara güvenmektedirler. Yukarıda yer alan sorunların şiddet eğilimli davranışlara zemin oluşturduğu ve hatta önemli yerlere gelen bu tip dışlanmış insanların baskıcı bir yönetim tarzına meyilli olduğunu görmek mümkündür.

İnsan unsurunun gelişme ve demokrasi için önemli olduğunu bilen modern toplumlar insanların kendilerini geliştirebilecekleri alanları oluşturmanın aslında kendi geleceklerini garanti altına almak olduğunu anlamışlardır. Günümüzde çok karmaşık olan yönetim sisteminin altında kalmamak için bunu mümkün olduğunca paylaşmak sorunların çözümü için yararlı olacaktır. Bu konuda da STK'lar bir nevi sosyal terapi merkezleri fonksiyonu da görürler. Sivil toplum kuruluşlarında bireysel olarak başa çıkılamayan sorunları grup halinde çözmek ve daha konsantre fikirler üretmek mümkündür.

1.3. Yönetişim Ve Sivil Toplum Kuruluşları

Küreselleşme ile birlikte klasik yönetim biçimlerinin mevcut yapıyı karşılamakta yetersiz kaldıkları gözlenmiştir. Ulus devletler bazı büyük sorunların(çevre sorunları, silahsızlanma, dünya ölçeğinde fakirliğin azaltılması, kötü politikalar uygulayan devletlerin etkilerinden korunmak gibi) çözümü için küçük, bazı küçük sorunların (sosyal ve kültürel içerikli bazı programlar, spesifik bazı alanlarda araştırma yapmak veya merkezi hükümetin çok fazla eğilmediği konulardaki faaliyetler gibi), çözümü içinse büyük gelmektedirler. Bu boşluğu dolduracak olan da sivil toplum kuruluşlarıdır. STK'lar yoluyla iletişimi sağlamak, katılımcılığı artırmak, saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak, baskı grupları oluşturmak suretiyle kötü politikaların uygulanmasını engellemek gibi yönetim açısından önemli olan bazı uygulamaları gerçekleştirmek mümkündür. STK'lar ile devlet arasındaki ilişki karşılıklı bir ilişkidir. Her iki tarafta aslında birbirinden beslenir. Bu iki unsurdan birisi güçlüyse diğeri de

mutlaka güçlüdür. Yani birbirlerini desteklerler ve dolayısıyla bu etkileşimde kaybeden taraf yoktur. Bu durumu gözlemleyen ülkeler sivil toplumun katılımını sağlamak ve bu yolla meşruiyetlerini artırma gayretindedirler. Zira devletlere olan güvenin azaldığı yapılan birçok araştırmanın sonuçlarından anlaşılabilmektedir. Örneğin ABD’de 1960’lı yıllarda devlete duyulan güven %76 oranında iken, 1990’lı yıllarda aynı oranın devlete olan güvensizlik olarak çıktığı tespit edilmiştir.¹⁵² Devlete olan bu güvensizlik ve vatandaşla olan mesafenin giderek artması birçok ülkede vatandaşın katılımcılığını sağlamak yönünde arayışların doğmasına neden olmuştur ki araştırma raporumuzun da asıl amacı bu katılımcılığın nasıl sağlanabileceğinin araştırılmasıdır.

Vatandaşla devlet arasındaki ilişkiyi kuvvetlendirmek şu ihtiyaçlardan doğmuştur:¹⁵³

- politika konularının gitgide karmaşıklaşması, politikaların birbiri ile bağımlılığının artmasından dolayı daha geniş bir bilgi ve perspektife duyulan ihtiyaç,
- bilgi toplumunun artan ihtiyaçlarını karşılamak ve daha iyi bir bilgi yönetimi sağlamak,
- vatandaş politikaları oluşturma sürecine dahil ederek, görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerini karşılamak ve devlete kamunun güvenini tesis etmek,
- daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik yönündeki talepleri karşılamak,
- farklı çıkarlar arasında aracılık ederek geniş bir uzlaşmaya varmak için duyulan gereksinim.

Yönetişim kavramı son yıllarda yeni bir takım modellere özellikle kamu yönetimi ile ilgili yeni anlayışlara kaynaklık teşkil etmektedir. Yönetişimle birlikte kullanılan anahtar kelimeler ise demokrasi, katılım, sivil toplum, hesap verebilirlik, saydamlık, insan hakları, sürdürülebilir kalkınma gibi temelde “birlikte yönetme” anlayışına hizmet eden kavramlardır. Yani yönetim kavramı, yönetimde birden çok

¹⁵² İYİ YÖNETİŞİMİN TEMEL UNSURLARI, Katılımcılık ve İyi Yönetişim, Maliye Bak.A.B.D.İ.D.Başkanlığı, Nisan/2003, s.34-35

¹⁵³ a.g.e., s.34

aktörün rol aldığı, devletin daha çok düzenleme yapma ve koordinasyon işlevini yerine getirdiği, sorumluluğu toplumdaki tüm aktörlere (özellikle sivil topluma) paylaştırmayı öngören, yürütülen politikalarda karşılıklı etkileşime göre yönelimi belirleyen kısacası bireyle devlet arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanarak bunun kavramsallaştırılmasını ifade eder.

Yönetişim kavramının ortaya çıkış nedenlerinden birisi de yönetim kavramının toplumda yıpranmaya başlaması ve küreselleşme ile birlikte oluşan sorunları çözebilmede yeni tanımlamalara ihtiyaç duyulması ve dolayısıyla bu çalışmalara bir ivme kazandırılması amacıyla birlikte yalnız çoğunluğu koruyan temsili demokrasi anlayışından herkesi kavrayan katılımcı demokrasi anlayışına geçilme ihtiyacıdır. Bilindiği gibi yeni kavramlar toplumda yeni heyecanlar yaratır. Kullanılan kavramların birçoğu mutlaka değişik biçimlerde daha önceleri de ifade edilmiştir. Ancak bunlara yeni anlamlar yüklemek ve belli bir sistematik içinde topluma sunmak toplum üzerinde de etkili olmaktadır. Yine temsili demokrasinin çağın ihtiyaçlarını karşılayamaması ve hatta bunun demokrasi adı altında bir kandırmaca olduğu yolundaki eleştirilerin de giderek artması bireylerin daha fazla söz sahibi olmasını sağlayacak yeni tanımlamalara gidilmesine yol açmıştır. Günümüzde artık seçimden seçime vatandaşın bir değerlendirme yapmasını beklemek demokrasi açısından çok yetersiz kalmaktadır. Ayrıca farklı çıkar gruplarının ortak bir hedefe kanalize edilmesi ve uygulanan politikalara sürekli bir katılım yönetişim fikrinin üstünlüklerindendir.

Yönetişim bir ülkenin kaynaklarını ve işlerini idare etmek için politik, ekonomik, idari ya da başka güç veya otoritenin uygulaması sürecidir. Yönetişim, ülkenin kaynak ve işlerinin, açık, şeffaf, sorumlu, adil ve halkın ihtiyaçlarına uyumlu bir tarzda yeterli yönetimi anlamına gelir. Yönetişim, vatandaşların ve grupların çıkarlarını ifade ettikleri, yasal haklarını sağladıkları, yükümlülüklerini yerine getirdikleri ve farklı çıkarlar arasında arabuluculuk yaptıkları yöntem, süreç ve kuruluşları da içerir.¹⁵⁴

Yönetişim kavramı içerisinde sivil topluma atfedilen sorumluluk belki de tarihsel olarak incelendiğinde en üst seviyede yer almaktadır. Daha önce de bahsettiğimiz gibi ulus-devletler bazı şeyleri yapmak için artık yetersiz kalmaktadır.

¹⁵⁴ YILDIRIM, a.g.e. s.195-196

Ayrıca devletin her konuda çok iyi organize olabilmesi bazen zordur. Bu nedenle devletin işleyişine katkıda bulunmak ve onu daha yetkin kılabilmek için bireylerin katılımı önem arz etmektedir. Bireyleri tek tek yönetime katmanın yolu da “Sivil Toplum Kuruluşları” kanalı ile mümkündür. STK’ların devlete karşı bazı üstünlükleri vardır. Bu üstünlükleri veya daha yumuşak ifade ile avantajları Streeten şu şekilde saymaktadır¹⁵⁵ :

- Sivil toplum kuruluşları fakirleri ve uzak toplulukları harekete geçirmede kamu kuruluşlarına göre daha etkindirler.
- Sivil toplum kuruluşları hükümetlerden daha yenilikçi, esnek ve tecrübelidirler.
- Sivil toplum kuruluşları projeleri hükümete göre daha düşük maliyetle ve daha etkin bir biçimde gerçekleştirebilmektedirler.
- Sivil toplum kuruluşları proje uygulamalarında katılım, halk desteği ve küçük grupların katılım sürecini kullanırlar. Fakir insanların kendi hayatlarını kontrol etmede güç kazanmasına yardım ederler ve mahalli birimlerle çalışıp onları güçlendirirler.
- Sivil toplum kuruluşları sürdürülebilir kalkınmayı teşvik ederler.
- Potansiyel olarak sivil toplum kuruluşları toplum içinde daha örgütleyici ve temsilci birimlerdir.

Sürdürülebilir kalkınma temelinde yapılan bu değerlendirmeyi biraz daha geliştirmek suretiyle aslında STK’ların katkısı beklenen bir çok alan için de genelleştirmek mümkündür. Yukarıdaki avantajlara STK’ların küresel ölçekte birbirleri ile işbirliği içine girebilme kabiliyetlerini, yönetimlerin saydam ve hesap verebilir kılınmalarını sağlama ve dolayısıyla yolsuzlukları önleme konusundaki fonksiyonlarını, uluslararası mekanizmalarda yer alarak karar vericilere halkın desteğini sağlama işlevlerini ve hepsinden önemlisi kültürel yakınlaşmaları sağlayarak dünya barışına olan katkılarını eklemek mümkündür. Bunlara daha fazla avantajlar da eklemek mümkündür.

¹⁵⁵ Paul STREETEN “Nongovernmental Organizations and Development”, Annals of the American Academy of Political and Social Science adlı eserine atfen YILDIRIM, a.g.e. s.211-212

Ancak sonuç olarak söylemek gerekirse artık dünya bireyin çok daha ön plana çıktığı yeni bir bakış açısına doğru hızla yol almaktadır.

Sivil toplumun formel hale geldiği STK'ların bu avantajlarını kullanabilmesi ancak devletlerin STK'lara daha iyi bir yönetim yani yönetişim çerçevesinde bakmalarını ve dolayısıyla onları yönetime katma süreçlerinin önünü açmaları ile mümkündür. Yönetişimi ise bir bütün halinde düşünmek ve her bir fonksiyonunu uygulamak gerekmektedir. Bu anlamda yeni teknolojilerden de yararlanarak öncelikle kamunun doğru, zamanında ve anlaşılabilir şekilde bilgilendirilmesi ve yasal olarak da desteklenmek suretiyle örgütlenme özgürlüğünün ve katılımın bir yönetim anlayışına dönmesi gerekmektedir.

Yukarıda bahsettiğimiz STK'ların olumlu işlevlerini yerine getirebilmeleri açısından STK'ların kendi içinde de saydamlığının sağlanması ve yönetimler için geçerli olan yönetişimin unsurlarını kendi içlerinde de yerine getirmeleri gerekmektedir. Aksi taktirde farklı çıkarlara hizmet eden STK'lar yönetimi yanlış yönle sürükleyebilir. Yönetişim toplumdaki tüm aktörlerin daha iyiyi ve doğruyu bulma gayretlerinin birlikte kanallize edilmesi sürecini öngören bir sistemdir. Bunu sağlamak için de yönetişimin tüm aktörler bazında işlemesi gerekmektedir.

2.AVRUPA BİRLİĞİ'NİN SİVİL TOPLUM KAVRAMINA YAKLAŞIMI

Ülkemizin AB'ye aday ülke olması ve müktesebata uyum çerçevesinde Avrupa Birliğinin STK'lara bakış açısını doğru değerlendirmesi önem arz etmektedir. AB bütünleşme sürecinin büyük oranda yönetici kadrolar tarafından üstlenilmesi ve bu bağlamda halkın beklenti ve taleplerinin görece arka planda kalması¹⁵⁶ bu ülkelerde demokrasi konusunda tartışmalara yol açmıştır. Tarihsel olarak köklü sivil toplum örgütlerine sahip olan ve aktif vatandaşlık kavramının oldukça gelişmiş olduğu Birliğe dahil ülkelerde biraz da bütünleşmenin doğası gereği arka planda kalan sivil toplumun artan talepleri ile doğru orantılı olmak üzere özellikle Avrupa Komisyonu tarafından sivil toplum kuruluşları ile diyalogların artırılması ve bunların geliştirilmelerinin sağlanması yönünde çalışmalar mevcuttur. Avrupa Komisyonunun 29.06.2005 tarihinde

¹⁵⁶ Hüseyin GÜL, Alper SARISOY, AB ve Sivil Toplum Kuruluşları, The Journal of Turkish Weekly'de yayınlanan makale.

hazırladığı “AB ve Aday Ülkeler Arasında Sivil Toplum Diyalogu” adlı raporunda¹⁵⁷ Avrupa Birliğinin 1 Mayıs 2004 tarihinde on yeni üye ülkeyi içine alarak genişlemesinin, Avrupa kıtasının bütünlüğünü daha da güçlendirdiği, barışı, istikrarı ve güvenliği artırdığı belirtilmiş ancak son genişlemeden alınması gereken derslerden birinin AB üyesi devletlerin vatandaşlarının yeterli bir şekilde bilgilendirilmemiş veya hazırlanmamış oldukları, bu nedenle üye ve aday ülke toplumları arasında ve ayrıca AB kurumlarının dahil olacağı güçlü, derin ve sürekli bir diyalog ile desteklenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu desteğin, bilgi eksikliğinin giderilmesine, karşılıklı olarak daha iyi bilgilenebilir ve vatandaşlar ile farklı kültürleri, siyasi ve ekonomik sistemleri yaklaştırmaya katkıda bulunarak, daha sonraki katılımların getireceği fırsatlar ve zorluklar hakkında daha güçlü bir bilinç oluşmasını sağlayacağı belirtilmiştir.

Raporda sivil toplumun aşağıdaki unsurları kapsayacağı ifade edilmiştir;

- işgücü piyasası aktörleri, yani, sosyal taraflar (işçi sendikaları ve işveren örgütleri),
- sosyal ve ekonomik aktörleri en geniş ölçüde temsil eden kuruluşlar (örneğin, tüketici örgütleri),
- sivil toplum kuruluşları ile sıradan vatandaşların yerel yaşama ve kent yaşamına katılmalarına imkan veren sosyal örgütler (örneğin, gençlik veya aile dernekleri),
- dini topluluklar ve
- medya.

Yukarıda sayılan taraflarla sürekli işbirliği içinde bulunmak ve Birliğe üye veya aday ülkelerde çeşitli faaliyetler düzenlemek suretiyle bu işbirliğini güçlendirmek gerektiği belirtilmiştir. Bu doğrultuda Türkiye özelinde; STK’lar, sosyal taraflar ve meslek kuruluşları ile işbirliği, AB-Türkiye İş Konseyi kurulması, gençler, üniversite öğrencileri ve mesleğe yeni başlayanlar için değişim programları, kültürel değişim programları, Topluluk kültür ve medya programlarına katılım, yabancı dil eğitimi

¹⁵⁷ Avrupa Toplulukları Komisyonu, Komisyondan Konseye, Avrupa Parlamentosuna, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine Bildirim, AB ve Aday Ülkeler Arasında Sivil Toplum Diyalogu, DPT tarafından yapılan çevirisi, Eylül/2005, Ankara

konusunda destek sağlanması, medya ile ilişkiler, kamuya açık tartışmalara katılım, gazetecilerin değişim programlarına katılması ve bilinçlendirilmesi ve dini topluluklar ve derneklerle ilişki gibi faaliyet türleri belirlenerek, bu konulardaki işbirliğinin Türkiye'nin Birliğe katılımının desteklenmesi ve üye ülkelerle yakınsamanın sağlanması amaçlanmıştır. Bu faaliyetlerden Avrupa Birliğinin sivil topluma bakışının demokrasi eksenli olduğu çıkarımını yapmak mümkündür. Zaten Komisyonun raporunda da bu husus açıkça belirtilmektedir.

