

# MALİ SAYDAMLIK İLE İLGİLİ ULUSLARARASI PARA FONU STANDARTLARIN VE KODLARIN GÖZLEMLENMESİNE İLİŞKİN TÜRKİYE RAPORU\*

Yazan: Uluslararası Para Fonu Mali İşler  
Departmanı

Çev. Ufuk GENCEL\*

## II. Giriş<sup>1</sup>

1. Bu rapor, Türkiye'deki mali saydamlık uygulamalarının değerlendirmesini sunmaktadır. Değerlendirmenin iki kısmı vardır. İlk bölüm; otoritelerin IMF mali anketine verdiği cevaplar ve ek bilgiler temeline dayanarak IMF görevlileri tarafından hazırlanan IMF standartlarının "Mali Saydamlık Kuralları-Prensipinin Beyanı" ile bağlantılı olarak uygulamaların tanımlanmasını içermektedir. İkinci bölümde ise; IMF personelinin Türkiye'deki mali saydamlık üzerine yaptıkları açıklama yer almaktadır.

## II. Uygulamanın Tanımlanması

### A. Sorumluluk ve Rollerinin Açıklığı

**2. Son yıllarda özel sektör ve genel hükümet arasındaki sınır daha belirgin olmaya başladı.** Genel hükümet faaliyetlerinin raporlanması ve istatistikleri gelişti ve yerel hükümetlerin finansmanları hakkındaki bilgilerin toplanmasında gecikmeler olmasına rağmen Milli Muhasebe Sisteminin ve

---

\* IMF, Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Turkey, <http://www.imf.org/external/np/rosc/tur/fiscal.htm>. Bu rapor IMF Mali İşler Departmanı tarafından 27 Haziran 2000'de hazırlanmıştır.

\* Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

Hükümet Finans İstatistiklerinin kabulüyle uluslararası standartlarla uyumlu hale geldi. Özellikle halktan gelen açık destekle birlikte başlatılan özelleştirmeye rağmen, devlet hala derin bir biçimde ekonomide yer almaktadır. Toplam ekonomik çıktıda kamu sektörünün payı 1990'da gayri safi milli hasılanın %28'i iken, bu rakam 1999'da %38'e yükselmiştir<sup>2</sup>. Devletin kamu iktisadi teşekkülleri ve bankaları aracılığıyla ekonomide çok değişik biçimlerde yer almaktadır ki devletin ekonomiye bu yöndeki katılımları bütçe kayıtlarına yansımamaktadır. Bankacılık sisteminin varlıklarının ve mevduatlarının büyük bir kısmı halen önemli yarı-mali aktiviteleri yürüten kamu bankalarının elinde bulunmaktadır (yaklaşık %40). Devletin ekonomiye bu denli geniş bir biçimde yayılması kendini politik hedeflere dayanmayan karmaşık kanun maddeleri içerisinde de hissettirmektedir.

**3. Hükümet bütçesi, mali olmayan devlet teşekkülleri tarafından idare edilen gayri ticari faaliyetlerin maliyetini tam anlamıyla yansıtmamaktadır.** Mali olmayan devlet teşekkülleri ve devlet arasındaki ilişkinin en önemli durumlarından birisi "görev zararları" dediğimiz bu teşekküllerin maliyetin altında mal ve hizmet sağlamaları veya dünya pazarı fiyatlarının üzerindeki fiyatla hububat, tütün ve şeker pancarı gibi tarımsal ürünleri almalarıyla oluşan zararlardır. Bu yarı-mali aktiviteler, şartların belirtildiği peşin bir sözleşmeye bağlanmamış ve şimdiye kadar merkezi devlet bütçesinde rapor edilmemiş veya önemli derecede gerçek miktarının altında belirtilmişlerdir<sup>3</sup>. Vergi ertelemeleri ve uzlaşma geçmişteki sürekli uygulamalardandır. 1999 yılında, devlet teşekküllerinin görev zararları gayri safi milli hasılanın %1½ 'na ulaşmıştır ki o yıl içinde hükümet toplam borçlar içinde bu oranın ancak %1 kadar olabileceğini öngörmüştü. 1999 yılı sonu itibarıyla, ödenmeyen görev zararları stoku gayri safi milli hasılanın %2 si kadar gerçekleşmiştir. Sonuç olarak, kamu iktisadi teşekküllerinin vergi borçları, sosyal sigorta borçları ve vergi ertelemelerinin oluşturduğu ödenmemiş borçlar toplamı yıllık bütçe kanunlarında sınırlı bir şekilde belirtilmiştir.

