

MALİ SAYDAMLIK MEVZUUNA GENEL BİR BAKIŞ

Yaşar MATUR (*)

1 - GİRİŞ

Türkiye iktisadi, siyasi ve sosyal yapıları ile batılılaşmaya 19. yüzyılda başlamıştır. Birinci dünya savaşı ve milli mücadele sonrasında Türkiye Cumhuriyeti kurulmuş ve yeni laik yapı için model olarak Batı Avrupa benimsenmiştir. Türkiye o tarihten bugüne kadar Batı ile yakın ittifaklar kurmuştur. Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile ilişkileri, 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile başlamıştır. O günden bugüne AB müktesebatına uyum çalışmaları devam etmektedir. Mali saydamlık kavramına gelince, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ve Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı içinde yerini almıştır.

2- DEĞERLENDİRME

Modern kamu maliye yaklaşımı ile beraber, devletin rolünün ve fonksiyonlarının yeniden şe-

killendirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında en önemli görülen aşamalarından biri kamu mali yönetiminde yapılacak olan yeniliklerdir. Bu amaçla 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun 01.01.2006 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırmıştır. Bu kanunla getirilen yeniliklerden biri de **mali saydamlık** kavramıdır.

Bir tanım yapmak gerekirse **mali saydamlık**, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır.¹ 5018 sayılı kanunumuzda mali saydamlık, bu tanımdaki unsurları kapsayıcı mahiyettedir. 1050 sayılı kanunda yer bulamayan söz konusu ilke yeni kanunda kamu mali yönetimimiz için, **kuralcı ve bürokratik içe dönüklükten saydam ve hesap verilebilir bir yapıya geçilmesi yönünde** atılan ciddi bir adım olmuştur.

(*) Vergi Denetmen Yardımcısı

¹ Manual on Fiscal Transparency, Introduction, 1999,S.1.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun genel gerekçesinde; bu Kanun ile bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması hedeflenmiştir. Ayrıca **mali yönetimde şeffaflığın sağlanması**, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki - sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır.

Mali saydamlık kavramı kanunda hemen yedinci maddede, kamu kaynağının kullanılması başlığı altında yer almış ve **her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir** ifadesi ile kanuni bir zorunluluk getirilmiştir. Bu husus söz konusu maddenin devamında, “ 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.” şeklinde ifade edilmiştir.

Ayrıca kanunun dokuzuncu maddesinde yukarıdaki madde ile uyumlu olarak, **mali saydamlığın bir gereği** olarak idarelere stratejik plan hazırlama göreviyle beraber, kamu idarelerinin yıllık performans ve faaliyet sonuçlarının raporlanması mecburiyet haline getirilmiştir.

Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) sisteminin benimsenmesi ile de mali saydamlık ilkesini tamamlayan bir süreç geliştirilmiştir. Zira bu sistemle kamu idarelerinin gerçekleştirecekleri amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi oluşturulmuştur. Bütün bunlarla kamu idarelerinin **yol haritalarını** çizmeleri istenmiştir. Bu yolda hangi kaynakları kullanacakları belirtilecek ve bu kaynakları **etkili ve verimli** kullanıp kullanmadıkları bu sürecin sonunda hazırlayacakları raporların değerlendirilmesiyle ortaya çıkacaktır. Bu yolla kamuoyuna ciddi bir bilgi akışı sağlanmakta ve mali saydamlığın amacına ulaşmasında mesafe katedilmiş olmaktadır.

Böylece, 5018 sayılı kanunda belirtilen sorumluların durumları değerlendirme konusu olabilecektir. Ayrıca internet ortamında herkes tarafından ulaşılabilen stratejik plan ve faaliyet raporları sayesinde isteyenler veya sosyal gruplar tarafından ekonomik, siyasi ve sosyal değerlendirmeler yapılacaktır. **Kamu idareleri bütçelerinin nasıl değerlendirildiğinin**, mali saydamlık ilkesi gereği kamuoyu ile paylaşılması son derece önemlidir. Bu paylaşım kanunun dokuzuncu maddesiyle şu şekilde gerçekleşecektir;

- Stratejik plan ile uzun ve orta vadeli plan belirlenir.
- Performans programı ile bir yıllık uygulamada yıllık hedefler gösterilir.

• Faaliyet raporu ile bir yıllık hedeflere ve göstergelere ilişkin uygulama sonuçları elde edilir.

5018 sayılı Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50.000'in üzerindeki bütün belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulmuştur. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir. Kamu mali yönetiminin gelişiminde mali saydamlık ilkesi, mahalli idarelerin kendi kanunlarında da açık ve belirleyici ifadelerle yerini bulmuştur.

