

**T.C.**  
**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE ANA BİLİM DALI**  
**BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA**  
**KAMU MALİ YÖNETİMİNDE**  
**MALİ SAYDAMLIK KAVRAMININ GELİŞİMİ VE ÖNEMİ**

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Mehmet Alpertunga AVCİ**

**BURSA 2005**



**T.C.**  
**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE ANA BİLİM DALI**  
**BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA**  
**KAMU MALİ YÖNETİMİNDE**  
**MALİ SAYDAMLIK KAVRAMININ GELİŞİMİ VE ÖNEMİ**

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Danışman**  
**Prof. Dr. Figen ALTUĞ**

**Mehmet Alpertunga AVCI**  
**BURSA 2005**

TC.  
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

.....ait.....  
.....adlı çalışma, jürimiz tarafından  
.....Anabilim/Anasanat Dalı,  
.....Bilim Dalında YüksekLisans/Doktora/  
Sanatta Yeterlik tezi olarak kabul edilmiştir.

İmza

Başkan.....  
Akademik Ünvanı, Adı Soyadı

İmza

İmza

Üye(Danışman).....  
Akademik Ünvanı, Adı Soyadı

Üye.....  
Akademik Ünvanı, Adı Soyadı

İmza

İmza

Üye.....  
Akademik Ünvanı, Adı Soyadı

Üye.....  
Akademik Ünvanı, Adı Soyadı

## ÖZET

Bu tez yüksek lisans tezi olarak ‘‘Türkiye’de ve Dünya Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi’’ adı altında Mehmet Alpertunga Avcı tarafından, Prof. Dr. Figen Altuğ’un danışmanlığı ışığında hazırlanmıştır.

1990’lı yıllarda meydana gelen finansal krizler mali saydamlık kavramını ve bu kavramın önemini ortaya koymuştur. Bu bağlamda gelişmiş ve az gelişmiş olan birçok ülke uluslararası kuruluşların yardımıyla bu kavramı kendi kamu mali yönetimlerine yerleştirmiştir. Mali saydamlık yalnızca gelişmiş ülkeler için değil aynı zamanda gelişmekte olan ülkeler için de gereklidir.

Bu çalışmada; mali saydamlığın önemi ve gerekliliği, Türkiye ve tüm dünyadaki durumu ve hukuki çerçevesi incelenmiştir.

Araştırma yapılırken süreli ve süresiz birçok kaynaktan (kitap, tez, gazete, dergi . . .vb) faydalanılmış, mali saydamlık konusunda çalışmaları olan kişiler ve kurumlarla görüşülmüştür. Aynı zamanda yasal birçok gelişme büyük bir dikkatle yakından takip edilmiştir ve mali saydamlık kavramının önemi ve gerekliliği tüm yönleriyle ortaya konmuştur.

### **Anahtar Kelimeler:**

saydamlık, bilgi, denetim, bütçe, kamu mali yönetimi ve hesap verme sorumluluğu,

## **ABSTRACT**

This thesis study named “Fiscal Transparency Notion in Turkish and World Public Fiscal Administration” has been prepared by Mr Mehmet Alpertunga Avcı under the supervision of Professor Figen Altuğ.

Financial crisis, which happened in 1990’ies, proved fiscal transparency notion and importance of this notions. At this context lots of developed and undeveloped countries placed this notion to their public fiscal administrations with international establishments helps. Fiscal transparency not only necessary for developed countries but also undeveloped countries.

This study analyses fiscal transparencies importance and necessity, notions position and legal frame in Turkey and all over the world.

Definite and indefinite sources (book, thesis, newspaper, journal etc) used while the research started, interviewed with individuals and institutions which had got works about fiscal transparency. At the same time a lot of legal developments followed with a great attention and fiscal transparency notions importance and necessity exhibited with all of its courses.

### **Key Words:**

transparency, information, public fiscal administration and accountability.

## ÖNSÖZ

“Türkiye’de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi” konulu bu tez çalışmasının amacı, son on beş yılda dünya gündemine oturmuş ve önemi anlaşılmış olan mali saydamlık kavramının geniş manada araştırılarak öneminin ortaya konulmasıdır. Şöyle ki, 90’lı yılların başlarında Güney Doğu Asya’da ve Güney Amerika’da meydana gelen finansal krizler, ülke kamu mali yönetimlerinde mali saydamlık kavramının önemini ortaya koymuştur. Bu bağlamda Türkiye’de 1999 yılının başlarında başlatılan yapısal reformlar, 2000 ve 2001 yıllarında meydana gelen finansal krizler; Avrupa Birliği’ne uyum süreci; başta Uluslararası Para Fonu (IMF) olmak üzere bir çok uluslararası finansal kuruluşun direktifleri doğrultusunda tüm kamu mali yönetimini kapsayacak şekilde derinleştirilmiş; bu bağlamda mali saydamlık kavramı da kamu mali yönetiminin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Çalışmada, Türk ve dünya kamu mali yönetimleri temel bir takım kavramlar ışığında ayrıntılı bir şekilde irdelenerek, mali saydamlık gibi oldukça yeni bir kavramın önemi açıkça ortaya konmuş; genel ve özel bir takım tespit ve önerilerde bulunularak küreselleşen dünya koşullarına kamu mali yönetimlerinin uyumlu hale getirilmesi yönünde açıklamalarda bulunulmuştur.

Bu çalışmanın ileride yapılacak çalışmalara yardımcı olması umuduyla.

Bu çalışmada tez danışmanlığımı da yapan ve çalışmanın her safhasında destek ve yardımlarını benden esirgemeyen Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü öğretim üyesi değerli hocam Prof. Dr. Figen ALTUĞ hanımefendiye ve kendilerinin asistanı olan Tolga DEMİRBAŞ beyefendiye teşekkürü bir borç bilirim. Mali saydamlık ve iyi yönetim üzerine eşsiz eserler veren ve benden de yardımlarını ve değerli görüşlerini esirgemeyen Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)’ndan İzak ATİYAS ve Şerif SAYIN beyefendilerle, Hazine Eski Müsteşar Yardımcısı Ferhat EMİL’e müteşekkirim. Tüm bu çalışmalarım esnasında benden manevi desteğini esirgemeyen aileme teşekkürlerimi sunuyorum.

Bursa, 2005.

Mehmet Alpertunga AVCİ

## İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLO LİSTESİ.....	xvi
KISALTMALAR.....	xvii
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM KAMU MALİ YÖNETİMİNDE MALİ SAYDAMLIK KAVRAMSAL ÇERÇEVE

#### Sayfa

1. SAYDAMLIK KAVRAMININ GELİŞİMİNDE ETKİLİ OLAN OLAYLAR.....	3
2. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK.....	12
2.1. Tanım.....	13
2.2. Saydamlık Türleri.....	16
2.2.1. Performans saydamlığı.....	17
2.2.2. Mali saydamlık.....	18
2.3. Saydamlığın Kapsamı, Gerekliliği ve Saydamlığın Önündeki Engeller.....	20
2.4. Saydamlığın Etkileri.....	21
2.4.1. Saydamlığın toplumsal etkileri.....	22
2.4.2. Saydamlığın siyasi etkileri.....	23
2.4.3. Saydamlığın iktisadi etkileri.....	24
2.5. Saydamlığın Boyutları ve Sonuçları.....	25



3. MALİ SAYDAMLIĞIN YARARLARI VE SAKINICALARI.....	26
3.1. Mali Saydamlığın Yararları.....	27
3.2. Mali Saydamlığın Sakıncaları.....	28
4. BÜTÇELEME İLKELERİ İÇERİSİNDE MALİ SAYDAMLIĞIN YERİ.....	29
4.1. Bütçede Genellik (Umumiyet) İlkesi.....	29
4.2. Bütçede Birlik İlkesi.....	30
4.3. Bütçede Doğruluk İlkesi.....	31
4.4. Bütçede Vuzuhluk (Anlaşılır Olma) ve Açıklık İlkeleri.....	32
5. MALİ RAPORLAMA - SAYDAMLIK AÇISINDAN ÖNEMİ.....	33
5.1. Mali Raporlama.....	33
5.1.1. Mali raporlamanın amaçları.....	35
5.1.2. Düzenlenecek mali raporlar.....	36
5.2. Mali Raporlama Açısından Öneme Sahip Muhasebe Sistemlerindeki Gelişim.....	38
5.2.1. Nakit esaslı muhasebe.....	39
5.2.2. Taahhüt esaslı muhasebe.....	40
5.2.3. Tahakkuk esaslı muhasebe.....	41
5.3. Saydamlık Açısından Mali Raporlamanın Önemi.....	44
5.3.1. Mali saydamlık açısından mali raporlamanın önemi.....	44
5.3.2. Performans saydamlığı açısından mali raporlamanın önemi.....	46
5.4. Mali Sorumluluk ve Mali Disiplin.....	48
6. DIŞ DENETİM, PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE HESAP VERME SORUMLULUĞU.....	51
6.1. Dış Denetim.....	51
6.2. Performans Ölçümü.....	53
6.3. Hesap Verme Sorumluluğu.....	54

6.4. Saydamlığın Sağlanması Açısından Dış Denetim, Performans Ölçümü ve Hesap Verme Sorumluluğunun Önemi.....	60
7. KAMU YÖNETİMİNDE YÜKSEK DENETİMİN YERİ.....	64
7.1. Yüksek Denetim Kavramı.....	66
7.2. Yüksek Denetimin Başlıca Ayırıcı Özellikleri.....	66
7.3. Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler.....	67
7.4. Yüksek Denetim Kurumları.....	68
7.4.1. Yüksek denetim kurumlarının örgütlenmesinde izlenen modeller.....	70
7.4.2. Yüksek denetim kurumlarının başlıca görevleri.....	71
7.4.3. Lima deklarasyonuna göre yüksek denetim kurumlarının amaçları.....	72

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYADA MALİ SAYDAMLIĞI SAĞLAMAYA YÖNELİK YAPILAN ÇALIŞMALAR VE GENEL DURUM

1. SAYDAMLIK KAVRAMININ DÜNYA GÜNDEMİNE OTURMASI.....	75
1.1. 1990'lı Yıllarda Yaşanan Finansal Krizler.....	75
1.2. Ülke Vatandaşlarının Eğitim ve Bilgi Düzeylerinin Yükselmesi ve Demokratikleşme Kalitesinin Arttırılması Arzusu.....	79
1.3. Bilgi İşlem ve İletişim Teknolojilerindeki Gelişmeler.....	81
1.4. Dünyada Yeniden Yapılanma ve Reform Trendi.....	84
2. ETKİN DEVLET VE İYİ YÖNETİŞİM.....	85
3. BİLGİ EDİNME HAKKI ve ÖZGÜRLÜĞÜ.....	92
3.1 Bilgi Edinme Hakkı ve Özgürlüğü Kavramlarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	92

3.2. Dünyada Bilgi Edinme Özgürlüğüne İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	97
4. SIVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ (STÖ)'NİN SAYDAMLIĞA BAKIŞLARI.....	102
5. DÜNYADA YÜKSEK DENETİM.....	103
6. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE SAYDAMLIK VE YÜKSEK DENETİM.....	105
6.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	106
6.2. İngiltere.....	109
6.2.1. Halk girişimleri.....	112
6.2.2. Ombudsman (Kamu Denetçisi).....	113
6.2.3. İngiltere'de yüksek denetim.....	113
6.3. Fransa.....	117
6.3.1. Cumhuriyet arabulucusu (Mediateur De La Republique).....	120
6.3.2. Fransa'da yüksek denetim.....	120
6.4. Avustralya.....	122
6.4.1. Saydamlık ve hesap verebilirlik ile ilgili yasalar.....	123
6.4.1.1. 1982 tarihli Bilgi Özgürlüğü Yasası (Freedom of Information Act).....	124
6.4.1.2. 1988 tarihli Mahremiyet Yasası (The Privacy Act).....	124
6.4.2. Ombudsman.....	125
6.4.3. Avustralya'da yüksek denetim.....	125
6.5. Yeni Zelanda.....	127
6.5.1. Kamu mali sisteminde değişimleri yerine getirirken başvurulan temel yasal düzenlemeler.....	127
6.5.1.1. 1982 Tarihli Resmi Bilgi Edinme ve 1993 Tarihli Gizliliğin Korunması Yasaları.....	127

6.5.1.2.- 1990 Tarihli Yeni Zelanda Haklar Bildirgesi Yasası.....	128
6.5.1.3.- 1993 Tarihli İnsan Hakları Yasası.....	129
6.5.1.4.- Mali Sorumluluk Yasası (State Sector Act).....	129
6.5.1.5.- Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası.....	130
6.5.2. Ombudsman (kamu denetçisi).....	131
6.5.3. Yeni Zelanda’da yüksek denetim.....	131
6.6. İsveç.....	132
6.7. İtalya.....	135
6.8. Portekiz.....	137
6.9 Diğer Çeşitli Ülkelerde Saydamlık ve Yüksek Denetim.....	140
6.9.1. Belçika.....	140
6.9.2. Danimarka.....	141
6.9.3. Finlandiya.....	142
6.9.4. Kanada.....	143

## 7. MALİ SAYDAMLIK KARŞISINDA

ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE SÖZLEŞMELER.....	144
7.1. Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund - IMF).....	145
7.2. Dünya Bankası (World Bank – WB).....	150
7.3. Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC).....	151
7.4. Avrupa Birliği (Europe Union- EU).....	153
7.4.1. Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (European Anti-Fraud Office - OLAF).....	154
7.4.2. Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletler Grubu (Group of States Against Corruption - GRECO).....	155
7.4.3. Avrupa Birliği Sayıştay’ı (European Court of Auditors).....	159
7.5. Uluslararası Saydamlık Örgütü– (Transparency International).....	159

7.5.1 - Yolsuzlukla mücadelede uluslararası çerçevenin çizilmesi ve “Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansları” nın düzenlenmesinde aktif olarak yer alınması.....	160
7.5.1.1. Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Lima Deklarasyonu / 8. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı – ( Lima Declaration Against Corruption / 8 th International Anti-Corruption Conference ).....	160
7.5.1.2.- Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Durban Kararları / 9. Uluslararası Yolsuzluk Mücadele Konferansı (Durban Declaration Against Corruption / 9 th International Anti-Corruption Conference ).....	161
7.6. OECD’nin Mali Saydamlığa Yönelik Aldığı Tedbirler.....	163
7.7. Yolsuzluk Karşıtı Ağ (Anti Corruption Network).....	164
7.8. Birleşmiş Milletler (United Nations – UN).....	164
7.9. Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği’nin Devlet İhalelerine İlişkin Bağlayıcı Olmayan İlkeleri.....	165
7.10. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI).....	166

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİNDE**  
**MALİ SAYDAMLIK VE GÜNCEL GELİŞMELER**

1. TÜRKİYE’DE YAŞANAN MALİ KRİZLERİN MALİ SAYDAMLığA ETKİLERİ.....	172
--	-----

2. TÜRKİYE’DE YÖNETİM, BÜTÇE ve DENETİM ALANINDA ORTAYA ÇIKAN EKSİKLİKLER ve BUNLARA YÖNELİK ÖNERİLER.....	173
2.1. Türkiye’de Yönetim, Bütçe ve Denetim Alanında Ortaya Çıkan Eksiklikler.....	173
2.1.1. Kamu sektörünün tanımlanmasında karşılaşılan güçlükler.....	174
2.1.2. Kamu sektörünün ekonominin diğer sektörleriyle olan ilişkilerindeki belirsizlikler.....	174
2.1.3. Kamu sektörü içinde sorumlulukların dağılımı ve koordinasyonun sağlanmasında karşılaşılan güçlükler.....	175
2.1.4. Yasal ve idari çerçevenin belirlenmesinde karşılaşılan sorunlar.....	175
2.1.5. Mahalli idarelere ilişkin problemler.....	176
2.1.6. Mali faaliyetler hakkında etkin bilginin sağlanamaması.....	176
2.1.7. Siyasal sistemde karşılaşılan problemler.....	180
2.1.8. Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olmaması.....	181
2.1.9. Ulusal denetim ve istatistik organlarının bağımsızlığındaki aksaklıklar.....	183
2.1.10. Sivil toplum örgütlerinin yetersizliği.....	183
2.2. Eksikliklere Yönelik Öneriler.....	184
3. YAPISAL REFORMLAR ÖNCESİ TÜRKİYE’DEKİ REFORMLARIN GELİŞİMİ.....	193
4. 2000 YILI SONRASI BAŞLATILAN REFORM ÇALIŞMALARI YAPISAL REFORMLAR.....	195
4.1. Yapısal Reformların Amaçları ve Bu Reformlara Yönelik Çalışmalar.....	198

4.2. 1999 Yılından Günümüze Kadar Yapılan Reformlar Kapsamında Mali Saydamlıkla İlgili Olarak Yapılan Çalışmalar.....	202
5. MALİ SAYDAMLIĞI SAĞLAMAYA YÖNELİK YASAL DÜZENLEMELER.....	
5.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	204
5.2. Kamu İhale Kanunu.....	213
5.3. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.....	216
5.4. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.....	217
5.5. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı.....	223
6. MALİ SAYDAMLIK AÇISINDAN ÖNEMLİ ÇALIŞMALAR.....	
6.1. Analitik Bütçe Sınıflandırması.....	232
6.2. Kamu Mali Yönetiminde Bütçe Dışı Fonların Yeri ve Tasfiye Nedenleri.....	240
6.3. Döner Sermayeli İşletmeler ve Tasfiyeleri.....	245
6.4. Yerel Yönetimlerde Sağlanan Gelişmeler.....	247
6.4.1. İl Özel İdareleri.....	248
6.4.2. Belediyeler.....	251
7. MALİ SAYDAMLIĞI SAĞLAMAYA YÖNELİK HAZIRLANMIŞ PLAN, KARAR VE PROGRAMLAR.....	
7.1. 59. Hükümetin Acil Eylem Planı İçerisinde Mali Saydamlığın Yeri.....	254
7.2. Kamu Harcama Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu.....	256
7.3. 2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı.....	261
7.4. Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı.....	262

7.5. Kamu Mali Yönetimi Projesi.....	263
7.6. Türkiye’de Devlet Muhasebesi Uygulamaları ve say2000i Projesi.....	264
<b>8. TÜRK SAYIŞTAYI’NIN TARİHİ VE KAMU MALİ YÖNETİMİNDEKİ YERİ.....</b>	<b>269</b>
8.1. Türk Sayıştayı’nın Tarihsel Gelişimi.....	270
8.2. Sayıştay’ın Anayasal Konumu.....	272
8.2.1. Kanun-i Esasi’de Sayıştay’ın konumu.....	273
8.2.2. 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasi’de Sayıştay’ın konumu.....	273
8.2.3. 1961 Anayasası’nda Sayıştay’ın konumu.....	273
8.2.4. 1982 Anayasası’nda Sayıştay’ın konumu.....	274
8.3. 832 Sayılı Sayıştay Kanuna Genel Bir Bakış.....	275
8.4. Sayıştay Kanunu Teklifi.....	280
8.5. Türk Sayıştayı’nın Saydamlık Karşısındaki Durumu.....	291
<b>9. MALİ SAYDAMLIKLA İLGİLİ OLARAK ULUSLARARASI KURULUŞLARLA İLİŞKİLER VE ULUSLARARASI KURULUŞLARIN DEĞERLENDİRMELERİ.....</b>	<b>292</b>
9.1. AB’ye Uyum Sürecinde Saydamlık.....	293
9.2. Mali Saydamlık Kapsamında Türkiye’nin IMF ile olan İlişkileri.....	295
9.2.1. Mali saydamlıkla ilgili IMF standartlarının ve kodlarının izlenmesine ilişkin Türkiye raporu.....	296
9.2.1.1. Tespitler.....	296
9.2.1.2. Yorumlar.....	299
9.2.1.3. Öneriler.....	299
9.2.2. Türk kamu mali yönetiminin “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğüne” uygunluğu.....	301



9.2.2.1. Rollerin ve sorumlulukların açık olması bakımından...	301
9.2.2.2. Bilginin açık olması bakımından.....	302
9.2.2.3. Bütçenin hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması bakımından.....	303
9.2.2.4. Ulusal denetim ve istatistik organlarının bağımsız olması bakımından.....	304
9.2.3. Niyet mektuplarında mali saydamlığa yönelik düzenlemeler....	305
GENEL DEĞERLENDİRME.....	307
KAYNAKÇA.....	315
EKLER.....	328
EK -1 IMF'YE GÖNDERİLEN NİYET MEKTUPLARININ MALİ SAYDAMLIK VE YAPISAL REFORMLARLA İLGİLİ KISIMLARI.....	329
EK – 2 TASFİYE EDİLEN FONLAR (Tasfiye Tarihleri ve Yayınlandıkları Resmi Gazeteler).....	357
Özgeçmişim.....	359

## TABLO LİSTESİ

### *Sayfa*

TABLO 1. Kamuda Hesap Verme Sorumluluğu Süreci.....	58
TABLO 2. İyi Yönetişimin Temel Özellikleri ve Başlıca Unsurları.....	88
TABLO 3. Yönetişim Kalitesi Yönünden Ülkeler.....	90
TABLO 4. Yönetişimin Kıtalara Göre Dağılımı.....	91
TABLO 5. Ülkelerin Bilgi Edinme Kanunlarını Çıkarma Tarihleri.....	101
TABLO 6. İngiltere’de Kamu Hesapları Komitesinin Rolü.....	116
TABLO 7.Kamu Kesimi Harcamalarının GSMH’ye oranı(%).....	171
TABLO 8. Bütçe Dışı Harcamalar.....	178
TABLO 9. Kapatılan Bütçe İçi Fonlar.....	244
TABLO 10.Türkiye’de Sayıştay’ın Gelişim Seyri.....	272
TABLO 11. Sayıştay Denetimine Tabi Kurum ve Kuruluşlar.....	277
TABLO 12. Sayıştay Denetimi Dışında Kalan Kurum ve Kuruluşlar.....	278
TABLO 13. Niyet Mektuplarındaki Taahhütlere İlişkin Son Durum.....	306

## -KISALTMALAR-

<b>Kısaltma</b>	<b>Bibliyografik Bilgi</b>
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABS	: Analitik Bütçe Sınıflandırması
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
APEC	: Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği Teşkilatı
APK	: Araştırma Planlama Koordinasyon
ASO	: Ankara Sanayi Odası
ATO	: Ankara Ticaret Odası
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
BÜMKO	: Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
BYDK	: Başbakanlık Yüksek Denetim Kurulu
C.	: Cilt
CADA	: Commision d'accès Aux Documents Administratif
CBPP	: Center for Budget and Policy Priorities
CIRA	: Bakanlıklararası İdari Bilgi Merkezi
CNİL	: Commision Nationale de l'Information et des Libertes
çev.	: Çeviren
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİMY	: Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliği
EBRD	: Avrupa Kalkınma Bankası
ESA	: Bütünleştirilmiş Avrupa Ekonomik Hesaplar Sistemi
GAD	: General Audit Office
GDSS	: Hükümet Veri Yayma Standartları
GFS	: Devlet Mali İstatistikleri
GMK	: Genel Muhasebe Kanunu
GPEG	: Government Procurement Experts Group
GRECO	: Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletler Grubu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
IBF	: International Budget Project
IFAC	: Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
INCOSAI	: Uluslararası Sayıştay Kuruluşları Kongresi
INTOSAI	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOBİ	: Küçük ve Orta Ölçekli İşetme
mad.	: Madde

MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGM	: Muhasebat Genel Müdürlüğü
NAO	: National Audit Office
no	: Numero
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OLAF	: Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi
PBS	: Program Bütçe Sistemi
PEIR	: Public Expenditure and Institutional Review
PPBS	: Planlama-Programlama Bütçeleme Sistemi
ROSC	: Reports on the Observance of Standarts and Codes
SNA	: Uluslararası Muhasebe Sistemi
STÖ	: Sivil Toplum Örgütü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdleri Vakfı
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSHD	: Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği
TV	: Televizyon
UNESCO	: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UP	: Ulusal Program
vb.	: Ve benzeri
VET	: Verimlilik Etkinlik Tutumluluk
VKN	: Vergi Kimlik Numarası
WB	: Dünya Bankası
s.	: Sayfa

## - GİRİŞ -

90'lı yılların başında Uzak Doğu Asya ve Latin Amerika'da meydana gelen krizler neticesinde, birçok ülkenin kamu mali yönetim sistemlerine yerleşen ve aynı şekilde de bir çok uluslararası kuruluşun çalışma alanına giren mali saydamlık konusu, çalışmamızın temelini oluşturmaktadır. Özellikle kamu hesaplarında açıklığın sağlanarak yönetimin daha hesap verebilir hale getirilmesi çabası ve ihtiyacının bir sonucu olarak ortaya çıkan mali saydamlık kavramı, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi birçok gelişmekte olan ülkenin de üzerinde önemle durduğu bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla beraber başta IMF olmak üzere birçok uluslararası kuruluş da mali saydamlık konusunun ülke kamu mali yönetimleri açısından taşıdığı önemin farkına vararak, çeşitli şekillerde çalışmalarda bulunmuşlardır.