**4. Şu ana kadar, devlet bütçesi kamu bankalarının gayri ticari faaliyetlerinin maliyetini tam olarak yansıtmadı.** En büyük iki kamu bankası olan, Ziraat Bankası ve Halk Bankası, çiftçilere ve küçük-orta ölçekli girişimcilere açıklarını kapatmalarını sağlayacak krediler sağlamaktadır. 1999 yılına kadar, bu yarı-mali faaliyetler devlet bütçesinde raporlanmamaktaydı. Halbuki, böylesi operasyonlar yüzünden, görev zararları stoku 1999 yılı sonuna kadar gayri safi milli hasılanın %12½' na ulaştı. 2000 yılı bütçesi kamu bankaları tarafından oluşturulan bu kredi maliyetlerinin tam bir karşılığını içermekte bununla birlikte bu tip kredileri bitirmeyi ve görev zararları stokunu güvence altına almayı planlamaktadır.

**5. Devlet ile Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası arasındaki ilişkiler tam olarak tanımlıdır.** Merkez Bankası, bağımsızlığını tanımlayan ana özelliklerden yoksun olmasına karşın pratikte oldukça bağımsız faaliyet göstermektedir. Merkez Bankası hazineye kısa dönemli likidite olanaklarını kanunlar çerçevesinde belirtilmiş belli şartlar ve limitler altında sağlayabilir, ancak yarı-mali aktiviteler içerisinde bulunmaz. Merkez Bankası kârları ve zararları devlet bütçesinde açıkça belirtilmektedir.

**6. Mali yönetim sorumlulukları çeşitli kurumlar üzerine dağıtılmıştır.** Bütçenin hukuksal çatısını anayasa oluşturmaktadır, 1927 Genel Muhasebe Kanunu, Yıllık Bütçe Kanunu, ve Bakanlar Kurulu ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan tüzükler. Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile üç Devlet kurumu ilgilenmektedir: Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine. Bu kurumlar farklı bakanlar tarafından yönetilmektedir. Maliye Bakanlığı bütçenin hazırlanması, bütçenin uygulanması, muhasebesi ve raporlanması, ve gelirin toplanmasıyla ilgilenir; Devlet Planlama Teşkilatı kamu yatırım programının ve makroekonomik çatının hazırlanması ve kamu sektör istatistiklerinin raporlanmasıyla ilgilenmektedir; Hazine ise nakit ve borç yönetimi, bütçe dışı fonlar ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgilenmektedir. Sorumlulukların bölünmesinin bir sonucu olarak, bütçenin kesin bir sahibi yoktur. Bazı örneklerde –faiz

ödemeleri, sosyal güvenlik kurumlarına transferler- uygulamada bütçe yönetimi ödeme safhasında, harcama birimlerinden gelen para transferi isteklerine öncelik vererek, Hazine'nin kontrolü altındadır.

#### **7. Bütçenin sınırlı kapsamı mali yönetime engel teşkil etmektedir.**

Kamu harcamalarının büyük bir kısmı, az veya hiç kontrolsüz olarak raporlanmaksızın bütçe dışında yer almaktadır. İlk olarak, 1999 yılına kadar, merkezi hükümetin öncelikli harcamalarının %15'ne veya gayri safi milli hasılanın yaklaşık %3'ne karşılık gelen, bütçe sürecinde meclisin gözden geçirmedeği, 13 adet bütçe dışı fon vardı<sup>4</sup>. İkinci olarak, merkezi bütçe büyük sayıda bütçesel gibi görünen fonlar içermektedir ki, bunlardan birisi de bütçenin toplam gelir ve harcamalarını içermesi gerekirken sadece tahsisat transferlerini gerçekleştirdiği Toplu Konut Fonudur<sup>5</sup>. Üçüncü olarak, daha çok eğitim ve sağlık sektörlerinde yoğunlaşmış ve gayri safi milli hasılanın %1'nden daha fazla tutarda bütçe dışı faaliyetlerle yürütülen özel hesaplara bağlı 3000 adet fon ve fona ilişkin vasıta vardır<sup>6</sup>. Bu fonlar çoğunlukla ticari faaliyet yürüten kısmi kurumlar gibi davranmaktadırlar. Dördüncü olarak, kamu faaliyetlerinin artan bir kısmı, özellikle sosyal güvenlik hizmetleri, düzenli muhasebe ve raporlama niteliklerine sahip olmayan bütçe vasıtaları içine yerleştirilmiş kamu kuruluşları tarafından gerçekleştirilmektedir. Sonuç olarak, 1999 yılında gayri safi milli hasılanın yaklaşık %8½ 'na denk gelen sosyal güvenlik kurumlarının harcamaları, bütçe kapsamı dışındadır; bağlı oldukları bakanlıklara rapor etmekte ve Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedirler, fakat raporları kamuya açık değildir.