Bugün gelişmiş bir çok ülkede STK'ların karar alma mekanizmasına katılımı ve sivil toplum diyalogu bir demokrasi standardı olarak görülmektedir. Avrupa modeli katılımcı demokrasinin oluşturulması konusunda STK'lara önemli bir rol düştüğü belirtilmektedir.¹⁵⁸ AB karar alma mekanizmasında STK'lara danışmakta ve onlardan görüş almaktadır. Birliğin entegrasyonunda ve sosyal dokusunun oluşumunda STK'ların oynadığı ve oynayacağı olumlu ve geliştirici bir rolü bulunmaktadır. O nedenle AB'deki tüm çeşitli ulusal ve uluslararası kaynaklı STK'lar ve düşünceler politika oluşturulmasında anahtar role sahiptir. Toplumun çeşitli kesimlerini temsil eden STK'lar, AB Komisyonu'ndan Avrupa Parlamentosu'na, Ekonomik ve Sosyal Komite'den, Bölgeler Komitesi ve Konsey'e kadar görüş bildirmektedir. Avrupa Parlamentosu ve AB Komisyonu AB içindeki STK'ların karar alma süreçlerine katılmaları için kararlar almıştır. Avrupa'da yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde örgütlenen STK'lar bir Avrupa kamuoyu yaratarak Avrupa bütünleşmesine katkıda bulunmaktadır. Avrupa Parlamentosu bugün özellikle, çevre, tüketici hakları ve sosyal haklar alanlarında STK'lar ile eşgüdüm halinde çalışmaktadır. Avrupa Komisyonu ayrıca güçlü sanayi lobilerinin çıkarlarına karşı bir denge unsurunu garantilemek amacıyla STK'ların gelişimini desteklemektedir.¹⁵⁹

Avrupa Birliğine bağlı ülkelerde STK'lar ile ilgili ortak bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Her ülkenin kendine özgü farklılıkları vardır. Ancak oluşturulmaya çalışılan "Avrupa hukuku" kavramına hepsine kaynaklık etmektedir. Kopenhag siyasi kriterlerinin anlatmak istediği sivil toplum kuruluşlarının nasıl çalışacağına dair

¹⁵⁸ "Avrupa Birliği ile İlişkilerde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü" isimli Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Kapsamında Hazırlanan Rapor. <http://www.tobb.org.tr/abm/raporlaryayinlar/AB%20ile%20iliskilerde%20STK%27larin%20rolu%20calisma%20Grubu%20Raporu.doc> internet adresinden alınmıştır. E.T.18.11.2006

¹⁵⁹ ÇEPEL, a.g.m., s.6

anlayışın ortak bir paydada toplanmasıdır.¹⁶⁰ AB ülkelerinde esas alınan ve örgütlenme hak ve özgürlüğüne ilişkin pek çok düzenleme vardır. Bunların başlıcaları arasında İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri, Sendika Hakları, Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı gibi örgütlenme özgürlüğünü güvence altına alan düzenlemeleri sayabiliriz.

Avrupa ülkelerinin hemen tamamındaki yerel meclisler ilgili konulardaki tartışmalarda sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerini dinlemekte ve karar alma da bunlardan yararlanmaktadırlar. Ayrıca kamu bütçeleri içerisinde STK'lar için belli paylar ayrılmaktadır. Örneğin Almanya'da vatandaşlara siyasi eğitim veren parti ve sendika vakıfları bütçeden önemli miktarda yardım almaktadırlar. Bunların denetimi sıkı kontrollere tabidir. Yine sivil toplum kuruluşları kamuya ait bütün mekanlardan yararlanabilmektedirler.¹⁶¹

YILDIRIM'ın aktardığına göre¹⁶² Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı'nın 2001 yılında İstanbul'da düzenlemiş olduğu VII. "Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları Sempozyumu"nda söz alan Avrupa Birliği Türkiye Komisyonu diplomatlarından Niall Leonard AB üye ülkeleri ile Türkiye'deki STK'ları karşılaştırmak açısından AB'deki STK'ların özelliklerini şu şekilde açıklamıştır :

- Bir STK ya da kar amacı gütmeyen kuruluş da diyebilir, kurmak kolay ve ucuz olmalıdır. Bu kuruluşun çalışmaya başlaması karmaşık süreçler gerektirmemelidir. Kuruluşlarının adının non-governmental olması otomatik olarak anti-devlet, anti-hükümet olduklarını, dolayısıyla tehlikeli oldukları sonucunu doğurmuyor. Bu gerçeği kabul etmek ve STK'ların kuruluşunu izne bağlı olmaktan çıkarmak gerekiyor. STK'lar ve devlet arasında dostane bir çekişme olabilir.
- AB üyesi tüm ülkelerde STK'lar vergiden muaftır, zira bu kuruluşlar toplum yararına işler yapan yerler olarak kabul görürler ve yasal düzenlemeler de bu doğrultuda yapılır. Varoluş amaçları, dünyayı olumlu yönde değiştirmek, bu

¹⁶⁰ YILDIRIM, a.g.e., s.301

¹⁶¹ YILDIRIM, a.g.e.,s.294

¹⁶² a.g.e., s.300-303

değişime katkı sunmak olarak kabul edilen STK'lar, üyelerinin ya da çalışanlarının para kazanma aracı olarak kullandıkları yerler değildir. Bu anlayış da kendini yasal düzenlemelerde ifade eder.

- AB üyesi ülkelerde STK'ların kapatılması çok seyrek karşılaşılan bir olaydır. Bu kapatmalar da kar amacı gütmeyen bir kuruluşun kar güden bir kuruluşa dönüldüğünde, üyeler STK'ları kötüye kullanıp, şahısları adına para kazanmaya başladığında gerçekleşir ancak. Ya da normal şartlarda bireysel düzeyde yapıldığında suç sayılan şeyler STK'lar tarafından yapılırsa söz konusu STK'ların kapatılması gündeme gelebilir.
- STK'ların ülke dışı fonlardan kaynak almasına AB'nin yaklaşımı “neden olması” şeklindedir. Temel olarak, dış kaynaklı mali destek toplum için bir tehdit unsuru değildir. AB’de şöyle temel bir anlayış vardır: Bırakalım insanlar dilediklerini yapsınlar, aptalca bir şey yaptıklarında müdahale edilir. STK'lar konusundaki anlayışımız da bu yöndedir, o yüzden devletin üçüncü sektör dediğimiz STK'lara müdahalesi de sizinkinden farklı olarak oldukça düşüktür. Her şeyden önce şunu kabul etmek gerekir, STK'lar devlet karşıtı ya da düşmanı değildirler. Birlikte birbirlerini rahatsız etmeden de var olabilirler. Kabul edilmesi gereken diğer bir nokta da devletin STK'lar üzerinde yoğun bir denetimi olmaması gerektiğidir.

Yukarıdaki değerlendirmelere ek olarak aynı Sempozyumda devamla şu görüşleri de belirtmiştir; Devlet ve sivil toplum kuruluşları arasında farklı ilişki alanları, biçimleri saptamak mümkün. Kimi STK'lar belirli bir konuda varolan hükümet politikaları ve uygulamalarına muhalefet edebilir, kimileri devletle bir nevi “Ortak yaşama” oluşturabilirler. Hatta kimi yerlerde STK'ların mali kaynakları da doğrudan devlet tarafından aktarılıyor olabilir. Bazı işlerin STK'lar tarafından üstlenip yapılması, devlet tarafından yapılmasından daha iyi sonuçlar doğurabilir, zira STK'larda yer alan insanlar o işe bir gönüllü bağlılığı duyarlar, bir anlamda ideolojilerinin gereği olarak daha büyük özveri ve istekle çalışırlar. Sonuç olarak STK'lar ve devlet arasındaki işbirliği arzu edilir ve mümkündür. Tarafların birbirine güvensizlik duyması, ki Türkiye’de durum böyle, gerekli değildir. Temel Savımız, çoğu STK’nın faydalı olduğu, kamu yararına işler yaptığı yönündedir. Bir yandan bir siyasi partiye, diğer

tafaftan da on ayrı STK'ya üye olunabilir. Arada çekiřmeler, rekabetler doęabilir, ama demokrasi de zaten dūřuncelerin çarpıřması deęil midir? řiddet içermedięi sūrece, çekiřmeler, tartıřmalar çeliřkiler olumludur. Bizler geliřmeyi bu sūreleri yařayarak olanaklı kılıyoruz.

Yukarıda yapılan değerlendirmeler AB'de faaliyet gōsteren STK'lar hakkında çok önemli bilgiler vermekte ve genel bakış açısını ortaya koymaktadır. Avrupa Birlięi'nin oluşum sūreci halen devam etmektedir. Ancak bugūne kadar yaşanan deneyimler Birlięin oluşum sūrecinde katılımcılığa daha fazla zemin hazırlanmasının ve karar alma mekanizmalarına sivil toplum kuruluşlarının dahil edilmesinin toplumsal uzlaşının ve barışın sağlanması ve sağlam temellere dayanması açısından çok önemli olduğunu gōstermektedir. 25 Temmuz 2001'de Avrupa Yōnetiřimi başlığıyla yayınlanan Beyaz Kitap'ta AB Komisyonu'nun açık yōnetim ilkesini benimsediği belirtilmiştir.¹⁶³Bu bağlamda politikaların şekillendirilmeden önce sivil topluma danışılmasının, oluşturulan politikanın etkinliğinin artırılması bakımından önem taşıdığı ayrıca bu sūrecin karşılıklı yarar sağlayabilmesi için diyalog ve danışma mekanizmasının tūm katılımcılar tarafından benimsenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Global dūzeyde kalkınma politikalarının şekillendirilmesinde ve politik tartışmaların yōnlendirilmesinde önemli bir rol oynayan sivil toplumun būtūnleřme sūrecine aktif katılımının kendisine belli sorumluluklar yūkladıęı, bunun da tıpkı AB kurumlarında olduğu gibi sivil toplumun da hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi iyi yōnetiřim ilkelerini benimsemesi olduğu belirtilmiştir.

3. SİVİL TOPLUM KURULUşLARI KONUSUNDA ŐLKEMİZDEKİ DURUM

Sivil Toplum Kuruluşlarının Őlkemizdeki gelişimi araştırma raporumuzun doğrudan konusu olmamakla birlikte özellikle 1980 yılından sonraki gelişiminden genel hatlarıyla bahsetmek yararlı olacaktır. 12 Eylūl 1980 tarihinde yaşanan askeri mūdahale bir çok konuda olduğu gibi toplum yaşamında da önemli değişikliklere yol açmıştır. Bu

¹⁶³ "Avrupa Birlięi ile İlişkilerde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolū" isimli Tūrkiye İktisat Kongresi alışma Grubu Kapsamında Hazırlanan Rapor. <http://www.tobb.org.tr/abm/raporlaryayinlar/AB%20ile%20iliskilerde%20STK%27ların%20rolu%20calisma%20Grubu%20Raporu.doc> internet adresinden alınmıştır. E.T.18.11.2006

bağlamda STK'lar da bu süreçte önemli değişiklikler geçirmişlerdir. 1980 öncesinde hemen tüm STK'lar politize olmuşken –ki bir çoğu sendikalar şeklinde- 1980 sonrasında daha çeşitli alanlarda ve döneminde etkisiyle çok daha az politize olmuş örgütler şeklinde gelişmiştir. Askeri yönetimden sonra ilk sivil iktidarla başlayan süreçte devletçi politikalardan büyük ölçüde vaz geçilmiş ve liberal politikalara ağırlık verilmiştir. Bu bağlamda devletin ağırlığının toplum üzerinde azalmasıyla yeni bir takım aktörler sosyal yaşama katılmaya başlamışlardır. Bunların başında da STK'lar gelmektedir. Başlangıçta çok farklı alanlarda bir çok gönüllü kuruluş oluşmuş ve bunlar 90'lı yıllardan itibaren daha ağırlıklı olarak seslerini duyurmaya başlamışlardır.

Sivil toplumun Türkiye'nin gündemine girmesiyle birlikte yapılan çalışmaları belli başlı ana gruplar halinde incelemek faydalı olacaktır.

3.1. Kalkınma Planlarında Katılımcılığa İlişkin Hükümler

3.1.1. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

STK'ların gelişim süreci Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da yer almış ve Planda bu konuda *“AB'ye üyeliğin gerektireceği ekonomik, sosyal ve siyasi haklara ilişkin başta Anayasa hükümleri olmak üzere, Türk mevzuatı gözden geçirilecektir. Temel amaçlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli kurumsal ortamın oluşturulmasına yönelik olarak kapsamlı bir kamu yönetimi reformu gerçekleştirilecektir. Toplumun büyük kesimini ilgilendiren önemli projelerde, halkın proje oluşumuna katılımını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesine önem verecektir. Katılımcı sosyal diyalog ve çoklu danışma mekanizmaları ile ilgili mevzuat yeniden düzenlenecektir. Kamu yönetiminin , vatandaş memnuniyetini esas alan şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir yönetim anlayışının benimsenmesi doğrultusunda yeniden düzenlenmesi ve hizmetlerde etkinliğin artırılması amacıyla yürütülen reform çalışmalarının tamamlanması ve e-devlet uygulamasının yurt çapında yaygınlaşması hedeflenmektedir. Memurların örgütlenme hakkından etkin bir şekilde yararlanabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler yapılacaktır.”* hükmüne yer verilerek Türkiye'deki sivil toplum oluşumları ve kamuoyuna verilen önem konusunda bir çok yasal düzenlemenin de temeli oluşturulmuştur.

3.1.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı

2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma planının Vizyonuna ulaşılrken esas alınacak temel ilkeler arasında¹⁶⁴;

- Toplumsal diyalog ve katılımcılığın güçlendirilerek, toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanması esas olduğu,

- Rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil toplum gelişme sürecinde birbirini tamamlayan kurumlar olarak işlev göreceğı,

- Kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyetinin esas olacağı,

belirtilerek kamuoyunun desteğine vurgu yapılmıştır. Planın “Avrupa Birliğine Katılım Süreci” başlıklı bölümünün 50. sırasında da *“Toplumsal bir gelişim ve dönüşümü amaçlayan ve tüm toplumu etkileyecek olan üyelik süreci, şeffaf ve katılımcı bir anlayış içinde yürütülecektir. Bu kapsamda, işçi ve işveren kuruluşları ile diğer STK’ların, kamu kesimiyle çok yönlü iletişim ve işbirliği içinde üyelik sürecine aktif olarak katılmaları ve katkıda bulunmaları sağlanacaktır.”* denilmek suretiyle STK’ların desteklenmesi konusunda siyasi irade en üst düzeyde ortaya konmuş bulunmaktadır. Planın değişik bölümlerinde önümüzdeki yıllarda kamu sektörü, özel sektör ve STK’ların daha fazla işbirliğine gitmesinin gerekli olduğu vurgulanarak “Kültürün Korunması ve Geliştirilmesi ve Toplumsal Diyalogun Güçlendirilmesi” başlıklı bölümünün 648. sırasında da bu durumla ilgili olarak *“Kamu politikalarının oluşturulmasında demokratik katılımı, saydamlığı sağlamak ve toplumsal diyalogu geliştirmek için STK’ların karar alma süreçlerinde katkılarını sağlayacak mekanizmalara yönelik çalışmalar yapılacaktır.”* hükmüne yer verilerek yeni yönetim anlayışının temelleri oluşturulmaya çalışılmaktadır.

¹⁶⁴ Dokuzuncu Kalkınma Planı, www.dpt.gov.tr internet adresinden yararlanılmıştır.

3.2. Hükümetin Taahhütleri Ve Yasal Düzenlemeler

3.2.1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim Raporu Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Saydamlık, hesap verebilirlik, yönetim, kamuoyunun katılımının sağlanması gibi son dönemlerde yaygınca kullanılan kavramların kamu yönetiminde esas alınmasına ilişkin olarak yapılan önemli çalışmalardan biri de 29.12.2003 tarihinde TBMM'ye sunulan ve 15.07.2004 tarihinde Meclisçe kabul edilen ancak Cumhurbaşkanlığınca veto edildiğinden dolayı halen yasalaşmayı bekleyen 5227 sayılı “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” ve bu Kanun Tasarısına dayanak teşkil eden “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmaları çerçevesinde Prof.Dr.Ömer DİNÇER ve Dr.Cevdet YILMAZ tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli Rapordur¹⁶⁵. Raporun önemi, Türkiye’deki mevcut yönetim yapısının artık sürdürülebilirliğinin kalmadığından hareketle, iyi uygulama örneklerinin de değerlendirilerek, çağdaş bir kamu yönetimi anlayışını ortaya koyması ve geldiğimiz noktada bu Raporun ruhuna uygun olarak bir çok yasal düzenlemenin yürürlüğe konulmasından gelmektedir. Raporda, Türk kamu yönetimi bütüncül bir şekilde değerlendirilmiş ve çözüm önerileri de bu doğrultuda yapılmıştır. Raporda özetle, rekabete açık bir dünyada, halkın rızasına dayanmayan bir yönetimin, insanlarını mutsuz ettiği ve nitelikli insan gücünü başka ülkelere kaptırdığı ve bunun da olumsuz bazı ekonomik sonuçlara yol açtığı, ayrıca kötü kamu yönetimi sonucu “**stratejik açık**”, “**bütçe açığı**”, “**performans açığı**” ve “**güven açığı**” olduğundan bahisle yeni kamu yönetimi anlayışının;

- Tek taraflılıktan veya tek aktörlülüğten çok taraflılığa ve çok aktörlülüğe, katılımcı ve yönetimci bir anlayışa,
- Tepkisel ve geçmiş yönelimli bir anlayıştan, sorunları ortaya çıkmadan önce önlemeye dönük pro-aktif ve gelecek yönelimli bir anlayışa,
- Girdi odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya,
- Kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya,

¹⁶⁵ Prof.Dr.Ömer DİNÇER, Dr.Cevdet YILMAZ , “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı rapor, Ankara, Ekim/2003, www.basbakanlik.gov.tr internet adresinden yararlanılmıştır.