Türkiye'de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi adlı bu yüksek lisans tez çalışmasının birinci bölümünde, mali saydamlıkla ilgili olarak mali raporlama, mali disiplin, hesap verme sorumluluğu, mali sorumluluk gibi çeşitli kavramlara yönelik tanımlar yapıldıktan sonra, bu kavramların mali saydamlıkla olan bağlantıları ele alınacaktır. Yine bu bölümde mali saydamlığın meydana çıkaracağı etkilere, yarar ve sakıncalara değinilecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise mali saydamlık konusu makro bazda ele alınarak, mali saydamlığa ve bilgi edinme özgürlüğüne dair dünyada son yıllarda

meydana gelen gelişmelere ve etkin devlet, iyi yönetim gibi yeni kavramlara değinilecektir. Bu bölümün ilerleyen safhalarında ise, çeşitli ülkelerin yönetim sistemleri içerisinde mali saydamlığın yeri ve son yıllarda meydana gelen gelişmeler ele alınacaktır. Bu bağlamda mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ile yakından alakası olduğuna inandığımız, dünyadaki birçok yüksek denetim kurumunun (Sayıştay'ların) yönetim ve çalışma usulleri irdelenecektir. İkinci bölümün sonunda ise mali saydamlığın tesisine ve yolsuzluğun önlemesine dair çalışmalar yürüten birçok uluslararası kuruluş ele alınacaktır.

Çalışmamızın son bölümünü oluşturan Türkiye'de Mali Saydamlık bölümünün başlangıcında, Türk kamu mali yönetimindeki bir takım aksaklıklar tespit edildikten sonra bu aksaklıkların giderilmesine yönelik önerilerde bulunulacaktır. Daha sonra 1999 öncesinde yapılan bir takım yapısal reformlara değinildikten sonra 1999 sonrası kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları, mali saydamlık konusu kapsamında irdelenecek; yapılan yenilikler, çıkarılan kanunlar ele alınacaktır. Türk Sayıştay'ına dair incelemelerin yapıldığı kısımdan sonra ise son bölümde Türkiye'nin mali saydamlık konusu kapsamında çeşitli uluslararası kuruluşlarla olan ilişkileri ele alınacaktır.

Globalleşen dünyada yükselen bir değer haline gelen mali saydamlık konusunun bir çok yönü ile irdeleneceği bu çalışmada, mali saydamlık kavramı kastedilerek saydamlık kavramı kullanılacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU MALİ YÖNETİMİNDE MALİ SAYDAMLIK KAVRAMSAL ÇERÇEVE

#### 1. SAYDAMLIK KAVRAMININ GELİŞİMİNDE ETKİLİ OLAN OLAYLAR

Saydamlık kavramı günümüzde artan bir değer olarak ülkelerin kamu mali sistemlerinde yerini almıştır. Elbette bu kavramın gelişiminde etkili olan bir çok olay bulunmaktadır. Ancak konuya daha çok devlet rejimlerindeki farklılıkla beraber bakmakta yarar olacaktır. Takdir edileceği üzere, totaliter rejimle idare edilen ülkelerle temsili demokrasiyle idare edilen ülkelerin saydamlık kavramına bakışları farklı olacaktır.

Saydamlık ihtiyacının tarihi başlangıcının ne zaman olduğunu söylemek oldukça güçtür. Ancak, bizce saydamlık kavramını, Orta Çağdan günümüze kadar seyreden bir tarihi kronoloji içerisinde ele alarak konuyu irdeleyecek olursak daha sıhhatli bir sonuca varabiliriz. Bilindiği üzere Orta Çağ Avrupası'nda çoğunluğu köylü olan halk fakirken, kilise ve derebeyleri büyük zenginlikleri ellerinde bulunduruyorlardı. Zenginlik de beraberinde zora dayanan bir gücü getirdiğinden bu iki kurumun fakir halk üzerindeki baskısının son derece ağır olması kaçınılmazdı. Bu bakımdan, aydınlanma çağından önce insanların kaynak kullanımını sorgulaması bir yana, vergilerin yüksekliği ve kanunsuzluğuna itiraz etme dirençleri bile çok cılız kalmıştır (1215 yılında İngiltere'deki Magna Carta bu tanımlamanın dışındadır\*). Ancak Avrupa'da meydana gelen gerek siyasi gerekse iktisadi gelişim ve dönüşümle beraber, bilinç düzeyi artan halk, milli kaynakların kullanımını yakından takip etme imkan ve kabiliyetine erişmiştir. Burada, Orta Çağ Avrupası'ndaki istipdadın aksine 18. ve 19. yüzyılda daha belirgin bir şekilde ortaya çıkan ve tüm Kıta Avrupasına yayılan özgürlük ve demokrasi

---

\* Tarihte ilk defa 1215 yılında Magna Carta ( Büyük Ferman) ile vergi toplamak, parlamentonun iznine bırakılmıştır. Bundan sonra toplumlar yavaş yavaş kamu harcamalarının ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin parlamentoca tespit edilmesini ilk olarak benimsemeye başladılar.(**Bkz:** Aksoy, Şerafettin, **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 10.)

gibi kavramlar etkili olmuştur. Bu bağlamda, keyfi vergi ve harcamaların yerini, kanunlara dayanan vergiler ve harcamalar almıştır.

Özellikle "İngiltere'de iktisadi, siyasi ve sosyal gelişmelerin sonucu olarak mutlakiyet hakları yerine, cumhuriyet haklarının esas alınmaya başlanmasıyla, kralın vergi ve resim alabilmesi için halkın önceden izninin alınması ilkesi yerleşmeye başladı ve vergi resimlerin alınmasında bu yola gidildi. Bu ilkenin kabulü ile, halkın devleti idare edenler üzerindeki kontrol hakkı da doğmuştur"<sup>1</sup>. Burada özellikle İngiltere'deki gelişmelere değinmemizin nedeni bütçe hakkının, ilk olarak İngiltere'de doğması ve parlamenter sisteme paralel bir şekilde gelişmesindedir<sup>2</sup>. Bu gelişmelere konunun bütünlüğü açısından çalışmanın ileri bölümlerinde değinilecektir. Ancak ABD Anayasası'nın 1. maddesinin 9. bendinde yazılı olan bir cümle kanaatimizce çalışmamızın bu kısmı açısından büyük bir ehemmiyete sahiptir. Şöyle ki; ABD Anayasası'nın 1. maddesinin 9. bendinde, "Kanunla gerekli tahsis yapılmadıkça, hazine hesabına harcama yapılamaz. Topluma ait paraların gelir ve gider durumunu gösteren düzenli hesaplar, zaman zaman yayınlanacaktır."<sup>3</sup> İngilizlerle yapılan bağımsızlık savaşı yıllarında (1776) böyle bir ibarenin anayasaya konulması dikkati çekmektedir. Zira hesapların zaman zaman yayınlanması günümüz kamu mali yönetimlerinin güvenilirliğinin bir önkoşulu ve göstergesi olmakla beraber çalışmamızın temelini oluşturan mali saydamlığın da temelini oluşturmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere 18. yüzyılda dahi açıklık, devlet yönetiminde büyük bir öneme sahiptir.

İşte tam bu noktada karşımıza bütçe ve bütçe hakkı denilen iki önemli kavram çıkmaktadır. Bu kavramlar şu şekilde tanımlanabilir;

**Bütçe: "Devletin (veya diğer kamu tüzel kişilerinin) gelecek muayyen (belirli) bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruftur."<sup>4</sup>**

<sup>1</sup> Aksoy, Şerafettin, **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 11.

<sup>2</sup> Aksoy, a.g.e., s. 11.

<sup>3</sup> Aksoy, a.g.e., s. 23.

<sup>4</sup> Feyzioğlu, B., Necmettin, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 12.



**Bütçe Hakkı; "Kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında kara verme yetkisidir."<sup>5</sup>**

Görüldüğü üzere, bütçe tanımında "izin veren hukuki tasarruf" ibaresi dikkati çekmektedir. Zira izin vermede bir yetki devri söz konusudur. Yani, yasama bir mali yıl süresince yürütmeye gelirleri toplama ve giderleri yapma yetkisi vermektedir. Ancak bu yetki devrinde bir baştan savma söz konusu olmamakla beraber kesin hesap kanunları vasıtası ile - mali yıl boyunca da- bir denetim (gelirlerin toplanması, giderlerin yapılması ile ilgili olarak) mevzu bahistir. "Bütçe sadece, devlet gelir ve giderlerini gösteren bir liste, kuru bir mali doküman değil, kişisel refahımızı etkileyen, sosyal sınıflar arası ilişkileri düzenleyen, kamusal hizmetlerin tespitini ve görülmesini sağlayan çok önemli bir hukuki belgedir"<sup>6</sup>. Gerek gelirlerin toplanması gerekse giderlerin yapılmasında bir açıklık olmalıdır. Bu günümüz sosyal-hukuk devletinin "olmazsa olmaz" koşullarından biridir. Ancak günümüz değerleri ile geçmişi yargılamak elbette çok yanlıştır. Zira olaylar, gerçekleştiği çağların değer yargıları ile değerlendirilmelidir. Yani günümüzdeki bütçeleme ve bütçe hakkı ile geçmişi yargılamamız çok yanlı olacaktır.

Bütçenin tarihi gelişiminde bütçe hakkı; parlamentoların kamu gelirleri ile kamu harcamaları üzerindeki yetkilerinin tanınmasıyla ortaya çıkmış, ülkelerin demokratik ve parlamenter sistemlerde kaydettikleri gelişmelere uyum sağlayacak bir şekilde gelişmiştir<sup>7</sup>. Bu bağlamda, bütçe hakkı devletlerin siyasi rejimlerindeki değişimle beraber değişmiş ve gelişmiştir. Tam bu noktada; harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanması da belirli kurallara bağlanmış ve çalışmamızın da temelini oluşturan mali saydamlık kavramının günümüzde gelişen bir değer olarak ortaya çıkmasına temel oluşturmuştur.

Esas itibarı ile; konunun temelini de oluşturan kamu mali yönetiminde saydamlığın, aynı zamanda birer olağanüstü kanun olan bütçeler açısından ele alınması

<sup>5</sup> Edizdoğan, Nihat, **Kamu Maliyesi 1**, 6. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998, s. 105.

<sup>6</sup> Aksoy, a.g.e., s. 16.

<sup>7</sup> Edizdoğan, a.g.e., s. 104.

gerekmektedir. Bu bakımdan bütçeleri toplumların iktisadi ve sosyal mücadelelerinin temelinde yatan belgeler olarak görülmelidir. "Totaliter rejimden demokratik rejime geçiş evrelerinde yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım haklarının kurallara bağlanmasında bütçeler birer sosyal sözleşme fonksiyonunu yerine getirmişlerdir. Günümüze gelindiğinde ise, demokratik toplumlarda sosyal sözleşme niteliği taşıyan bütçelerin aynı zamanda bir yetki devrini de içerdiğini görmekteyiz. Bu yetki ise ulus adına onun temsilcisi olan parlamentonun bütçeyi onaylaması suretiyle icra organına kaynak bulmaya ve harcama yapmaya yetki vermesi şeklinde kendini göstermektedir. Buna karşın, icra organı devraldığı bu yetkinin siyasal ve hukuksal sorumluluğu ile karşı karşıyadır. Yaşamsal öneme sahip olan bütçelerin bu özelliklerinin, onların aynı zamanda saydam olmalarıyla da yakından ilgileri vardır. Zira toplumdan alınan kaynakların nasıl ve nerelerde kullanıldığının hesabının verilebilmesi bu sosyal sözleşmenin en önemli unsuru olup, hesabın kaynakları tasarruf edenler tarafından en iyi biçimde verilebilmesi ve toplumun bu konuda bilgilendirilmesi gerekmektedir"<sup>8</sup>.

Konuyu son yıllarda gerek Güney Doğu Asya gerekse Latin Amerika'da yaşanan krizleri ele alarak irdelenecek olursak günümüz kamu mali yönetiminde saydamlığın neden bu kadar önemli bir yer aldığını anlayabiliriz. 1997 yılında Güney Doğu Asya'da yaşanan finansal krizin\* tartışılması sürecinde geliştirilen yaklaşımlardan biri de; ekonomide yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde karşılaşılan problemlerdir. Bu anlamda piyasalarda yeterli açıklığın ve saydamlığın olmaması krizin nedenlerinden biri olarak gösterilmiştir. Bu tarihten

---

<sup>8</sup> Dedeoğlu, Emin, - Emil, Ferhat, - Erdem, M., Can, **Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler: Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor**, s. 2. (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_maliye/kamu\\_maliyesinde\\_saydamlık.zip](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_maliye/kamu_maliyesinde_saydamlık.zip) , 18 Ekim 2004.

\* **1997 Güneydoğu Asya Krizi**, temel olarak sermaye hareketleri serbestleştirilirken bankacılık sektörüne ilişkin yasal düzenlemelerin buna uyum sağlamaması, dolayısıyla bankacılık sektörünün yetersiz denetimi, döviz kurundaki dalgalanmalar ve aşırı yurt dışı borçlanma nedeniyle Doğu ve Güneydoğu Asya'da, ilk olarak Mayıs 1997'de Tayland'da, sonra Filipinler, Malezya ve diğer Asya ülkelerinde ulusal para biriminden kaçış ile başlaması ve spekülasyon sermaye yatırımlarının bu ülkelere hızla kaçması sonucu yaşanan finansal krizdir. (Bkz: Kızıltaş, Emine, **IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2001, s. 2.)

sonraki bütçelerin, ekonomilerin maruz kaldıkları mali riskleri tanımlamada ne kadar yetersiz olduğu anlaşılmıştır. Başta uluslararası örgütler olmak üzere dünyada doğru bilginin üretilmesini ve yayınlanmasını sağlamak üzere mali saydamlık konusu ile ilgili çalışmalar yoğunlaşmıştır<sup>9</sup>. Bu bakımdan "**Güney Doğu Asya krizi sonrasında kamu mali yönetimindeki saydamlıkla ilgili yoğunluk kazanan tartışmalara bağlı olarak, döviz krizlerini önlemek için yapılan çalışmalarda kamu mali yönetiminde ve kamu hesaplarında saydamlığın sağlanmasına yönelik adımlar önem kazanmıştır**"

10

Buna göre; son yıllarda kamu hesaplarında saydamlığı sağlamaya yönelik olarak ortaya çıkan tartışmalar, özellikle finansal krizlerden sonra ortaya çıkan ve önem kazanan kamuyu aydınlatma tedbirlerinden farklı değildir<sup>11</sup>. Dolayısıyla bu iki olguyu bir arada ele alacak olursak, önce Latin Amerika Krizini sonra Güney Doğu Asya Krizini - mali saydamlığın dünyada önem kazanan bir değer olması bakımından- mali saydamlığın miladı olarak değerlendirmenin yararlı olacağı inancındayız. Güney Doğu Asya'da filizlenen ve cereyan ettiği yıllarda dünya ekonomisini büyük ölçüde etkileyen finansal krizin temelinde, gerek mali yönetimdeki gerekse makro ekonomik politikalardaki saydamlık eksikliğinin olduğunu söyleyebiliriz<sup>12</sup>. Aynı zamanda son yıllarda artan uluslararası fon akımlarıyla beraber yurt içi ve yurt dışı finansal piyasaların fon aktarım sürecinde büyüyen önemi, bu piyasalarda güven krizlerinin önlenmesi açısından kamu hesaplarında saydamlık, ön plana çıkmıştır. Gerek 1994 Meksika Krizi gerekse aynı yıllarda Türkiye'de cereyan eden döviz krizlerinde de önem taşıyan unsur yerli yatırımcıların tavır değişikliğidir. Bu tavır değişikliğinde etkili olan husus ise, mali yönetimde ve sermaye piyasalarında mevcut olan belirsizliktir. Gerek siyasi gerekse iktisadi belirsizliğe ve kredibilite kaybına bağlı olarak yabancı yatırımcılar kadar yerli yatırımcıların da tavır değişikliğinde bulunması, kamu borç

---

<sup>9</sup> 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu - Taslak Rapor**, Şubat 2000, s. 62.

<sup>10</sup> 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, Sak, Güven, - Sönmez, Sinan , **Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi**, Akdeniz Üniversitesi - İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya, 15-17 Mayıs 2000, s. 77.

<sup>11</sup> Sak, Sönmez, s. 88.

<sup>12</sup> Sak, Sönmez, s. 90.

yönetimini zorlaştırdığı gibi aynı zamanda kamunun finansman maliyetini de büyük çapta artırmaktadır. Zira belirsizliğin hakim olduğu bir ortamda devlet, yerli ve yabancı sermayeyi, çıkarmış olduğu bono ve tahvillere kanalize etmek isterken, ödemek zorunda olduğu risk priminin de oranını artırmaktadır. Dolayısıyla çok düşük oranlarda borçlanmak mümkün olduğu halde, piyasadaki belirsizliklerden dolayı devletin ödemek zorunda olduğu risk primi de artmaktadır. Bu da elbette, büyük bir maliyet unsurudur. Tüm bu açıklamalar ışığında şöyle bir sonuca varılabilir; devletlerin uğradıkları kredibilite kaybının temelinde, kamu yöneticilerinin tavır değişikliği ihtimali ile kamu idaresinin saydam olmamasının etkisi yatmaktadır<sup>13</sup>.

Görüldüğü üzere; son yıllarda meydana gelen ve dünya ekonomisini de büyük ölçüde etkileyen finansal krizlerde ortaya çıkan en önemli kavramlardan biri, kamu kesimi kredibilitesi ile yakından ilgili olan saydamlık kavramıdır. Netice itibarı ile 90'lı yıllarda yaşanan finansal krizlerden saydamlığın gerekliliği sonucu çıkmıştır. Ancak konuya yalnızca son yıllarda meydana gelen iktisadi olaylar çerçevesinde bakmak yeterli olmayacaktır. Bu bakımdan devlet rejimlerinin saydamlık açısından büyük bir öneme sahip oldukları bir gerçektir ve bu gerçek göz ardı edilemez. Çalışmamız açısından esas olan hususlardan biri de temsili demokrasilerde saydamlık ve açıklığın gerekliliğidir. Bilindiği üzere temsili demokratik sistemlerde, devletin temel toplumsal amacı kamu yararına kamu mal ve hizmetleri üretmek olarak belirlenmiştir. "Vatandaşlar devlet kurumlarına ve aktörlerine (bürokratlar ve temelde politikacılar) kamu yararına mal ve hizmet üretmeleri için yetki verirler. Fakat kamu aktörleri aldıkları yetkiyi, kamu yararını değil kendi çıkarlarını gözetmek ve korumak amacıyla kullanabilirler. Bunu önlemek veya en azından asgariye indirmek için kamu yönetiminde bir çok denetim ve hesap verme mekanizması kurulmuştur. Bu mekanizmalar arasında, seçimler ve siyasilerin-bürokratların davranışlarını sınırlayan yasalar gösterilebilir. Söz konusu bu mekanizmaların başarı seviyesini belirleyen önemli etkenlerden biri; sistemdeki bilginin düzeyi ve aktörler arasında eşit dağılıp dağılmadığıdır. Bilindiği üzere, vatandaşların sağlıklı oy kullanabilmeleri için seçmiş oldukları politikacıların ne yaptığı, yetkilerini ne yönde kullandıkları, kamu

---

<sup>13</sup> Sak, Sönmez, s. 78-79.

kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandıkları konularında yeterli bilgiye sahip olmaları gerekmektedir. Aynı şekilde, politikacıların da bürokrasiyi yetkin bir biçimde yönlendirmesi ve politikaların etkin bir biçimde uygulanmasını sağlayabilmesi için üretilen politikaların nasıl hayata geçtiğini gözlemlemesi gerekir. İşte bu bakımdan saydamlığın, bu denetim mekanizmalarının sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi için gerekli olan bilginin sistem tarafından üretilmesi olarak ele alınması mümkündür"<sup>14</sup>.