**8. Vergiler kesin hukuki dayanağa sahiptir ve vergi ödeyenlerin hakları korunmaktadır.** Devlet, kanunlarda belirtilen parametreler içerisinde oranları ayarlayabilir. Fakat, çok sık değişimler vergi sistemini tahmin edilmez bir duruma sokmuştur. Nispi karmaşıklıklarına rağmen, vergi kanunları ve yönetmelikleri anlaşılabilirlerdir. Vergi yönetimi ve özel sektör broşürler, açıklamalar ve vergi mükellefleri için hizmetler sağlamaktadır. Fakat, belli

vergi koşulları hala yoruma açıktır. Vergilere uyum düşük gözökmektedir, kısmen zayıf bir zorlama görölmekte ve bunun nedeni de geçmişte uygulanan genel aflar, (en sonucusu 1997) ileriye dönük af umutlarını da arttırmaktadır. Sonuç olarak, vergi borçları Mart 2000'de gayri safi milli hasılanın %4<sup>3</sup>/<sub>4</sub>'ne kadar ulaştı ki bu oranın yarıdan fazlasını kamu teşekküllerinin borçları oluşturuyordu<sup>7</sup>. Vergi teşvikleri çok sayıda fakat sıkı bir şekilde uygulanmakta ve kanunlar çerçevesinde düzenli bir şekilde yürütölmektedir. Vergi mükellefleri kanunlarla hukuki yönden korunmaktadırlar ve vergi uygulanmasıyla ilgili yönetimsel kısma açık sınırlar koyar.

**9. Devlet Memurlarının Davranışlarının Ahlâki Standartları Çeşitli Kanunlar İle Belirlenmiştir.** Bu kanunlar Devlet Memurları Kanunu, Ceza Kanunundaki ilgili şartlar ve Vergi Kanunlarıdır. Fakat Anayasaya göre, sivil memurlar hakkında dava açmak için yasalarca belirlenmiş yönetici makamlarından onay alınması gereklidir. Kamu hizmetinde çalışmak ile ilgili olan prosedürler açıkça belirlenmiştir. Kariyer ilerlemesi yüksek makamlar veya kamu sınavı ile düzenlenmiştir.

**10. Devlet içindeki sorumluluklar açıkça tayin edilmemiş, ve yerel yönetimlerin faaliyetlerinin muhasebesi ve raporlaması tamamlanmamıştır.** Anayasa, yerel yönetim ve belediyelere sınırlı bir resmi özerklik imkanı sağlamaktadır. Yerel yönetimler kesin hesaplarını İçişleri Bakanlığı'na sunmak zorundadır, fakat bakanlık bunları bütçe çıktılarında yayımlamaz. Buna karşın yerel yönetimlerin mali faaliyetlerine ilişkin elverişli bilgi Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütölen araştırmalara dayanır ve 6 aylık gecikmeyle yayımlanır; üç yıl sonra Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yayımlanan son veriler geniş kapsamlı değildir. Sayıca artmakta olan yerel yönetim teşekkülleri(BİT'ler) hakkındaki bilgiler de azdır. Merkezi hükümetle olan gelir paylaşımı düzenlemeleri ve kendi gelirleri (emlak vergisi, diğer harç ve vergiler) kanunlarda açıkça belirtilmişken, 1999 yılında yerel yönetim harcamalarının gayri safi milli hasılanın yaklaşık %5'ni oluşturmasına

rağmen harcama sorumluluklarının dağılımı sağlam kurallara dayanmamaktadır<sup>8</sup>. Yerel otoritelerin onayından sonra, yerel yönetim bütçeleri (merkezi hükümet tarafından atanan) yerel valilere veya merkezi otoritelere nihai onay için sunulur. Yerel yönetimler kamu muhasebe standartlarını takip etmek zorundadırlar, fakat uyum düzensizdir ve Büyükşehir belediyeleri dışındaki diğer belediyelerin hesapları Sayıştay tarafından düzenli olarak tetkik edilmemektedir.

## **B. Bilginin Kamuya Yararlılığı**

**11. Meclis onayına bağlı bütçe kapsamı sınırlıdır.** Meclise sunulan merkezi bütçe, merkezi hükümet ve ek bütçe kalemlerini – ana olarak üniversiteler ve özerk kuruluşları bütçede yer alan yatırım harcamalarının yarısını oluşturmaktadır- içerir, fakat merkezi hükümet kurumları ve sosyal güvenlik kurumları tarafından yürütülen döner fonları ve bütçe dışı fonları içermez. Bütçe sosyal güvenlik kurumlarına, KİT'lere, bütçe dışı fonlara ve döner sermaye işletmelerine yapılan transferleri içerir, fakat bütçe dokümanları bunların politikaları ve mali durumları hakkında hiçbir bilgi içermez. Dış destekli projelerin büyük bir kısmı bütçeye dahil değildir.

**12. Bütçe dokümanları gelecek mali yılın ötesindeki tahminleri sunmamaktadır.** Maliye bakanlığı tarafından hazırlanan ve bütçe taslağı ile beraber meclise sunulan Bütçe Onay Tasarısı, asıl ve yıl sonu tahsisatlarını, ve ileriki beş yıl içerisinde gerçekleşecekleri içermektedir. Bütçe evrakları, henüz belli olmayan borçlar, vergi harcamaları, ve kamu kuruluşları tarafından yürütülen mali olmayan faaliyetler hakkındaki bilgileri içermez. Bu evraklarda yarı-mali faaliyetlere ve bunlara ilişkin doğrulamalara, gerçek ve olası mali önemlerine ilişkin hiçbir ifade yer almaz.