- Vatandaşı “hedef kitle” ve “müşteri” olarak algılamaya,
- Temin eden ve sunan bir anlayıştan, kolaylaştırıcı ve katalizör rolü üstlenen bir anlayışa,

- Ayrıntılara boğulmaktan asli işlevlere yoğunlaşmaya,

doğru olacağı belirtilerek bu yeni anlayış içinde kamu yönetiminin 21. yüzyılda;

- Saydam olmak,
- Katılımcı olmak,
- Hesap verebilir olmak,
- Etkili ve verimli olmak,
- İnsan hak ve özgürlüklerine sahip olmak,
- Belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka dayanmak,
- Öngörülebilir, esnek ve süratli olmak zorunda olduğu vurgulanmıştır.

Ayrıca yukarıda bahsedilen açıkları kapatmak ve yaşanan olumsuz süreci tersine çevirmek için özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla;

- Hantal merkezi birimlerin daha küçük ama daha etkin bir yapıya dönüştürülmesi ve performanslarının artırılması gerektiği,

- Yüklerinden arınan merkezi yapılarda stratejik düşünme boyutunun güçlendirilmesi gerektiği,

- Kaynak kullanımında stratejik planların esas alınarak verimliliğin sağlanması ve mali dengelerin kurulması gerektiği,

- Her şeyden önemlisinin, **halkın yönetime olan katılımının artırılarak güveninin tazelenmesi gerektiği**, ifade edilmiştir.

Halkın yönetime olan güvenini kazanmanın ancak temiz ve iyi işleyen yönetim mekanizmaları kurmakla mümkün olacağı belirtilerek, merkezi birimler, yerel

yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve piyasa aktörlerinin açık bir dünyada rekabet eden bir ülke vizyonu etrafında ortak bir sinerji oluşturmaları gerektiği, siyaset kurumunun görevinin ise halkın talepleri doğrultusunda, çoğulcu demokrasinin gereği olarak katılımcı bir anlayışla, değişime liderlik etmek ve katalizör işlevi görmek olduğu belirtilmiştir.

Raporun bütününde katılımcılığa ve saydamlığa özel önem verilmiş, özellikle alınan kararlardan veya düzenlemelerden etkilenen bütün tarafların katılımını sağlamanın yönetişimin de bir gereği olduğu vurgulanarak katılımı arttırmanın temel mekanizmaları ve araçları olarak da bilgi edinme, e-devlet uygulamaları, bürokrasinin azaltılması ve işlemlerin basitleştirilmesi, etik değerlerin yasal bir çerçeveye oturtulması, vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi, ombudsmanlık gibi uygulamalar hedef stratejileri olarak belirlenmiştir.

Henüz yasalaşamayan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının genel gerekçesinde de esas itibarıyla yukarıda belirttiğimiz Rapor ekseninde değerlendirmeler yapılmış olduğundan mükerrer olmaması açısından tekrar edilmemiştir¹⁶⁶.

3.2.2. Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Kamuoyunun Bilgilendirilmesine İlişkin Hükümleri

Saydamlığın önemli bir boyutu olan mali saydamlığın sağlanması ve kamuoyu denetiminin sağlanması bağlamında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda da bir çok düzenleme yapılmıştır. Kamuoyu denetiminin sağlanmasının öncelikli koşulunun kamuoyunu bilgilendirmek olduğu gerçeğine uygun olarak Kanunda bu konuda sistematik düzenlemeler yapılmıştır.

Kanunun “Mali saydamlık” başlıklı 7 nci maddesinde “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir*” denilerek öncelikle bilgi paylaşımının sağlanması ve bu sayede de kamuoyunun katılımı ve denetiminin sağlanması hedeflenmiştir. Bu bağlamda yapılan düzenlemelerden bazıları şunlardır;

¹⁶⁶ Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı için daha detaylı bilgi www.basbakanlik.gov.tr adresinden edinilebilir.

- Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması (madde 7/b),
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması (madde 7/c),
- Bakanların, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmeleri (madde 10/3)
- Mali yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibarıyla dağılımının yılın bitimini takip eden on beş gün içinde Maliye Bakanlığınca ilan edilmesi (madde 23/2),
- Dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere Genel Yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinden yapılacak yardımların amacının, konusunun ve miktarının yardım yapılan teşekkülün ismi ve bilgileri ile birlikte ilgili idarece izleyen yılın Şubat ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanması (29. maddeye istinaden çıkarılan Yönetmelik madde 8),
- Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçlarının, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerinin, Maliye Bakanlığınca ise merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan mali durumunun Temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklanması (madde 30/3),
- Maliye Bakanlığı'nın, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her mali yılın başında kamuoyuna duyurması (madde 36/a),

- Merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının idare hakkında genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenledikleri faaliyet raporlarını belirlenmiş tarihlerde kamuoyuna açıklamaları (madde 41),
- Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin mali istatistiklerinin aylık olarak, genel yönetim kapsamındaki idarelerin ise üçer aylık dönemler halinde Maliye Bakanlığı'na yayınlanması (madde 53/2),
- İç Denetim Koordinasyon Kurulunca , idarelerin iç denetim raporlarının değerlendirilerek sonuçlarının konsolide edilmesi suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanlığı'na sunulan raporun kamuoyuna açıklanması (madde 67/h).

Yukarıda kamuoyuna yapılan bildirimlerin kalitesi açısından da Kanunun 49 uncu maddesinde kamu hesaplarının *“kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla”* tutulacağı belirtilmiş, mali istatistiklerle ilgili olarak da Kanunun 52 nci maddesinde *“Mali istatistikler, uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde; yeterli mesleki eğitimi almış personel tarafından muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanır”* denilmek suretiyle kamuoyunun sağlıklı bilgi sahibi olmasına yönelik alt yapı oluşturulmuştur.

3.2.3. Ekonomik Ve Sosyal Konseyin Kuruluşu

Yukarıdaki düzenlemelerin dışında AB ile uyum kapsamında içinde kamunun da yer aldığı 11.Nisan.2001 tarih ve 4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu,

Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanunu özel olarak belirtmek gerekir. 1957 Roma Antlaşması'yla kurulan ve işveren, işçi sendikaları, çiftçi, tüketici ve diğer toplum kesimlerini temsil eden bir danışma organı niteliğinde olan Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi (AESK) baz alarak oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK) toplam 39 kişiden oluşmaktadır. Kamu ve kamu dışı olmak üzere iki kesinden oluşan ESK'da (Başkanlığını yapan Başbakan hariç) kamu kesiminden 15 üye, kamu dışından ise 24 üye bulunmaktadır. ESK'nın amacı ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliği sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak tavsiye niteliğinde ortak görüş belirlemektir. AB'deki yapılanma esas alınarak yapılacak bir değerlendirme de ESK'nın AESK veya AB üye ülkelerindeki benzer yapılanmalarının aksine ESK'da hükümet (devlet) ağırlıklı bir yapılanma olması, kurumun bağımsızlığı ve alınan kararların gerçekten de ekonomik ve sosyal ortakların görüş ve yaklaşımlarını yansıttığı konusunda ciddi endişelerin oluşmasına yol açtığı, bunun yanı sıra kurumun sekreteryasının DPT olması ve özellikle de finansmanının devlet bütçesinden karşılanmasının aynı yöndeki endişeleri güçlendirmekte olduğu yönünde eleştiriler yapılmaktadır¹⁶⁷.

3.2.4. STK'lar Açısından Diğer Önemli Bazı Düzenlemeler

Yapılan Anayasa değişikliklerinden de güç alarak -başta dernekler, meslek örgütleri gibi STK'lar olmak üzere- hızla çoğalan STK'lar 90'lı yılların sonuna doğru dış dinamiklerinde etkisiyle toplum içerisinde bir güç odağı olmaya başlamış, 1999 Helsinki Zirvesi ile başlayan demokratikleşme süreciyle birlikte de önemli bir ivme kazanmıştır¹⁶⁸. Bu zirvede aday ülke statüsü kazanan Türkiye, AB'ye üyelik kriterleri bağlamında STK'lar konusunda önemli düzenlemelere gitmiş, bu kapsamda 12.07.2001 tarihli "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu", 26.03.2002 tarih ve 4748 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" (Dernekler Kanunu ve Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nda değişiklik yapmıştır), 30.07.2003 tarihinde 4963 sayılı "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" (Dernekler Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Türk Medeni Kanunu ve diğer bazı

¹⁶⁷ "Avrupa Birliği ile İlişkilerde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü" isimli Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Kapsamında Hazırlanan Rapor. S.14

¹⁶⁸ ÇEPEL, a.g.m., s.5

Kanunlarda değişiklik yapmıştır), 04.11.2004 tarihinde kabul edilen 5253 sayılı “Dernekler Kanunu” (15.06.2006 tarih ve 5519 sayılı Kanunla Değişiklik) gibi sayılabileceğimiz bazı kanunlarda STK’lar lehine düzenlemeler yapılmıştır.

Yasal değişikliklerin dışında STK’lar konusunda gerek bir çok sivil toplum örgütünün ve gerekse üniversite ve kamunun yürüttüğü pek çok proje mevcuttur. Bu projelerin hemen hepsinde STK’ların yeni gelişmeler ışığında nasıl konumlanacağı, nitelik ve nicelik açısından nasıl daha üst seviyelere çıkarılabileceğı, kamu ile olan ilişkilerinin nasıl artırılabilirceğı ve dahası yönetime daha fazla nasıl katılabilirceğı konuları yoğun olarak tartışılmaktadır. Diğer taraftan ise Devlette aynı şekilde STK’ların katılımını artırma ve onlardan daha fazla yararlanabilmenin yollarını aramaktadır. Devletin bu arayışlarından birisi de AB tarafından finanse edilen, British Council teknik desteğıyle ve Avrupa Birliğı Genel Sekreterliğı koordinatörlüğünde gerçekteşen ve uzun adı “Sivil Toplum Kuruluşları ile Kamu Sektörü Arasındaki İşbirliğinin Geliştirilmesi ve STK’ların Demokratik Katılım Düzeyinin Güçlendirilmesi Projesi” olan “**SKİP Projesi**” dir. 14 aylık bir çalışmanın sonucunda 17 Aralık 2006 tarihinde tamamlanan bu projenin asıl hedefi STK’lar ile Kamu Sektörü arasındaki işbirliğini geliştirmek, STK’ların politika belirleme kapasitesini güçlendirmek ve bu çerçevede iki taraf arasındaki ilişkilerin gelişmesine yardımcı olacak bir davranış kuralları oluşturmaktır.¹⁶⁹ Adı geçen makalede anılan Projede STK ile Kamu Sektörü arasında işbirliğinin sağılanması önündeki engeller ve çözüm önerileri genel olarak şöyle sıralanmaktadır;

- Her iki sektör arasında ortaklık ve işbirliğı kavramlarının gelişmemiş olması.Bu sorun bağlamında her iki sektörün de STK’lar ve ortaklık kavramlarını daha iyi anlamaya ihtiyacı bulunduğı.

- Merkezi otoritenin kontrol mekanizmaları ile sektörler arasında bilgiye ulaşma ve bilgi akışını kolaylaştıran mekanizmaların da yeterli derecede gelişmemiş olması nedeniyle yerel düzeyde işbirliğı sağılanamaması. Bu bağlamda sektörler tarafından kabul edilmiş ortaklık ve diğer işbirliğı şekli kavramlarını belirlemek için devam eden ulusal diyalog teşvik edilmeli, ayrıca yapılacak ortaklık için kapasite geliştirme çalışmasına her iki sektörün de birlikte katılımı sağılanmalı.

¹⁶⁹ Didem DOĞMUŞ, SKİP Projesi, Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni, Nisan 2007, Sayı:3, s.9

- STK'ların kendi iç sorunları. STK sektörünün dağınık olması ve organize olamaması, Devletin STK'lara politikayı etkilemeleri için nadiren fırsat tanımış olması.

- Anlaşılabilir bir kamu stratejisinin ve devletin tek tip bir finansman uygulamasının olmaması. Bu bağlamda AB standartlarına dayalı standart mali ve idari prosedürler uygulanmalı.

Ayrıca Toplantılarda AB yetkililerince Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde çok büyük bir reform sürecine girdiği, bu sürecin en önemli yönlerinden birinin de sivil toplumun geliştirilmesi olduğu, Kopenhag Kriterleri çerçevesinde demokrasinin gelişiminin sağlanması ve bu bağlamda demokratik katılımcılık düzeyinin artması hususunda STK/Kamu arasındaki işbirliğinin gelişmesinin büyük önem taşıdığı belirtilerek SKİP Projesinin, nihayetinde Kamu Sektörü/STK'lar arasında davranış kuralları belirleyerek ortak bir anlayış belgesi tesis etmesi ve bu bağlamda iki sektör arasında işbirliğinin geliştirilmesine bir ivme kazandırmak açısından önemli bir adım olmakla birlikte etkin bir işbirliği için bu girişimi sürdürmek gerektiği ifade edilmektedir.

4. TÜRKİYE'DE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ ÖRGÜTLENME BİÇİMİ

Türk Medeni Hukukunda kişi türleri “gerçek kişiler” ve “tüzel kişiler” olmak üzere iki gruba ayrılmıştır. STK'lar açısından baktığımızda ikinci grup örgütlenmeler konumuzu ilgilendirmektedir. Tüzel kişilik “belli bir amacı gerçekleştirmek üzere bağımsız bir varlık halinde örgütlenmiş olup hukuk düzenince kendilerine haklara ve borçlara sahip olma iktidarı tanınmış bulunan kişi ve mal toplulukları”¹⁷⁰ olarak tanımlanabilir. Tüzel kişilikleri de tabi oldukları hukuka göre “kamu hukuku tüzel kişiliği” ve “özel hukuk tüzel kişiliği” olarak iki gruba ayrılırlar. Özel hukuk tüzel kişilikleri de yine kendi arasında amaçlarına göre “ekonomik amaçlı tüzel kişilikler” ve “ekonomik olmayan (gayri iktisadi) amaçlı tüzel kişilikler” olarak bir ayrıma tabi tutulurlar. Ekonomik amaçlı tüzel kişilikler şirket olarak adlandırılırlar ve bunlar Ticaret Kanununa tabidirler. Kolektif, komandit, limited ve anonim şirketlerle bankalar bu grupta yer alırlar. Ekonomik amaçlı olmayan tüzel kişilikler ise dernek ve vakıflardır.

¹⁷⁰ Prof Dr.Turgut AKINTÜRK, Medeni Hukuk, Beta Yayınları, İstanbul, Ekim/2005, s.174

Bunlar da kendi özel kanunları ile Medeni Kanunun kapsamına girmektedirler. İşçileri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığının yayınladığı verilere göre¹⁷¹ ülkemizde 2007 itibarıyla 76.115 faal dernek bulunmaktadır. Faal derneklerin % 20,62'si (15.690 adet) İstanbul'da, % 10,41'i (7,926 adet) ise Ankara'da bulunmaktadır. Yayımlanan veriler bunların çok küçük bir kısmının (481 adet) "Kamu Yararına Çalışan Dernek" statüsünde olduğu görülmektedir. Merkezi yurt dışında olup Türkiye'de etkinliklerde bulunmasına izin verilen yabancı kuruluşlar ve kar amacı gütmeyen kuruluşların sayısı ise toplam olarak 46 adettir. İşte Türkiye'deki STK'lar bu iki tüzel kişilik bünyesinde faaliyet göstermektedirler.

4.1.Dernekler

Ülkemizde en yaygın olarak görülen örgütlenme biçimi derneklerdir. Bunda vakıflara nazaran kuruluşunun daha kolay olması ve pratikte daha rahat hareket imkanına sahip olması önemli rol oynamaktadır. Anayasamızın "Dernek kurma hürriyeti" başlıklı 33 üncü maddesinde "*Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir.....Dernek kurma hürriyeti ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işleminin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlak ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabilir.....Dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.....Bu madde hükümleri vakıflarla ilgili olarak da uygulanır.*"¹⁷² hükmüne yer verilmiş ve bu konudaki ana ilkeler belirlenmiştir. 5253 sayılı Dernekler Kanununun "Tanımlar" başlıklı 2 nci maddesinde Dernek; "*Kazanç paylaşma dışında, kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek veya tüzel kişinin, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kişi toplulukları*" olarak tanımlanmıştır. Dernekler Kanununun Genel Gerekçesinde demokratik ülkelerde sivil toplum örgütlerinin varlığının kaçınılmaz olduğu ve günümüzde demokratik siyasal sistemlerin kurumlaştırılmasında sivil toplum kuruluşlarının rollerinin giderek artmakta olduğu belirtilerek, yönetimler ve siyasal örgütlerin, örgütlenmenin bu yöndeki

¹⁷¹ <http://www.dernekler.gov.tr/Dernekler/Web/Gozlem2.aspx?sayfaNo=74> internet adresinden alınmıştır. E.T.20.04.2007

¹⁷² Prof Dr.A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, T.C.1982 Anayasası, Turhan Kitabevi, Ankara/2004

gelişmesine değer vermek ve dikkate almak zorunda olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca STK'lar ile çok yönlü işbirliğinin “yönetişim”in de bir gereği olduğu ve STK'ların yönetimle ilgili kararların alınmasına, bu kararların uygulanmasına ve uygulanan kararların denetimine katılmasının çağımızın egemen düşüncesi olduğu ifade edilerek hazırlanan Kanun Tasarısının AB'ye verilen taahhütler çerçevesinde düzenlendiği belirtilmiştir.