Günümüze kadar, saydamlık kavramı oldukça soyut bir şekilde ele alınagelmıştır. Bu bağlamda yapılması gerekenler; saydamlığın ne olduğunu, mevcut kamu mali sistemlerinin durumunun saydamlık açısından eksikliklerini ve saydamlık açısından neler yapılması gerektiğini daha somut bir biçimde ele alarak tartışmaktır<sup>15</sup>.

### ***Peki Yolsuzluk Kavramı Saydamlığın Neresinde?***

Çağımızda az gelişmiş ülkelerin en önemli sorunlarından biri olan yolsuzluk olgusu kamu mali yönetimi içerisinde saydamlığı tesis etmenin önündeki en önemli engellerden biridir. Yolsuzluk; adam kayırma, rüşvet, ihaleye fesat karıştırma, zimmetine para geçirme gibi çeşitli şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Eğer bir ülkenin kamu mali yönetiminde saydamlıktan söz edilmek isteniyorsa, yolsuzluk gibi toplumsal ahlakı da yakından ilgilendiren bir olumsuz hadisenin cereyanı engellenmelidir. Aksi takdirde saydamlık ve kamu yönetimine olan güvenden söz etmek mümkün değildir. "Kendi içinde yolsuzluk potansiyeli taşıyan kamu yönetimi süreci içinde, yolsuzlukları tamamen yok etmenin hiçbir toplumda mümkün olmayacağı açıktır. Verilmekte olan her türlü uğraş ise, yolsuzlukları yalnızca belli bir seviye altında tutabilme amacına yöneliktir"<sup>16</sup>. Saydamlık açısından 90'lı yıllarda cereyan eden finansal krizler önemli olduğu kadar- özellikle az gelişmiş ülkelerde- yolsuzluğun da ülkelerin kamu mali

---

<sup>14</sup> Atiyas, İzak, - Sayın Şerif, **Devletin Mali ve Performans Saydamlığı**, s. 1. (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_maliye/kamu\\_maliyesinde\\_saydamlık.zip](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_maliye/kamu_maliyesinde_saydamlık.zip) , 18 Ekim 2004.

<sup>15</sup> Atiyas, Sayın, s. 3.

<sup>16</sup> Özsemerci, Kemal, **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, 03. 10. 2002, s. 5. (çevrimci), <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/35KamuYonYolsuzluk.pdf> , 15 Aralık 2004.

yönetimlerinde saydamlığın tesisi açısından yadsınamayacak bir önemi vardır. Şöyle ki; "çağımızda uluslararası iş çevreleri yolsuzlukla mücadele kanunlarının, uluslararası standartların, kurumsal yönetişimin, muhasebe prosedürlerinin ve piyasa şeffaflığının öneminin farkındadırlar"<sup>17</sup>. Ancak uluslararası iş çevrelerinin bunun farkında olması yetmiyor; aynı zamanda ülkeyi idare edenlerin de bunun bilincinde olması gerekmektedir.

Yolsuzlukla ilgili olarak çeşitli tanımlar yapılmıştır. Bunlardan bir kaçını sıralamakta yarar olacağı düşüncesindeyiz.

**Tanım 1:** Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamalarına, yolsuzluk denilir. Bu genel deyim; rüşvet, zimmete para geçirme, irtikap, memuriyet veya mevkiin nüfuzu suistimal ve memuriyet vazifelerini yapmama gibi dürüstlük ve ahlak kurallarına aykırı davranışların tümü için kullanılmaktadır<sup>18</sup>.

**Tanım 2:** Yolunda yapılmayan, kurala aykırı uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar. Hukuksal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev, yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılmasıdır<sup>19</sup>.

Her iki tanımdan da anlaşılabilceği gibi yolsuzluğa temel oluşturan hususlar, kamu görevlilerinin görevi kötüye kullanmaları, kanuna aykırı çıkar sağlamaları ve kanuna aykırı hareket etmeleridir. Ülkenin geleceğine ipotek koyan, vatandaşla devletin arasını açan, dürüst çalışmayı ve hak aramayı zorlaştıran bu menfi durum düzelmedikçe, ne ekonomik ne de sosyal kalkınmanın sağlanması mümkün olmayacaktır<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma ve Tasnif Grubu, Bilgi Notu, "**Geçiş Ekonomilerinde Yolsuzlukla Mücadele Ağı**" Konulu Uluslararası Toplantı Hk., 03. 04. 2002, s. 3. (çevrimci), <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/23yolmucagi.pdf> , 15 Aralık 2004.

<sup>18</sup> Çulpan, Refik, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 13, Haziran 1980, s. 34.

<sup>19</sup> Bozkurt, Ömer, - Ergun, Turgay, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yayın No: 283, Ankara, 1998, s. 64.

<sup>20</sup> Özsemerci, a.g.e., s. 5-6.

Tüm bu açıklamalar ışığında; çağımız kamu mali yönetimlerinin en önemli sorunlarından biri olan yolsuzluk şu şekilde formüle edilebiliriz.

$$\text{Yolsuzluk} = \text{Tekelci Güç} + \text{Takdir Yetkisi} - \text{Hesap Verme Sorumluluğu}^{21}$$

"Yolsuzluk olgusunun temel karakteristikleri;

- Yolsuzluk olayına genel olarak birden fazla insan karışır. Ancak zimmete para geçirme olayında hadiseye ikinci bir şahsın karışması gerekmektedir;
- Yolsuzluk genellikle gizlidir;
- Yolsuzluk olgusu karşılıklı sorumlulukları ve karşılıklı çıkarları içerir;
- Kişiler yasalarla açıkça çatışmaktan kaçınırlar. Yani kişiler girişimlerini gizleyebilmek için yasal mazeretlerin arkasına sığınmaya çalışırlar;
- Her türlü yolsuzluk toplumun devlete olan güvenini zedeler"<sup>22</sup> . . . vb.

"Yolsuzluğun bir toplumda asgariye indirilebilmesi için öncelikle topluma ahlak bilinci aşılmalıdır. Zira ahlaki değerlerden yoksun bir toplumun her bir ferdi toplumda yozlaşmayı engelleyici veya en azından azaltıcı sosyal bir mekanizma olmadığı için yapmış olduğu hiçbir davranışta ahlaki davranmayı düşünmeyecektir. Bu yüzden ahlaki kuralların aksaksız bir şekilde uygulanabilmesi için olmazsa olmaz üç temel unsur bulunmaktadır:

---

<sup>21</sup> T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma ve Tasnif Grubu, a.g.e., s. 3.

<sup>22</sup> Özsemerci, a.g.e., s. 17-18.

1. İnsan Kalitesi,
2. Sistem Kalitesi,
3. Yönetim Kalitesi.

Evrensel ahlaki değerlerin geçerli olması, tüm dünya ülkelerinde bu üç temel unsurun kalitesinin sağlanması ile gerçekleşir" <sup>23</sup> . İnsan, sistem ve yönetim kalitesi arttıkça ahlaki değerlerin geçerliliği artacak ve toplumda kanser haline gelmiş yolsuzluk da asgari dereceye inecektir. Bunun için de öncelikle kamu mali yönetimleri içerisinde saydamlık kavramının tesis edilmesine özen gösterilmelidir. Zira usulsüz davranışların temelinde yatan bir diğer sebep de gizlenecek kaya arkalarının çok olmasıdır. Esas olan kayaları kaldırmak değil o kayaların arkasında saklanmayı engelleyici ahlak bilincinin topluma empoze edilmesidir.

Konumuz açısından esas olan saydamlık orta vadede yolsuzluklara karşı alınabilecek önlemlerin başında gelmektedir<sup>24</sup>. Zira kamu hesaplarında ve faaliyetlerinde saydamlığın sağlanması halinde yolsuz işlemler açıkça ortaya çıkacaktır. Zaten, gerek çalışanların gerekse yolsuz davranışlarda bulunan ikinci veya üçüncü kişilerin önündeki boşluklar kapanacak, kendilerini gizleyebilecekleri hiçbir paravan olamayacaktır.

## 2. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK

Kamu mali yönetiminde saydamlık konusu son zamanlarda iktisat ve maliye yazınında adını sıkça duyduğumuz bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin, ulusal ve uluslararası piyasaların kamusal faaliyetler hakkındaki derin merakları ve ilgileri bu kavramın gitgide daha da önem kazanmasına neden olmuştur. Elbette konu sadece bu kadar sığ değildir. Zira devletler de kendi hesap ve faaliyetlerini büyük bir açıklık içerisinde izleyerek, geçmiş deneyimlerinden faydalanarak kamusal politikalarını yönlendirirken saydamlığa ihtiyaç

---

<sup>23</sup> Tansal, Sabiha, "Kamuda Etik", *Görüş Dergisi*, Aralık 2003, s. 11. (çevrimci), <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/57/5.pdf>, 15 Aralık 2004.

<sup>24</sup> Özsemerci, a.g.e., s. 85.



duyduklarından, yine saydamlık kavramı ve kapsamı kendini yenileyerek güçlenmektedir. İşte çalışmamızın bu kısmında öncelikle bir kavramsal çerçeve çizdikten sonra kamu mali yönetiminde saydamlık konusuna çeşitli açılardan değineceğiz.

Saydamlık terimi, Latince “*trans=öte*” ile+ “*parere=görünmek yada bir taraftan diğer tarafı görmek*” kelimelerinin bir araya getirilmesiyle oluşturulmuş bir kelimedir. Saydamlık kavramı; dilimize İngilizce “**Transparency**” teriminin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Aynı terim Fransızca’da “*transparent*” olarak ifade edilmektedir<sup>25</sup>.

## 2.1. Tanım

Saydamlıkla ilgili olarak yapılmış bir çok tanım bulunmaktadır. Ancak bizce bunlardan en önemli olanlarını şöyle sıralayabiliriz:

**Tanım 1:** Saydamlık; devletin amaçlarını, bu amaçlara ulaşmak için uygulamaya koyduğu politikaları ve bu politikaların meydana getirdiği sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde kamuoyuna sunmasıdır<sup>26</sup>. Bu tanıma göre saydamlığın da ancak etkin bir raporlama sistemi ile hayata geçirilebileceği öne sürülmüştür<sup>27</sup>.

Öncelikle bu tanımda yer alan düzenlilik, anlaşılabilirlik, tutarlılık ve güvenilirlik kavramlarının açıklanması yararlı olacaktır<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Cansız, Harun, “Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı: 1, Temmuz – 2000, s. 267-268.

<sup>26</sup> Cura, Serkan, **Türkiye’de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması**, s. 1. (çevrimci), [http://www.geocities.com/ceteris\\_paribus\\_tr/s\\_cura.doc](http://www.geocities.com/ceteris_paribus_tr/s_cura.doc) , 18 Ekim 2004.

<sup>27</sup> Atiyas, Sayın, s. 3.

<sup>28</sup> Yörüker, Sacit (Çev.), **Hesap Verme Sorumluluğu**, Araştırma ve Tasnif Grubu, Nisan 2001, s. 6. Kanada Alberta Eyalet Sayıştay’ının Internet sitesindeki (<http://www.oag.ab.ca/html/government-accountability.shtml>) İngilizce metinden (Şubat 1997 Tarihli) dilimize aktarılmıştır.

*Düzenlilik;* devlet tarafından politikaları hakkında verilen bilgilerin belirli bir düzen dahilinde olması, politikaların halk tarafından daha kolay ve teknik bilgi gereksiz anlaşılmamasını mümkün kılacaktır.

*Anlaşılabilirlik;* bilgi, kullanıcılar (siyasiler, bürokratlar ve halk) tarafından anlaşılabilir bir şekilde sunulur ve bir organizasyonun performansının gerektiği şekilde anlaşılmasını sağlayacak yeterliliktedir. Bilginin, uygun bir dilde kullanımının açıklanması, nasıl değerlendirildiğinin belirtilmesi, kontrol dışı etkiler ve diğer faktörler, bilginin daha kolay bir şekilde anlaşılmasına yardım edebilir.

*Tutarlılık;* devlet tarafından kamuya sunulan bilgilerin gerek kendi içinde gerekse kamu hesaplarıyla tutarlı olması, bilginin daha iyi şekilde tahlil edilmesine yardım eder. Yani sunulan bilgilerin gerçekleri yansıtması hem devletin hesaplarını daha kolay izlemesini sağlarken hem de bu hesapların saydamlık ışığında halk tarafın izlenmesi daha kolay bir hale gelir.

*Güvenilirlik;* bilgi maddi hata içermemeli, tarafsız ve denetlenebilir olmalıdır. Kullanıcı bilgiye güvenebilmelidir.

Aynı zamanda bu tanımın iki önemli boyutu bulunmaktadır:

Birincisi; tanıma göre sistemin saydam olması için sadece aktörlerin ne yaptıklarının bilinmesi değil aynı zamanda ne yapmaya niyetli oldukları konusunda kamuoyuna bilgi sunması gerekir. Niyetlerin açıkça belirlenmesi ve ortaya konulması, kamuoyu açısından hem niyetlerin kamu yararına uygun olup olmadığını tartışma imkanı sağlarken vatandaşlara da daha sonraki davranışları ve bu davranışlarının sonuçlarını değerlendirmede önemli bir kıstas sunar<sup>29</sup>.

İkincisi; bilginin bir yerlerde mevcut olması sistemin saydam olduğuna delalet etmez. Zira bilginin vatandaş tarafından etkin bir biçimde kullanılabilmesini sağlayacak

---

<sup>29</sup> Atiyas, Sayın, s. 7.

bir biçimde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekir. Bu ise bilginin güvenilirliğine bağlıdır. Ancak güvenilirlik de tek başına yeterli değildir; güvenilirlik aynı zaman da kullananların da bilginin doğruyu yansıttığına inanmasına bağlıdır. Bu da inandırıcılığı sağlayan kalite kontrol mekanizmalarının kurulmuş olmasını gerektirir. Kalite kontrol ise genelde bağımsız dış denetim ile sağlanır<sup>30</sup>.

**Tanım 2:** IMF tarafından formüle edildiği biçimiyle saydamlık; devletlerin mali işlemlerine ilişkin olarak aldığı kararlara (mali politika hedeflerine), kamu hesaplarına ve mali projeksiyonlarına, söz konusu mali işlemlerin fonksiyonları ve yapısına ve de tüm bu işlemlerin uygulama sonuçlarına kamuoyu tarafından erişilebilmesi ve tüm bu bilgilerden kamuoyunun haberdar edilmesidir<sup>31</sup>.

**Tanım 3:** Saydamlık; kendi içinde bir sonu olmayan, ancak etkili ve geniş kapsamlı, hesap verme sorumluluğuna katkıda bulunma anlamına gelen, amacı hükümette ve memurlarda pür sorumluluğu temin etmek olan, kamusal politikaların yapılması ve yürütülmesinde iyi düzenlenmiş bir çerçeveyi yansıtan bir sistemdir<sup>32</sup>.

Yapılan tüm tanımlardan da görüldüğü üzere esas olan, kamusal faaliyetlerden herkesin haberdar olabileceği şekilde faaliyetlere ilişkin raporların halka açıklanması ve bunu devletin en iyi şekilde hesap verme sorumluluğu içerisinde yerine getirmesidir. Buna göre; saydamlık için gerekli olan açıklık, alenilik, güvenilirlik, tutarlılık bağlamında icra edilen kamusal faaliyetlerin neticelerinin en iyi şekilde gözlemlenebilmesi ve izlenebilmesidir.

Kamu hesaplarında saydamlığın sağlanması ülkelerin demokratikleşme süreçleri açısından çok büyük bir öneme sahiptir<sup>33</sup>. Kamu hesaplarında var olan saydamlığın kamu kesiminin toplam harcamaları üzerinde de bir etkisi olacaktır; yani hazinesinde ne

---

<sup>30</sup> Atiyas, Sayın, s. 7.

<sup>31</sup> Sak, Sönmez, s. 80.

<sup>32</sup> A. PREMCHAND, **Fiscal Transparency and Accountability: İdea and Reality**, Financial Management and Accountability, Rome, Nov 28-30, 2001, s. 3.

<sup>33</sup> Sak, Sönmez, s. 77.

kadar para olduğunu ve her bir harcama kalemine ne kadar kaynak aktardığını yakından takip edebilen kamu mali idaresi performansını değerlendirebilecek, etkinliğini artırıp masraflarını da azaltabilecektir<sup>34</sup>.

Devletler açısından saydamlık, hem ulusal ve uluslar arası piyasalar karşısında hem de uluslararası ilişkiler açısından bir kredibilite kaynağıdır. Kamu politikalarındaki saydamlığa, kamu hesaplarındaki saydamlığın da dahil edilmesi kamunun finansman maliyetini azaltacak, kredibilitesini artıracaktır<sup>35</sup>. Tüm bu açıklamalar ışığında ortaya çıkan bir sonuç var; *saydamlık küresel dünya düzenine entegrasyon için gereklidir*<sup>36</sup>. Bir bakıma günümüz dünyasında saydamlık uluslararası itibar için olmazsa olmaz şartlardan biridir.

Saydamlıkla ilgili olarak yapılan tanımlar ve açıklamalar ışığında, şöyle bir maddesel tanım yapılması yararlı olacaktır:

Saydamlık;

- Millet'in, kamu kesimine emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını izlemesini sağlar;
- Millet'in, kamu kesimini daha iyi izleyebilmesini, politikacıların ve bürokratların kamu yararına daha uygun hareket etmelerini teşvik eder;
- Kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendiren ve kamu yönetiminin yetkinleştirir<sup>37</sup>.

## 2.2. Saydamlık Türleri:

Kamu mali yönetimindeki saydamlıkla ilgili olan çalışmamızın bu kısmında; saydamlık türlerine değinilecektir. Ancak burada dikkati çekmemiz gerektiğine

---

<sup>34</sup> Sak, Sönmez, s. 78.

<sup>35</sup> Sak, Sönmez, s. 96-97.

<sup>36</sup> Sak, Sönmez, s. 101.

<sup>37</sup> Atiyas, Sayın, s. 8.

inandığımız önemli bir husus bulunmaktadır. Şöyle ki; çalışmanın genelinde bahsedeceğimiz "*saydamlık*" kavramı ile aşağıda da adı zikredilecek olan "*mali saydamlık*" kavramını eş anlamlı olarak ele alıp gerek ulusal gerekse uluslararası boyutta konuyu geniş bir perspektiften tahlil etme imkanına sahip olacağız. Bu bakımdan çalışmamızın genelinde mali saydamlık kavramı ile saydamlık kavramı eş anlamlı olarak ele alınacaktır ve çoğunlukla saydamlık kavramı kullanılacaktır. Aynı zamanda performans saydamlığına da kısaca değinilecektir.

Buna göre, saydamlığı iki başlık altında toplayabiliriz;

### **2.2.1. Performans saydamlığı:**

Nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin değerlendirilmesine yarayan veya bu değerlendirmeyi kolaylaştıran bilgilerin sunulmasıdır<sup>38</sup>. Performans saydamlığında esas olan; kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda VET kriterleri denilen verimlilik, etkinlik ve tutumluluk esaslarının sağlanıp sağlanmadığının kamuoyuna sunulan veriler eşliğinde gerek kamu yönetimi gerekse halk tarafından tahliline imkan sağlamaktır. Bizce performans saydamlığının sağlanması için kamu mali yönetiminde performans denetiminin tesis edilmesi gerekmektedir. Başka bir ifade ile performans saydamlığı; kamu hizmetlerinin miktar, kalite ve maliyet boyutlarının tanımlanması ve bu boyutlardaki değişkenlerin birbirleriyle ilişkilendirilmesidir. Bu değişkenler arasında hizmetlerin etkinliği (hizmetlerin ihtiyaçlara ne ölçüde cevap verdiği) ve hizmet arzının verimliliği (hizmetin maliyeti) sayılabilir. Hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği konusunda bilgi üretmeyen bir kuruluşun "iyi" yönetilmesi imkansızdır<sup>39</sup>.

Kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesinde etkinlik ve verimlilik ana gaye ise kamu mali yönetimi içerisinde performans saydamlığı da tesis edilmelidir.

---

<sup>38</sup> Atiyas, Sayın, s. 8.

<sup>39</sup> Ulusoy, Ahmet, **Türkiye'de Kamu Harcama Reformu Neler İçermeli**. s. 6. (çevrimci), [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=654&id=39](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=654&id=39) , 15 Aralık 2004.