**13. 1999 yılının sonlarından beri henüz belli olmayan borçlar, daha dikkat çekici olarak devlet kredi teminatları hakkındaki bilgiler kamuya duyurulmaktadır<sup>9</sup>.** Fakat bu bilgiler, teminatların toplu vadelerini ve gerçekleşme olasılıklarının toplu analizini belirtmezler. Böylece, muhtemel

bütçe maliyeti tayin edilememektedir. Ayrıca, teminatı aşan yap-işlet-devret faaliyetleri kapsamındaki belli olmayan borçlar miktarı henüz yayımlanmamaktadır<sup>10</sup>.

**14. Merkezi devlet bütçe uygulaması ile ilgili veriler aylık bazda Maliye Bakanlığı, Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yayımlanır.** Maliye Bakanlığı tarafından iki veya üç haftalık dönemlerde yayımlanan *Kamu Muhasebesi Bülteni*, merkezi bütçe raporlama sistemine dayanmaktadır. Diğer kurumlar, aynı veri kaynaklarını kullanmakla beraber, bazı ayarlamalar yaparlar ve aylık yayımlarında bütçe gerçekleşmesinin ve kapsamının (örneğin; nakit akışı muhasebesi ve merkezi devlet finansmanı gibi) diğer kavramları üzerinde dururlar. Aylık tahminlerle gerçekleşen veriler sistematik olarak karşılaştırılmazlar.

**15. Devlet, merkezi hükümet faaliyetlerinin mali verilerinin yayımlanmasıyla ilgili belli taahhütlerde bulunmuştur.** Devlet, IMF Özel Veri Yayımlama Standartları kapsamında, merkezi devlet borçlanmasının yanında merkezi ve genel devlet faaliyetleri hakkındaki bilgileri duyurmayı taahhüt etmiştir<sup>11</sup>. Fakat, devlet mali varlıkları hakkında yayımlanan bilgiler hâlâ sınırlıdır. Genel devlet için olmasa bile merkezi devlet faaliyetlerinin raporlanması ile ilgili tarihler önceden duyurulmuştur. Ayrıca, Devlet Planlama Teşkilatı, kamu kuruluşlarının nakit bazlı hesapları ile büyüme bazlı devlet teşekküllerinin hesaplarını birleştirir. Fakat, raporlama standartları uyumlu değildir, önemli bütçe dışı fonlar kapsam dışı bırakılmakta ve yerel yönetimlerle ilgili veriler eksik olmaktadır. Böylece, yerel yönetimler ve böylece genel devlet ile ilgili veriler ancak yıllık bazda olmakta, ki bu da 6 ay gibi önemli bir gecikme demektir, ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın yürüttüğü araştırmalara dayanmaktadır.

### **C. Açık Bütçe Hazırlanması, Uygulanması ve Raporlaması**

**16. Bütçe hazırlanması, ilgili kurumların bölünmüş sorumluluklarını ve bütçenin sınırlı kapsamını yansıtmaktadır.** Bütçe hazırlanması yıl sonuna doğru başlar. İlk başlarda makroekonomik kısıtlar hesaba katılmaz. Sonuç olarak, bütçe hazırlanması, ilgili bakanlıkların arttırılmış harcamalarına (aşağıdan-yukarıya yaklaşımı) ilişkin yapacakları teklifler ve Maliye Bakanlığı'nın aşağıya doğru yaptığı gözlemler esas alınarak yürütülür. IMF desteği kapsamında hazırlanan 2000 yılı bütçesi, Aralık 1999 Niyet Mektubunda orta-dönem makroekonomik ve mali yapıyı geniş anlamda çizerek, bu kapsamda büyük ilerlemeler sağlamıştır. Fakat bu yapı henüz resmi bütçe sürecinde yansıtılmamıştır.

**17. Bütçe programları ile başarılması amaçlanan politik hedefleri ölçen ve detaylı olarak sunan bir belge yoktur.** Devletin ileriki maliye politikası hedefleri, genelde Haziran ayında yayımlanan, başbakanın bütçe teklifinde belirtilmektedir. Fakat, bu belge makroekonomik bir yapı veya bütçeyi formüle edecek ana politik parametreleri sağlamaz. Harcama birimlerinin önümüzdeki mali yıl için tekliflerini sunması için Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp gönderilen Bütçe Taslağı da ne makroekonomik değişkenler ne de sektörel parametre ve göstergeler üzerine bir bilgi içermez. Kamu yatırım programına ilişkin taslak sonradan oluşturulur. Yatırım tahsisatları önerileri temel olarak sabit fiyatlar ve çapraz kurlar üzerinden sunulur.