Bu yeni yönetim anlayışında mali saydamlık ve hesap verilebilirlik, sistemin işleyişi açısından önemli bir yer işgal etmektedir. Mali saydamlık kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığının bilinmesini sağlar. İktidarın faaliyetlerinin, maliye politikasının, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olması mali saydamlığın gereklerindendir. Pek çok krizler görmüş ülkemizde özellikle 2001 krizinin temel sebeplerinden biri, küreselleşme ve sermaye piyasalarının liberalleşmesi ile birlikte ekonomimizin bu gelişmeler karşısında **yeterli saydamlığa sahip olmamasıdır**. Bu yüzden zamanında önlem alınamamıştır. Böylece makro ekonomik istikrarın sağlanmasında, devletin faaliyetlerinin tüm unsurları ile bilinmesinin önemi bir kez daha ortaya çıkmıştır. Bu bilgilere ulaşabilmenin şartı ise mali saydamlığın sağlanmasıdır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 11. maddesi, mali saydamlığın sağlanması amacıyla bakanlara her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirme görevini yüklemiştir. Üst yöneticiler de ayrıca sorumlu tutulmuştur. Diğer taraftan kamu idarelerince

idari 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.

Bir diğer husus genel idareye dahil kamu idareleri, bütçelerini artık son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerini bütçe kanunun ekinde vermektedir. Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında kanunun 13/e bendinde bütçe ilkeleri arasında mali saydamlık açıkça sayılmıştır.

Ayrıca; hükümetin vergi harcamalarının bir rapor olarak bütçe dokümanlarına eklenmesi mali saydamlığın temel gereği olarak nitelendirilmiştir. Vergi harcamalarını başlıklar halinde sayacak olursak bunlar; istisnalar, indirimler, mahsuplar, indirimli oran uygulaması ve vergi ertelemeleri olarak belirtilebilir. Bu husus ayrıca incelenip değerlendirilmesi gereken bir konudur.

3- SONUÇ

Mali hususların kapalı kapılar ardında kalmasında, yapılan iş ve eylemlerin açıkça ortaya konmasında asıl gaye, **kamu kaynağının temiz ve doğru bir şekilde kamu hizmetine dönüşmesidir**. Mali saydamlık bu amaca hizmet etmelidir. Mali saydamlık ilkesine dayanan iktidarlar, güven bunalımına düşmeyip ülkemize duyulan güveni artıracaklardır. Mali saydamlığın hesap verilebilirliği sağlaması sayesinde yolsuzluklar biraz daha azaltılıp kamu kaynakları daha verimli kullanılır hale gelecektir. Yolsuzluklardan kendisini, vatandaşını kurtarmış istikrarlı ülkeler hem kendisine hem de müteşebbisine daha **ucuz maliyetli finansman temini** noktasında son derece fayda sağlayacaktır. Bu durum ekonominin büyüme potansiyeline katkı sağlayacaktır. Ayrıca mali

saydamlık, bir yönetimin orta vadeli mali politikalarının başarılı bir şekilde gerçekleştirmesinde önemli rol oynayacaktır.

Bunun aksine saydam olmayan mali yönetim, ekonomik istikrarsızlığın yanı sıra politik ve mali istikrarsızlığa yol açabilir. Verimliliği azaltır ve eşitsizliği artırır. Kısaca, mali saydamlık iyi bir yönetim imajı yaratır. İyi bir mali yönetim imajı da hükümet faaliyetlerinin etkinliğini artırır ve güçlü bir kamu mali sisteminin oluşmasına katkıda bulunur. Yolsuzluğun siyasi, iktisadi ve sosyal maliyetinin büyüklüğü sebebiyle yolsuzlukla mücadelede kamu mali yönetiminin saydamlığına daha fazla önem vermek gerekmektedir.

Mali saydamlığı sağlamada alınacak daha çok mesafe olmasına rağmen, bazı uygulamalar bu mesafeyi daha da uzatabilmektedir. Mesela, meclisten geçen kanunların tam olarak uygulanamaması, mali disiplini sağlamak için çıkartılan yasaların yürürlük tarihlerinin geciktirilmesi, mali saydamlığa ters “Torba Yasa” çıkarılması gibi uygulamaların terk edilmesi mali saydamlığa önemli katkıda bulunacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

1- 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

2- Ahmet ARSLAN, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler

3- www.abgs.gov.tr

4- Prof. Dr. Dilek Yılmazcan, Türkiye’de Mali Saydamlık

5- Mali Saydamlık İzleme Endeksi 3