### 2.2.2. Mali saydamlık:

Mali saydamlığın sağlanması için kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığına bilinmesi bilgisinin var olması büyük bir öneme sahiptir<sup>40</sup>. Buna göre mali saydamlık; hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının; kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. **Kamu sektörü**; mali politikaların oluşturulması ve yürütülmesi ile ilgisi olan bütün kurum ve kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Mali saydamlık, denetlenecek verilerin gerçek ve doğru biçimde kamuoyunun bilgisine sunulmasıdır. Kamu mali yönetim reformlarındaki en önemli kavramlardan biri de saydamlık kavramıdır. Mali saydamlık, sorumluluğu güçlendirir ve sürdürülebilir nitelikte olmayan politikaların getirmiş olduğu politik riskleri artırır<sup>41</sup>. Mali saydamlık aynı zamanda, hükümetin bütçe politikalarının daha iyi analiz edilmesi ve değerlendirilmesine imkan vermektedir. Bu da çeşitli programların geliştirilmesine ve daha etkin kaynak kullanımına imkan verir<sup>42</sup>. Dolayısıyla bütçe sistemlerinde yapılmak istenen reformların nihai amaçlarından biri de, mali saydamlığın sağlanmasıdır<sup>43</sup>. Kamu kesiminde yer alan tüm kurum ve kuruluşların birbirleri arasındaki nakit akımlarının kayda geçirilmesi ile hazırlanacak bir konsolide kamu bütçesinin hazırlanması mali saydamlığa ulaşılmasında önemli bir adım atılması anlamına da gelmektedir<sup>44</sup>. Ülkemizde, mali saydamlığı ve disiplini sağlamaya yönelik günümüzde yapılan pek çok reformdan belki de en önemlisi, bütçe reformlarının başında gelen "*Performans Bütçe Sistemi*" ve Performans Bütçe Sisteminin fonksiyonel unsuruna işlerlik kazandıracak olan "*Analitik Bütçe Sınıflandırması*" uygulamasıdır<sup>45</sup> (Çalışmamızın Türkiye'deki mali saydamlıkla ilgili olan bölümünde, bu konuya daha derinlemesine girilecektir).

Ülke ekonomisinin daha doğru değerlendirilmesinin sağlanması ve kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması için mali saydamlığın sağlanması bugün artık temel

---

<sup>40</sup> Atiyas, Sayın, s. 8.

<sup>41</sup> Sak, Sönmez, s. 62.

<sup>42</sup> Cura, a.g.m., s. 1.

<sup>43</sup> Cura, a.g.m., s. 2.

<sup>44</sup> Sak, Sönmez, s. 101.

<sup>45</sup> Cura, a.g.m., s. 8.

ön koşullardan biri haline gelmiştir<sup>46</sup>. Bu bağlamda, mali disiplinin tesis edilmesi, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık önemli bir araç haline gelmiştir. Yetki ve sorumlulukların iyi bir şekilde ayrıştırılmadığı, bütçe kapsamının kamusal harcama alanının ancak bir kısmının kavrandığı, kodlama yapısı, muhasebe yapısı ve raporlamanın yetersiz olduğu ve standartların geliştirilmediğı bir kamu mali yönetim sisteminin etkin ve sorumlu bir şekilde çalıştığını söylemek mümkün değildir. İşte bu bağlamda kamu mali yönetiminde yapılacak değişiklik ve düzenlemelerin başında mali saydamlığın sağlanması yönündeki çabalar esas olmalıdır<sup>47</sup>.

#### **Mali saydamlığı engelleyici öğeler:**

- Dağınık yapılaşma, çok başlılık, karar alma güçlüğü, bilgi akışında tıkanıklık, eşgüdüm güçlüğü, görev ve yetki ile sorumluluk dağıtımında çatışma ve boşluklar,
- Hazine garantili borç ödemeleri türünden olan ödemelerin bütçe dışında yer alması,
- Nakit akışı borçlanmaların da merkezi bütçede yer almaması,
- Kullanılan muhasebe sistemindeki aksaklıklar, yayımlanan verilerin yeterlilik düzeyi ve kamu mali sistemi kapsamında yapılan işlemlere ilişkin olarak kamuoyunun yeterince bilgilendirilmemesi,
- Yeterli ve kapsamlı denetimin gerçekleştirilememesi,
- Mali riskleri içeren yayınların eksikliği;

---

<sup>46</sup> Sak, Sönmez, s. 63.

<sup>47</sup> Sak, Sönmez, s. 84.

mali disiplinin bozulmasına ve mali saydamlıktan uzaklaşılmasına neden olur<sup>48</sup>.

### 2.3. Saydamlığın Kapsamı, Gerekliliği ve Saydamlığın Önündeki Engeller

Kamu yönetiminde saydamlık ve buna bağlı olarak iyi yönetim ve hesap verme sorumluluğu, demokrasinin temelleridir ve demokrasi de ancak iyi bilgilendirilmiş bir halka sürdürülebilir<sup>49</sup>. Bu bilincin tesis edilememesi halinde; saydamlık ihtiyacı ortaya çıkmayacağından hesap verme sorumluluğu ve iyi yönetim beklentileri de boşa çıkacaktır.

Kurumsal alanda, kamusal hesaplarda ve ekonomik/mali göstergelerle öngörülerde gerekli görülen saydamlık kapsamında;

- Kamu ile özel kesim ve bizzat kamu mali yönetimindeki kurumlar arasında işlev dağılımı açıkça belirlendikten sonra bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanması,
- Bütçe dışı operasyonların gerekçeleri ve kapsamı,
- Parafiskal kurumların finansmanı,
- Vergi düzenlemeleri,
- Kamu açığının finansmanı,
- Kamusal kredi operasyonları ile yasal düzenlemeleri; yer almaktadır<sup>50</sup>.

Kamu kesiminde saydamlığın gerekleri arasında uluslararası entegrasyon ve kredibilite sayılabileceği gibi devlet tarafından kısa ve orta vadeli öngörülerle uzun vadeli senaryolar oluşturularak, bunların kamuoyuna sunulması da saydamlığın gereklerindedir<sup>51</sup>. Kısa ve orta vadeli öngörülerin başında elbette bütçeler gelmektedir;

---

<sup>48</sup> Sak, Sönmez, s. 103-104.

<sup>49</sup> Dye, M., Kenneth, **Accountability, Auditing and Democracy**, (Notes for an Address to the Commonwealth Conference of Auditor General), 1996, Lahore, s. 14.

<sup>50</sup> Sak, Sönmez, s. 80.

<sup>51</sup> Sak, Sönmez, s. 80-81.



aynı zamanda, kamu idaresi tarafından hazırlanan planlar, ekonomik hedefler bunlar arasında sayılabilir.

Saydamlık terimi son yıllarda uluslararası iktisat ve maliye yazınında giderek önem ve güncellik kazanmıştır. Yürütülen çalışma ve tartışmalar takip edildiğinde, saydamlık kavramının içeriğinin çok geniş tutulduğu dikkati çekmektedir. Özellikle mali boyutta saydamlığı yakalayabilmek için öncelikle saydamlığı engelleyici yöntemlerin veya hangi yöntem ve uygulamaların saydam olmadığını belirlenmesi yararlı olacaktır. Bunlar arasında;

- Makroekonomik değişkenlerde gerçeğe uzak öngörüler,
- Gerçekçi olmayan-şişirilmiş kamu gelirleri,
- Olması gerekenin altında harcama projeksiyonları yapılması,
- Alınan yeni önlemlerin bütçe üzerinde olumlu etkiler yarattığını savunarak, ileriye yönelik olumlu öngörülerde bulunmak,
- Tasarruf gerekçesiyle etkinlik gözardı edilerek, bütçede bazı kalemlere olması gerekenin çok altında ödenek tahsis edilmesi,
- Siyasi amaçlarla bazı kalemlere olması gerekenin üzerinde ödenek tahsis edilmesi,
- Bütçede genellik ve birlik ilkesini baltalayıcı tasarruflarda bulunmak;

gibi olgular yer almaktadır. Yukarıda sıralanan yöntem ve uygulamalar terk edildikçe saydamlığa ulaşma yönünde adımlar atılmış olacaktır<sup>52</sup>.

#### **2.4. Saydamlığın Etkileri**

Kamu mali yönetiminde saydamlığın elbette devletler açısından birçok olumlu ve olumsuz etkileri olacaktır. Ancak çalışmamız açısından saydamlığın olumlu veya olumsuz etkileri değil, saydamlığın etkili olduğu alanlar çok büyük bir öneme sahiptir. Bunları da;

---

<sup>52</sup> Sak, Sönmez, s. 79.

- Saydamlığın Toplumsal Etkileri,
- Saydamlığın Siyasi Etkileri,
- Saydamlığın İktisadi Etkileri;

şeklinde sıralayabiliriz.

#### **2.4.1. Saydamlığın toplumsal etkileri**

Gerek kamu hesaplarında gerekse kamusal faaliyetlerde etkinliğin ve saydamlığın sağlanmasının kişi hareketleri üzerinde birçok etkileri olacaktır. Bireysel psikolojiden yola çıkarak toplumsal psikolojiyi ifade edecek olursak konuyu daha detaylı bir şekilde irdeleme imkanı bulabiliriz. Şöyle ki; toplum bireylerden oluşan büyük bir organizma olduğuna göre, bireylerin kamuya ve kamusal faaliyetlere güvenmesi büyük ölçüde saydamlıkla sağlanır. Zira, kamu harcamalarının finanse edilmesi için gelirlerinin belirli bir kısmını hukuki zor altında vergi yoluyla devlete aktaran bir birey, ödemiş olduğu vergilerin nerelerde ve nasıl kullanıldığını bilmek isteyecektir. Bu sorulara ne kadar tatmin edici cevap alırsa, o ölçüde kamuya ve kamusal faaliyetler dolayısıyla devlete olan güveni artacaktır. Bireyin devlete olan güveninin artması ise, gelecek kaygısını azaltacağından toplumsal barış daha üst seviyelerde tesis edilmiş olacaktır. Gerek ailevi gerekse kültürel yaşamda bireysel beğeniler ön plana çıkarak toplumsal yaşam kalitesi artacaktır. Ancak tam tersi bir durumda ise yani devlete olan güvensizlik neticesinde, bireylerin gelecek kaygıları günlük yaşamlarına büyük ölçüde etki ederek toplumsal barış tehlikeye düşecektir. Gündelik işlerini bile yapmakta zorlanan kişide meydana gelecek huzursuzluklar ilerde topluma sıçrayarak, toplumsal huzursuzluklar meydana gelecektir. Netice itibarı ile gerek bireysel gerekse toplumsal yaşam kalitesinde büyük ölçülerde düşüşler meydana gelecektir.

"Yolsuzluk ve kamu görevlilerinin ahlak dışı davranışları demokrasi ve yönetimin önündeki en önemli tehlikelerden birini oluşturmakta, halkın demokrasiye olan inancını sarsarak hukuk devleti kavramını tehdit etmekte ve zamanla politik

istikrarsızlığa ve toplumda ahlaki değerlerin yok olmasına neden olmaktadır. ahlak bilinci, bir toplumun her kesimine yerleşmediğinde, güven ortamı oluşamayacağından, kaynaklar verimli kullanılamayacağından, gelir dağılımı bozulacağından ve hiçbir alanda yeterli gelişme sağlanamayacağından, ulusal ekonomik performansın düşmesi ve toplumsal huzursuzlukların meydana çıkması kaçınılmazdır".<sup>53</sup>

Yukarıda yapmış olduğumuz açıklamaları şu şekilde şematize etmemiz yararlı olacaktır:

Sorular ► Tatmin Edici Cevap ► Devlete Güven ► Toplumsal Barış ► Yaşam Kalitesi ↑

Sorular ► Tatmin Etmeyen Cevap ► Devlete Güvenmeme ► Toplumsal Huzursuzluk ► Yaşam Kalitesi ↓

#### 2.4.2. Saydamlığın siyasi etkileri

Kamusal faaliyetlerde ve kamusal hesaplarda saydamlığın sağlanmasının bir takım siyasi etkileri olacaktır. Şöyle ki; siyasi partiler tarafından saydamlığa atfedilen önem, rakip siyasi partiler arasında muhakkak farklılık yaratacaktır. Ancak bu konuda siyasi partilerin açık bir şekilde iradelerini ortaya koymaları şarttır.

Vatandaş kendilerini mecliste temsil eden politikacıların ne yaptığı, yetkilerini ne yönde kullandığı, kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak harcadığı konularında yeterli enformasyona sahip değilse elbette sağlıklı oy kullanamaz. Aynı şekilde politikacı da üretilen politikaların nasıl hayata geçtiğini gözlemleyemediği zaman bürokrasiyi gerektiği şekilde yönlendiremez, politikaların etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayamaz<sup>54</sup>. Kamu mali sisteminde saydamlığın sağlanması vatandaşları bir çok konuda olduğu gibi siyasiler hakkında da bilgilendireceğinden, vatandaşların oy kullanırken bu bilgileri göz önünde bulundurması; siyasilerin iktidarı kamu yararına aykırı bir şekilde kullanmalarını zorlaştıran, onları vatandaş tercihlerine

---

<sup>53</sup> Tansal, a.g.m., s. 11.

<sup>54</sup> Atiyas, Sayın, s. 7.

daha duyarlı kılan önemli etkenlerdendir. Temsili demokrasilerde, kamu hesaplarında saydamlığın olmaması; vatandaşın, yasama ve yürütmenin yetkilerini nasıl kullandığı hakkında bilgi elde edememesi, seçimler gibi devletin denetlenmesi için kurulmuş mekanizmaların etkinliklerini yitirmelerine neden olur. Vatandaşın gözünde, rekabet içindeki siyasi aktörlerin performanslarını karşılaştırmak zorlaştığından, rakip siyasi aktörler, örneğin siyasi partiler, birbirlerine benzemeye başlar<sup>55</sup>.

Aynı zamanda mali saydamlık; verilerin ulaşılabilirliğini, kapsamlılığını, zamanlılığını, anlaşılır olmasını ve Devlet faaliyetlerinin (kamu kesiminin iç ve dış faaliyetlerinin) uluslar arası karşılaştırılabilir olmasını sağladığından; Devletin mali durumu seçmenlerce ve mali piyasalarca doğru bir şekilde değerlendirilebilir. Dolayısıyla mali saydamlık, görevlilerin sorumluluğunu arttırırken sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların getirmiş olduğu politik riskleri arttırır<sup>56</sup>.

### 2.4.3. Saydamlığın iktisadi etkileri

Kamu hesaplarında saydamlığın sağlanması büyük ölçüde bu alana etki eder. Zira; gerek ulusal gerekse uluslararası mali piyasaların dikkat ettikleri hususların başında güven gelmektedir. Bu güvenin tesisi de elbette büyük ölçüde saydamlıkla mümkün olacaktır. Bu bakımdan devlete olan güvenin artması halinde devletin hem ulusal hem de uluslararası mali piyasalardan borçlanma maliyetleri düşer ve devletin ödemek zorunda olduğu risk primi<sup>57</sup> de azalır. Bunu tam tersi bir durumda ise; ülkeleri iktisadi buhranlara (günümüzde çoğunlukla bunlar finansal kriz şeklinde kendini göstermektedir) götüren, borçlanma maliyetlerinin artması ve devletin ödemek zorunda olduğu risk primlerinin artması gibi olumsuz bir yapı ortaya çıkar.

---

<sup>55</sup> Atiyas, Sayın, s. 8.

<sup>56</sup> Kızıldaş, a.g.e., s. 7.

<sup>57</sup> **Risk Primi:** Siyasi ve ekonomik kriz gibi istenmeyen sonuçlarla karşılaşma ihtimaline binaen yatırımcıların Hazine'ye borç verirken elde edecekleri getiriye ilave edilen orandır. Ülkelerarası reel faizler arasındaki farklılıklar ülkelerin risk primi ile açıklanır. Uluslararası piyasalar bazı kısa dönemli belirsizlik faktörleri yanında (enflasyon nedenli belirsizlik gibi) uzun dönemli olarak ülkenin son borcunu gelecekte ödeyip ödeyemeyeceğini göz önüne alarak ülke bazlı risk primini hesaplarlar. Bu da "ülke iflas riskini" içeren risk primidir; reel faizin bir parçasıdır (Cura, a.g.m., s. 2.).

Saydamlığın toplumsal etkileri adlı konuda olduğu gibi bunu da şematize etmemiz yararlı olacaktır.

Saydamlık ↑ ► Güven ↑ ► Borçlanma Maliyetleri ↓ ► Risk Primi ↓

Saydamlık ↓ ► Güven Sorunu ► Borçlanma Maliyetleri ↑ ► Risk Primi ↑

## 2.5. Saydamlığın Boyutları ve Sonuçları

Saydamlığın bir kaç önemli boyutu bulunmaktadır.

**Birinci Boyutu;** Genelde devletin işleyişi ve yapısının, uygulayacağı maliye politikalarının, devlet hesap ve projeksiyonlarının kamuya açık olmasını ifade eder.

**İkinci Boyutu;** İster merkezi hükümetin içinde isterse dışında üstlenilmiş olsun, devlet adına girilmiş yükümlülükler ve sürdürülen aktiviteler hakkında ve zamanında, güvenilir, kapsamlı anlaşılabilir ve uluslararası karşılaştırmalara elverişli niteliklere sahip bilgiye, kamunun ulaşabilmesini sağlar.

**Üçüncü Boyutu;** Kurumsal davranışlarla ilgilidir. Bürokrat, milletvekili ve bakanlar arasındaki ilişkilerin sınırlarının net bir şekilde çizilmesi, bilgi edinme özgürlüğü ve bunun kamu görevlileri açısından sistematik kurallara bağlanması, siyasetçi-basın-bürokrat-iş alemi ilişkisinin etik kurallarının ve çerçevesinin çizilmesi, kamu ihale süreçlerini, kamuya eleman alma-çalıştırma esaslarının saydamlaştırılması, kurumsal düzenlemeler içeren ciddi bir devlet reformunun yapı taşlarını oluşturmaktadır<sup>58</sup>.

Çeşitli boyutları ile ele aldığımız saydamlığın elbette bir takım sonuçları da vardır. Bunlara saydamlığın etkileri kısmında değindiğimiz için sadece isimlerini

---

<sup>58</sup> Kopits, G., - Craig, J., "Transparency in Government Operations", IMF, Occasional Paper, No: 158, Washington DC, November 1998.

zikrederek geçmek yararlı olacaktır; seçim mekanizmasının etkin bir biçimde işlemesi, borçlanma maliyetlerinin düşmesi, siyasi sorumluluk kavramının politikacılar arasında tesis edilmesi, devletin hesaplarını bilir hale gelmesi ve devletin kamu yararına politika üretir bir hale gelmesi<sup>59</sup>.

Tüm bu açıklamalar ışığında, saydam bir mali sistemde;

1. İktidardakilerin kamusal kaynakları nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı, bu kullanımın ne tür sonuçlar yarattığı konusunda gerekli bilgileri vatandaşa sunar.
2. Kamu hiyerarşisi içerisinde kimin hangi tür sonuçlardan sorumlu olduğu, kamu yönetimi içerisinde sorumluluk dağılımı konusunda da vatandaşları bilgilendirir.
3. Netice itibarı ile elde edilen bilgilerin vatandaşların oy kullanımlarında dikkate alacakları hususlara yardım ederken, siyasilerin iktidarı kamu yararına aykırı bir biçimde kullanmalarını zorlaştıran, siyasileri vatandaş tercihlerine duyarlı kılan en önemli etkenlerden biridir<sup>60</sup>.

### **3. MALİ SAYDAMLIĞIN YARARLARI VE SAKINCALARI**

Günümüz kamu mali yönetimleri açısından hayati bir önem taşımaya başlayan mali saydamlığın elbette çok büyük yararları olduğu gibi; yanlış uygulanması veya eksik uygulanması halinde; yani mali saydamlık için gerekli koşulların yerine getirilmemesi halinde bir takım zararlı sonuçlar ortaya çıkacaktır. Çalışmamızın bu bölümünde mali saydamlığın yarar ve sakıncalarına kısaca denilecektir. Bu kapsamda öncelikle mali saydamlığın yararlarından bahsetmemiz gerekmektedir.

---

<sup>59</sup> Atiyas, Sayın, s. 8.

<sup>60</sup> Atiyas, Sayın, s. 8.

### 3.1. Mali Saydamlığın Yararları<sup>61</sup>

- Mali saydamlık, bir yönetimin orta vadeli mali politikalarının başarılı bir şekilde gerçekleştirmesinde önemli rol oynar.
- Makroekonomik politikaların ve tercihlerin kamuoyu tarafından anlaşılması suretiyle beklentiler üzerinde olumlu sonuçlar yaratılır.
- Mali saydamlık ile idareye olan güvenin artırılmasıyla, iyi bilgilendirilmiş kamu tarafından temel makroekonomik politikalara olan destek artar ve düşük maliyetle borçlanma imkanı sağlanmış olur. Bunun aksine, saydam olmayan mali yönetim, ekonomik istikrarsızlığın yanısıra politik ve mali istikrarsızlığa yol açabilir, verimliliği azaltır ve eşitsizliği artırır.
- Bütçeye ilişkin bilgilerin zamanında yayınlanması, Devletin hedeflerinin ne olduğu hakkında piyasanın bir değerlendirme yapmasını ve piyasanın kendini buna göre ayarlamasına imkan verir.
- Saydamlık, hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli araçlardan biri olarak demokrasinin hakim olduğu ülkelerde sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların iktidardan uzaklaştırılmasına yol açar.
- Saydam bir mali sistem, bilgilere tam, doğru ve zamanında ulaşılmasına, hiyerarşi içinde kimin ne yaptığının bilinmesine imkan vererek kamu kesiminde sorumluluk dağılımını kolaylaştırır.
- Mali saydamlığın açıklığı gerektirmesi, kamu harcamalarında etkinliği artırır. Örneğin kamu alımlarının saydam bir şekilde yapılması ihaleye fesat karıştırılmasını güçleştirir.

---

<sup>61</sup> Kızıldaş, a.g.e., s. 8-9.

- Mali saydamlık, Devlete olan güveni arttırır; ekonomik ve sosyal etki yaratır. Saydamlık, kamuoyunun kaynakların nasıl kullanıldığını izleyebilmesini sağlar. Milletin Devleti daha iyi izleyebilmesi, politikaların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmalarını teşvik ederek, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir.

- Genel olarak, saydamlığın yaygın olarak uygulandığı demokratik ülkelerde performans kriterleri ön plana çıkar.

### **3.2. Mali Saydamlığın Sakıncaları<sup>62</sup>**

- Mali saydamlığın maliyetler üzerinde bir etkisi vardır. Mali saydamlık, bilginin ulaşılabilirliğinin sağlanması açısından teknik donanım gerektirir. Bütün bilgilerin merkezileştirilerek ulaşılabilirliğini sağlamak, kurumsal yapının da buna elverişli bir şekilde organizasyonunu zorunlu kılar. Verilerin anlamlı olabilmesi için kullanılan tekniğin elverişli olması gerekir. Muhasebe ve raporlama sistemi, mali faaliyetleri değerlendirmeye olanaklı kılacak şekilde yapılmalıdır. Bu da bir ön maliyet gerektirir.