**18. Genel Denge ve Merkezi Devlet Bütçesinin birincil dengesi ana mali politika göstergeleridir.** Bütçe evrakları orta dönemden uzun döneme mali dengenin (kamu borçlarını dengelemek için gereken birincil denge gibi) niceliksel ve niteliksel değerini, veya örneğin operasyonel dengeye yoğunlaşarak gerçekleştirilecek mali politika durum analizini içermez. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Beş Yıllık Kalkınma Planı (en sonuncusu 1996-2000 dönemini kapsayan 7. plandır) hazırlanmasına karşın, yıllık olarak güncellenmemektedir. Bunun gibi, yöneticilerin makroekonomik ve mali

politikalarıyla ilgili şimdiki yönelmelerine herhangi bir rehber niteliği sağlamamaktadır. Her durumda, hiçbir uzun dönem mali politika senaryosu hazırlanmamıştır.

**19. Meclise sunulan bütçe evrakları yeni politikalar ve şimdiki taahhütler arasında hiçbir ayırım yapmamaktadır.** Program girdileri ve çıktıları ve de politika çıktıları arasındaki ilişkiler açıkça tanımlanmamıştır. Bazı ilgili bakanlıkların ana programları, politika değişiklikleri ve beklenen mali etkilerin belirtildiği açıklamalı ve detaylı bütçeler hazırlamalarına rağmen, bunları sadece meclis bütçe komisyonuna sunulmakta, kamuya duyurulmamaktadır.

**20. Makroekonomik çevrenin yüksek değişebilirliği ve de mali risklerin yeterince dikkate alınmaması yüzünden, geçmişte bütçe tahminleri ve sonuçları arasındaki sapmalar büyük olmuştur.** Ortalama olarak, nominal ana harcamalar 1989-97 döneminde bütçe tahminlerini yaklaşık %20 kadar aşmış ve ilave bütçenin kabulüne yol açmıştır. Son iki yıldır, nasılsa, fazla bütçe harcamaları bütçe tahminleriyle karşılaştırdıklarında %5'ten daha aşağılara düşmüş ve ilave bütçeler olmamıştır.

**21. Bütçe sınıflandırması fonksiyonel bir harcama sınıflandırmasını sağlamamıştır.** Bütçe tahsislerinin şimdiki kod yapısı beş farklı düzeyi içermektedir (program, altprogram, tahsisat tipi, proje ve harcama kalemi). Fakat, programlar ve altprogramlar uygulamada yönetim birimleriyle ilgilidir ve uzak politika alanlarının tanımlaması net değildir. Dahası, döner ve bütçe dışı fonlar, ve devletin alt kademeleri bütçe sınıflandırmasını takip etmemektedir.

**22. Şimdiki muhasebe sistemi değiştirilmiş nakit tabanlı sistem olarak karakterize edilebilir.** 1927 Genel Muhasebe Kanunu, genel hükümet için birleşik muhasebe standartları belirlemede yeterli bir taban oluşturmaz; bütçe ile birlikte hiçbir muhasebe standartları ifadesi

sunulmamaktadır. İşlemler (harcamalar yanında gelirler de) nakit bazlı (ödeme safhasında) olarak kaydedilirler. Mali yılın bitiminden sonra hesaplar, bir önceki dönemin hesaplarıyla bağlantılı olan hesaplar devam ederken, ek bir dönem (ayarlama dönemi) daha açık tutulur. Bu faaliyetlere ek olarak, bazı borçlar (ertelenmiş ödemeler, nakit üretmeyen krediler) ve kıymetler ki bunlar nakit üretmezler, kayıt altına alınırlar. Taahhütler kaydedilmez ve belirtilmez, böylece ödenmeyen birikmiş borçlar tespit edilmeden çoğalır.

**23. Birleştirilmiş Muhasebe Standartlarının Olmaması Genel Hükümet Hesaplarının ve Kamu Sektör Verilerinin Birleştirilmesini Zorlaştırmaktadır.** Prensip olarak kurumların muhasebe sisteminin Genel Muhasebe Kanununa göre yürütülmesine rağmen, uygulamada bu teşvik edilmemektedir. Bütçe dışı fonlar, yerel yönetimler, ve sosyal güvenlik kurumları farklı muhasebe standartları takip etmektedirler. Özel sektör standartlarıyla uyumlu olan döner fonlar 1999 yılında Maliye Bakanlığı tarafından oluşturulmuştur.

**24. İç denetim ve kontrol Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıklar tarafından yürütülmekte, fakat bu ilgili kurumlar ile koordineli bir biçimde gerçekleştirilmemektedir.** Sayıları yaklaşık 129 olan denetim kurumlarının standartları ve hedeflerini belirleyen hiçbir genel denetim kanunu yoktur. Denetim prosedürleri dış denetçilerin gözlemlemesine açık değildir ve denetçi kurumların raporları (faaliyetlerinin detayları, denetim sonuçları, ve yıllık hedeflerin başarılması) yayımlanmamaktadır<sup>12</sup>. Merkezi devlet alımları, belirli fonların ve dış kaynaklı harcamaların büyük bir kısmı hariç tutularak, Devlet İhale Kanununa bağlıdır. Bütçe dışı fonlar bu prosedürlere bağlı değildir.