Uygulamada dernekler değişik isimler altında faaliyet göstermektedirler. Bu meyanda bilimsel amaçlı derneklere **kurum**, siyasi amaçlı derneklere **parti**, sportif amaçlı derneklere **kulüp**, esnaf ve sanatkarların kurdukları derneklere **oda**, mesleki dayanışmayı ve ortak menfaatleri korumak amacıyla kurulan derneklere de **sendika** denilmektedir. Kuruluş amaçları aynı olan ve kamu yararına çalışan en az beş derneğin amaçlarını gerçekleştirmek üzere üye sıfatıyla bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiye **federasyon**, kuruluş amaçları aynı olan en az üç federasyonun amaçlarını gerçekleştirmek üzere üye sıfatıyla bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiye de **konfederasyon** denmektedir.¹⁷³

Dernekler toplum içerisinde çeşitli grupların düşüncelerini ya da çıkarlarını yansıtır. Dernekler bu görüş ve çıkarlar doğrultusunda yönetime ya da daha açık ifade ile iktidara katılmaya çalışmakta ve sonuçta etkinliği ölçüsünde iktidarı paylaşmaktadırlar. Derneklerin etkin ve etkili olması büyük oranda maddi kaynak gerektirmektedir. Dernekler her ne kadar ekonomik amaçla kurulmasalar da faaliyetlerini sürdürebilmek açısından maddi kaynaklara ihtiyaç duyarlar. Bu nedenle bazen asıl amacı gerçekleştirebilmek için tali olarak ekonomik faaliyette de bulunabilirler. Eski Medeni Kanun derneklerin ticari işletmelerinin ticaret siciline tescilini öngörüyorsa da yeni Medeni Kanunda bu konuyla ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Günümüzde bir çok derneğe yöneltilen eleştirinin kaynağında maddi bağımsızlığının olmaması ve belli çıkar çevreleri tarafından yönlendirildikleri iddialarıdır. Bu ve benzeri sorunlar ancak zaman içinde çözülebilecek sorunlardır. Aslolan STK'ların ne ürettiği ve kamu kurumlarının bundan nasıl yararlandığıdır. Bununla birlikte yeni Dernekler Kanununda kaynak sağlama ve kamu kurumları ile ilişkilerde sağlanan kolaylıklar önümüzdeki yıllarda çok daha sağlıklı bir STK yapılanmasının gerçekleşeceği izlenimini uyandırmaktadır. Tecrübeler göstermektedir

¹⁷³ AKINTÜRK, a.g.e., s.192

ki yasal reformlar bir anda güçlü bir değişiklik sağlamazlar. Bu anlamda yeni Dernekler Kanunu’da genel çerçeve olarak çağdaş bir düzenlemedir ve zaman içinde yaşanan tecrübeler ışığında STK’ların ülkemizde daha da gelişeceği ve yönetimde aktif rol oynayacağını söylemek doğru olacaktır. Zira geçmişte yaşanan olumsuz bazı durumlar STK’lara halen “kolluk kuvvetleri mantığıyla” bakılmasına neden olmakta ve bu nedenle yasal anlamda yapılan olumlu düzenlemelerin yaklaşımları değiştirmesi zaman almaktadır.

Yeni Dernekler Kanununda sorun olabilecek hususlardan birisi Kanunun 27 nci maddesinde yer alan “Kamu yararına çalışan dernekler” olarak özel bir kategori oluşturulması ve bunun belirlenmesinin yetki verilen farklı kurumlar ve yöntemlerle belirlenmesidir. Ayrıca kamu yararı konusunda derneklerle vakıfların ayrı ayrı değerlendirilmesi, vakıflarla ilgili olarak vergi kanunları ile getirilen muafiyetler gibi hususlar uygulamada problemlere yol açabilecek niteliktedir. Her şeyden önce kamu yararının tespiti konusu başlı başına bir sorun teşkil etmektedir. Dernekler Kanunun 27 nci maddesinde *“derneğin amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere giriştiği faaliyetlerin topluma yararlı sonuçlar verecek nitelikte ve ölçüde olması gerekir”* olarak tanımlanan “kamu yararı” kavramı nasıl ölçülecektir. Faaliyetlerinde kamu yararı olduğu tespit edilen bir derneğe bu maksatla yapılan yardımların istenen sonuçları doğurmaması halinde ne olacaktır. Bilindiği gibi 5018 sayılı Kanunun 29 uncu maddesi ve buna dayanılarak çıkarılan Yönetmelikte Teşekküllere (Yardım yapılacak dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri tüzel kişiler) kamu yararı gözetilerek yardım yapılabileceği öngörülmüştür. Kanunda, çağdaş ve olumlu bir düzenleme öngörülmekle birlikte, bunun nasıl uygulanabileceği konusunda da diğer ilgili mevzuatta (Bütçe kanunu, bütçe uygulama tebliğleri veya ilgili yönetmelik gibi) uygulamayı yönlendirecek somut düzenlemeler yapılmalıdır. 5018 sayılı Kanunda yer alan bu hükmün yanında 22.01.2004 tarihli ve 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun’un “Temel İlkeler” başlıklı 2 nci maddesinin (g) bendinde “Kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinden bu Kanun kapsamındaki dernek ve vakıflara ödenek, yardım veya herhangi bir kaynak aktarılamaz” hükmünün sadece kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerini ve personelini desteklemek üzere kurulan dernekleri mi yoksa tüm dernek ve vakıfları mı kapsadığı tartışmalıdır. Bu karmaşıklığın ve genel olarak da 5072 sayılı Kanunun

yeniden değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Ayrıca kamu yararı kararını vermek için gerekli idari prosedürün de tek bir merkezden yürütülmesi ve işlem sürecinin azaltılması yararlı olacaktır.

4.2.Vakıflar

Dernekler kişi topluluğu niteliğindeki tüzel kişiliklerken vakıflar mal topluluğu şeklinde örgütlenen tüzel kişiliklerdir. Nitekim 22.11.2001 tarihli Türk Medeni Kanunu'nun 101 inci maddesinde vakıflar “gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleriyle oluşan tüzel kişiliğe sahip mal toplulukları” olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla vakıflarda kişilerin üyeliği söz konusu değildir. Belli bir amaca tahsis edilmiş mal ve hakların hukuken “vakıf” olarak nitelendirilebilmesi için belli başlı dört unsura ihtiyaç vardır. Bunlardan ilki vakfi kuracak gerçek veya tüzel bir kişinin varlığıdır ki bu kişiye “vakfeden” olarak adlandırılmaktadır. İkinci unsur bu mal topluluğunun belli ve sürekli bir amaca sahip olmasıdır ki bu amaç manevi veya ekonomik olabilir. Ayrıca bu amacın Anayasa ve ilgili Kanununda belirtilen esaslara uygun olması (hukuka ve ahlaka aykırı olmaması, Cumhuriyetin niteliklerine, milli birliğe ve milli menfaatlere aykırı olmaması gibi) gerekir. Üçüncü unsur, amacın gerçekleşmesini sağlayacak bir malın veya hakkın bulunmasıdır (ülkemizde belli aralıklarla güncellenen parasal bir sınır kullanılmaktadır). Dördüncü ve son unsur ise irade açıklamasıdır. Bu da ya “vakıf senedi” denilen bir belge ile veya ölüme bağlı tasarruflarda “vasiyetname” ile vakfın adının, amacının, bu amaca özgülenmiş mal ve hakların, yönetim şeklinin ve yerleşim yerinin gösterilmesi şeklinde olmaktadır. Bu unsurları taşıyan mal toplulukları vakfın yerleşim yeri mahkemesi nezdinde tutulan sicille tüzel kişilik kazanırlar.¹⁷⁴

Vakıflar hali hazırda 16.06.1935 tarihli Vakıflar Kanunu ile yürütülmektedir. Burada hüküm bulunmayan hallerde Türk Medeni Kanun hükümleri uygulanmaktadır. Vakıflara ilişkin yasal mevzuatın uluslararası normlara ve gelişmelere uygun olarak düzenlenmesini öngören Kanun Taslağı TBMM'ye sunulmuş ancak henüz yasalaşamamıştır. Mevcut yasa ise çeşitli değişikliklerle halen uygulanmakla birlikte

¹⁷⁴ Türk Medeni Kanunu, md.101-117

uygulamayı yönlendirmek üzere bir çok alt düzenleme yapılmış ve tabiri caizse dağınık bir şekilde yürütülmektedir.

Türk kültürünün önemli bir ögesi olan vakıfların tarihsel kökenleri dünyada da çok eskidir. Ülkemizde 1980 askeri müdahalesinden sonra yapılan yasal değişikliklerle dernek kurma ve yönetmenin zorlaştırılması nedeniyle aslında dernek şeklinde örgütlenmesi gereken pek çok STK'nın vakıf şeklinde örgütlenmesine neden olmuştur.¹⁷⁵ Ayrıca vergisel anlamda getirilen muafiyet ve indirimler¹⁷⁶ bu oluşumu desteklemiştir. Ancak vakıflarla ilgili en önemli kısıtlayıcı düzenleme asgari mal varlığı miktarıdır. Bu miktar Fransa haricinde bir çok Avrupa ülkesine göre oldukça yüksek bir miktardır ki bir çok AB üyesi ülkede böyle bir asgari miktar sınırı yoktur.¹⁷⁷

Vakıflarla ilgili olarak yapılacak düzenlemelerin Derneklerle birlikte düşünülerek yapılması, aralarındaki farklılıkların net sınırlarının çizilmesi, etkin bir iç denetim mekanizmaları kurulması ve paydaş olarak daha fazla desteklenmeleri gerekmektedir.

5. TÜRKİYE'DE STK'LARIN KATILIMLARININ SAĞLANABİLMESİ VE MEVCUT SORUNLAR İLE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

5.1. STK'ların Katılımının Gerekliliği

Sivil Toplum Kuruluşlarının varlığı ve etkinliği artık bir çok ülkede gelişmişlik ölçütü olarak değerlendirilmektedir. Gelişmiş bir çok ülkede yönetimde artık yeni yaklaşımlar kullanılmaktadır. Bu yeni yaklaşımlara atfedilen isim “Yönetişim (governance)”dır. Yönetişimin bir sistem bütünü olduğu ve her bir unsurun birbirini tamamladığı, bu nedenle her hangi bir unsurun uygulanmaması halinde sistemin bütününde başarılı olmanın mümkün olamayacağı bu konudaki hemen bütün

¹⁷⁵ YILDIRIM, a.g.e., s.179

¹⁷⁶ Bu konuda detaylı bilgi için TÜSEV tarafından Yeminli Mali Müşavir Hayati ŞAHİN'e hazırlattırılan “Vakıf ve Derneklerin Vergi Karşısındaki Durumu” adlı Rapora bakılabilir. Mart/2006, www.tusev.org.tr

¹⁷⁷ Nilda BULLAIN (Hazırlayan), Türkiye’de STK’lar ve Kamu Sektörü Arasında İşbirliğine İlişkin Yasal Çerçevenin Değerlendirilmesi Raporu, Bu Rapor, Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı(TÜSEV)’ndan alınan önemli bilgi ve destekle, Avrupa Kar Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi (ECNL) tarafından hazırlanmıştır. Mart/2006, s.8

Bu konuda ayrıca TÜSEV tarafından Haziran/2004 tarihinde hazırlanmış “Vakıflar Mevzuatının Bazı Maddelerine İlişkin Karşılaştırmalı Rapor” adlı çalışmadan yararlanılabilir.

kaynaklarda belirtilmektedir.¹⁷⁸ İster bu çerçevede ele alınsın isterse de başka sistemler içinde ele alınsın çağdaş yönetim tarzlarının hepsinin içine STK'ları asli unsur olarak koymak gerekir. Zira STK'lar bir çok avantajlı yönleriyle çoğulcu demokrasinin temel unsurlarıdır. Ayrıca yapılan araştırmaların bir çoğu göstermektedir ki STK'ların etkin olduğu ülkelerde ekonomik refah düzeyi de artmaktadır. Bunun en önemli nedeni ise bu tip ülkelerde yönetime olan güvenin artması ve bu nedenle uygulanan politikaların maliyetlerinin düşmesidir. Zira STK'lar kamunun kaynaklarının kullanımını en rasyonel biçimde değerlendirebilecek ve denetleyebilecek oluşumlardır.

Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesinde; vatandaşların kendilerini etkileyecek karar süreçlerine katılabilmesini, danışma ve denetim kanallarının açık olmasını bir hak olarak tanımlanmaktadır. Bu hakkın kullanılmasının en önemli araçlarından birisi ise STK'lardır.¹⁷⁹ Vatandaş önemli bir paydaş olarak gören bu yönetim tarzı bugün için AB ve gelişmiş bir çok ülkenin bakış açısını yansıtmaktadır.

STK'lar sosyolojik olarak da olumlu etkileri olan kuruluşlardır. STK'lar, toplum içerisinde bir çok farklı düşüncenin sesini duyurabileceği, kendi aralarında bu görüşleri paylaşıp olgunlaştırabilecekleri, farklı gruplarla diyalog kurmak suretiyle kendilerinden ayrı düşünenleri görebilecekleri, her şeyden önce bireysel olarak kendini tanıyabilecekleri oluşumlardır. Dolayısıyla STK'ların varlığı toplumsal barışa da katkıda bulunacaktır.

STK'lar daha çok kamu ve özel sektör tarafından doldurulmayan bir alanı kullanırlar. Bu alan zaten her iki grupça da kullanılmayan bir alandır. Dolayısıyla kullanılmayan bu alan, aslında yeni projelerin ve fikirlerin ortaya çıktığı, kamu ve özel sektöre dışarıdan bakabilen ve onu her türlü kaygıdan bağımsız olarak özgürce değerlendirebilen bir alandır. Yine devletin uzmanlaşmasının maliyetli olduğu konularda da bu alanlarda yetişen uzmanlardan yararlanmak suretiyle devlete zaman ve kaynak kazandıracaktır. Bu nedenle toplumların gelişiminde ve yeni düşüncelerin ortaya çıkmasında bu alanın kullanılması çok önemlidir.

¹⁷⁸ Bu konuda özellikle Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan "İyi Yönetişimin Temel Unsurları" adlı çalışmaya bakılabilir.

¹⁷⁹ YILDIRIM, a.g.e., s.234

STK'lar organizasyon olarak daha hızlı hareket edebilirler. Çünkü STK'lar da katı bir hiyerarşi yoktur. Ayrıca gönüllülerden oluştukları için yapılacak işle ilgili olarak motivasyonları üst düzeydedir. Bu nedenle gelişmiş ülkelerin bir çoğu artık kamunun yapacağı özellikle sosyal yardım faaliyetlerini STK'lar eliyle yürütmektedir. Dünya Bankası'nın yoksulluğu azaltmaya ilişkin programlarında STK'larla işbirliği yaptığı ve dağıtılacak yardımlarda veya eğitim programlarında bunları kullandığı bilinmektedir. STK'lar bu ve benzeri faaliyetleri devlete göre çok daha az maliyetle ve amacına uygun olarak gerçekleştirebilmektedirler.

STK'ların sağlayacağı faydaları çok daha fazla artırmak mümkündür. Ancak son olarak konumuzla da ilgisi açısından saydamlık üzerinde sağlayacağı olumlu etkileri belirtmek gerekir. Kapalı toplumlarda yönetim saydam olmadığı gibi dışarıdan yapılacak kontrollere karşıda katıdır. Böyle bir yönetim tarzında hesap verebilirlik yoktur. Dolayısıyla yönetim, kaynakları kullanmada keyfi davranabilir ve yönetimdeki başarısızlıklar veya kaynakları kullanmadaki suistimaller ortaya çıkmaz. Hatta bu tip yönetimler genellikle baskıcı da oldukları için böyle bir şey ortaya çıksa bile üstü kolayca örtülür ve genelde bir şey yapılamaz. Bunun dışında bazen kapalı olmakla birlikte yönetim iyi niyetli de olabilir. Kendi için de sağlam denetim mekanizmaları kurabilir. Ancak bu tip yönetimler de halka yeterli güveni veremezler ve uygulayacakları politikalarda halkı arkalarına alamazlar. Dolayısıyla bu da uygulanan politikaların maliyetini artıracaktır ve genel olarak başarı şansı düşük olacaktır. Ayrıca yapılan harcamaların doğru önceliklere mi tahsis edildiğinin en gerçekçi kontrolü kamuoyunca yapılan kontrollerdir. Artık günümüzde “halka rağmen, halk için” felsefesinin bir değeri kalmamıştır. Toplum daha fazla açıklık istemekte ve bu bağlamda yönetime katılmak istemektedir. Açık yönetim herkesin artılarının bir araya getirildiği ve ortak hedeflere özgülenmiş, başarısız olanın yerini başarılı olana bıraktığı yönetimdir. Halkın yönetime katıldığı ve her şeyin kamuoyunun gözünün önünde cereyan ettiği yönetimler saydam yönetimlerdir ve hesap verebilirlik hem daha kolaydır hem de zorunludur.