- Kurumsal düzenlemelerin ve hesaplamaların her zaman kamu yararına olabilmesi için bilgilerin zamanında açıklanması hususunda verilecek Devlet kararı son derece önemlidir. Bazı durumlarda, Devletin büyük politik hedefleri, hedeflere ulaşmak için alınacak tedbirler demeti ve mali niyetin karar verilir verilmez hemen açıklanmış olması durumunda, bu açıklamanın ardından yapılan durum değerlendirmeleri ve müzakereler sonucunda, başlangıçtaki hedefler ve tedbirlere bir alternatif getirildiği görülür. Bu nedenle, politik hedeflerin tam olgunlaşmadıkça açıklanmaması gerekir.

- Saydamlık, genel refaha aykırı olabilen politikalarda belirli bir grubun davranışları sonucuysa, risk taşır. Örneğin, para politikası uygulamalarında yetkililer, gelecekteki döviz kuru ya da faiz oranlarında etkinliği maksimize etmek ve haksız

---

<sup>62</sup> Kızıldaş, a.g.e., s. 10-11.



kazançları minimize etmek için, bu konudaki niyetlerini açıklamak istemezler. Mali alanda sübvansiyonlar ve vergi harcamalarında yapılacak olgunlaşmamış açıklamalar da istenilen amaçlarda etkinsizlik yaratır. Bu durum, haksız kazanca yol açabileceği gibi gereksiz yere bütçe maliyetini arttırır. İleride yapılacak olan yatırımlarda vergi indirimi yapılacağı haberi, yatırımların ertelenmesine yol açabilir. Bu değerlendirmeler çerçevesinde, kamu maliyesinde saydamlık için en önemli şart olan verilerin açıklanmasının etkinlik tarihinden (yani gerek duyulduğu zamandan) önce yapılmamasına son derece dikkat edilmelidir.

#### **4. BÜTÇELEME İLKELERİ İÇERİSİNDE MALİ SAYDAMLIĞIN YERİ**

Bütçe; devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin, toplanmasına giderlerin yapılmasına izin veren bir kanundur<sup>63</sup>. Kamu mali yönetimlerinin belki de en önemli belgelerinden biri olan bütçelerin saydamlık konusunun dışında bırakılması elbette mümkün değildir. Bu bakımdan çalışmamızın bu kısmında saydamlık açısından daha önemli olduğuna inandığımız bütçeleme ilkelerinden; bütçede genellik, birlik, doğruluk ve bütçede vuzuhluk ve alenilik ilkelerine değinerek saydamlık açısından bu ilkelerin önemine işaret edeceğiz.

##### **4.1. Bütçede Genellik (Umumiyet) İlkesi**

Bütçede genellik ilkesi, devletin bütün gelir ve giderlerinin ayrı ayrı ve gayri safi olarak bütçede gösterilmesi demektir. Bu ilkeye göre, devlet maliyesinin bir bütün olarak ele alınması ve tek bir varlık olarak düşünülmesi gerekmektedir. Önceden belli gelirlerin, belli giderlere tahsis edilmesi mümkün değildir. Buna, "*tahsis yapılmama ilkesi*" de denilir. Aynı zamanda genellik ilkesine göre, gerek gelirlerin, gerekse giderlerin bütçede gayri safi olarak gösterilmesi gerekir. Yani, kamu gelirlerini toplayan kamu idaresi bundan giderlerini indirmek suretiyle, kalan kısmı bütçeye safi gelir olarak yazamaz. Aynı şekilde, kamu idareleri, bütçe ile aldıkları ödeneklere, kendilerinin yapmış oldukları faaliyetleri sonucunda sağladıkları gelirleri eklemek suretiyle,

---

<sup>63</sup> Aksoy, a.g.e., s. 9.

harcamalarda bulunamazlar. Böylece, kamu gelirlerinin toplanmasında ve harcamaların yapılmasında, gelir arkasında gider ve gider arkasında gelir saklanması önlenmiş olmaktadır. Bu ilke, tüm gelirlerin bütçede toplanmasını ve buradan kamu harcamalarına sarf edilmesini öngörmektedir<sup>64</sup>. Netice olarak denilebilir ki; bütçede genellik ilkesine uymak için, gayri safi usulü ve tahsis yapılmaması ilkesini birlikte uygulamak gerekir.

Bütçede genellik ilkesinde mali saydamlıkla ilgili önemli bir husus dikkati çekmektedir. Şöyle ki; gelir arkasına gider ve gider arkasına da gelir saklanmaması amacıyla geliri toplayan idarenin öncelikle kendi giderlerini düşerek kalan kısmı bütçeye safi gelir olarak yazması engellenmiştir. Bu bakımdan; gayri safi usul sayesinde, hem gelirlerin hem de giderlerin açıkça görülmesi ile mali saydamlık açısından önemli olan kamu hesaplarında saydamlığın sağlanması; tahsil yapılmama ilkesi sayesinde de önceden belirli gelirlerin belirli giderlere tahsisi engellenerek yine kamu hesaplarında saydamlığın sağlanması mümkün olmaktadır.

#### 4.2. Bütçede Birlik İlkesi

"Devletin, bütün gelir ve giderlerinin, tek bir bütçe içinde toplanmasına, bütçede birlik ilkesi adı verilmektedir. Bu ilkeye göre, devletin yapmış olduğu bütün kamu hizmetlerine ilişkin giderler ve topladığı tüm kamu gelirlerinin, ayrı ayrı bütçelerde değil, tek bir bütçede toplanması ve gösterilmesi gerekir. Aksi halde, devlet bütçesinden ayrı bir bütçenin daha bulunması halinde, bu ilke ihlal edilmiş olur.

Bütçede birlik prensibi, bütçenin denk olup olmadığını ve devletin mali durumunu anlamak imkanını sağlamaktadır. Aynı zamanda, parlamento da onama ve denetim yetkisini daha etkin bir şekilde kullanmış olur<sup>65</sup>."

Bütçede birlik ilkesinin olmadığı bir kamu mali yönetimini düşünelim. Böyle bir durumda, bir tek bütçeden verileri elde etmek mümkün olmadığından, birden fazla

---

<sup>64</sup> Aksoy, Şerafettin, **KAMU MALİYESİ: Kamu Harcamaları- Kamu Gelirleri- Devlet Borçları- Bütçe- Maliye Politikası**, Filiz Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul, 1998, s. 389-390.

<sup>65</sup> Aksoy, a.g.e., s. 390.

bütçe olacağından istenilen verilere ancak büyük bir uğraş sonucunda ulaşılabilecektir. Aynı zamanda, kamu hesapları arasında bağ kurulamadığından hata yapma, verileri yanlış derleme gibi bir takım olumsuz sonuçlarla karşılaşılacaktır. Mali saydamlığın da en önemli yanlarından biri olan istenilen veri ve bilgilere kısa sürede ve doğru bir şekilde ulaşılması mümkün olmayacaktır. İşte bütçede birlik ilkesi, bu karmaşayı ortadan kaldırarak mali saydamlığın sağlanması açısından kişi ve kuruluşlara büyük bir kolaylık sağlamaktadır.

### 4.3. Bütçede Doğruluk İlkesi

Bütçede doğruluk ilkesi objektif doğruluk ve subjektif doğruluk diye ikiye ayrılarak incelenmektedir. Objektif doğruluk; bütçeye konan gelir ve gider tahminlerine ait rakamların, genel ekonomik duruma uygun ve gerçekleşme ihtimalinin yüksek olması durumudur. Subjektif doğruluk ise; bütçeyi hazırlayan organların, kamu gelir ve giderlerinin tahminlerini yaparken gerçek ve samimi kanaatlerini ifade etmeleri halidir<sup>66</sup>.

Konuyu hem objektif hem de subjektif doğruluk açısından ele alacak olursak; bütçede yer verilen rakamların doğruyu yansıtmalarının mali saydamlık açısından ne kadar büyük bir öneme sahip olduğunu derhal anlayabiliriz. Zira kamu mali yönetimlerinin temel taşlarından biri olan bütçelerin gerçeği yansıtmaları; vatandaşlar, sivil toplum örgütleri, ulusal ve uluslararası mali piyasalar açısından olduğu kadar kamu kurumları açısından da gerek faaliyetlerini belli rakamlara göre yerine getirmeleri gerekse bu faaliyetleri yerine getirirken belirli bir kanuna bağlı kalmaları açısından çok değerlidir. Ancak burada bizce esas olan subjektif doğruluğa kamu kurumları tarafından atfedilecek değer büyüküğüdür. Bilindiği üzere kamu kurumları bütçe tekliflerini hazırlarlarken hep ihtiyaçları olandan daha fazla rakamları isterler. Bunun nedeniyse bütçe tekliflerinin gerek parlamentoya gelirken izledikleri prosedürde azaltılacağı gerekse parlamentoya geldiği sırada azaltılacağı gerekçesiyle büyük ölçüde yüksek rakamlardan oluşmaktadır. Böyle bir durum ise elbette hem bütçede subjektif doğruluk

---

<sup>66</sup> Aksoy, a.g.e., s. 392.

açısından hem de mali saydamlık açısından sakıncalar taşımaktadır. Objektif doğruluk açısından konuya bakılacak olursa, bütçeye konan gelir ve gider tahminlerine ait rakamların, genel ekonomik duruma uygun ve gerçekleşme ihtimalinin yüksek olması ihtimalleri, diye sıralanan kıstaslar da saydamlığı gerektirir.

Tüm bu açıklamalar ışığında ismi zikredilen bu bütçeleme ilkesinin hayata geçirilebilmesi için bütçelerin hem hazırlanırken hem de mecliste görüşülürken, saydamlık hususlarının da göz önünde bulundurulması gereklidir.

#### **4.4. Bütçede Vuzuhluk (Anlaşılır Olma) ve Açıklık İlkeleri**

**"1) Vuzuhluk İlkesi:** Bu ilkelere göre, bütçedeki kamu gelir ve giderlerinin, incelemek isteyen herkese kolayca anlayabilecekleri şekilde gösterilmesi gerekir. Yani, bütçelerin hem yasama organının hem de toplumu oluşturan bireylerin kolayca anlayabileceği şekilde tanzim edilmiş olması gerekir.

**2) Alenilik İlkesi:** Bütçe ile ilgili bütün belgelerin, yani hazırlanması aşamasından başlamak üzere bütün aşamalarla ilgili belgelerin düzenli bir şekilde ve gerçek mali durum hakkında bilgi vermeye elverişli bir surette yayınlanmasını ifade etmektedir. Ancak böylece, bütçe hakkının sadece millet adına yasama organı tarafından değil bütün milletçe kullanılması usulü gerçekleştirilmiş olur. Alenilik ilkesi, bütçe ile ilgili tüm işlem ve uygulamaların kamuoyu tarafından incelenmesine ve tenkidine imkan sağlamış olmaktadır"<sup>67</sup>.

Konuya öncelikle vuzuhluk ilkesinden bakacak olursak tanımın ne kadar açık ve ne kadar iyi bir şekilde saydamlığın gerekliliğini ortaya koyduğunu anlayabiliriz. Şöyle ki; bütçeler hazırlanırken kullanılan dilin sadeliğinin (mümkün olduğu ölçüde teknik kavramlardan uzak kelimeler kullanılması) vatandaşların bütçelerdeki veri ve açıklamaları anlamaları açısından önemlidir. Kullanılan dilin anlaşılır olması kadar verilerin de toplumun tüm kesimleri tarafından anlaşılması vuzuhluk ilkesi açısından

---

<sup>67</sup> Aksoy, a.g.e., s. 392-393.

büyük bir değere sahiptir. Aynı şekilde alenilik ilkesi de yayınlanan belgelerin sade bir şekilde yayınlanması gereğine işaret etmektedir. Bu bakımdan saydamlık için gerekli olan açıklık ve alenilik bütçelerde ne kadar iyi tesis edilirse devlete olan güven o ölçüde artacaktır.

## **5. MALİ RAPORLAMA - SAYDAMLIK AÇISINDAN ÖNEMİ**

Çalışmamızın bu kısmında saydamlık açısından önemli olan mali raporlamaya değinilecektir ve mali raporlamanın mali saydamlık açısından önemine değinilecektir. Bu bakımdan mali raporlamaya ilişkin kavramsal çerçeve çizildikten sonra saydamlık açısından en uygun devlet muhasebe sisteminin hangisi olduğu konusunda çeşitli teknik açıklamalar yapılacaktır.

### **5.1. Mali Raporlama**

Kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması açısından mali raporlamanın büyük bir önemi bulunmaktadır. Mali saydamlık açısından kamuya ait hesap ve verilerin vatandaşlar, siyasiler, yabancı kurum/kuruluşlar ve yabancı yatırımcılar tarafından izlenebilmesi için mali raporlama şarttır. Vatandaşların, kamu hesaplarının açıklığına inanmaları ve güvenmeleri iktisadi ve siyasi kararlarını yönlendirmelerinde etkin bir rol oynamaktadır. Siyasilerin de (muhalafet veya iktidar) aynı şekilde, kamu hesap ve verilerine istedikleri anda ulaşabilmeleri; seçmenlerine bunları anlatabilmeleri; ancak mali raporlama ile mümkün olur. Yabancı kurum/kuruluşlar (IMF, WB . . . vb) ülkelerin ekonomilerini değerlendirirken mutlaka devletlerin çıkarmış oldukları bir takım raporlardan faydalanmaktadır. Bu kuruluşların yapmış oldukları incelemeler sonucunda almış oldukları kararlar, yabancı yatırımcı ve sermayedarları o ülkeye yatırım yapma veya yapmama konularında yönlendirmektedir. Özellikle uluslararası kredilendirme kuruluşlarının (Stand & Poor, Moody & Fitch . . . vb) ülkeler hakkında yapmış oldukları değerlendirmeleri yakından takip eden yabancı yatırımcılar, bu veriler neticesinde o ülkeye olan bakış açılarını şekillendirmektedirler.

Tüm bu açıklamalar ışığında mali raporlamanın ülkeler açısından ne kadar büyük bir öneme sahip olduğunu görmekteyiz. "Kamu yönetiminde kendilerine bütçe verilen kamu idaresi başkanlarının kendi idareleri ile devletin bütününe ait mali raporların önceden belirlenmiş dönemlerde ve uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ve raporlama ilkelerine uygun olarak herkesin ulaşabileceği araçlarla ilgililere duyurulması modern kamu mali yönetim sistemlerinin temelini oluşturmaktadır. Bu, devletin vergi ödeyenlere ve kamu giderlerini finanse edenlere karşı saydam olma ve hesap verme sorumluluğunun da bir gereğidir. Bu şekilde oluşturulan mali raporlar, mali karar alanlara ve bunları uygulayanlara ekonominin düzenlenmesinde ve yönetilmesinde yardımcı olacaktır. Bu nedenle, mali raporların uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde; yetkili ve uzman personel tarafından muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanması için sağlam bir temel oluşturulmaya çalışılmalıdır. Mali raporlamanın temelini oluşturacak çerçeve bir hesap planının hazırlanması da genel idareyi kapsayan konsolide edilmiş mali raporların hazırlanmasında önem arz etmektedir. Bu nedenle, detayları uygulayıcı idarelerce belirlenmek üzere, genel yönetime dahil bütün birimlerde uygulanabilecek çerçeve bir hesap planı oluşturulmuştur. Mali raporlar genel olarak kaynakların dağıtımını, mali politikaların etkileri ve ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde kullanıcılara kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akımları hakkında kapsamlı bilgi sağlar" <sup>68</sup>.

Mali raporlama zamanında yapılmalı, kapsamlı, etkin, güvenilir olmalı ve bütçeden sapmaları açıklamalıdır. Kamunun işlemlerine ilişkin değerlendirmelerin bir bütünlük arz etmesi için bütçe kesin hesabı görüşülürken bütçe dışı mali nitelikli faaliyetler hakkında da raporlar sunulmalıdır<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> (çevrimci), <http://www.muhasabat.gov.tr/muhasebe/reform/ref9.asp> , 27 Ekim 2004.

<sup>69</sup> Hücran, Yasemin, - Kızıldaş, Emine, - Yılmaz, H., Hakan, **Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde - IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme**, 2000, s. 1. (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_maliye/kamu\\_maliyesinde\\_saydamlık.zip](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_maliye/kamu_maliyesinde_saydamlık.zip) , 18 Ekim 2004.

### 5.1.1. Mali raporlamanın amaçları

Mali raporların genel olarak amacı, kaynakların dağıtımı hakkında karar verilmesinde kullanıcılara bir ekonomik birimin mali durumu, performansı ve nakit akımları hakkında kapsamlı bilgi sunmaktır<sup>70</sup>. Bu bilgiler sunulurken, bilgilerin uluslararası kabul görmüş standartlara uydurulması ve çağdaş bir kamu mali yönetiminin ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelikte olması gereklidir. Aynı zamanda sunulan veriler; karmaşık bir yapıda olmamalı, toplumun en altından en üstüne kadar herkes tarafından anlaşılabilir. Mali raporların etkin bir şekilde tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından kullanılabilmesi için uluslararası kabul görmüş standartların da idareciler tarafından en iyi şekilde öğrenilerek uygulanması gereklidir.

Mali tablolar, saydam ve çağdaş bir yönetim sisteminin gereği olarak, aşağıdaki bilgileri sağlamaktadır.

- 1- Mali fonların dağılımı, kaynakları ve kullanımı hakkında bilgi vermek,
- 2- Kurum faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacını nasıl karşıladığı hakkında bilgi sağlamak,
- 3- Kamu idarelerinin faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumluluklarını ve taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğinin değerlendirilmesi için bilgi sağlamak,
- 4- Kamu idarelerinin mali durumu ve mali durumundaki değişiklikler hakkında bilgi sağlamak,
- 5- Kamu idarelerinin maliyet bakımından performansının, etkinliğinin ve başarısının değerlendirilmesi için bilgi sağlamak,

---

<sup>70</sup> (çevrimci), [http://www.muhasabat.gov.tr/yayinlar/pilot\\_uyg/pilot5.doc](http://www.muhasabat.gov.tr/yayinlar/pilot_uyg/pilot5.doc) , 27 Ekim 2004.

- 6- Kamu idarelerinin kendilerine sağlanan kaynakları bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıklarını göstermek,
- 7- Kaynakların kamu idarelerince yasal sınırlar ve ödenek limitleri içinde olması da dahil, yasal düzenlemelere uygun olarak kullanıp kullanmadığını göstermek.

Mali tablolar, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için; varlıkları, yükümlülükleri, öz kaynakları, gelirleri, giderleri ve nakit akımları hakkında bilgi sağlar. Mali tabloların kullanıcıların karşılaştırma yapabilmelerini mümkün kılmak için en az bir önceki yılın verilerini de içermeleri ve herkes tarafından anlaşılmasını sağlayacak şekilde ve açıklamaları ile birlikte hazırlanması esastır<sup>71</sup>.

### **5.1.2. Düzenlenecek mali raporlar**

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin uygulanması ile birlikte, genel yönetim için hazırlanacak ve kamuoyunun bilgisine sunulacak mali raporları;

- a) Mizan,
- b) Bilanço,
- c) Faaliyet raporu,
- d) Bütçe uygulama sonuçları raporu,
- e) Nakit akım tablosu,
- f) Gelirlerin ekonomik sınıflandırması tablosu,
- g) Giderlerin ekonomik sınıflandırması tablosu,
- h) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırması tablosu,
- ı) Giderlerin kurumsal sınıflandırması tablosu,
- i) Mali varlıklar ve yükümlülükler değişim tablosu,
- j) Finansman tablosu,
- k) İç borç değişim tablosu,
- l) Dış borç değişim tablosu,

---

<sup>71</sup> (çevrimci), <http://www.muhasebat.gov.tr/muhasebe/reform/ref9.asp> , 27 Ekim 2004.



- m) Borçların kurumsal dağılımı tablosu,
- n) Şarta bağlı varlık ve yükümlülüklerdeki değişim tablosu,
- o) Ekonomik ayrıma göre bütçe gelirleri uygulama sonuçları tablosu,
- ö) Ekonomik ayrıma göre bütçe giderleri uygulama sonuçları tablosu,
- p) Fonksiyonel ayrıma göre bütçe giderleri uygulama sonuçları tablosu,
- r) Kurumsal ayrıma göre bütçe giderleri uygulama sonuçları tablosu,
- s) Finansman ayırımına göre bütçe giderleri uygulama sonuçları tablosu
- ş) Bütçe giderleri ve ödeme emirleri tablosu

olarak sıralayabiliriz. Bu tablolarla birlikte, devlet muhasebesi sisteminden üretilen merkezi raporlar, birleştirilmiş cetvel ve tablolar manzumesi olmaktan kurtarılmaktadır<sup>72</sup>. Bunların dışındaki mali tablolar kullanıcı ve yönetim ihtiyaçlarına göre, ayrıca hazırlanıp ve kullanıcılara sunulabilecektir<sup>73</sup>.

**Mali tablolar;** genel idare kapsamındaki birimlerin; varlıkları, yükümlülükleri, öz kaynakları, gelirleri, giderleri ve nakit akımları hakkında bilgi sağlamaktadır. Ayrıca, Devlet muhasebesi alanında; muhasebe kayıtlarının, kurumsal bazda değil saymanlıklarca karma bir şekilde tutulması, bu kayıtlara dayanılarak yıl sonunda "kurumsal mali tablolar" yerine saymanlık idare hesabı cetvelleri düzenlenmesi, Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi ile birlikte geliştirilen kurumsal kodlama ve muhasebe yazılımı sayesinde son derece detaylı kurumsal mali tablolar elde edilmektedir<sup>74</sup>.