**25. Son Merkezi Hükümet Hesapları bütçe tahsisatları ile mutabık kılınmakta ve Sayıştay tarafından denetlenmektedir.** Denetlenen hesaplar mali yılın bitimindeki yedi ay içerisinde hazırlanır ve detaylı açıklamalarıyla birlikte meclise sunulur. 1996-98 yıllarına ilişkin Hazine dış borç hesapları henüz tam olarak kayıtlanmamış ve Sayıştay tarafından onaylanmamıştır.

#### **D. Dürüstlüğün Bağımsız Güvenceleri**

**26. Makroekonomik tahminler yılda bir kez Eylül ayında yayımlanır.** Devlet Planlama Teşkilatı, hükümetin yerine kurumsal olarak makroekonomik tahminler üretmekle sorumludur. Bu tahminlerinde kullandığı varsayımlar, modeller ve veriler konusunda hiçbir bilgi yayımlanmaz ve de bağımsız uzmanlarca gözden geçirilmez. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün teknik bakımdan bağımsızlığının teminatı yasalarla belirlenmiştir, veri bütünlüğünün standartları, IMF'in Özel Veri Değerlendirme Standartlarının gerekleriyle uyum içindedir.

**27. Sayıştay, Millet Meclisi tarafından atanmış hukuksal bir organdır ve hükümetin yönetim kanadından bağımsızdır.** Sayıştay hükümet hesaplarını denetlemekten ve mali bütünlüğün meclise raporlanmasından sorumludur. Fakat, meclis bunun faaliyetlerini idare etmez ve bulunan bulgular meclise ve kamuya tam olarak raporlanmaz. Araştırma kapsamı devletin önemli alanlarını kısaca bütçe dışı fonları, askeri harcamaları, sosyal güvenlik kurumlarını, özelleştirme faaliyetlerini, deprem harcamalarını içermemektedir. Denetleme nadiren stratejik planlara göre öncelikli ve risk alanlarında yoğunlaşarak gerçekleştirilmektedir ve temel olarak resmi uyum üzerinde yoğunlaşır. Devletin iç denetim organları ile Sayıştay arasında resmi bir koordinasyon yoktur. Cezalar buna bağlı olarak hafif ve çoğunlukla uygulanmamaktadır. Ek olarak, Sayıştay, bütçe uygulama faaliyetleriyle de ilgilenir (ön-denetim).

#### **III. IMF Uzmanlarının Yorumları**

**28. Türk hükümeti son zamanlarda mali yönetim ve şeffaflığın gelişmesi yönünde önemli adımlar atmıştır.** Hükümetin taahhütlerini belirten Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubunda, mali yönetimin geliştirilmesi ve saydamlık mali alandaki ana hedeflerden biri olarak belirtilmişti. Bundan sonra, belli sayıdaki fonları ve bütçe dışı fonları azaltarak, belli olmayan

borçların miktarını tespit ederek ve bunu kamuya duyurarak önemli adımlar atmıştır. 2000 yılındaki Niyet Mektubunda belirtilen taahhütlerden bir kısmı olarak, yirmi adet bütçe fonu Ağustos sonuna kadar kapatılacak, diğer kalanlar ise 2001 ortasında kapatılacak, ve beş adet bütçe dışı fon da Şubat 2001'e kadar kapatılmış olacaktır. Diğer önemli bir adım da kamu bankalarının görev zararlarının kesin suretle ele alınmasıdır. Bütçe evraklarının geliştirilmesi ve borç işlemlerinin birleştirilmesi ileri hedefler olarak belirlenmiştir. Muhasebe ve raporlama süreçlerinin bilgisayara geçirilmesi pilot projesi başarıyla uygulamaya konmuştur.

**29. Birçok önemli noktadan Türkiye'nin mali yönetim uygulamaları hala mali saydamlık kurallarının gereksinimlerini karşılayamamaktadır.** Bütçe kapsamı konsolide merkezi hükümet ile sınırlıdır, bütçe hazırlanması ve uygulanması değişik kurumlar üzerine dağıtılmıştır ki hiçbirinin tam bir sahiplenmesi söz konusu değildir; bütçe hazırlanması, hükümet politikalarının geniş bir maliyetini ve de orta dönemli makroekonomik yapısı üzerine yapılandırılmamıştır, ve devletin farklı seviyeleri ile devlet ve kamu teşekkülleri arasındaki mali ilişkiler ana kavramlar açısından netleştirilmelidir. Birçok mali olmayan faaliyetler henüz bütçeye yansıtılmamıştır. Sözü edilen muhasebe ve raporlama gereksinimleri mali faaliyetlerin şeffaflaşmasına engel olurken, birçok bütçe ve bütçe dışı organizasyonlar kamu kaynaklarını toplamak ve harcamaktadır.