5.2. Sivil Toplum Kuruluşlarının Sorunları Ve Çözüm Önerileri

Sivil Toplum Kuruluşlarının sorunları ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte bazı sorunlar ortak sorun niteliğindedir. Bu kısımda STK'ların öncelikle ülkemizde karşılaştıkları sorunlara değinilecek olmakla birlikte ortak bazı sorunlar da bu kısımda belirtilecektir. Zira STK'ların karşılaştıkları sorunları belirlemeden ve bunları çözmeden katılımı artırmak ve dolayısıyla kamuoyu denetimini etkin hale getirmek mümkün değildir. Ayrıca sorunların doğru tespit edilebilmesi çözüm için de bir başlangıç teşkil edecektir. Sorunları tek tek sıralamak kolaycı bir yaklaşım olup konunun bütünüyle değerlendirilememesi gibi bir risk de içermektedir. Bu nedenle STK'ların sorunlarını belli gruplara ayırıp değerlendirmek daha yararlı olacaktır.

5.2.1. Kaynak Sorunu

STK'ların kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirebilmeleri, devamlılıkları ve gerçek bir profesyonel ortak olabilmeleri ancak bunların kaynak problemlerini aşmalarıyla mümkün olacaktır. STK'ların üç tür kaynak sağlama şekli mevcuttur. Bunlar; üyelik aidatları, gelir getirici faaliyetlerden elde edilen gelirler ve kamudan aktarılan kaynaklardır. Bu üç faktöre son dönemlerde uluslararası kuruluşların STK'ları destekleme projeleri çerçevesinde yaptıkları yardımları veya bir proje kapsamında aktardıkları kaynakları da ekleyebiliriz.

Finansman konusunda bir değerlendirme yapabilmek açısından Johns Hopkins Üniversitesinin STK'ların gelir kaynaklarına ilişkin farklı kalkınma seviyesindeki 32 ülkede yaptığı araştırma sonuçlarına göre¹⁸⁰; STK'ların en önemli gelir kaynağının %53'ünü ekonomik faaliyetlerden, %35'ini kamu kaynaklarından ve % 12'sini bireysel bağışlardan (aidatlar dahil) elde ettiklerini ortaya koymaktadır. STK'lara kamudan aktarılan gelir kaynaklarının İngiltere'de toplam gelirlerinin % 47'sini, Fransa'da % 58'ini, Almanya'da % 64'ünü, İrlanda ve Belçika'da ise % 77'sini oluşturduğu belirtilmektedir. Bu durum bize gelişmişlik düzeyi ile STK'ların desteklenmesi konusunda doğrusal bir ilişki olduğunu göstermektedir. Aynı araştırmada, kamu kaynağını kullanan STK'ların öncelikli olarak sağlık ve eğitim alanında faaliyet gösterdikleri belirtilerek, kaynak kullanımı konusunda insan hakları ve savunuculuk

¹⁸⁰ STK-Kamu İşbirliği Yuvarlak Masa Toplantısı, 15.Temmuz.2005, TÜSEV Merkezi, www.tusev.org

faaliyetlerinde bulunun STK'ların kamu kaynağı kullanımının sınırlandırıcı bir bağımlılık oluşturacağı ve dolaylı denetim mekanizması haline gelebileceği gerekçeleriyle genellikle bu kaynağı kullanmamayı tercih ettikleri belirtilmektedir.

Kamu kaynaklarının kullanılması vergi muafiyeti veya indirimleri şeklinde dolaylı olarak veya doğrudan kaynak transferi, proje temelli destekler vb. gibi uygulamalar şeklinde olmaktadır. Vergi Kanunlarında vergiden muaf vakıf ve kamu yararına çalışan dernekler statüsü bulunmasına rağmen yapılan değişikliklerle bu statülere sahip olmak farklı bir avantaj getirmemektedir. Genel olarak bakıldığında dernek ve vakıfların iktisadi işletmelerinden elde ettikleri kazançlardan verem, cüzam ve trahom tedavisi yapılan hastanelerin kazançları, kuruluştaki sağlanan sermaye ve bağış ve yardımlar vergiden muaf tutulmakta, gayrimenkul alım satım kazancı ve halka açık iştiraklerin hisse senedi, tahvil gibi satışlardan elde ettikleri kazançlarda uygulanan istisnalar mevcuttur. Bunların dışında da bir takım indirim veya muafiyetler vardır.¹⁸¹ Ayrıca dernek ve vakıflara bağış yapan gerçek ve tüzel kişilere de % 5 (kalkınmada öncelikli yörelerde % 10) oranında bir indirim sağlanmaktadır ki bu oran bağışın kamu kuruluşlarından birine ve belli amaçlar için yapılması halinde matrahın tamamına kadar olabilmektedir.

Kaynaklarla ilgili diğer bir yöntem doğrudan kaynak kullanma yoludur. Ülkemizde STK'lar açısından oldukça sıkıntılı olan kısım burasıdır. Yapılan bir araştırmada¹⁸² (özellikle dernekler bağlamında) katılımcıların % 88'i kamudan herhangi bir fon veya destek almadıklarını belirtmişlerdir. Önceki yıllarda kamuya yararlı bazı dernek ve vakıflara bütçeden belli miktarlarda yardım yapılmaktayken 5018 sayılı Kanunla bunun yasal alt yapısı daha sağlam temellere oturtulmuş ancak uygulamada bunun nasıl işlerlik kazanacağı henüz netleşmemiştir(Bu konuda bir Yönetmelik çıkarılıp yardım şartları ve şekli belirlenmekle birlikte bütçeye bu amaçla bir ödenek konmaması ve kaynak kullanmayı talep eden örgütlerin takip edecekleri süreç konularında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır).

¹⁸¹ Bu konuda detaylı bilgi için TÜSEV tarafından Yeminli Mali Müşavir Hayati ŞAHİN'e hazırlattırılan "Vakıf ve Derneklerin Vergi Karşısındaki Durumu" adlı Raporu bakılabilir. Mart/2006, www.tusev.org.tr

¹⁸² Nilda BULLAIN (Hazırlayan), Türkiye'de STK'lar ve Kamu Sektörü Arasında İşbirliğine İlişkin Yasal Çerçevenin Değerlendirilmesi Raporu, Bu Rapor, Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı(TÜSEV)'nden alınan önemli bilgi ve destekle, Avrupa Kar Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi (ECNL) tarafından hazırlanmıştır. Mart/2006, s.4

Dernek ve vakıflarla ilgili son finansman yolu aidat ve bireysel bağışlardır ki ülkemizde bu kaynağın yok denilebilecek kadar küçük düzeyde kaldığı tahmin edilmektedir.

Kaynak konusunda STK'ların ortak bir mevzuat çerçevesinde belirlenmesi, kamu sektöründe sağlanan kaynakların saydam bir şekilde dağılımının yapılması ve yapılan yardımların ve sonuçlarının açık ve anlaşılır bir şekilde raporlanması, yardım ve teşviklerin artırılması, uluslararası kuruluşlarla işbirliği önündeki idari prosedürlerin azaltılması, ekonomik faaliyetlerin STK'nın amacına uygun olarak yapılmasının kontrol altına alınarak vergisel anlamda daha fazla kolaylıklar sağlanması gibi önlemler STK'ların var olabilmesi ve belli çıkar çevrelerine bağımlı kalmaması açısından önem arz etmektedir.

5.2.2. Yasal Çerçeveye İlişkin Sorunlar

Ülkemizde STK'lara ilişkin olarak bir çok farklı düzenleme vardır. Bunlar ilgili STK'nın amacına göre değişiklik göstermektedir. Bir çok STK dernek kapsamı içinde yer almakla birlikte Sendikalar için 05.05.1983 tarihli 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 4688 sayılı 25.06.2001 tarihli Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Dernekler için 04.11.2004 tarihli 5253 sayılı Dernekler Kanunu, Vakıflar için 16.06.1935 tarihli Vakıflar Kanunu, ayrıca Anayasa ve Türk Medeni Kanununda yer alan hükümler ile birlikte çok sayıda değişik kanunlardaki hükümler ve tüzük, yönetmelik, tebliğ gibi alt mevzuatlarda yapılan düzenlemeleri sayabiliriz. Özellikle geçmiş dönemlerde bir çok sınırlayıcı hükümlerle gelişimi bir anlamda engellenen STK'larla ilgili olarak son yıllarda AB müzakere süreci ve dünyada yönetim alanında yaşanan gelişmelerden de rüzgar alan STK'lar oluşturulan yeni düzenlemelerle çağdaş ülke uygulamalarına ulaşmaya çalışmaktadırlar. Bununla birlikte bazı sınırlayıcı hükümleri de belirtmek yararlı olacaktır.

- 5253 sayılı Dernekler Kanununda yer alan Derneğin en az yedi gerçek kişi veya tüzel kişi tarafından kurulması gerekliliği; genelde AB üyesi ülkelerde 2-5 kişi arasında yeterli olmaktadır. Sayının fazla olması ne gibi bir yarar getireceğinin değerlendirilmesi,

- Dernek kurma işlem sürecinin basitleştirilmesi,
- Uluslararası işbirliğinde önceden izin alma gibi prosedürlerin kaldırılması,
- Kamu yararı statüsünü kazanabilmenin şartlarının tüm STK'lar için ortak bir şekilde ve açık olarak tanımlanması,
- 1935 yılında hazırlanan Kanuna göre yönetilen Vakıflarla ilgili TBMM'de bekleyen yasanın gerekli hazırlıklarının tamamlanarak tekrar gündeme gelmesi,
- Vakıf kurmak için gerekli asgari sermayenin AB standartlarına uygun olarak yeniden değerlendirilmesi,
- STK'ların bir güvenlik sorunu şeklinde değerlendirilmemesi ve bu bağlamda iş ve işlemlerinin İçişleri Bakanlığı'nca değil, farklı bir kurumca veya yeni oluşturulacak ve tüm STK'ları içine alacak bir kurumca yerine getirilmesi,
- İdarelerin bünyesinde STK'lara ilişkin koordinasyon birimlerinin kurulması,
- STK'lar ile yapılacak işbirliğinin yasal çerçevesinin çizilmesi ve yapılan işbirliğinin bir sözleşmeye bağlanması,
- Kamuoyunu ilgilendiren düzenlemelerde STK'ların katılımı konusunda mevzuata bağlayıcı hüküm konması.

5.2.3. Katılım Ve Uzmanlaşma Eksikliği

Ülkemizde STK'lar konusunda en önemli sorunlardan birisi de katılım eksikliğidir. STK'lara katılım eksikliğinin en önemli nedenlerinden başlıcaları ise geçmiş dönemlerde bu tip kuruluşların aşırı politize olması, devletin bu kuruluşlara bakış açısının negatif olması, demokratikleşme sorunları ve ekonomik sebeplerdir.

Geçmiş yıllarda bilindiği üzere demokrasi süreci birkaç kez kesintiye uğramıştır. 27.Mayıs.1960 yılında yapılan askeri müdahale ve bu dönemde çıkarılan Anayasa hak ve özgürlüklerin görece olarak en fazla olduğu dönem olarak değerlendirilebilir. Ancak

bu dönemde eğitim alt yapısının ve kültürel yapının buna paralel olarak gelişmemesi ve daha çok dış dinamiklerin de etkisiyle sivil toplum hareketleri farklı siyasi akımlardan etkilenmiş ve sonuç olarak tamamen politize olmuş ve militarist hareket tarzına dönüşmüştür. Bunun sonunda önce 12.Mart.1971 yılındaki askeri muhtıra daha sonra olayların önlenememesi nedeniyle 12.Eylül.1980 yılında demokrasi deneyimimiz büyük bir darbe almıştır. 12.Eylül.1980 müdahalesinden sonra uzunca bir süre dernek tipi örgütler ve sendikalar gerçek anlamda topluma bir katkı sağlayamamışlardır. Bu dönemde gerek geçmişten gelen pozitif bakış açısı gerekse vergisel ve faaliyet açısından bir takım kolaylıklara sahip vakıflara daha çok rastlamaktayız. Son dönemlerde ise STK'lar ülkemizde önemli bir güç olma yolunda oldukça mesafe kat etmişlerdir ki 2005 yılında yapılan bir çalışmaya göre¹⁸³ Türkiye'de 4500'ü aşkın vakıf ve 80.000'in üzerinde dernek bulunmaktadır. Ayrıca memurlara getirilen sendikalaşma hakkı ile beraber işçi ve memur sendikaları konusunda da sayısal olarak önemli bir noktaya gelinmiştir.

Bütün bu olumlu gelişmelere karşın STK'ların üye sayılarına baktığımız zaman üye potansiyelinin bu gelişime paralel seyretmediğini görüyoruz. Yukarıda bahsettiğimiz demokratikleşme problemleri ve devletin STK'lara genel anlamda güvenlik eksenli bakması üye potansiyelinin artışında ciddi bir engel oluşturmuştur. Zira demokrasisi gelişmemiş bir ülkede gelişmiş bir STK ağı bulmak mümkün değildir. Çünkü demokratikleşme ve STK'lar birbirini karşılıklı olarak etkileyen ve birbirini taşıyan mekanizmalardır.

STK'lara katılım eksikliğinin bir nedeni de halkın büyük bir kısmının geçim sıkıntısı çekmesi, işsizlik gibi temel sorunları bulunması ve STK faaliyetlerinin bu anlamda tabiri caizse “entel faaliyetler” olarak görülmesidir ki aslında ülkemizde STK'lara üye olmanın ve buralarda aktif olarak yer almanın belli bir oranını kişisel kaygıların oluşturduğu da düşünülebilir. Demokratikleşme de olduğu gibi ekonomik gelişmişliğinde STK'lardaki üye sayısı üzerinde doğru bir orantı olduğu sonucuna varılabilir.

Son olarak ülkemizde “devlet” kavramının toplum hayatında çok ağırlıklı bir yapıya sahip olması ve genel olarak vatandaşların devletin soğuk baktığı şeylerde

¹⁸³ STK-Kamu İşbirliği Yuvarlak Masa Toplantısı, 15.Temmuz.2005, TÜSEV Merkezi, www.tusev.org

çekingenlik göstermesi ve dahası devleti karşısına almak istemeyişi gibi nedenlerin STK'lara üyeliği olumsuz olarak etkilediğini söyleyebiliriz.

Bütün bunların sonucu olarak STK'lar genellikle bu işi sahiplenene çok dar bir grubun çabasıyla yürümekte ve bir süre sonra bu grubun STK üzerinde sahiplenme ve anti demokratik uygulamalarına çokça rastlamak mümkündür. Ayrıca üye sayısının azlığı ve diğer sorunlarda eklenince (özellikle finansmana ilişkin) bu kuruluşlara dışarıdan bazı çevrelerin etkisi fazlalaşmakta ve asıl amacını kaybetmektedir. Bunun dışında yeterli üyenin olmaması toplumdaki potansiyelin tam olarak kullanılamaması ve STK'lar açısından uzmanlaşma ve birikimli personel açığı oluşturmaktadır.

STK'ların, gelişen ve değişen dünyada devletin yeni rolleri kapsamında artarak geliştiği Türkiye'de, AB'ye üyelik sürecinde devlet-toplum ilişkilerinin, demokratik bir şekilde ele alınarak geliştirilmesi gerekmektedir. Sivil toplumun ülkemizin demokrasi konusunda yaşadığı sıkıntılarda olumlu bir rol oynaması olasıdır. Ayrıca AB'ne üyelik sürecinde STK'lar konusunda yapılacak olumlu düzenlemelerin adaylık sürecini de olumlu etkileyeceğini söylemek mümkündür. Bu konuda Türkiye'nin de müzakere belgelerinde taahhütleri mevcuttur. Bu taahhütlerin şeklen olduğu kadar içerik olarak da içselleştirilmesi bu süreci olumlu anlamda hızlandıracaktır. Zira bazen devletin yapamadığı denetim fonksiyonlarını toplum ve onların sözcüleri olan STK'lar dolaylı olarak ama etkin bir şekilde yerine getirebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu yönde örnekler çoktur ve bu ülkeler STK'ları artık tam anlamıyla paydaş olarak görmektedirler.

5.2.4. Güvenilirlik Sorunu

STK'ların yaşadıkları sorunlardan birisi de güvenilirlik sorunudur. Türk toplum yapısında STK'lar tarihsel süreç içerisinde özellikle 60'lı yıllardan sonra siyasi bir kimliğe bürünmüş ve belli bir gurubun sözcüleri durumuna düşmüşlerdir. Devletin de bu süreçte STK'lara, karşı bir tavır alması ve olumlu yönde kanalizasyon edememesi gibi nedenler STK'ların gerek devlet tarafından gerekse halk tarafından şüpheyle bakılan oluşumlar olarak görülmesine neden olmuştur. Bu konuda STK'ların da sorumlulukları bulunmaktadır. STK'ların her şeyden önce kuruluş amaçlarını her aşamada hatırlamaları

gerekmektedir. Bu nedenle öncelikle belli mesleki standartlar oluşturmaları ve etik davranış kuralları geliştirmeleri gerekmektedir. Bir STK'nın öncelikli amacı toplumsal fayda ve refaha katkıda bulunmak olmalıdır. Bu farklı düşünen gruplarında bu bağlamda düşüncelerini paylaşımlarını içerir. Daha sonra yasalarla tanımlanmış görevleri dışında faaliyette bulunmama, çalışanlarının ve üyelerinin amaçlar doğrultusunda yeterli bilgi ve donanıma sahip olmalarını sağlamak, diğer gurupların haklarına saygılı olmak, kullandığı kaynaklar ve yaptıkları faaliyetler konusunda saydam ve hesap verebilir olmak ve bunları standartlara uygun olarak belirlenmiş periyotlarda raporlamak gibi mesleki ve etik standartların sağlanması bu kuruluşlara olan güveni artırmak suretiyle gelişmelerinde her yönden fayda sağlayacaktır. Güvenilirlik sorununun aşılmasında devletin de daha kavrayıcı bir tutum sergilemesi süreci olumlu anlamda hızlandıracaktır. Daha önceki bölümlerde de belirttiğimiz gibi devletin tutum ve davranışları vatandaşların büyük bir kısmı için referans kaynağı teşkil etmektedir.