Kamu mali yönetiminde mali raporlama birliğinin sağlanması halinde her kuruluşun mali raporları ise şu tablolardan oluşacaktır<sup>75</sup>:

- Nakit Akış Tablosu; Tüm gelir ve giderleri gösterecektir.
- Faaliyet Tablosu; Kaynakların nereye kullanıldığını gösterecektir.

<sup>72</sup> (çevrimci), [http://www.muhasibat.gov.tr/yayinlar/pilot\\_uyg/pilot5.doc](http://www.muhasibat.gov.tr/yayinlar/pilot_uyg/pilot5.doc) , 27 Ekim 2004.

<sup>73</sup> (çevrimci), <http://www.muhasibat.gov.tr/muhasebe/reform/ref9.asp> , 27 Ekim 2004.

<sup>74</sup> (çevrimci), [http://www.muhasibat.gov.tr/yayinlar/pilot\\_uyg/pilot5.doc](http://www.muhasibat.gov.tr/yayinlar/pilot_uyg/pilot5.doc) , 27 Ekim 2004.

<sup>75</sup> Atiyas, Sayın, s. 15.

- Mali Durum Tablosu (bilanço); Tüm varlık ve yükümlülükleri gösterecektir.
- Taahhüt Tablosu; taahhütleri gösterecektir.
- Vukuu Muhtemel Yükümlülükler Tablosu; Kuruluşun çeşitli sözleşmelerden ve yasalardan doğan vukuu muhtemel yükümlülüklerini gösterecektir.
- (Sayıştay Tarafından hazırlanan)Uygunluk Bildirimi; Bu kamu kuruluşlarına ait bir ektir.

Sayılan tüm bu tablolar, bir devlet kuruluşunun her türlü faaliyetlerini kapsayacak ve bütçe kapsamında veya bütçe dışında kullanılan tüm kaynakların hesabını verecektir. Görüldüğü üzere tüm bu tablolar - uygunluk bildirimini hariç - özel sektör kuruluşlarının yayınladıkları tablolara benzemektedir. Adı geçen bu tablolar kuruluş bazında mali sorumluluğu artıracak ve halen hesabı sorulmayan birçok ihtiyari yetkinin hesabının verilmesini kolaylaştıracaktır. Bu mali tabloları hazırlayabilmek için devlet muhasebesinin bir bütün olarak tahakkuk bazlı bir muhasebeye dönüştürülmesi gerekmektedir. Bu bakımdan tahakkuk bazlı muhasebe de devletin hem mali hem de fiziki varlıklarını ortaya çıkaracaktır. Yukarıda bahsetmiş olduğumuz tüm tablo ve raporlar Türkiye'de mali saydamlıkla ilgili olan kısımda Türk kamu mali yönetimine uyarlanacağından bu bölümde bunlara yer vermenin daha yararlı olacağı inancındayız.

## **5.2. Mali Raporlama Açısından Öneme Sahip Muhasebe Sistemlerindeki Gelişim**

Devlet muhasebesi hükümetlerin mali politikalara ilişkin işlemlerinin kayıtlarını tutar ve raporlar. Bu nedenle, Devlet muhasebesi mali hesap verilebilirliğin ve saydamlığın anahtar unsurudur. Gelişmiş bir muhasebe ve raporlama sistemi hükümetlerin uyguladıkları mali politikaların mevcut ve gelecek dönemlerdeki etkileri hakkında en sağlam referans kaynağıdır. Bu yönüyle, Devlet Muhasebesi yatırımcılara, akademisyenlere, politika oluşturanlara ve diğer ilgili kişi ve kuruluşlara karar alma ve

bu kararların uygulanması sürecinde zamanında, doğru ve tutarlı bilgi sağlar<sup>76</sup>. Kamu yönetiminde mali hesabın tutulması (muhasabe) ile birlikte bütçeleme ve denetim hesap verebilirliğin temel öğelerini oluşturur. Bu anlamda özellikle muhasabe aynı zamanda yönetimin hesap verme yükümlülüğünü ifa etmesinin birer enstrümanı konumundadır. Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi ile getirilen gelişmiş raporlama sistemi sayesinde yönetimin hesap verme sorumluluğunu yerine getireceği mekanizmalar kurulmaktadır<sup>77</sup>.

### 5.2.1. Nakit esaslı muhasabe

Nakit Esaslı Muhasebe, işlemlerden sağlanan hizmet ve faydaların ne zaman olduğuyula ilgilenmeksizin nakdin ödendiği veya alındığı zamanla ilgilenir. Nakit esasına göre, işlemler sadece nakit tahsil edildiğinde veya ödendiğinde hesaplara kaydedilir. Mal ve hizmetler bunları temin edenlere bedelleri ödendiğinde tüketilmiş sayılarak hesaplara alınır. Kullanımların ödeneklerden düşülmesi, ödeme anında yapılır ve gelirler tahsil edildiklerinde kazanılmış sayılarak hesaplara kaydedilirler. Mali sonuçlar, tahsilat ve ödeme arasındaki fark bazında raporlanır. Bilgiler fonların kullanıldığı bir raporlama dönemi içindeki nakit tahsilatlar ve harcamalardan sağlanır.

Nakit esaslı muhasabe, kamu sektörü birimlerinin muhasabe ve raporlanması, harcama limitlerine uygunluğun gösterilmesi, bütçeleme ve birimlerin sorumlu tutulması için geleneksel bir temel oluşturulmuştur. Nakit esaslı, devlet hesaplarını tutmak için kullanılan en basit yaklaşımdır. Ancak temel olarak ödemeler üzerine yoğunlaştığı için mali yönetim için faydalı olan çok az bilgiyi sağlar. Nakit esaslı, mali yıl içinde yapılan ödemeler hakkındaki bilgiyi sağlar. İşlemler taahhüde girişildiği, hizmetin alındığı zamana bakılmaksızın nakden ödemeleri yapıldığında kayda geçirildikleri için, nakit esaslı bir mali yıl sonunda bir idareye karşı meydana gelen talepler konusunda bilgi sağlamaz<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına**, Kasım 2002, Ankara, s. 4.

<sup>77</sup> **Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Şeffaflık**. (çevrimci), <http://www.muhasabat.gov.tr/muhasebe/reform/ref10.asp> , 27 Ekim 2004.

<sup>78</sup> 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s. 53.

Nakit esaslı muhasebe sistemi, kapsadığı işlemlerin basit olması nedeniyle, anlaşılması ve yönetilmesi kolay bir muhasebe sistemidir. Muhasebe sisteminin kapsadığı işlemler nakit akımları ile sınırlı olduğundan saydamlık ve hesap verilebilirlik amaçlarına fazla hizmet etmez. O nedenle nakit esaslı devlet muhasebesinin en azından, bütçe uygulamasından doğan taahhüt ve yükümlülükleri de kapsamaması veya bunlarla desteklenmesi gerekir. Ayrıca nakit esaslı devlet muhasebesi, emanet varlıklar ile teminat olarak alınan emanetler, avanslar, mali varlıklar gibi bazı varlık ve yükümlülüklerin muhasebeleştirilmesi ve tahakkuk esasına dayalı borç muhasebesi ile güçlendirilebilir<sup>79</sup>.

Geleneksel muhasebe sistemleri bundan sonra da önemli olmaya devam edeceklerdir ancak, etkin kamu mali yönetiminin bilgi ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri ve koşullara uyum göstermeleri açısından, geleneksel muhasebe esaslarının değişen ihtiyaçları karşılamaları için yeniden gözden geçirilmeleri ve şekillendirilmeleri gerekmektedir. Bu bağlamda geliştirilen yöntemlerden biri de, nakit esasının üzerine girilen taahhütleri izleyen hesapların eklendiği taahhüt esasıdır. Mali işlemlerin kaydında taahhüt esası, nakit esası uygulamasının bir adım ilerisindeki bir gelişmedir.

### **5.2.2. Taahhüt esaslı muhasebe<sup>80</sup>**

Taahhüt esasına göre, mali işlemler hesaplara taahhüde girişildiğinde kaydedilirler. Taahhüt esası siparişleri verilmiş olan mal ve hizmetlere tahsis edilmiş ödenekleri gösterir. Böylece taahhütlerin kaydı suretiyle, ödenekleri aşan harcamalardan kaçınılmış olunur. Sistem, harcama prosedürünün en başında bir taahhüde girilirken, bütçe ödeneklerinin kullanılması ve böylece ödenek üstü harcamanın daha taahhüt aşamasında engellenmesi şeklinde çalışır.

Taahhüt esasının ödenek kontrolü ve mali sorumluluk açısından kullanışlılığı ortadadır. Taahhüt esası girilen taahhütlerle ilgili ek bilgi sağladığı için, nakit esasına

---

<sup>79</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 5.

<sup>80</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz: 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s. 54.

göre avantajlara sahiptir. Buna karşın, etkin kamu mali yönetiminin gerektirdiği bilgi talebinin, ödeneklerin kullanımı ve gerçek giderlerin sınırlı olmadığı bir gerçektir. Etkin kamu mali yönetiminin talep ettiği bilgiyi sağlaması gereken Devlet muhasebesinin üreteceği bilginin, kamu mali yönetiminin karar süreçlerinde kullanacağı diğer önemli unsurları da kapsamı gerektirmektedir. Taahhüt esası kullanılarak, mali bilginin kapsamı, ödeneklere karşı girilen taahhütler ortaya konulduğu için kısmen genişletilebilir. Ancak, bu bilgi, taahhüt esasında yükümlülükler kaydedilmediği için, hala yetersiz ve eksiktir. Buna karşı taahhüt esası sadece girilen taahhütleri ve sonradan yapılan ödemeleri gösterir. Çeşitli kamu hizmetlerinin maliyetlerini doğru bir şekilde ölçmez.

Gelişen ekonomilerin yönetimi nedeniyle değişen bilgi ihtiyaçlarının karşılanmasında Devlet muhasebe sistemleri en önemli kaynaktır ve bu nedenle de Devlet muhasebe sistemlerinin değişen bilgi ihtiyacını karşılayacak şekil ve esaslarda oluşturulmaları bir zorunluluktur.

"Kamu sektörü atmosferine uygulanabilir belirli performans ve sorumluluk gereklerini sağlayan ve kullanıcıları tatmin eden muhasebe ve raporlama çerçevesi nedir?" sorusu ele alınarak, kamu sektörünün özel şartlarına göre muhasebe ve mali raporlamanın biçimlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda ortaya çıkan tahakkuk muhasebesi, gelişmiş kamu yönetimi ve kamu sektörü performansına ilgi çekmek ve katkıda bulunmak bakımından bir başlangıçtır.

### **5.2.3. Tahakkuk esaslı muhasebe**

Tahakkuk muhasebesi, nakdin ne zaman ödendiği veya alındığına bakmaksızın işlemin veya olayın ne zaman olduğuyula ilgilenmektedir. Bu muhasebe sistemi, bir dönem boyunca oluşan maliyetlerle kazanılan faydaları, gelirlerle birlikte malları veya sağlanan hizmetlerin karşılaştırılmasını amaçlar. Bu muhasebe türünün unsurları ve raporlama usulü, tahsil edilip edilmediğine bakmaksızın tahakkuk eden gelirleri; bir ödeme bulunup bulunmadığına bakılmaksızın bir dönem boyunca tüketilen hizmetleri

ve malları içeren harcamaları; gelecekte elde edilmesi beklenen ve geçmişteki olaylar sonucunda oluşan bir birimin kontrolündeki kaynakları temsil eden varlıkları; birimin ekonomik anlamada kaynak çıkışı yaratacak mahiyetteki geçmiş anlaşmalarından kaynaklanan yükümlülükleri; bütün yükümlülükler düşüldükten sonra kalan varlıklar üzerinde birimin haklarını temsil eden öz kaynakları kapsar.

Tahakkuk esaslı muhasebe, etkin kamu mali yönetimi için çok çeşitli mali verileri üretir. Yapılan nakit ödemeler, harcama yetkisi serbest bırakılan ödeneklere ilişkin olarak kullanıma hazır ödenekler, Devlet hizmetleri için sağlanan varlıklar, tahakkuk etmiş borçlar, verilen sürede yerine getirilmiş program ve faaliyetlerin tahakkuk eden maliyetleri konularında gerekli bilgiyi sağlar<sup>81</sup>.

Tahakkuk esaslı muhasebe, nakit, alacaklı hesaplar, verilen borçlar gibi mali hesapları, fiziksel yapılar, fabrika, ekipman, tarihi varlıklar, ulusal savunma hizmetlerinin kullanımına tahsis edilen varlıklar ve doğal kaynaklar gibi fiziksel varlıkları, denizlerde ve göllerde avlanma hakkını, yer altı varlıklarını çıkarma hakkı ve patentler gibi diğer maddi olmayan duran varlıkları kapsar. Fiziksel varlıklar ve diğer maddi olmayan duran varlıkların muhasebeleştirilmesi ve raporlanması, özellikle bunların özelleştirilmesi sırasında, kamu mali yönetiminde saydamlığı ve hesap verilebilirliği artırır. Bu muhasebe sisteminde, mali raporlar stoklara ve akımlara ilişkin işlemlerin hepsini kapsar ve stoklarda akımlara bağlı olarak ortaya çıkan bütün değişimleri gösterir. Bu sisteme göre üretilecek mali raporlar bilanço, faaliyet raporu ve nakit akım tablosudur. Bu tablolardan elde edilecek anahtar göstergeler ise net faaliyet dengesi, net borç verme/borç alma, nakit dengesi ve net değerdeki değişimdir. Nakit esasından farklı olarak hesaplanan bu göstergeler hükümetin ekonomik ve mali politikalarının etkilerini ve sonuçlarını raporlayarak devlet hesaplarında saydamlığın ve karar alanların hesap vermelerinin temelini oluşturur<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s. 55.

<sup>82</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 7.

Tüm bu açıklamalar ışığında tahakkuk esasına dayanan Devlet Muhasebesi Sisteminin saydamlığa sağlayacağı katkıları şu şekilde sıralanabilir<sup>83</sup>;

- 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 saydamlığın 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

---

<sup>83</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 23.

hakkında ilgili birimlerin karşılaştırılabilinmelerine ve daha doğru değerlendirme ve çıkarımlar yapabilmelerine temel oluşturulacaktır.

### **5.3. Saydamlık Açısından Mali Raporlamanın Önemi**

Mali raporlamanın önemi, ülkelerce her geçen gün biraz daha fark edilmekte ve bu konuda çalışmalar yapılmaktadır. Gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere bu gün birçok ülkede yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde raporlamalar yapılmaktadır. Bu ülkelerin deneyimlerinden yararlanan uluslararası kuruluşlar, sonraki uygulamaları kolaylaştırmak için ilke, standart ve yöntemler geliştirmişlerdir<sup>84</sup>.

#### **5.3.1. Mali saydamlık açısından mali raporlamanın önemi**

Esas itibarı ile mali saydamlığın sağlanabilmesi için etkin bir raporlamaya ihtiyaç duyulmaktadır. Zira etkin bir raporlama kamu mali kaynaklarının kullanımında saydamlığa temel teşkil eder. Mali raporlamanın yapılması zor ve maliyetli bir iş değildir. Günümüzde birçok devlet bu raporları hazırlamış ve bu devletlerin hazırladığı raporlar ve deneyimlerden yararlanan uluslararası kuruluşlar (IMF, WB, IFAC, INTOSAI) sonraki uygulamaları kolaylaştırmak için genel kabul görmüş ilke, standart ve yöntemler geliştirmişlerdir. Bu bakımdan etkin bir mali raporlamadan söz edilebilmesi için, mali raporların aşağıda sayılan şu beş temel hususu kapsamaması gerekir<sup>85</sup>;

- Niyet ve gerekçe → Hazırlanan raporlarla ne amaçlandığı, yani niyetler açıkça beyan edilmelidir. Buna bağlı olarak niyetler de mantıki gerekçelerle gerekçelendirilmelidir.

---

<sup>84</sup> Kızıldaş, s. 13.

<sup>85</sup> Atiyas, Sayın, s. 9.



- Mali hedefleri → Hazırlanan mali raporların da - niyet ve gerekçeler doğrultusunda- hangi mali hedeflere yönelik olduğu, yani mali hedefin ne olduğu tespit edilmelidir.
- Uygulama → Raporların hazırlanması aşamasıdır. Niyet, gerekçe ve mali hedeflere uygun bir uygulama yapılmalı; raporlar da buna göre hazırlanmalıdır.
- Sonuçların hedeflerle karşılaştırılması → Uygulama sonucu, ortaya çıkan neticenin en başta belirlenen niyetlerle ne ölçüde uyumlu olduğu ve mali hedeflerin tutturulabilip tutturulamadığının tespit edildiği aşamadır.
- Bağımsız dış denetim → Uygulama sonuçlarının hedeflerle karşılaştırılmasından sonra uygulamaların bağımsız bir dış denetim kuruluşu tarafından denetlenmesidir.

IMF'ye göre de mali saydamlığın asgari şartları şöyledir<sup>86</sup>:

- Tüm bütçe dışı uygulamalar bütçe sürecinin bir parçası olmalı;
- Bu faaliyetlere ilişkin bilgiler bütçede veya tamamlayıcı raporlarda yer almalı;
- Muhasebe uygulama esasları yayınlanmalı;
- Bütçenin yanı sıra, bir maliye politikası bildirim sunulmalı ve bu bildirim şu unsurları içermelidir;

---

<sup>86</sup> Atiyas, Sayın, s. 9.

- \* Temel varsayımlar, beklentiler ve hedefler,
- \* Orta vadeli makroekonomik çerçeve,
- \* Öncelikler,
- \* Mali sürdürülebilirlik analizi,
- \* Riskler.

- Sonuçlar hedeflerle karşılaştırılmalıdır.

Niyet ve hedeflerin saydamlaşması için uygulanacak politikalardan beklenenler, politika hedefleri, fayda - maliyet analizi için kullanılacak göstergeler ve teknikler, politika maliyetinin ne olacağı konularının raporlanması şarttır<sup>87</sup>. Tüm bu açıklamalar ışığında ortaya çıkan sonuç; mali saydamlık sağlanmak isteniyorsa mali raporlamanın da devletlerin kamu mali yönetimleri içerisinde tesis edilmesi gerektiğidir. Bu bağlamda uluslararası genel kabul görmüş standart, yöntem ve tekniklerden faydalanılması etkin bir mali raporlamanın tesis edilmesinde büyük bir öneme sahiptir. Esas itibarı ile saydamlık açısından niyet ve hedeflere atfedilen değer çok önemlidir. Buraya kadar yapmış olduğumuz açıklamalarda hep temelde mali saydamlık esas alınmıştı, bu bakımdan kısaca mali raporlamanın performans saydamlığı açısından önemine değinmek gerekmektedir.

### **5.3.2. Performans saydamlığı açısından mali raporlamanın önemi**

Performans saydamlığında performanstan anlaşılan, kamu hizmetlerinin, miktar, kalite ve maliyet boyutlarının tanımlanması ve bu boyutlardaki değişkenlerin birbirleriyle ilişkilendirilmesidir. Bu değişkenler arasında hizmetlerin etkinliği, yani hizmetin hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına cevap verip vermediği ve hizmet arzının verimliliği hizmetin maliyeti sayılabilir. Buna göre hizmetlerin etkinliği ve verimliliği konusunda bilgi üretmeyen bir kuruluşun iyi yönetilmesi mümkün değildir<sup>88</sup>. Bu bakımdan üretilen bilgilerin de belirli veriler eşliğinde olması kamu yönetiminde iyi

---

<sup>87</sup> Atiyas, Sayın, s. 10.

<sup>88</sup> Atiyas, Sayın, s. 11.

yönetim açısından büyük değere sahiptir. Üretilen bilgilerin ilerideki uygulamalara da ışık tutması ve deneyimlerden faydalanılması sonucunda en iyiyi bulma yönünde çalışmalar elbette artacaktır. Kamu mal ve hizmetlerinin verimli, etkin ve tutumlu üretilmesi yönünde atılan her adım kamu faaliyetlerinin kalitesini de artıracaktır.

Etkin bir raporlama sisteminin kamuda tesis edilebilmesi için öncelikle devlet bilançosunun oluşturulması ve yayınlanmaya başlanması ilk adım olabilir. Bir kamu sektörü bilançosu, kuruluş aşamasında hazırlanan bilançoların konsolide edilmesiyle oluşur. İlk olarak merkezi hükümet tanımına uyan kuruluşların, sonra da genel hükümet (merkezi yönetim, taşra yönetimleri . . .vb) tanımına uyan kuruluşların, son olarak da kamu sektörü tanımına uyan kuruluşların mali tabloları oluşturulur ve bu tablolar konsolide edilerek merkezi hükümetin, genel hükümetin ve kamu sektörünün mali tabloları ortaya çıkarılır. Bu konsolidasyonun yapılabilmesi için devletin emrindeki kuruluş türlerinin aynı mali raporlama standartlarına tabi olması gerekir. Devlet kuruluşları arasında bir mali raporlama birliğinin sağlanması bu yönden önemli bir adım olarak kabul edilebilir<sup>89</sup>.

Elbette mali raporlama ve muhasebe standartlarında birliğin sağlanması halinde devlet bilançosunun çıkarılması kolaylaşacaktır. Şöyle ki; bazı kamu kuruluşları tek düzen muhasebe planına tabi ve uluslararası standartlara uygun mali tablolar üretirken bazı kuruluşlar nakit esaslı bir muhasebe düzeni uygulamakta ve uluslararası standartlara uygun mali tablolar üretememektedir. Aynı zamanda konsolide bütçeye bağlı bir çok kuruluş bütçe dışı gelirlerini ve faaliyetlerini raporlamamaktadır<sup>90</sup>. Böyle bir durumun varlığı, etkin bir raporlama önünde önemli bir engel oluştururken aynı zamanda mali saydamlığın sağlanamaması ve devlet hesaplarının gerektiği şekilde takip ve tetkik edilememesi sonucunu doğuracaktır. Mali raporlamada değişim ve gelişim elbette kolay olmamaktadır. Nakit esaslı muhasebeden tahakkuk esaslı muhasebeye geçişte kamu kurumları büyük ölçüde zorlanacaktır. Bu zorluğun başında; yıllardır uygulanmakta olan bir sistemden, başka gelişmiş bir sisteme geçişte yeni sistemi bilen

---

<sup>89</sup> Atiyas, Sayın, s. 15.