**30. Bu eksiklikler uzun süredir bilinmesine rağmen, mali yönetimin ve şeffaflığın geliştirilmesi yönündeki ihtiyaç son zamanlarda idrak edilmiştir.** Mali Saydamlık ve Kamu Maliyesi Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması konusunda Ad Hoc Komitesinin son yıllarda gerçekleştirdiği etkileyici sayıdaki analiz ve çalışmalar bu noktada gerçekleşmiş bir olaydır. Açıkçası, yüksek politika seviyesindeki devamlı destek, 1999 Niyet Mektubundaki taahhütlerin gerçekleştirilmesi için bir gereklilik olmaya devam etmektedir. Modern bir kamu mali yönetim sistemini geliştirmek uzun dönemli bir çabayı gerektirir. Bu anlamda, birçok alanda gerçekleştirilecek reformların

yönünün belirlenmesi ve ilgili tüm kurumlarda tam bir işbirliğini sağlayacak hedeflerin oluşturulması acildir. Belirtilen önemli alanlar şöyle sıralanabilir :

- Birincisi, bütçe kapsamı, bütçe dışı ve mali olmayan faaliyetler kavramının iyice azaltılmasıyla genişletilmelidir. Yoğunluk genel devlet mali hedeflerin başarılmasına kaydırılmalı ve devletin her kademesinde şeffaflığın geliştirilmesi, yerel yönetimlerin istatistiksel raporlamasının geliştirilmesini ve devlet birimleri arasındaki ilişkinin kurumsal açıdan gözden geçirilmesini gerektirecektir.;

- İkinci olarak, zayıf bütçe hazırlama büyük olasılıkla yukarıdaki zayıflıkların ana sebebidir. Nispeten dar kapsamı içinde bile, aşağıdan yukarıya yaklaşımı üzerinde fazlaca ve gereksizce durulmuştur, ve bütçe tahsisatlarının müzakeresinde aşırı derecede bir muhalefet vardır. Sonuç olarak, orijinal taleplerle tahsisatlar arasındaki ayrılıklar teklif olarak görünmekte bu da harcama birimleri açısından son tahsisatların sahiplenilmesinde kısıtlamaya yol açmaktadır ve

- Üçüncü olarak, raporlama alanında dikkate değer bir gelişme sağlanmasına rağmen, bütçe sınıflamasında, muhasebe sistemlerinde ve bütçesel prosedürlerde uzun süredir devam eden eksikliklere değinilmesine acilen ihtiyaç vardır. Bu anlamda, eğer bütçe sınıflaması, muhasebesi ve prosedürleri tekrar gözden geçirilmezse, özellikle raporlama açısından bilgisayarlı sisteme geçişe verilen önem çeşitli zorluklara yol açacaktır veya beklentileri karşılamada yetersiz kalabilecektir.

Yukarıda belirtilen hususların ışığında, maliye yönetiminin ve şeffaflığın geliştirilmesi için aşağıda sıralanan adımların takip edilmesi gereklidir.

- Artık asıl amaçlarını yerine getirmekten uzaklaşmış olan bütçe dışı fonların tasfiyesini hızlandırarak ve döner sermaye işletmelerinin ve kurumların aktivitelerini tekrar gözden geçirerek bütçe kapsamını etkin bir şekilde genişletmeye devam edin.

- Tüm bütçe dışı harcama birimleri için birleştirilmiş bir muhasebe çatısı geliştirerek ve varolan raporlama gereksinimlerini mecbur ederek yerel yönetimlerin, kurumların, döner ve bütçe dışı fonların mali kontrollerini güçlendirin.

- Maliye Bakanlığı bütçe taslağı ve Başbakanın bütçe teklifinde makroekonomik kısıtları açık bir şekilde dahil ederek, bütçe hazırlanmasını geliştirin. Özellikle :

- Bütçe teklifi, yeni politikaların maliyetini ve maliyesini belirlediğı gibi şu anki harcama politikası taahhütlerini ve önceliklerini de tanımlamalıdır; ve

- Taslak, harcama birimlerinin gerçek dışı önerilerde bulunmalarını önlemek için belirli parametreler ve yönetim birimleri/program kategorileri başına belli harcama tavanları seti içermelidir.

- Mali faaliyetlerin şeffaflaşmasını sağlamak için, varolan harcama politikalarının orta vadeye çekilebilmesi üzerinde yoğunlaşarak bütçe belgelerinin kalitesinin geliştirilmesi gerekmektedir. Meclise ve kamuya sunulan öneri ayrıca şunları içermelidir :

1. Ana harcama ve gelir kalemleri için üç yıllık tahminler; toplam gelirler, harcamalar ve borçlar için on yıllık tahminler; geniş bir borç yayma analizi;

2. Henüz belli olmayan borçlardan ve makroekonomik parametrelerde oluşabilecek değişimlerden kaynaklanabilecek mali pozisyon risklerini tanımlayan ve miktarsal olarak belirten bir mali riskler bildirimini;

3. Varolan teminatları tip ve vadeleri açısından listeleyen, her bir borcun muhtemel maliyetini belirten, son iki yılda ertelenmiş borçlar ve bunların kamu hesaplarında nasıl düzeltileceğini belirten, belli olmayan borçlar için bütçede hangi tahsisatların planlandığını gösteren devlet teminatları ve belli olmayan borçlar raporu;

4. Vergiden kaybedilen gelir ve vergi muafiyetinin kategorisinin belirtildiği vergi harcamaları bildirim; ve

5. Konsolidasyon tabanının belirtildiği konsolide kamu sektörü özet tablosu ile devletin izlediği muhasebe standartlarını içeren bildirim.