Bugün gelinen noktada hedeflerin hemen hepsinde yasal anlamda önemli mesafeler kat edildiği görülmekle beraber bunların özümsemesi ve kamuoyunun etkin bir denetim aracı olarak kullanılmasının zamana ihtiyaç gösterdiğini söylemek mümkündür. Ancak bu zamanın da nasıl geçirileceği çok önemlidir. Genellikle ülkemizde yapılan düzenlemeler ya “yasak savma kabilinden” ya da son dönemlerde sıkça gözlendiği gibi çeşitli uluslararası kurum ve kuruluşlarla yürütülen ilişkiler çerçevesinde yapılmaktadır. Bunun dışında bir de ihtiyaç duyulduğu için yapılan düzenlemeler mevcuttur. Aslında 2000’li yıllardan itibaren ülkemizdeki gelişmelere baktığımızda yapılan bir çok düzenlemenin zorunlu nitelikte olduğunu görüyoruz. Çünkü Dünya’da yaşanan hızlı gelişim süreci ile buna bağlı olarak değişen yönetim biçimlerinin bu anlamda yeniden tanımlanması ve gelişen Dünya’dan kopuk bir yönetimin başarılı olma şansının hemen tamamıyla mümkün olmadığı bir ortamda ülkemizde de bu değişimin bir uzantısı olarak yapılan düzenlemeler esas itibarıyla kaybedilmiş yılların da bir telafisi olacaktır. Geçmişte yaşanan kısır çekişmeler ülkemizin potansiyelinin yeterince kullanılamamasına yol açmış ve ülkemiz bir çok zenginliğine rağmen görece geri kalmasına neden olmuştur. Son yıllarda yapılan bir çok düzenleme bu açığın kapatılma telaşını da yansıtmaktadır.

Hızlı değişimler toplumlarda genellikle önemli çalkantılara yol açabilmektedir. Bunu aşabilmek toplumsal hoşgörünün sağlanması ile mümkün olabilir. İşte bu noktada devletle vatandaşın el ele vermesi büyük önem arz etmektedir. Bunun yolu da bir takım mekanizmaların kurulması ile sağlanabilir. Devletin yaptıklarını ve yapacaklarını vatandaşa tam olarak anlatabilmesi, vatandaşın ise devleti kendisinin bir parçası olarak görebilmesi ve bu anlamda uygulanacak politikalara katkısının sağlanması ülkemizi kısa sürede hak ettiği yerlere getirecektir. Demokrasi hiç kimsenin kendini ayrı olarak görmediği uzlaşıya dayanan bir sistemdir. Bu sisteme herkesin mutlaka yapabileceği bir katkı mevcuttur. Bununla birlikte demokrasi sağlam yasal temellerin kurulmasını da zorunlu kılar. Bu anlamda düzenlenmemiş alanların mümkün olduğunca aza indirilmesi hukuk devletinin de bir gereğidir.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Saydamlık konusu tarihsel süreç içerisinde değişik şekillerde karşımıza çıkmaktaysa da sistematik olarak incelenmesi ve Dünya gündemine oturması, 1990'lı yılların sonuna doğru uluslararası piyasalarda yaşanan finansal krizlerle birlikte olmuştur. Tarih boyunca insanlar yapacakları her türlü işle ilgili olarak bilgiye ihtiyaç duymuşlardır. Bilgi insanlık tarihi boyunca bir kuşaktan diğerine aktarılmak suretiyle insanlığın gelişiminde en önemli unsur olmuştur. İnsanların daha küçük topluluklar halinde yaşadığı dönemlerden başlayarak yakın tarihlere kadar her topluluk bir diğeri hakkında bilgi edinmek istemiş, kendisine ait bilgileri ise mümkün olduğunca dışarıya vermek istememiştir. Bunun temel nedeni güvenlik kaygısıdır. Korunma içgüdüğü ile insanoğlu gizliliği bir ilke olarak edinmiş ve açık olmanın zaafiyet yaratacağı endişesi ile bilgiyi stratejik olarak farklı yönlendirmeler için kullanmıştır.

Günümüzde ise önce ulaşım imkanlarının artması daha sonra ise iletişim ve bilişim teknolojilerinin gelişmesi ile birlikte küreselleşme bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır. Artık yönetim belli sınırlar içerisinde gerçekleşen bir eylem olmaktan çıkmış bir çok iç ve dış faktörü de hesaplama zorunluluğu ile oldukça karmaşık bir hal

almıştır. Yönetilen kitle açısından da durum çok farklı değildir. İnsanoğlu bilgilendikçe farklı fikirler ortaya çıkmaya başlamış, kıyaslama yapabilme olanağı ile de daha net değerlendirmeler yapma imkanı ve sonuç itibarıyla hesap sorma bilinci gelişmeye başlamıştır. Bu nedenle bir şeyi olduğundan farklı gösterebilen ve sağlıklı değerlendirme yapmaya imkan tanımayan gizlilik kültürü artık günümüzde bir istisna, açıklık ise kural olarak görülmeye başlanmıştır.

Nitekim 1997 yılında Güney Doğu Asya’da patlak veren ve sonrasında Rusya, Brezilya ve Arjantin’i de içine alan finansal krizin temel nedenleri arasında saydamlık eksikliği gösterilmektedir. Devletin işleyişi ve yapısının, faaliyetlerinin, gelecekte uygulamayı düşündüğü politikaların açık, anlaşılır, zamanında ve düzenli olarak, belli standartlarda, kaynakların asıl sahibi olan vatandaşa sunulması olarak tanımlayabileceğimiz mali saydamlık kavramı yaşanan bu krizle birlikte başta uluslararası finans kuruluşları olmak üzere bir çok ülkenin gündemine oturmuştur. Ülkemiz de bu krizden nasibini almış ve 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri Türkiye’de de mali yapının ve genel olarak yönetim yapısının sorgulanmasına neden olmuştur.

Mali saydamlık eksikliğinin bazı sonuçların önceden öngörülmesi imkanını tanımaması nedeni ile ekonomi yönetimleri açısından çok ciddi bir risk oluşturduğundan hareketle başta IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi finans kuruluşları olmak üzere bir çok gelişmiş ülke mali yapıların sürdürülebilirliği açısından bir takım saptamalar yapmışlar ve sorunların çözümü noktasında başarılı ülke uygulamalarını bir standart haline getirerek bu standartları referans olarak göstermeye başlamışlardır.

Saydamlıkla ilgili olarak yapılan tartışmalar ve oluşturulan standartlar genel olarak yönetim yapılarının da tartışılmasına neden olmuş ve bütüncül bir yapı oluşturulmadan tek başına saydamlığın yeterli olamayacağı (ki bu yapı oluşturulmadan esas olarak saydamlığın sağlanmasının da çok fazla mümkün olamayacağı görüşü ile birlikte) ve bu nedenle saydamlığı destekleyen diğer düzenlemelerin de yapılmasının gerekli olduğu, bu bağlamda ortaya konulan bu bütüncül yapının ise iyi yönetim (good governance) olarak adlandırılabilceği belirtilerek, bu bütüncül yapı içerisinde saydamlıkla birlikte, eşitlik, katılımcılık, hukukun üstünlüğü, etkinlik, cevap verebilirlik, stratejik vizyon ve hesap verebilirlik kavramlarının da temel ilkeler olarak benimsenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Yönetişim kavramının bu temel ilkeler

çerçevesinde devlet, özel sektör ve sivil toplum aktörleri arasındaki işbirliği ile başarılı olmasının mümkün olabileceği, bu aktörlerin her birinin güçlü yanlarını birleştirerek güçlü bir demokratik yapı oluşturulabileceği ve bu bağlamda kendisi yönetmekten ziyade yönlendirme yapan bir devletin varlığının gerekliliği ve netice itibarıyla da kurulacak bu yapının sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştireceği fikri yönetişimin temel dayanaklarını oluşturmaktadır. Yönetişim kalitesinin yüksek olarak tespit edildiği ülkelerde ekonomik yapının da güçlü olduğu yönündeki araştırma bulguları buna dayanak olarak gösterilmektedir.

Dünyada bir çok kurum saydamlık konusunda çalışmalar yapmaktadır. Saydamlığı değişik boyutları ile ele alan bu kurumlar kendi görev alanlarına ilişkin olarak saydamlık standartları oluşturmaktadırlar. Mali saydamlık konusunda en sistematik çalışmayı IMF yapmış ve 1998 yılında iyi uygulama örneklerini bir arada değerlendirmek suretiyle “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü (Code of Good Practices on Fiscal Transparency)”nü yayınlamış ve bunu 2001 yılında yeniden gözden geçirerek mevcut haline getirmiştir. OECD tarafından 1999 yılında “OECD Ülkelerinde Mali Saydamlık Rehberi”, Dünya Bankası tarafından 1998 yılında “İyi Bir Bütçeleme ve Mali Yönetimin Temel İlkeleri” gibi çalışmalar ile muhasebe ve denetim standartlarına ilişkin çalışmalar, etik kurallar, yolsuzluğun giderilmesine ilişkin çalışmalar kısaca sayabileceğimiz çalışmalardır.

Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından yapılan çalışma hem bu konudaki en kapsamlı çalışma olması hem de ülkemizin IMF ile yürüttüğü Stand-by düzenlemeleri çerçevesinde üzerinde önemle durulan bir çalışma olmuştur. IMF tarafından mali saydamlıkla ilgili olarak desteklenmesi istenen dört ana ilke;

- Roller ve Sorumlulukların Açık Olması,
- Bilginin Kamuya Açık Olması,
- Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması,
- Veri Yayınlamanın Güvenirliliğine İlişkin Teminatların Sağlanması olarak belirlenmiştir.

Ülkemizde gerek IMF ve gerekse bazı sivil inisiyatiflerce yapılan mali saydamlığın seviyesine ilişkin çalışmada Türkiye'nin mali saydamlık konusunda özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndan önce oldukça düşük düzeyde algılandığı (%43'ler civarı) anlaşılmıştır. Ancak özellikle 2000'li yıllardan itibaren yapılan yapısal nitelikteki reformların mali alanda önemli ilerlemeler kaydedildiğini göstermekle beraber endeks değerlerine yeterince yansımadağı anlaşılmaktadır. Mali saydamlık alanında yapılan en kapsamlı çalışmalardan biri olan ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında değişik çevrelerden temsilcilerin katılımı ile hazırlanan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunda belirtilen bir çok eksikliğin yasal anlamda bugün için giderildiğini söylemek mümkündür. Bu kapsamda mali saydamlığı sağlamada son yıllarda yapılan çalışmaları başlıklar halinde sıralayacak olursak;

- Bütçe içi ve dışı fonların büyük kısmının kapatılması,
- Uluslararası standartlara uygun olarak sınıflandırılan yeni bütçe kod sistemi (ABS),
- Özel gelir-özel ödenek uygulamalarına son verilmesi,
- Say2000İ Sistemi ve Bütçe Yönetim ve Enformasyon Sistemi (BYES)
- Kamu İhale Kanunu,
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun,
- Bütçe Kanunlarından bütçeye ilişkin olmayan hükümlerin çıkarılması yönünde yapılan çabalar,
- Genel Yönetime tabi kuruluşlarda tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesi ve raporlama sistemlerinde uluslararası uygulamaların esas alınması,
- Bilgi kirliliğinin önlenmesi ve belli standartların sağlanması bağlamında Resmi İstatistik Programının uygulamaya konması,

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde; bütçe kapsamının merkezi yönetim, sosyal güvenlik kuruluşları ve yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi; sorumluların ve sorumlulukların açıkça belirlenmesi; orta vadeli program ve stratejik planlara dayalı olarak orta vadeli ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş; etkin bir iç kontrol sisteminin öngörülmesi; tahakkuk esaslı muhasebe sistemi; mali raporlamaya ilişkin yükümlülükler; faaliyet raporları gibi çağdaş uygulamaların 2006 yılı başından itibaren yürürlüğe girmesi ve bütün bunların mali saydamlık ve hesap verebilirlik temelinde kurgulanması vb.

Mali saydamlığa ilişkin yapılan bu düzenlemelerin yanında büyük kısmı bunları tamamlayıcı mahiyette bir takım düzenlemelerin de yapılması gerekmektedir.

Mali saydamlık konusunda yapılması gereken hususları tespit etmek günümüzde artık daha kolaydır. Zira uluslararası finans kuruluşları başta olmak üzere bir çok gönüllü kuruluş bu konuda çalışmalar yapmakta ve raporlar düzenlemektedirler. Ayrıca bahsi geçen Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu benzeri geniş katılımı oluşturulacak çalışma gruplarınca da bunları belirlemek mümkündür. Bu konuda yapılması gerekenler hemen herkesçe bilinmektedir. Ayrıca bu konuda raporumuzda da anlatmaya çalıştığımız gibi bir çok uluslararası finans kuruluşlarının ve diğer kurum ve kuruluşların raporları bizlere ışık tutmaktadır. Yine ülkemizde Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonunun çalışmalarına gelene kadar değişik alanlarda bir çok çalışmalar yapılmıştır. Ancak üzümlere söylemek gerekir ki yapılan bu çalışmalara kısır çekişmeler ve pozisyon kaybetme korkusuyla yeterince önem verilmemiştir. Ancak süreç, mali yapı sürdürülemez hale geldikten sonra ve daha çok uluslararası kuruluşların dayatmaları sonucu olarak başlamıştır. Gerektiğinde “Özel İhtisas Komisyonu Raporu” gibi çok kapsamlı raporları yapabilme potansiyelimiz mevcuttur. Önemli olan yapılan çalışmaları ön yargısız olarak değerlendirmek ve şahsi menfaatlerden üstün tutmaktır. Bazı şeyleri yapmak için belki uygun ortam beklenmelidir ancak bunun bir plan dahilinde olması gerekmektedir. Nitekim Başbakanlık tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı raporda da bu hususlar ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir. Yapılması gereken yönetimin meşruiyetini artırmak yani halkı kararlara ortak edebilmektir. Bu uygulanmak istenen politikaların çeşitli çevrelerce istismarını önleyebilecek önemli bir denetim mekanizmasıdır.

Bununla beraber mali saydamlığı sağlama konusunda getirilen düzenlemelerin uygulamalarına özel önem verilmesi yanında, bütçe kapsamının cetvellere dahil etme şeklinde değil de genel yönetim kapsamının tanımının yapılarak belirlenmesi, döner sermayelere ilişkin yapılandırmanın sürüncemede bırakılmaması, bütçe hazırlama sürecinde farklı kurumlara tanınan yetkilerle oluşan parçalı yapının bütçe rakamlarının Maliye Bakanlığınca belirleneceği bir şekilde daha gerçekçi bir çerçeveye oturtulması , özellikle bütçe hazırlama sürecinin kaynak dağılımına ilişkin sürecinde ilgili toplum kesimi temsililerinin katılımını sağlama yollarının aranması (öncelikle yerel idare bütçelerinden başlamak suretiyle), mali kanunlarda kurumsal ve sektörel bazda yapılan istisnaların sınırlandırılması, özelleştirme gelirlerinin maliyetlerine ilişkin bilgilerin de hesaplanarak dokümanlara eklenmesi ve kamuoyuna açıklanması, kurumların bütçe performansının belirlenmesi açısından ilgili idarelere ilişkin olarak Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce ek raporlar düzenlenip ilgili idare ve Sayıştay’a sunulması, Kesin Hesap Kanun Tasarısının etkinliğini artırmak amacıyla, görüşülme sürecinin, bu konuda oluşturulacak ayrı bir ihtisas komisyonunca tüm raporlar birleştirilerek ve sonuç odaklı olarak incelenerek hesap verebilirliğin gereklerini de belirtmek suretiyle kamuoyuna bir raporla açıklanması , mali disiplinin kesintisiz sürdürülmesi ile mali saydamlığı geliştirmek, iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmak, uluslararası kuruluşlar ve STK’lar başta olmak üzere çeşitli çevrelerce yapılan eleştirileri değerlendirmek, önerilerde bulunmak, Sivil Toplum Kuruluşları ile istişare etmek ve önerilerini almak, yapılan faaliyetleri uygun formatlarla kamuoyuna duyurmak gibi görevleri yapmak üzere Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde bir birim oluşturulması gibi önlemler mali saydamlığın artırılması yönünde katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Başlıcaları sayılan bu çalışmaların tek başına yeterli olamayacağı düşüncesi ile genel olarak yönetim teorisinde yaşanan değişimlerden hareketle mali saydamlığı destekleyecek ve genel anlamda saydamlığı etkileyecek önemli bazı düzenlemeler de yine bu dönemde gerçekleştirilmiştir. Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonunun çalışmalarında da belirtilen ve daha sonra 2003 yılında Başbakanlık tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı rapor ile de desteklenen saydamlığı sağlamaya ilişkin diğer bazı önemli düzenlemeler ise ;

- e-Devlet çalışmaları,

- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu,
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve ilgili Yönetmelik,
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (Ombudsmanlık)
- Dernekler Kanunu, olarak sıralanabilir.