<sup>90</sup> Atiyas, Sayın, s. 14.

ve konuya hakim yetişmiş eleman yetersizliği bir sorun olarak belirecektir. Teknik bilgi yetersizliği, yeni sistemin öğrenilmesi ve uygulanmasında bir sorun olarak belirecektir. Aynı zamanda kamu kurumlarının bazılarında tahakkuk esaslı muhasebe uygulanırken bazılarında nakit esaslı muhasebe uygulanması, kamu sektöründe entegrasyon sorununu ortaya çıkaracaktır. Bu bakımdan, yeni bir muhasebe sistemine geçilirken önce yetişmiş eleman sorunu ortadan kaldırılarak tüm kamu kurumlarının yeni sisteme aynı anda geçişi sağlanmalıdır. Yetişmiş eleman sorunu da büyük ölçüde kurum içi eğitimler ve seminerler vasıtası ile giderilebilir. Teknik bilgi yetersizliği ve kamu kurumları arasında entegrasyon sorunu büyük çapta etkinlik kayıplarına yol açacağından kamu mali yönetimindeki reform çalışmaları amacına ulaşamayacaktır<sup>91</sup>.

#### 5.4. Mali Sorumluluk ve Mali Disiplin

Mali sorumluluk, gerek mali saydamlık gerekse mali disiplin açısından büyük bir öneme sahiptir. Zira kamu sektöründe mali saydamlık sağlanmak isteniyorsa kamu personelinin de mutlaka sorumluluklarını bilmesi ve bir zarar meydana gelmesi halinde bu zarardan ne ölçüde sorumlu olduğunu veya olacağını bilmesi gerekir. İşte bu bağlamda, kamu personelinin gerekli enformasyona sahip olması da yetmez; aynı zamanda kamu mali yönetiminde mali disiplinin de tesis edilmesi son derece mühimdir. Konunun bu denli önemli olmasına bağlı olarak kavramsal bir çerçevenin çizilmesinin daha sağlıklı olacağı düşüncesindeyiz.

***Mali sorumluluk***; kişinin gerek hazineye gerekse başka bir kişiye verdiği zararın kendisine ödettirilmesi sonucunu doğuran sorumluluk türüdür<sup>92</sup>. Mali sorumluluğun müeyyidesi zarar doğurucu eylemi yapanın tazminata mahkum olmasıdır. Sorumluluğu tespit mercii zararın türüne, bağlı bulunan kuruma, kişi ile kurum arasındaki hukuki ilişkiye ve kişinin görevine (yani hukuksal statüsüne) bağlı olarak değişmektedir. Aynı zamanda ortaya çıkan hazine zararının tazmini konusunda belli görevleri üstlenmiş kişiler sorumlu olmakla beraber, idari ve cezai açıdan kusuru görülen tüm kamu

<sup>91</sup> Atiyas, Sayın, s. 14.

<sup>92</sup> **Mali Sorumluluk – Giriş**. (çevrimci),

<http://www.basarm.com.tr/yayin/idarehukuk/malisorumluluk/birincibolum4.htm#36> , 27 Ekim 2004.

görevlileri sorumluluktan kurtulamadıkları gibi mali açıdan da hazine zararının tazmini için kendilerine rücu hakkı her zaman mevcuttur<sup>93</sup>.

Kamu mali yönetimi içerisinde; kaynak ayırma ve harcama prosedürlerinin çok karmaşık ve uzun süreleri olan bir yapıya bürünmesi; kuruluşların hazırladıkları bütçelere inançlarının kalmaması gibi sebeplerle bütçelerden beklenen mali disiplinden sapılabilmektedir. Mali disiplini sağlayabilmek için satın alma prosedürü çağın gereklerine uygun yöntemler kullanılarak tasarlanmalı; kamu harcamalarına ilişkin ödemelerde etkinliği sağlayabilmek için bankacılık sisteminden daha fazla yararlanılmalı; mali mevzuatta ve idari düzenlemelerdeki kontrol ve prosedürlerin uzun süreler almasından kaçınılmalıdır<sup>94</sup>.

Mali sorumluluk açısından bütçe büyüklüğünün mümkün olduğunca geniş bir tanımı yapılmalıdır<sup>95</sup>. Toplumda mali sorumluluk kavramına verilen önem artırılmalıdır. Devletin ekonomi politikasının yükselmesi açısından mali sorumluluk kavramının önemi büyüktür<sup>96</sup>.

Devletin, para yaratma dahil tüm işlemleri tamamen açıklıkla gerçekleştirmesi gereklidir. Zira mali sorumluluk bunu gerektirir. Bir devlet, pek çok kamu görevlisini istihdam eder ve belirli görevlerle sorumlu tutar. Öte yandan, etkili bir bütçe politikası için, politikacıların bütçe ile ilgili tercihleri hakkında sorumluluk taşıması gerekir. 1896'da Knut Wicksell; *"eğer bir milletvekili, harcamaları karşılayacak açık bir öneri ortaya koymaksızın, harcama programı önerebiliyorsa, bu, milletvekilinin kolaylıkla sorumluluktan kurtulabileceği anlamına gelir."* demiştir. Wicksell bunu önlemek için, mali sorumluluğun kaçınılmaz bir gereksinim olduğu sonucuna varmaktadır<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> **Mali Sorumluluğun Müeyyidesi - Sayıştay Yargısında Sorumluluk Kavramı.** (çevrimci), <http://www.basarm.com.tr/yayin/idarehukuk/malisorumluluk/birincibolum4.htm#36> , 27 Ekim 2004.

<sup>94</sup> Ulusoy, a.g.e., s. 3.

<sup>95</sup> Wagner, Richard, - Tollison, O, Robert, **Mali Sürece Hakim Olan Kuralların İyileştirilmesi Amacıyla Denk Bütçe ve Mali Sorumluluk İlkelerinin Anayasa İle İlişkisi**, Çev: Ferhat Başkan Özgen, Washington DC, Coto Institute, 1982, s. 5.

<sup>96</sup> Wagner, Tollison, a.g.e., s. 9.

<sup>97</sup> Wagner, Tollison, a.g.e., s. 4.

Görüldüğü üzere kamu zararının olması halinde, zararlı eylemden sorumlu olan kamu görevlileri bu sorumluluktan kurtulamadıkları gibi aynı zamanda bu kamu zararının kendilerinden tazmin edilmesi de söz konusudur.

Aynı zamanda; bütçe ödeneklerinin kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk prensiplerinin gerçekleştirilebilmesi açısından giderin yapılmasına gerek gösterenlerle mal ve hizmetlerin alınmasında görevli olanlar da belirli hallerde sorumluluk halkası içine alınmışlardır<sup>98</sup>.

Mali sorumluluk önemlidir ancak yine de tek başına yeterli değildir. Bize göre mali sorumluluk mali disiplin bir arada ele alınmalı ki kamu mali yönetiminde mali saydamlığa ulaşılabilsin. Bu bağlamda 2004 Yılı Türkiye İktisat Kongresi Basın Açıklamasında (5-9 Mayıs) *"Kamu kesiminde mali disiplin; fiyat istikrarı ve uluslararası alanda rekabet edilebilir bir ekonomik ortamın yaratılması, rekabeti tesis eden hukuki sistemi, finansal sistemin güven ve verimlilik ilkesine dayalı olarak, etkin ve sağlıklı bir biçimde çalışması, tasarrufların artması ve ekonomik olarak kullanılması açısından büyük önem arz etmektedir."*<sup>99</sup> denilmek suretiyle mali disiplinin gerek mali piyasalar açısından gerekse kamu mali yönetimi açısından arz ettiği önem dile getirilmiştir. Aynı zamanda yıllık bütçelerin mali disiplini sağlamada en önemli araçlardan biri olduğu unutulmamalıdır.

Mali disiplin günümüzde önem verilmesi gereken hususlardan biridir. Ülkemiz gibi birçok gelişmekte olan ülkede yaşanan makroekonomik sorunların ve istikrarsızlıkların kaynaklarından biri de mali (parasal) disiplinsizliktir. Bununla beraber gelişmiş ülkeler, mali ve parasal disiplinin tesis için hükümetlerin harcama, vergileme, borçlanma ve para basma yetkilerini sınırlama konularında önemli mesafeler katetmişlerdir ve bu radikal reformlar gelişmiş ülkelerde tüm hızıyla devam

---

<sup>98</sup> Sayıştay Yargısında Sorumluluk Kavramı. (çevrimci),

<http://www.basarm.com.tr/yayin/idarehukuk/malisorumluluk/birincibolum4.htm#36> , 27 Ekim 2004.

<sup>99</sup> 2004 Yılı Türkiye İktisat Kongresi, Basın Açıklaması, 5-9 Mayıs 2004.

etmektedir<sup>100</sup>. Buna karşın son yıllarda; özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu harcama yönetiminin iyileştirilmesi yönündeki çalışmalar kapsamında bütçe disiplin ve saydamlığının sağlanması için bütçe dışı fonlar ve benzeri diğer uygulamaların tasfiye edilerek bunların bütçe içerisine alınması eğilimi artmış durumdadır. Zira devletlerin fonksiyonlarını yerine getirirken kullandığı kaynaklardan en önde geleni bütçelerdir<sup>101</sup>.

## 6. DIŞ DENETİM, PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE HESAP VERME SORUMLULUĞU

Dış denetim, performans ölçümü ve hesap verme sorumluluğu kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanmasında hassas bir öneme sahiptir. Bu bakımdan çalışmamızın bu kısmında da adı zikredilen terimlerin tanımları ve kendi içlerinde barındırdıkları değerlere bağlı olarak mali saydamlıkla olan hassas ve bir o kadar da önemli ilişkilerine ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

### 6.1. Dış Denetim

Denetim kavramı daha çok dış denetimi ifade eden biçimde anlaşılmaya müsaittir. Şöyle ki; denetim bir kişinin faaliyetlerinin bir başka kişi tarafından yönlendirilmesi ve gözetime tabi tutulması şeklinde anlaşılmaya daha yatkındır. Gerçekten de, kişinin kendini denetlemesi ve bu işlerde objektif kalabilmesi çok zor ve bazı zamanlarda da olanaksızdır. Öte yandan böyle bir varsayım planlama, karar verme ve icra yetki faaliyetlerinin aynı kişi tarafından yapılması halinde doğrudur. Oysa, örgütsel bir faaliyette karar veren ve icra eden organlar başkalaşmıştır. Böyle olunca da, denetim fonksiyonu dışsal bir niteliğe bürünmektedir. Tüm bu açıklamalardan sonra dış denetim şu şekilde tanımlanabilir; **Dış denetim**, devlet organlarının faaliyetlerinin

---

<sup>100</sup> Coşkun Can AKTAN, **Değişim ve Türkiye'de Devlet Reformu**, s. 4. (çevrimci), [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-degisim-devlet-reformu.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-degisim-devlet-reformu.pdf), 13 Şubat 2005.

<sup>101</sup> (çevrimci), <http://www.treasury.gov.tr/fonlar230801.htm>, 10 Aralık 2004.

denetiminin bir başka organ tarafından yapılmasıdır<sup>102</sup>. Günümüzde dış denetim büyük ölçüde parlamento adına Yüksek Denetim Kurumları tarafından yerine getirilmektedir.

Son yıllardaki iktisadi ve sosyal alandaki gelişmelerle beraber parlamento adına yapılan dış denetim, biçim ve içerik olarak değişmiştir. Parlamentolar başlangıçta bütçe denetimini doğrudan kendileri yaparak, hükümetlere verdikleri yetkilerin kendi koydukları ilkeler ve sınırlar çerçevesinde kullanılıp kullanılmadığından emin olmak isterken, zaman içerisinde kamusal faaliyetlerin büyümesi ve karmaşık bir hal alması sonucunda kendi adına bu denetimi yapacak uzman bir kuruluşa ihtiyaç duymuşlardır. Parlamento adına yapılan dış denetimin ortaya çıkışı bu şekilde olmuştur<sup>103</sup>. İşte bu bağlamda günümüzde parlamento adına Yüksek Denetim Kurumları dış denetim faaliyetlerini yerine getirmektedir.

Bugün parlamento adına yapılan dış denetim, sadece bütçelere yapılan ödenek tahsisleriyle sınırlı değildir. Burada karşımıza önemli bir kavram çıkmaktadır: "**Kamu Parası**". İngiltere'de Hazineye 2001 yılında hesap verme sorumluluğu ve denetim konusunda rapor hazırlayan Lord Sharman; kamu parasını şöyle tanımlamıştır: **Hangi kaynaktan alınırsa alınsın kamunun elde ettiği bütün paralar, kamu kurumlarından alınan paralar ve özel kurumların belli statü ve yetki kullanarak elde ettiği paralar, kamu parasıdır**<sup>104</sup>. İşte kamu parası, bütçe tahsisi yoluyla olduğu gibi sermaye tahsisiyle; fon gelirleri elde etme ve kullanma yetkisiyle; döner sermaye tahsisiyle; özel gelir elde etmek ve harcama yetkisiyle; vakıf, dernek ve benzeri kuruluşlara para transferi yoluyla da kullanıldığı için dış denetimin kapsamı genişlemiştir<sup>105</sup>. Buna karşılık, dış denetimin kapsamının dar olması ve tüm kamu parasının denetlenmediği bir sistemde; hem parlamentonun denetim hakkı zaafa uğrayacak hem de saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun gelişmesini olumsuz

---

<sup>102</sup> Atay, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetim**, Marmara Kitabevi, 1997, s. 31-32.

<sup>103</sup> Gülen, Fikret, **2. Kamu Mali Yönetim Arenası Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim, Dış Denetim Sistemi Nasıl Tasarlanmalı**, Ankara, 2-3 Nisan 2003, s. 1. (çevrimci),

[http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim\\_f\\_gulen\\_dis\\_denetim\\_sistemi.doc](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_f_gulen_dis_denetim_sistemi.doc) , 18 Ekim 2004.

<sup>104</sup> Gülen, s. 2.

<sup>105</sup> Gülen, s. 1.



yönde etkileyecektir. Bu bağlamda; dış denetim örgütünün (Yüksek Denetim Kurumu) denetim alanı kapsamına giren kurum ve kuruluşların yapısı çok çeşitli hale geldiğinden farklı yapılar için farklı denetim hedeflerinin ve stratejilerinin geliştirilmesi gerekmektedir<sup>106</sup>. Bu bakımdan dış denetimin kapsamının geniş tutulduğu ölçüde kamu yönetiminde etkinlik sağlanmış olur.

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde, dış denetimin ciddi bir şekilde kavranarak, bu kavramın kamu mali yönetimine en iyi şekilde yerleştirilmesi ve buna göre; gelişmiş ve özellikle de gelişmekte olan ülkelerin, başka ülkelerin ve uluslararası kuruluşların deneyimlerinden yararlanılarak elde edilen teknik bilgi ve deneyimin, kendi kamu mali yönetimlerine (değer yargılarına uygun olacak şekilde) uygulamaları suretiyle dış denetim sistemlerinin daha etkin çalışması sağlanabilecektir.

## 6.2. Performans Ölçümü

*Performans Ölçümü*; herhangi bir kamu kurumunun başarılı bir biçimde yönetilip yönetilmediği hakkında fikir edinilmesini mümkün kılar. Buna karşın; özel sektörde kâr ve kârı ima eden veriler (rasyolar), herhangi bir şirketin başarısı hakkında fikir verir. Kamu sektöründe daha önceleri ölçüm yapılamadığı için herhangi bir kurumun başarılı bir şekilde yönetilip yönetilmediği hakkında fikir edinilemiyordu<sup>107</sup>. Yukarıda da bahsedildiği üzere performans ölçümü, bunu mümkün hale getirmiştir.

Performans ölçüm süreci, ilk bakışta basit gibi görünen ama aslında karışık ve zor bir süreçtir. Kamu hizmetlerinin verimlilik, tutumluluk ve etkinliğini ölçme zorluğu yanında, doğru ölçüm yapma zorluğu da vardır. Doğru ölçüm yapılmadığı takdirde başarılar başarısızlık gibi, başarısızlıklar başarı gibi görülebilir<sup>108</sup>. Bu bakımdan kamu yönetiminde iyi yönetim bakımından performans ölçümü önemli olduğu gibi etkinlik ölçümünün yapılamamasından kaynaklanan bir takım sakıncaları da bünyesinde barındırmaktadır.

---

<sup>106</sup> Gülen, s. 4.

<sup>107</sup> Gülen, s. 1.

<sup>108</sup> Gülen, s. 7.

### 6.3. Hesap Verme Sorumluluğu

Kamu mali yönetiminde hesap verme sorumluluğunun önemine değinmeden önce kavramsal bir çerçevenin çizilmesinde yarar olacaktır. Hesap Verme Sorumluluğu ile ilgili olarak iki tanım yapabiliriz:

**Tanım 1:** Üzerinde mutabakata varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişkidir. Bu tanım, kamu yönetimindeki yeni gelişmeler ışığında yapılan bir tanımdır<sup>109</sup>.

**Tanım 2:** Birinin kendine tevdi edilmiş sorumlulukların yerine getirilmesinin hesabını vermesi zorunluluğudur. Daha basit bir ifadeyle, hesap verme sorumluluğu, raporlamadır ve kişiler diğer kişilere hesap veya raporlar verir<sup>110</sup>.

Hesap verme, yönetim olgusunun özünde vardır ve kaynakları yöneten her kişi ve örgütsel birimin en temel yükümlülüğüdür. Hesap verme yükümlülüğünün kamu yönetiminde oluşturduğu zincir, demokrasiler bakımından doğal ve son derece elzem bir ilişki olarak kabul edilmektedir. Zira halkın kendini yönetmesi için demokratik yolla seçtiği vekillerinden ve onların vekili durumundaki atanmış yöneticilerden, kendilerine tevdi edilen görevlerin ifası ve kamu kaynaklarının kullanımı konularında bilgi isteme ve hesap sorma hakkı demokratik rejimin özünde bulunan bir yetkidir. Öte yandan, hesap verme yükümlülüğü aynı zamanda günümüz kamu yönetimleri bakımından bir çağdaşlık kriteri olarak da algılanmakta; ve yönetimde çağdaşlık ile demokrasiyi buluşturmaktadır. Zaten demokrasinin özü de, ülkeyi yönetenlerin, vatandaşlara karşı sorumlu olmaları; onlara hesap vermeleridir<sup>111</sup>. Hesap verme sorumluluğu; demokratik

---

<sup>109</sup> Kaya, Safiye, “Hesap Verme Sorumluluğu Parlamento ve Sayıştay (Konuşma Metni)”, 2. Kamu Mali Yönetimi Reformu Arenası, 2-3 Nisan 2003, Hilton Oteli/Ankara, s. 1. (çevrimci), [http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/39ikmyra\\_sk.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/39ikmyra_sk.pdf), 19 Aralık 2004.

<sup>110</sup> Yörüker, a.g.e., s. 2.

<sup>111</sup> **Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Şeffaflık**. (çevrimci), <http://www.muhasibat.gov.tr/muhasebe/reform/ref10.asp>, 27 Ekim 2004.

yönetim biçiminin esasıdır; bir ulusun fertlerine karşı parlamentosu, hükümeti ve her bakanlığının, kurum ve kuruluşunun yükümlü olduğu bir ödevdir<sup>112</sup>.

***Başarılı hesap verme sorumluluk ilişkisinin öğeleri şunlardır<sup>113</sup>:***

- Ölçülebilir hedefler belirlenmesi ve sorumlulukların tespiti,
- Hedeflerin gerçekleştirilmesi için nelere ihtiyaç duyulduğunun planlanması,
- İşin yapılması ve gelişmenin izlenmesi,
- Sonuçların raporlanması,
- Sonuçların bir değerlendirmeye tabi tutulması ve geri bildirim sağlanması.

***Hesap verme sorumluluğun üç önemli boyutu bulunmaktadır;***

- 1- Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu; Yürütmenin parlamentoya karşı olan hesap verme sorumluluğunu ifade etmektedir.
- 2- Yönetimsel Hesap Verme Sorumluluğu; Bürokrasinin Bakanlara karşı olan sorumluluğunu göstermektedir.
- 3- Vatandaşa Karşı Hesap Verme Sorumluluğu; Hem seçilmişlerin oluşturduğu parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu bulunduğuna işaret etmektedir<sup>114</sup>.

Hesap verme sorumluluğu aslında, tevcih edilen sorumluluğa karşılık verme yükümlülüğüdür. Hesap verme sorumluluğu ilişkisi için, en az iki grubun mevcudiyeti

---

<sup>112</sup> Dye; a.g.e., s. 3.

<sup>113</sup> Yörüker, a.g.e., s. 2.

<sup>114</sup> Kaya, a.g.e., s. 1.

gerekir. Sorumluluğu dağıtan ve sorumluluğun yerine getirilmesini sağlamaya dönük biçimde rapor vermeyi kabul eder<sup>115</sup>.

Kamu kurumları arasında hesap verme sorumluluk ilişkilerinin kurulması, başarısızlıkları gizleme imkanını ortadan kaldırmıştır. Bu bağlamda kamu sektöründe başarı veya başarısızlığın gözlenebilir bir hale gelmesinden dolayı kamu hizmetlerinin sunumunda maliyetlerin azalması, verimliliğin ve kalitenin artması, savurganlığın azalması gibi bir takım olumlu sonuçlar ortaya çıkmıştır<sup>116</sup>.

Parlamento tarafından kamu hesaplarının bir bütün halinde değerlendirilmesi, saydamlığın sağlanması ve hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine büyük ölçüde yarar sağlamaktadır. Kamu kurumlarının yasalara uygun verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde faaliyet gösterip göstermediğini anlamanın en iyi yolu, bunların saydamlık ve hesap verme ilkelerine uygunluklarını kontrol etmektedir. Saydamlık sağlanıp hesap verme sorumluluğu tam anlamıyla yerine getirirse, Parlamento, kendi verdiği yetkilerin ve kaynakların ne kadar iyi bir şekilde kullanıldığından emin olur<sup>117</sup>. Performans ölçümü sayesinde de hesap verme sorumluluğu gelişecektir<sup>118</sup>. Performans ile sorumluluklar arasında anlamlı bir ilişki kurulması halinde hem kamu personelinin performansı artacak hem de tüm kamu çalışanları sorumluluklarının bilicinde olarak en az hata ile iş göreceklerdir.