- Aynı bir kanunda veya yıllık bütçe yasasında hazine garantilerinin talep edilmesi için kriterler oluşturun. Aynı zamanda, devlet garanti stoklarında ve yıllık net oluşumlarında limitler koyun.

- Kamu teşekkülleri, Hazine ve Maliye Bakanlığı arasında oluşan nakit olmayan işlemleri daha gerçekçi bütçe tahminleri ve tahsisatları ile kaldırın. Önceden oluşmuş görev zararları/vergi borçlarını ele alacak detaylı bir strateji geliştirilmesi gerekecektir ve bunu da bütçe dışı ayarlamaların bir daha yapılmayacağını belirten açık bir bildirim takip etmelidir.

- Hazinenin meclisin açık onayı olmaksızın direkt olarak ödünç vererek ve garantör olarak finanse ettiği yatırım projelerinin benimsenmesi olasılığını ortadan kaldırın.

- Belli miktarlardan yukarı olan taahhütler için bir raporlama sistemi yapılandırın ve harcama borçlarının varlığını uygun tetkiklerle belirlemeye başlayın.

- Sayıştay'ın bütçe uygulamasındaki ön denetim fonksiyonunu azaltırken, döner ve bütçe dışı fonlar, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları üzerindeki yetkisini genişletin.

- Muhasebe ve raporlama sistemleri için bütünsel bir mimari geliştirin; muhasebe ve bütçe ofislerinizi bilgisayarlı sisteme geçirin; sistemlerin uluslararası standartlara göre belirlenmiş, test edilmiş ve doğrulanmış olduğundan emin olun.

---

<sup>1</sup> Mali şeffaflık ile ilgili görüşmeler 20-28 Nisan 2000 tarihleri arasında Ankara’ da yapılmıştır. Messrs. Cangiano (başkan), Mottu (her ikisinde Federal Muhasebe Bürosundan) ve Tandberg’ den (Bulgaristan’ daki Federal Muhasebe Bürosu daimi danışmanı) oluşan kurmay takımı Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Sayıştay’ dan yetkililerle görüşmüştür.

<sup>2</sup> Source: State Planning Organization, *2000 Annual Program*.

<sup>3</sup> Bu faaliyetler hakkında bilgi, IMF’ in desteklediği ve Aralık 1999’ da imzalanan Stand-by Anlaşması (SBA) bağlamında belirgin şekilde geliştirilmiştir.

<sup>4</sup> Source: State Planning Organization, *2000 Annual Program*.

<sup>5</sup> Süregelen IMF destekli SBA bağlamında, iki bütçe dışı fon ve 1999’ da işleyen 62 bütçe fonunun 25’ i 2000’ in ilk yarısında kapatılmıştır.

<sup>6</sup> Source: Preliminary Report of the Ad Hoc Committee on Restructuring of Public Finance Management and Fiscal Transparency, February 2000.

<sup>7</sup> Source: Ministry of Finance, General Directorate of Revenues.

<sup>8</sup> Source: State Planning Organization, *2000 Annual Program*.

<sup>9</sup> Bu bilgiler Hazine’ nin web sitesinde mevcuttur. Devlet garantileri devlet girişimlerine, yerel yönetimlere, bütçe dışı fonlara, kamu ve özel kalkınma bankalarına ve üniversitelere genişletilmiştir.

<sup>10</sup> Bu düzenlemelerle, bir özel sektör tüzel kişilerine tesisi belli bir süre için çalışma izni verilmiştir. Bu süre boyunca tüzel kişi sermaye gelişimi ve bakımdan sorumlu olacak ve karşılığında mali bir karşılık elde edecektir. Bu noktadan Devlet garantileri, kısa dönemli borç sağlamak ve tesisi devlete geri döndürmekle bağlantılı olarak belirli ürün satış ve/veya girdi kullanım düzeylerini ve son ödemeleri sağlamak için ortaya konulmuştur.

<sup>11</sup> Yetkililer devletin iç ve dış borçları (bütçe dışı fonlar, sosyal güvenlik kurumları ve devlet girişimleri hariç olmak üzere) ile ilgili verileri yayınladı. Bilgiler Eylül 1999’ dan beri iç borç ve yılın her çeyreğindeki dış borç için aylık olarak yayımlanmaktadır. Olgunluk, kullanılan araç tipi, para bileşimi ve alacaklıya göre bir inceleme verilmiştir. Fakat devlet bankalarının ödenmemiş görev kayıpları miktarı yukarıda verilerde yansıtılmamıştır.

<sup>12</sup> Source: Preliminary Report of the Ad Hoc Committee on Restructuring of Public Finance Management and Fiscal Transparency, February 2000.