Yukarıda sayılan düzenlemelerin çok kısa bir dönem içinde gerçekleştiği düşünülürse bunların yerli yerine oturması için de makul bir zamanın geçmesini beklemek gerekir. Ancak bu sürecinde iyi değerlendirilerek bir plan dahilinde geçirilmesi gerekmektedir.

Yapılan yasal düzenlemeler ülkemizi çağdaş ülkeler seviyesine hızla yaklaştırmakla birlikte bu yasaların içselleştirilmesi ve etkin bir şekilde uygulanması da özel önem arz etmektedir. Yapılan düzenlemeleri şeklen uygulama çabaları toplamda arzu edilen başarıyı getirmeyecektir. Yeni sistemin getirdiği sonuç odaklı olmak ve performansa göre değerlendirilmek siyasi ve idari sorumluluğunda yerine getirilmesini gerektirir. Sistemin temeli olan mali saydamlık ve hesap verebilirliğin gereklerinin mutlaka yerine getirilmesi lazımdır. Bu bağlamda çağdaş bir personel rejiminin yapılan bu düzenlemeleri karşılayacak şekilde süratle gerçekleştirilmesi de bütün sistemlerin en önemli unsuru olan insan unsurunun etkin olarak kullanılabilmesi için bir zorunluluk olarak görülmektedir. Bu kapsamda yönetim yapısında gelineen yeni bakış açısına paralel olarak özellikle yöneticilerin değişime karşı bir direnç oluşturma riskinin bu süreçte sürekli bilgilendirme, performans sözleşmeleri yapma, tüm personel için etik standartların belirlenmesi, sicil raporlarının doldurulmasında performans kriterleri belirlenmesi, iş tanımları yapılması gibi ilave düzenlemelerle giderilmesi yerinde olacaktır.

Yeni sistemde yapılan en önemli düzenlemelerden birisi de daha önce esas itibarıyla Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığınca yapılan harcama öncesi kontrol uygulamalarının, yerinin, harcamayı yapan idarelerce yönetim sorumluluğu çerçevesinde ağırlıklı olarak süreç kontrolü ve harcama sonrası kontrol uygulamalarına bırakılmasıdır. Bu teorik olarak doğru bir yaklaşım olmakla birlikte herhangi bir alt yapı oluşturulmadan ve geçiş sürecine ilişkin sağlıklı bir planlama yapılmadan bu sürecin

başlatılması ve iç kontrol ve dış denetim mekanizmalarının henüz tam olarak kurulamaması sistem açısından ciddi bir denetim boşluğu doğurmaktadır. Ayrıca idarelerin bu alanda deneyimli personel açıkları da olduğu düşünülürse mevcut boşluğun vakit geçirilmeden doldurulması zorunluluk arz etmektedir. Bu konuda, idarelerin olduğu kadar merkezi uyumlaştırma olarak görev yapan birimlerinde sistemi kontrol edebilecek bir yapıya kavuşturulması, reform sürecinde özellikle eğitimlerin bu konuda uzmanlaşmış bir kadroyla sistematik ve düzenli hale getirilmesi, sistemin uyumunu koordine edebilme anlamında idarelerin mali hizmetler birimlerinin yapısının uyumlaştırma birimleri tarafından düzenli olarak raporlanması ve bu raporların ilgili idare üst yöneticisi ve Sayıştay Başkanlığı'na sunulması gibi ek önlemlerin alınması yararlı olacaktır. Yine sistemin en önemli ayağı olan denetime ilişkin fonksiyonların hazırlık aşamalarına hız verilerek bu çalışmaların süratle tamamlanması gerekmektedir. Yine günümüzde yapılan bir çok denetimin bilişim teknolojilerinin denetimini de kapsadığı gerçeğinden hareketle idari kapasitenin oluşturulmasında bu hususa önem verilmesi ve ayrıca performans denetimlerine ilişkin hususların da layıkıyla yerine getirilebilmesini sağlayabilmek açısından Sayıştay Başkanlığı'nın idari kapasitenin zaman geçirilmeden artırılması ve mevcut kadronun bu yönde geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca sistemin dış denetimini sağlayacak olan Sayıştay Kanun Tasarısının da bir an önce yasalaşarak yürürlüğe girmesi, bu bağlamda öncelikli bir konudur.

Saydamlığı sağlamaya ilişkin temel düzenlemelerden birisi Bilgi Edinme Hakkı Kanunudur. 2004 yılı Nisan ayında yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun genel gerekçesi kanunun amacını ve bir anlamda beklentileri çok güzel ortaya koymaktadır. Gerekçede, demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkının, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı ve şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynadığı belirtilerek kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetiminin kolaylaşacağı hem de devletin demokratik karakterinin güçleneceği ifade edilmektedir. Bilgi sorgulamanın başlangıcını teşkil eder. Bilgilenen toplum aynı zamanda sorgulayan toplumdur. Bu nedenle bilginin paylaşılmasının güvenceye alındığı toplumların demokratikleşme konusunda da önde olduklarını görmekteyiz. Dünya hızla gelişmekte ve bilgi bu süreçte

tabiri caizse havada uçuşmaktadır. Bilgiyi sakladığını düşünenler ancak kendilerini kandırabilmektedirler. Yalnız bu noktada en önemli sorun bilgi kirliliğidir. Bu amaçla saydamlığın sağlanması noktasında da bilgilerin belli standartlarda olması ve bunun kontrolü yani veri kalitesi için çeşitli önlemler alınmaktadır. Alınan bu önlemler çerçevesinde üretilen bilginin açık, anlaşılır, zamanında ve doğru olarak üretilmesi saydamlık açısından bir değer ifade etmektedir. Aksi takdirde bilgi çok farklı yönlendirmeler için de kullanılabilir. Bu nedenle uluslararası kuruluşlar bu hususa özel önem vermekte ve çeşitli kredi derecelendirme kuruluşları da yatırım ortamının belirlenmesinde bunu dikkate almaktadırlar. Ayrıca bu durum finansmanın maliyetini de etkilemektedir.

Sistemin saydamlığı ve hesap verebilirliği bağlamında esaslı önlemlerden birisi de etik standartların kamu yönetiminde uygulanması gereğidir. Kamu yönetiminin bütün olarak başarılı olabilmesi için asgari yasal standartlar tam olarak yeterli olmamaktadır. Kanunlara uyulmuş olması veya somut bir delil bulunamaması her zaman iyi bir uygulama yapıldığını göstermeyebilir. Bu nedenle bir çok gelişmiş ülke etik davranış kuralları konusunda özel önlemler alma gayretindedirler. Ülkemizde de bu doğrultuda 2004 yılı Mayıs ayında bir Kanun çıkarılmış (5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”), daha sonra bu doğrultuda bir Kurul oluşturulmuş ve uygulama Yönetmeliği çıkarılmıştır. Çıkarılan Yönetmelikle kurum ve kuruluşlarda etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, uygulamaları düzenlemek ve yönlendirmek maksadıyla üst yöneticinin onayıyla en az üç kişilik bir komisyon kurulacağı ifade edilerek, etik ilkelerin sicil raporlarının doldurulmasında, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuatta ve temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitimlerde dikkate alınması gerektiği belirtilerek kapsamındaki her kamu görevlisinin Yönetmelik ekinde yer alan “Etik Sözleşme” belgesini imzalamalarının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Aradan yaklaşık üç yıl geçmesine rağmen kurum ve kuruluşlarda ne tür uygulamalar yapıldığının, personelin davranışlarında nasıl bir değişim olduğunun ve her şeyden önce vatandaşların kamu hizmetlerinde etik davranış ilkeleri konusunda ne düşündüğünün sorgulanması yararlı olacaktır. Etik davranış ilkelerinin yaşama geçirilmesi yazılı kurallarla sağlanamamaktadır. Eğer öyle olsaydı yasal standartlar bu konuda yeterli olurdu ve ayrıca bu yönde bir çaba olmazdı. Etik kültürün yerleşmesi yasal alt yapı yanında ciddi

bir eğitimi ve uygulamayı da beraberinde gerektirmektedir. Etik davranış ilkelerinin interaktif yöntemler de kullanılmak suretiyle çalışanlara kazandırılması ve etik davranışların ödüllendirilmesine yönelik uygulamaların geliştirilmesi, kamuya verilen hizmetlerden şematize edilebilenlerin süreç akışlarının belirlenerek tüm kamuoyuna çeşitli araçlarla duyurulması ve buna aykırı uygulamaların oluşturulacak birimlerce kontrol edilmesi, sivil toplum örgütlerinin sürece katılımının sağlanması gibi uygulamalar sonuç olarak bir kurumsal ahlak oluşturulması, saydamlığın sağlanmasında ve kamuoyuna güven verme konusunda yararlı olacaktır.

Saydamlığı sağlama yönünde yapılan ve belki etik kanunundaki hususları kısmen tamamlayacak düzenlemelerden birisi de Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunudur. Zira anılan Kanunun amacının idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikayetlerin; “adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” olduğu belirtilmektedir. Yani bir anlamda “halkın avukatı” olarak adlandırılan kamu denetçisinin yasal mevzuata uyum yanında idarenin işlemlerinin etik değerlere uygunluğunun da sorgulanacağı ve bu anlamda önerilerde bulunulacağı belirtilmektedir. Seçilecek kamu denetçisinin niteliği ve toplum önündeki saygınlığı ile birlikte medyayı kullanma başarısı ve bu sayede sivil toplumu harekete geçirebilme yeteneği gibi unsurlar bu kurumun başarısını belirleyecektir. Ancak seçilecek kişinin toplum ve çeşitli çevreler tarafından siyasallaştırılması eğilimleri sistem açısından risk olarak görülmektedir. Bu nedenle seçilen kamu denetçisinin ortak bir uzlaşısı ile belirlenmesi ve sistem açısından herkesçe sahip çıkılması bu tip mahzurların giderilmesi anlamında yararlı olacaktır.

Saydamlığı sağlama yönünde yapılacak belki de en önemli çalışma sivil toplumun katılımının sağlanarak kamuoyu denetiminin sağlanmasıdır. Avrupa Birliği başta olmak üzere bir çok gelişmiş ülke ve uluslararası kuruluş sivil toplumun katılımını artırmanın yollarını aramaktadırlar. Bunun en temel nedenleri olarak devletin küçültülmesi ve yönetim eksenli politikaların öne çıkması ile özellikle Avrupa Birliğine üye ülkelerde yapılanma sürecinde yaşanan demokrasi açığıdır.

Bilgi toplumuna dönüşmüş insan grupları artık bir çok şeyi daha fazla sorgulamakta ve yönetimlere olan güven hızla azalmaktadır. Bunu gözlemleyen ülkeler

demokrasinin geliştirilmesi ve kamuoyunun güveninin sağlanması noktasında vatandaşların yönetime katılmaları gerektiği, bunun yönetimin uygulayacağı politikaları kolaylaştıracağı, sosyal ve ekonomik maliyetleri azaltacağı ve her şeyden önce toplumsal barışa katkıda bulunacağı görüşünü hayata geçirme çabası içine girmişlerdir. Gerçekten toplumsal aktörler belirlenirken devlet ve özel sektör kavramları sistemin doğal unsurları olarak görülmektedir. Bunların dışında kalan alan ise her iki aktörde yön veren vatandaş topluluklarıdır. Bu toplulukların organize bir şekilde vücut buldukları yer de Sivil Toplum Kuruluşlarıdır. Sivil Toplum Kuruluşları her şeyden önce gönüllü topluluklardır ve bu nedenle belirli amaçların uygulamaya konabilmesi bağlamında diğer aktörlere nazaran daha hızlı hareket edebilirler. Yine gruba katılmak için o amaç için çalışmak dışında her hangi bir kısıtlayıcı faktör bulunmamaktadır. Bu nedenle toplumsal faydanın fazla olduğu ve bunun kamuoyuna iyi anlatıldığı durumlarda sivil toplum örgütleri hızla etkin bir yapıya dönüşebilmektedirler. Toplumların tarihsel sürecine bakıldığında zaman bazen hiçbir politikanın sivil bir inisiyatif kadar güçlü olmadığı gözlenmektedir. Toplumsal barışı ve refahı sağlamada önemli görevler üstlenen ve katılımcı demokrasi açısından yeni ve eşit bir paydaş olarak tanımlanan sivil toplum artık dünyanın hemen hiçbir ülkesinde yadsınamaz bir çekim merkezi haline gelmiştir.

Sivil toplumun gelişmesi esas itibarıyla katılımcı demokrasiyi veya daha kavramsallaştırılmış anlamıyla iyi yönetimi sağlamada önemli bir faktör olmakla birlikte gelişme dinamikleri açısından baktığımızda da beslenme unsurlarını yaratmaya çalıştığı sonuçtan aldığını görmekteyiz. Yani bir anlamda sivil toplumun varolma kaynağını yine kendisinden aldığını söylemek mümkündür.

Sivil toplum örgütleri gönüllü kuruluşlar, hükümet-dışı kuruluşlar, üçüncü sektör gibi kavramlarla ifade edilmekle birlikte hepsinin ortak özelliği gönüllü olmaları ve belli bir amaç etrafında toplanmalarıdır. Etkin çalışan Sivil Toplum Kuruluşlarının bugün uluslararası boyutlarda önemli faaliyetlerde bulunduklarını ve bir güç odağı olduklarını söyleyebiliriz. Ulusal olarak çözülemeyen bazı sorunların çözümünde bu kuruluşlar etkin bir rol oynayabilmektedirler. Ayrıca farklı kültürlerin bu sayede birbirlerini tanımaları ve uzlaşma kültürünün edinilmesinde de önemli bir rol oynamaktadırlar.

Sivil toplumun geliştirilmesi ve katılımının sağlanması ile etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulması konusunda ülkemizde de son dönemlerde yoğun bir çaba olduğunu izlemekteyiz. Devletin Sivil Toplum Kuruluşlarına daha sıcak baktığı ve yasal anlamda da somut adımlar attığını görmekteyiz. Dernekler Kanununa ilişkin düzenleme, vakıflara ilişkin TBMM’de bekleyen Kanun Tasarısı, Ekonomik ve Sosyal Konseyin oluşturulması, 5018 sayılı Kanunla kamuya yararlı sivil toplum örgütlerine kaynak aktarılabilmesine ilişkin düzenleme ve plan ve programlar ile hükümetin önceliklerine ilişkin tüm düzenlemelerde sivil toplumla işbirliği dile getirilmektedir. Ayrıca SKİP Projesi başta olmak üzere ülkemizde yapılan çok sayıda sempozyum, toplantı gibi etkinliklerle de bu arayışlar devam etmektedir.

Son dönemde bilişim teknolojilerinin de yardımıyla gönüllü kuruluşların sayısı hızla artmakta olup bu süreçte uluslararası kuruluşların temsilciliği şeklinde veya dolaylı desteklerinin de bu sürece olumlu anlamda katkısı olduğunu söylemek mümkündür. Bilginin sınır tanımadan bütün dünyayı sürekli dolaşması yeni düşüncelerin doğmasına, yeni kavramların ortaya çıkmasına ve devlet açısından ciddi dönüşümlerin ve yeni bakış açılarının oluşmasına neden olmuştur. Sivil toplumla işbirliği esas itibarıyla hizmet sunumuna ortak olma ve politikaya katılma şeklindedir. Günümüzde artık sivil toplumu karşısına alarak yönetmeye çalışmak, ekonomik ve sosyal maliyetleri artıracak gibi sürdürülebilir nitelikte de görülmemektedir. Ayrıca günümüzde yönetimin oldukça karmaşık bir yapıya büründüğünü düşündüğümüzde mevcut yönetim sorumluluğunun ilgili tüm aktörlerce paylaşılması ekonomik, sosyal, politik vb. tüm maliyetleri düşürecek ve geniş anlamda “ kaynaklar daha etkili, ekonomik ve verimli” kullanılabilir olacaktır.

Kamuda kaynakların etkin, etkili, ekonomik ve verimli kullanımının denetimi büyük ölçüde teorik temellere oturtulmuş yasal prosedürlerle yürütülmektedir. Ancak günümüzde devlet yönetiminin bir çok etken tarafından olumlu veya olumsuz olarak etkilenmesi karşılaşılabilecek riskler konusunda yönetimleri uygulamaya çalıştıkları resmi denetim mekanizmalarını geliştirme konusunda sürekli yeni arayışlara itmektedir. Bu bağlamda mevcut denetim mekanizmalarının dışında kamuoyunun denetiminin sağlanması da etkili ve çok daha az maliyetli bir yol olarak görülmektedir. Kamuoyu denetiminin sağlanmasının nihai sonucu ciddi bir hesap verebilirliktir. Ayrıca bu

denetim kamuyu uygulayacağı politikalar konusunda da yönlendirici bir nitelik taşımaktadır.

Kamuoyu denetiminin sağlanması her şeyden önce kamuoyunun örgütlenmiş yapılarının yani Sivil Toplum Kuruluşlarının yönetime katılmasını, yani “aktif vatandaşlığı” gerektirir. Sivil toplumun yönetime katılması ise öncelikle bunların temsilcilerinin varlığını gerektirir yani Sivil Toplum Kuruluşlarını. Hemen her toplumda belli sayıda ve şekilde bu örgütleri görmek mümkün olmakla birlikte bunların etkin olabilmesi ve kendilerinden beklenen rolü üstlenebilmeleri ancak belli bir gelişme kapasitesine ulaşmalarına bağlıdır. Bu nedenle her şeyden önce bu örgütlerin iyi tanınması ve gelişmelerini sağlama yönünde mevcut sorunların giderilmesi gerekmektedir. İlgili bölümlerde ayrıntılı olarak belirtilen örgütlenmeye ilişkin sorunların giderilmesinden sonra yönetimin bu kuruluşlara eşit bir paydaş olarak bakması yani bakış açısını bir üstünlük temeline oturtmaması gerekmektedir. Önceki bölümlerde de sıkça bahsedildiği üzere aslında sistem bir bütündür ve bunu parça parça değil de bir bütün halinde ele almak gerekir. STK’ların etkin bir şekilde görev yapabilmeleri ve bu bağlamda kamuoyu denetiminin sağlanabilmesi öncelikle STK’ları iyi tanımak ve onların sorunlarına duyarlı olmak gerekmektedir. Sivil toplum örgütlerinin katılımını sağlama noktasında belki de öncelikle bizlerin kamu görevlisi olarak bu örgütlere ne kadar katıldığımızı sorgulamak gerekir. Sivil toplum örgütlenmesine inanmadan onların katılımını sağlamak ne kadar gerçekçi olacaktır. Ancak yine de söylemek gerekir ki ülkemizde bu yönde büyük bir çaba gösterilmektedir. Yasal anlamda yapılan düzenlemelerin yakın bir gelecekte etkilerinin görüleceği düşünülmekle birlikte bu düzenlemelerin belirlenen ihtiyaçlar karşısında sürekli değerlendirilmesi gerekmektedir. Yine yapılan düzenlemelerin uygulama alanlarının belirlenerek bir anlamda pilot çalışmaların/ projelerin hayata geçirilmesi eksikliklerin test edilmesi anlamında yararlı olacaktır. İdarelerin stratejik planlarının hepsinde paydaş olarak görülen vatandaşların/STK’ların somut olarak belirlenmesi idarenin kamuoyunu ilgilendiren düzenlemelerinde temsilcilerinin bulunması, teşkilat yapılarında bu birimlerle irtibata geçecek ve bu işbirliğinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapacak birimlerin oluşturulması ve paydaş STK’ların uzmanlık kapasitelerinin artırılması noktasında çeşitli şekillerde desteklenmeleri yararlı olacaktır.

Mali saydamlığın sağlanması ve etkin bir kamuoyu denetiminin sağlanması konusunda yapılan bir çok çalışma bizlere ışık tutmaktadır. Sorunlar aslında, giderek küreselleşen ve ortak paydaları çoğalan toplumlar için benzer nitelikler göstermektedir. Bu sorunları ve belirlenen çözüm yollarını her ülke veya topluluk belli oranda revize ederek kendi yapısına uydurabilmektedir. Kendi konularında uzmanlaşmış ve farklı kesimlerden insanlar, bilgiye dayalı örnek çalışma grupları oluşturabilmektedirler. Bu alışma gruplarının ürettiği raporlar sorunların çözümünde son derece faydalı olabilmektedir. Yine bilgi teknolojileri sayesinde kıyaslama yapacak ve bilgi edinilebilecek pek çok kaynağa ulaşmak mümkündür. Ancak bütün bunların gerçekten bir sonuca ulaşabilmesi için niyet unsuru yani insan unsuru ne çıkmaktadır. Mali saydamlığın ve kamuoyu denetiminin en temel sonucu kaynakların etkili, etkin, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere hesap verme sorumluluğunun sağlanabilmesidir. Hesap verebilmek için de temel mekanizmaların açıklık üzerine kurulması gerekir. Açıklık yani saydamlık kendine güvenen ve ortak akla inanan insanların sistemidir.

KAYNAKÇA

AKINTÜRK Prof Dr.Turgut, *Medeni Hukuk*, Beta Yayınları, İstanbul, Ekim/2005

AKTAN Prof.Dr.Coşkun Can , *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Eylül/2003, Konya

AKTAN Prof.Dr.Coşkun Can, **ÇOBAN** Hilmi, *Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri*, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (Editör:Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Ankara/2006

AKTAN Hasan Basri, *Türk Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık*, Vergi Dünyası, Sayı:298, Haziran/2006

ARCAGÖK M.Sait, **ERÜZ** Ertan, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi*, Eylül 2006, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayını

ARCAGÖK M.Sait, *İç Kontrol* , KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME, Editör:Coşkun Can AKTAN, Seçkin Yayınevi, Ankara/2006

ARSLAN Murat , *Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*,KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (Editör:Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Ankara/2006

ATİYAS İzak, **SAYIN** Şerif, *Devletin Mali ve Performans Saydamlığı*. TESEV

AVCI Mehmet Alpertunga, *Türkiye’de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi*, Uludağ Üniv.S.B.E.Maliye A.B.D. Yüksek Lisans Tezi, Bursa/2005

AYMAN GÜLER Prof.Dr Birgül, *Kamu Yönetimi Reformu:Toplumsal Eşitsizlik ve Yönetim*, Nisan-2004/Ankara

BULLAIN Nilda (Hazırlayan), *Türkiye’de STK’lar ve Kamu Sektörü Arasında İşbirliğine İlişkin Yasal Çerçevenin Değerlendirilmesi Raporu*, Bu Rapor, Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı(TÜSEV)’ndan alınan önemli bilgi ve destekle, Avrupa Kar Amacı Gütmeyen Hukuk Merkezi (ECNL) tarafından hazırlanmıştır. Mart/2006

CANSIZ Harun, *Kamusal Mal İşlemlerde Saydamlık ve Türkiye’de Saydamlık Gereği*, Afyon Kocatepe Üniv.İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi Sayı:6, 2000

CANSIZ Harun, *Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık*, Celal Bayar Üniv.Sosyal Bilimler Enst.Maliye A.B.D.Doktora Tezi, Manisa/2002, s.15, KOPITS ve CRAIG’in Transparency in Government Operations isimli çalışmasına atfen.

CANSIZ Harun, *Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık*, Celal Bayar Üniv.Sosyal Bilimler Enst.Maliye A.B.D.Doktora Tezi, Manisa/2002

CURA Serkan, *Türkiye’de Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması*, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME, Editör:Coşkun Can AKTAN, Seçkin Yayınları, Ankara/2006

ÇEPEL Zuhale Ünalp, *AB Sivil Toplum Diyalogu ve Türkiye:Demokratikleşme Bağlamında Sorunlar ve Beklentiler*, The Journal of Turkish Weekly’de yayınlanan makale.

ÇEPNİ Doç.Dr. Elif, *Ekonomik Göstergeler ve İstatistikler Rehberi*, Seçkin Yayınevi, Ankara/2005

DİNÇER Prof.Dr. Ömer, **YILMAZ** Dr.Cevdet , “*Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*” adlı rapor, Ankara, Ekim/2003

DOĞMUŞ Didem , *SKİP Projesi*, Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni, Nisan 2007, Sayı:3

DUMAN Ömer, *Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Mali İstatistikler*, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:35, Ocak-Mart/2007

EMİL M.Ferhat, **YILMAZ** H.Hakan, *Mali Saydamlık İzleme Raporu*, Şubat/2004, TESEV

EMİL M.Ferhat, **YILMAZ** H.Hakan, *Mali Saydamlık İzleme Raporu IV*, Temmuz 2006, TEPAV

ERDOĞAN İtibar, *Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, ANKARA, Nisan/2005

ERÜZ, Ertan, *5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme*, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (Editör:Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Ankara/2006

GÖKTAŞ Abdülkadir, *Güneydoğu Asya Krizinin Maliye ve Para Politikaları Açısından Sonuçları*, Maliye Dergisi, Ocak-Nisan 2000, Sayı:133

GÖZÜBÜYÜK Prof Dr. A.Şeref, *T.C.1982 Anayasası*, Turhan Kitabevi, Ankara/2004

GÜL Hüseyin, **SARISOY** Alper, *AB ve Sivil Toplum Kuruluşları*, The Journal of Turkish Weekly’de yayınlanan makale.

GÜLTEKİN Bilgehan, *AB Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Stratejik Açısından Değerlendirilmesi*, Sivil Toplum Dergisi, Ekim-Aralık/2006

GÜRAN Nevzat, **AKTÜRK** İsmail, *Uluslararası İktisadi Kuruluşlar*, Isparta 1999

GÜZELSARI Selime, Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, Ank.Üniv.S.B.F.Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, No:66, Mart/2004

HAMEED Farhan, *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper, WP/05/225, December/2005

HÜRCAN Yasemin, **KIZILTAŞ** Emine, **YILMAZ** H.Hakan, *Kamu Maliyesinde Saydamlık, Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde-IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde bir değerlendirme*, TESEV, 2000

KARAKAŞ Prof.Dr.Eser, *Dünyada Kamu Mali Yönetimi ve Şeffaflık*, 15.Maliye Sempozyumu, Antalya/2000

KELEŞ Hayrullah, *Devletin Yapısını ve Faaliyet Sonuçlarını Bilme Hakkı*, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:27, Ocak-Mart/2005

KERİMOĞLU Baki, *Genel Yönetim Mali İstatistiklerinin Hazırlanması ve Kamuoyu İle Paylaşılması*, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:34, Ekim-Aralık/2006

KESTANE Doğan, *Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)*, Maliye Dergisi, Temmuz-Aralık/2006, Sayı:151

KEYMAN Prof.Dr.E.Fuat, *Avrupa'da ve Türkiye'de Sivil Toplum* isimli The Journal of Turkish Weekly'de yayınlanan makale.

KIZILKAYA Eyüp, *Yeni Devlet Muhasebesi Sistemi*, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:35, Ocak-Mart/2007

KIZILTAŞ Emine, *IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları, Bu Standartların Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler*, Maliye Bakanlığı BÜMKO Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara/2001

KULAKSIZ Haydar, *Genel Yönetimin Mali Riskleri ve Risk Yönetiminde Mali Saydamlığın Önemi*, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:29, Temmuz-Eylül/2005

KUZEY Pelin, *Şeffaflık ve İyi Yönetişim, İYİ YÖNETİŞİMİN TEMEL UNSURLARI*, Maliye Bak.Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Nisan/2003

MUTLUER M.Kamil, **ÖNER** Erdoğan, **KESİK** Ahmet, *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2 Baskı, İstanbul, Kasım/2006

ORMANOĞLU Burhan, *Türkiye'nin Avrupa Birliği Programı'nda Mali Kontrol ve Bütçesel Hükümler*, Mali Kılavuz Dergisi, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ekim-Aralık/2005-Ankara,Sayı:30

ÖZAY Prof.Dr. İl Han, *İdari Usul Yasası*, Güncel Hukuk, Nisan/2004, Sayı:4

ÖZDEMİR Umut Evin (Çeviren), *Kamuoyu Güveninin Tesisi:OECD Ülkelerinde Alınan Etik Önlemler (Ethics Measures)*, Maliye Bakanlığı sorumluluğunda yapılan çeviri, OECD/2000

ÖZKARAMETE COŞKUN Nazende, *AB Üyelik Sürecinde Mali Şeffaflık*, KAMUDA İYİ YÖNETİŞİM TEBLİĞ METİNLERİ, 2004 Türkiye İktisat Kongresi,DPT

POLAT Necip, *Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim*, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (Editör:Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Ankara/2006

SAMSUN Nihal (Çeviren), *Uluslararası Mali Standartlar*, Maliye Bak.Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, , Ankara/2002

SAMSUN Nihal, *Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim*, İYİ YÖNETİŞİMİN TEMEL UNSURLARI ,Maliye Bak.Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Nisan/2003

SARAÇ Osman, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi*, Maliye Dergisi, Ocak-Nisan/2005-Ankara,Sayı:148

SAYIN Şerif, *Devletin Şeffaflığı İçin Saydamlık Koalisyonu*, Görüş Dergisi, Eylül/1999

SEVİNÇ Fikret, *Muhasebat Genel Müdürlüğünde Son 9 Ayda Atılan Adımlar*, TESEV/2000

SEYİDOĞLU Prof.Dr. Halil, *Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri Açıklamalı Sözlük*, İstanbul 1999

ŞAHİN Hayati, “*Vakıf ve Derneklerin Vergi Karşısındaki Durumu*” adlı Rapor, Mart/2006

ŞAHİN Ramazan, *Ombudsman Ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği*, Türk İdare Dergisi, Sayı:444

ŞALCI Filiz, “*Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık ve Türkiye Örneği*” adlı Yüksek Lisans Tezinden alınarak Gazi Üniv.Sosyal Bilimler Araştırmaları E-Dergisi’nde yayınlanan makale. Yıl:2005 Sayı:3

TEK Zuhale (Çeviren), *OECD Puma ISBO (2000) 6 sayılı dokümanı*, Bütçe Dünyası Dergisi, Ağustos 2000, Yıl:1, Sayı:A

TEKELİ İlhan, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara/2003

TOKER Murat, *Mali Saydamlık ve Türkiye*, Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2002

TOSUN Ertan, *Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı*, Bütçe Dünyası Dergisi, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği yayını. Sayı:19, Yaz/2004

TOSUN Ertan, *Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Alt Yapısı Olan Mali Yapıya İlişkin Bir Değerlendirme*, KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME, Editör:Coşkun Can AKTAN, Seçkin Yayınevi, Ankara/2006

TOSUN Hikmet, **CEBECİ** A.Uğur, *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Muhasebat Kontrolörleri Derneği yayını, Ankara/2006

TUNÇAY Mete, *Sivil Toplum Kuruluşları İle İlgili Kavramlar*, Sivil Toplum Dergisi, Ocak-Şubat-Mart/2003

YAŞAMIŞ Doç.Dr. Firuz Demir, *Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı*, Türk İdare Dergisi Yıl:2004 Sayı:444

YILDIRIM Prof Dr. İbrahim, *Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, Seçkin Yayıncılık, Ankara/2004

YILDIRIM Prof Dr. İbrahim Paul STREETEN “*Nongovernmental Organizations and Development*”, Annals of the American Academy of Political and Social Science adlı eserine atfen.

YILMAZCAN Prof.Dr.Dilek, Marmara Üniv.İ.İ.B.F., *Türkiye’de Mali Saydamlık*, TSHD’ye ait internet sitesinden alınmıştır.

YÜKSEL Yrd.Doç.Dr. Cüneyt, *Devlette Etikten Etik Devlete:Kamu Yönetiminde Etik*, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:2, Kasım/2005

YÜKSEL ACI Esra, *Kalkınma Sürecinin Yeni Aktörleri-Sivil Toplum Kuruluşları*, Günizi Yayıncılık, İstanbul, Ekim/2005

YARARLANILAN DİĞER KAYNAKLAR

Türk Medeni Kanunu, md.101-117

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi

Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Bölüm:6, Kasım-2002/Ankara

İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bak.Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Nisan/2003

2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu (Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan gayri resmi çeviri.)

SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara/2000

Uluslararası Mali Standartlar, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara 2002

DOKUZUNCU KALKINMA PLANI, Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara/2006, <http://plan9.dpt.gov.tr>

Dokuzuncu Kalkınma Planı

Mali Saydamlık İzleme Raporu TESEV/2004

Mali Saydamlık İzleme Raporu TEPAV/2005

Avrupa Toplulukları Komisyonu, Komisyondan Konseye, Avrupa Parlamentosuna, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine Bildirim, AB ve Aday Ülkeler Arasında Sivil Toplum Diyaloğu, DPT tarafından yapılan çevirisi, Eylül/2005, Ankara

“Avrupa Birliği ile İlişkilerde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü” isimli Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Kapsamında Hazırlanan Rapor.

“Vakıflar Mevzuatının Bazı Maddelerine İlişkin Karşılaştırmalı Rapor” TÜSEV-Haziran/2004

STK-Kamu İşbirliği Yuvarlak Masa Toplantısı, 15.Temmuz.2005, TÜSEV Merkezi

Güncel Türkçe Sözlük, T.D.K. Yayını

İNTERNET SİTELERİ

http://www.saydamlik.org/kibris_dilek.html

www.muhasibat.gov.tr

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>

www.hazine.gov.tr

http://www.hazine.gov.tr/imf_sss.htm

<http://www.abgs.gov.tr/indextr.html>

<http://www.hazine.gov.tr/karar.pdf>

www.basbakanlik.gov.tr

<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0893.pdf><http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0632.pdf>

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm>,

http://www.tuik.gov.tr/rip/rip_programi.pdf

<http://www.bumko.gov.tr/proje/ABS/absgiris.htm>

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06126.pdf>

<http://www.transparency.org>

<http://www.bmder.org.tr/Uluslararasıorgutler.htm>

<http://www.saydamlik.org>

www.tdk.org.tr

<http://www.tobb.org.tr/abm/raporlaryayinlar/AB%20ile%20iliskilerde%20STK%27lari%20rolu%20calisma%20Grubu%20Raporu.doc>

www.dpt.gov.tr.

www.tusev.org

www.tusiad.org.tr

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt10.pdf>

http://www.dernekler.gov.tr/_Dernekler/Web/Gozlem2.aspx?sayfaNo=74

<http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/sunum/KonferansPEB.pdf>

www.tesev.org.tr

www.tepav.org.tr