Kamu parasının kullanıldığı her yerde saydamlığa ve hesap verme sorumluluğuna ihtiyaç ve gerek vardır. Bu bakımdan hesap verme sorumluluğunu yerine getirmede önemli olan bir diğer araç da, kurumların mali durumunu açıkça gösteren mali raporlardır. Bundan dolayı daha çok sayıda ve daha saydam mali tablolar

---

<sup>115</sup> Özeren, Baran, **Kamu Sektöründe Hesap Verme Sorumluluğu Düzenlemelerine Genel Bakış**, Araştırma ve Tasnif Grubu Bilgi Notu, 16 Mayıs 2001, s. 3

Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) Kamu Sektörü Tarafından 30 Kasım 2000 tarihinde hazırlanan "*Kamu Yönetiminde Kurumsal Yönetişim: Yönetim Kurulu Perspektifi*" başlıklı dokümanın İkinci Bölümü'nden dilimize aktarılmıştır. İnternet Adresi: <http://www.ifac.org>

<sup>116</sup> Gülen, s. 1.

<sup>117</sup> Gülen, s. 5.

<sup>118</sup> Gülen, s. 7.

üretilmesini teşvik edecek şekilde çalışılmalıdır<sup>119</sup>. Kamu sektöründe daha çok sayıda ve daha saydam mali tablolar üretilmesini teşvik edecek şekilde çalışılmalıdır. Bu yapılırken de kuruluşların işlem hacmi, personel sayısı gibi hususlar göz önünde bulundurulmalıdır. Veriler en iyi şekilde en az hatayla hazırlanırken karmaşık ifadelerden kaçınılmalıdır.

Kaynak kullanım performansı ve varlıkların yönetimi bakımından parlamentonun hükümetten etkin bir biçimde hesap sorabilmesi için önemli olan nokta hükümetin raporlama biriminin yetki alanı konusundaki açıklıktır. Hesap verme sorumluluğu elverişli ve eksiksiz bilgi edinilmeden etkin olamaz<sup>120</sup>. İyi yönetim ve hesap verme sorumluluğu kamu sektörü kuruluşlarının kendi finansal raporlarını hazırlamaları ve yüksek denetim kurumunun bu raporların kullanıcılarına raporların doğru sunumu hakkında bağımsız ve tarafsız bir görüş açıklamasında güvence vermesiyle güçlenmektedir<sup>121</sup>.

Etkin bir hesap verme sorumluluğu<sup>122</sup>;

- Bürokratik kontrol ihtiyacının yerini almaktadır.
- Kamu kaynaklarını yönetenlerin hükümet programlarının etkinliğini belirlerken spekülasyonlara değil, sağlıklı bilgilere dayanmaları anlamına gelmektedir.

Kamuda hesap verme sorumluluğu süreci aşağıdaki gibi basit bir şemayla gösterilebilir.

---

<sup>119</sup> Gülen, s. 7.

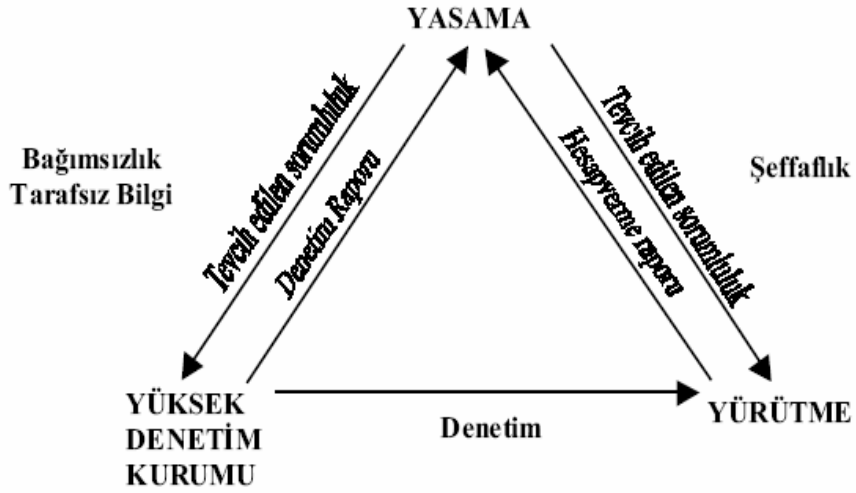
<sup>120</sup> Özeren, s. 1.

<sup>121</sup> Özeren, s. 4.

<sup>122</sup> Yörüker, s. 2-3.

TABLO: 1

### Kamuda Hesap Verme Sorumluluğu Süreci



**Kaynak:** Özeren, Baran, **Kamu Sektöründe Hesap Verme Sorumluluğu Düzenlemelerine Genel Bakış**, Araştırma ve Tasnif Grubu Bilgi Notu, 16 Mayıs 2001, s. 2.

Hesap verme sorumluluk süreci genelde, yüksek denetim kurumunun ilgili kurumda inceleme yaparak rapor hazırlaması, bu raporun yasama tarafından dinlenmesi, yasamanın yürütmeye tavsiyede bulunması ve yürütmenin cevap vermesi şeklinde dört aşamadan oluşur. Sürecin etkinliği bu dört adımın tamamının tamamlanması sırasında geçen zamana bağlıdır. Yasama organlarındaki çeşitli komisyonlar, genelde, hesap verme sorumluluğunun etkin bir şekilde yerleştirilebilmesi için farklı uzmanlık alanlarına sahiptir. Ancak hesap verme sorumluluğunun geleneksel sistemi, vatandaşlara demokratik bir seçimde, hesap sorulan seçilmiş kişiler (Yürütme/Parlamento) aracılığıyla zayıf ve etkisiz hale getirilebilir<sup>123</sup>.

Hesap verme sorumluluğunun yerine getirildiğini kanıtlamaya çalışan yürütmeyse genelde işe, doğru finansal raporlamayla başlar. Gelişkin muhasebe standartları benimsendiğinde ve bu bilgi daha sonra bağımsız denetime tabi tutulduğunda, gelişkin kaliteli bilgi rapor edilir. Bu nedenle finansal bilginin

<sup>123</sup> Özeren, s. 3.

güvenirliğine, doğruluğuna ve saydamlığına katkıda bulunan muhasebe standartlarıyla uyum içinde olunması finansal hesap verme sorumluluğunu gerektirmektedir. Muhasebe standartlarıysa belirli türdeki işlemlerin ve diğer ilişkilerin finansal tablolarda nasıl gösterilmesi gerektiğini belirleyen emredici ifadelerdir. Dolayısıyla, muhasebe standartlarıyla uyum normalde, finansal tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini göstermek bakımından kaçınılmaz bir zorunluluktur<sup>124</sup>.

### **Hesap verme sorumluluğu ile ilgili yönlendirici ilkeler<sup>125</sup>**

- Sorumluluğun tevdi edilmesi ve yetkinin devredilmesi söz konusu olduğu zaman hesap verme sorumluluğu gereklidir.
- Hesap verme sorumluluk bilgisinin temel karakteristikleri anlaşılabilirlik, uygunluk, güvenilirlik ve karşılaştırılabilirliktir. Ayrıca hesap verme sorumluluk bilgisi sağlamanın maliyeti beklenen yararı aşmamalıdır.
- Hesap verme sorumluluk raporlamasının bütün biçimleri çıktılar hakkında bilgi vermelidir. Hesap verme sorumluluk raporları; faaliyet planlarını, bütçeleri, yıllık raporları ve finansal tabloları kapsamaktadır. Bu raporlarda bilginin ortak bir temelde sunumu performansı değerlendirirken kullanıcılara yardımcı olacaktır. Hükümet, hedeflerine ulaşmak üzere çıktılar üretirken alternatif çıktılar arasında tercih yapmalı ve çıktılarının performansına değer biçmelidir. Bu nedenle, hükümetin çıktılarının tam maliyetini ve etkisini bilmesi gerekir.
- Beklenen sonuçlar açıkça ifade edilmeli ve ölçülebilmelidir.
- Hesap verme sorumluluk raporları, çıktılarının maliyetine ilişkin bilgilerle, çıktılarının etkileriyle ilgili bilgileri ilişkilendirmelidir. Maliyet etkinliğinin

---

<sup>124</sup> Özeren, s. 5.

<sup>125</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz: Yörüker, s. 5-9 arası.

değerlendirilmesi için mali bilgi ve performans bilgisi, anlamlı bir şekilde bir araya getirilmelidir.

- Planlar kendilerine sorumluluk yüklenen kişiler tarafından hazırlanmalıdır. Planlar; ulaşılabacak sonuçları, atılacak adımları, bunların kimler tarafından atılacağını, tahmini maliyetleri ve performans hedeflerini belirtmelidir. Sorumluluk yükleyen kişiler planları onaylamalıdır. Planlar; hesap verme sorumluluk ilişkisi içinde taraflar arasında danışma yoluyla hazırlanır. Planlar, bir kuruluşun amacını, ulaşılabacak sonuçları, stratejileri, sınırlamaları, tahmini maliyetlerle diğer kaynakları ve performans ölçülerini belirtmelidir.

- Performans tabloları (örneğin finansal tablolar ve yıllık raporlar) fiili sonuçlarla planlanan sonuçları karşılaştırmalıdır. Netice itibarı ile hesap verme sorumluluğu raporlamadır ve bu raporlama da tahsis edilen sorumluluklar bağlamında yerine getirilir.

- Planlar, bütçeler, finansal tablolar ve yıllık raporlar dahil olmak üzere temel hesap verme sorumluluk raporları kamuoyuna açık olmalıdır. Hesap verme sorumluluk ilişkisini işler kılmak için, seçmenler, gerekli hesap verme sorumluluk bilgilerinin kamuoyuna açık olduğunun sağlanması konusunda seçilmiş temsilcilerine güvenmelidirler.

- Yayınlanan performans bilgileri denetlenmelidir. Uygun bilgilerin denetlenmesi kullanıcılara bilgilerin doğruluğu hakkında güvence verecektir.

#### **6.4. Saydamlığın Sağlanması Açısından Dış Denetim, Performans Ölçümü ve Hesap Verme Sorumluluğunun Önemi**

Kavramsal çerçeveyi çizdikten sonra konumuz açısından önemli olan dış denetim, performans ölçümü ve hesap verme sorumluluğu arasındaki bağ ve bunların saydamlık açısından önemlerine değinmek yararlı olacaktır.



Performans ölçümü ve hesap verme sorumluluğu kamu sektörü açısından büyük bir öneme sahip olmakla beraber kamu mali yönetimine büyük katkılar sağlamaktadır. Bu bağlamda, dış denetimin en önemli önceliklerinden biri saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek şekilde faaliyet göstermek olmalıdır. Kamu kurumları, hesap verme sorumluluklarını en iyi şekilde performans ölçümü yaparak yerine getirilebileceği için dış denetimin, öncelikle kurumların performanslarını ölçme kapasitelerini arttırmaya yönelmesi gerekmektedir. Aynı zamanda, kamu kurumlarının performans ölçümü yapmaları saydamlığı da artıran bir unsurdur. Dış denetim örgütünün performans denetimi incelemeleri kurumların performans ölçümü yapma kapasitelerini arttırdığından, daha çok sayıda performans denetimi yapılmalıdır<sup>126</sup>. Kamu kurumlarının performanslarını ölçmelerine uygun bir ortamın yasal olarak yaratılmadığı durumlarda dış denetim örgütünün denetlenen kurumların performans ölçüm sistemi oluşturmalarına yardımcı olma misyonu daha da önem kazanmaktadır<sup>127</sup>.

Saydamlığı sağlamanın ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmenin bir diğer yolu; dış denetim örgütünün, denetlenen kurumların düzenledikleri mali tabloların gerçekleri yansıttığı ve güvenilir olduğu konusunda parlamentoya güvence sağlamasıdır. Mali tablolar hakkında parlamentoya güvence sağlanması, mali denetim sisteminin bu hedef doğrultusunda yeniden tasarlanmasını gerektirmektedir. Başka ülkelerin deneyim ve birikimlerinden yararlanarak mali denetim sisteminin de iyileştirilmesi gerekmektedir. Zira parlamento adına yapılan denetimin iki temel boyutundan biri olan mali denetimin, çağdaş yöntem ve teknikler kullanılarak yapılması, saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek önemli bir araçtır<sup>128</sup>.

Kamu mali yönetimi içerisinde hesap verme sorumluluğunun oturtulması için etkin bir raporlama şarttır. Zira kamu hesaplarında saydamlık sağlanmak isteniyorsa, hesap verme sorumluluğunun da açıkça kanunlarda güvence altına alınması gerekmektedir. Hesap verme sorumluluğunun sağlanması için, devlet tarafından üretilen

---

<sup>126</sup> Gülen, s. 5.

<sup>127</sup> Gülen, s. 6.

<sup>128</sup> Gülen, s. 6.

raporların sivil toplum tarafından takip edilmesi, bu raporlar temelinde devletten hesap sorulması, vatandaşların bilgilendirilmesi gereklidir<sup>129</sup>.

### **Hesap verme sorumluluğunu ve saydamlığı geliştirmek amacıyla yapılması gerekenler<sup>130</sup>**

Dış denetim örgütünün, hesap verme sorumluluğunu ve saydamlığı geliştirmek amacıyla yapması gerekenleri şu şekilde sıralayabiliriz:

Dış denetim örgütü;

1. Kamu parasının kullanıldığı her yeri denetlemeli ve hesap verme sorumluluğunun ne ölçüde yerine getirildiğini parlamentoya raporlamalıdır. Bu bakımdan dış denetim örgütünün temel hedeflerinden biri hesap verme sorumluluğunu geliştirmek olmalıdır. Kurumlar hesap verme sorumluluklarını en iyi şekilde performans raporları yayınlamaya yerine getirebilecekleri için, dış denetim örgütü hem kurumların performans raporu yayınlama kapasitelerini artıracak hem de parlamentoya performans raporlarının doğruluğunu ve güvenilirliğini onaylayan raporlar sunacak şekilde görev yapmalıdır.

2. Kendi performanslarını değerlendirmeli ve kamu oyuna sunmalıdır. Hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın gelişkin olduğu ülkelerde bütün kamu kurumları gibi Dış Denetim Örgütleri de vizyon, misyon, amaç, hedef ve yıllık hedeflerini belirlemekte, performans göstergeleri oluşturmakta, performans ölçümü yaparak elde ettikleri performans bilgilerini kaynak tahsis süreçlerinde kullanmaktadırlar.

3. Bağımsız dış denetime tabi olmalıdır. Hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın en önemli unsurlarından biri her kurumun, tüm faaliyetlerinin bağımsız dış

---

<sup>129</sup> Atiyas, Sayın, s. 10.

<sup>130</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz: Gülen, s. 6.

denetime tabi olmasıdır. Kendi iç denetim raporlarının ve kendilerinin yayınladıkları performans raporlarının varlığı, dış denetim ihtiyacını ortadan kaldırmamaktadır. Mali tablolarında ve performans raporlarında yer alan bilgilerin doğruluğu bağımsız bir dış denetimce onaylanmadıkça, hesap verme sorumluluğu yerine getirilemez ve saydamlık sağlanamaz. Kurumların yayınladıkları mali ve performans raporlarındaki verilerin, bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği için böyle bir bağımsız dış denetim şarttır.

4. Kamu yönetim reformlarına öncülük etmelidir. Dış denetim, kamu mali yönetiminde başlatılan reformlara, ışık tutmalıdır. Yani yapılan dış denetim sonucu, yönetimde karşılaşılan bir takım uygulama hataları raporlarla tespit edildikten sonra, aynı hataların tekrarlanmaması amacıyla tespitler, reformlara eklenmelidir.

5. Kamuoyuna ve parlamentoya açık, anlaşılır ve güvenilir raporlar sunmalı, iyi uygulama örneklerini yaymalıdır. Hem parlamento hem de denetlenen kurumlar, yapılan denetimin yüksek standartta olduğuna inanmalıdır. Yapılan işler yüksek standartlarda olmalı, ancak raporlar yapısı ve içeriği bakımından zor anlaşılır olmamalıdır. Bütün tarafların görmek istediği gelişmelerin hayata geçmesi ve yapılan denetimden maksimum faydanın sağlanması için parlamento ve denetlenen kurumlarla yakın bir işbirliği kurulmalıdır. Denetlenen kurumların ve parlamentonun yapılan işlerin yüksek standartta olduğuna inanması, farklı kurumlardaki iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılmasını kolaylaştırır. Kamu kurumlarının bu iyi uygulama örneklerini benimsemesi, kamu yönetiminde saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun gelişmesine yol açmaktadır.

6. Eleştirel değil yapıcı yaklaşımlarla sonuç odaklı raporlar yazmaya yönelmelidir. Kurumların denetimlerden maksimum düzeyde fayda sağlamaları, denetimlerin eleştirel değil yapıcı yaklaşımla dizayn edilmesine bağlıdır. Dikkatlerin süreçlere ve sonuçlara çevrilmesi, hesap verme sorumluluğunu ve saydamlığı geliştirdiği için artık pek çok denetim örgütü sonuç odaklı raporlar yazmayı temel hedef olarak benimsemiştir. Bu nedenle dış denetim örgütü, yapıcı yaklaşımlarla sonuç odaklı raporlar yazmaya yönelmelidir.

7. Denetimlerini uluslar arası genel kabul görmüş meslek standartlarına göre yürütmeli, çağdaş denetim yöntem ve tekniklerini kullanmalıdır. Ancak uluslararası denetim standartlarını benimsemek yeterli değildir. Aynı zamanda bu standartlara uygun bir şekilde faaliyet göstermek gerekmektedir. Standartlara uygun çalışmalar yapılabilmesi için denetimlerin önceden kabul edilmiş el kitapları ve rehberler doğrultusunda yapılması sağlayacak kalite güvence sistemleri oluşturulmalıdır. Hesap verme sorumluluğunu ve saydamlığı arttırmak için uygun denetim yöntem ve tekniklerinin kullanılması gerekir. Denetimler sırasında en uygun tekniklerin kullanılmasını garanti altına alabilmek için denetçilere sürekli meslek içi eğitim olanakları sağlanmalıdır.

8. Mali tabloların ve performans raporlarının doğruluğunu ve güvenilirliğini inceleyerek elde ettiği sonuçları parlamentoya raporlamalıdır. Raporlarda yer alan performans bilgilerinin dış denetim örgütüne onaylanması kamu kurumları yöneticilerinin ve bakanların hesap verebilir olmalarını sağlayan çok önemli bir araçtır. Bu bilgilerin güvenilirliğinin onaylanması aynı zamanda saydamlığı da artırdığı için dış denetim örgütleri performans raporlarındaki bilgilerinin onaylanması konusuna artan bir şekilde ağırlık vermektedirler.

## 7. KAMU YÖNETİMİNDE YÜKSEK DENETİMİN YERİ

Günümüzde demokratik kurum ve kurulların yerleşmesiyle, halkın bilinç düzeyinin artması, kamu kaynaklarını kullananlardan hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki beklenti ve talepleri fazlaştırmıştır. Kitle iletişim ağının yaygınlaşması ve bilişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeler de, halkın kamusal kaynakların kullanımı konusundaki duyarlılığını artırmıştır. Bu da, denetimin hem kapsamının, hem de niteliğinin geliştirilmesini kaçınılmaz kılmıştır<sup>131</sup>. Böyle bir durumda da karşımıza “*Yüksek Denetim*” olarak nitelenen, kamu mali yönetimi

---

<sup>131</sup> Köse, Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, T. C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 12, Ekim 2000, s. 26.

açısından büyük bir öneme sahip bir kavram çıkmaktadır ki, esas itibarı ile hesap verilebilirliği sağlaması yanında mali saydamlık açısından da hayati öneme sahiptir. Demokrasinin özü, yönetimin halk adına olması ve halka karşı sorumlu bulunmasıdır. Günümüz koşullarında, yönetimin faaliyetleri hakkında halkın her kesiminin doğrudan bilgi sahibi olması mümkün değildir. Yönetimin hesap verme sorumluluğu, ancak yönetimin eylemlerinin, işlemlerinin ve performansının bağımsız mercilerce değerlendirilmesi ve sonuçları hakkında halkın ve Parlamento'nun bilgi sahibi yapılması ile sağlanabilir. Bu işlevi de bağımsız yüksek denetim kurumları olarak Sayıştay'lar yürütmektedir. Bu bağlamda yurttaşların kendilerinden çeşitli şekillerde toplanan paraların ne şekilde harcandığını bilme istekleri, daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri, kamuda saydamlaşma arayışı, yüksek denetim kurumları olarak Sayıştayları demokratik rejimin vazgeçilmez kurumları haline getirmiştir<sup>132</sup>.

Yüksek denetimin de içinde bulunduğu denetim olgusunun en önemli işlevlerin biri, hiç şüphesiz, kamuoyunu bilgilendirmektir. Çağdaş denetim örgütleri açısından, faaliyetlerinin ve raporlarının, medya aracılığıyla baskı grupları, meslek kuruluşları ve genel kamuoyu nezdinde ilgi ve tartışma alanı bulmasının sağlanması, büyük bir önem taşımaktadır. Kamu kaynaklarının kullanımı ve yönetimi konusunda toplumun bilgilendirilmesi, yüksek denetim kurumları için artık bir hak değil, bir sorumluluk haline gelmiştir<sup>133</sup>.

Çalışmamızın bu kısmında; yukarıda bahsedildiği üzere; çağdaş dünyada gerek ulusal gereksel uluslararası alanda gitgide önem kazanan ve artık zorunluluk arz eden yüksek denetim kavramının ve yüksek denetim kurumların teorik çerçevesi çizilecektir. Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde de dünyada ve Türkiye'de yüksek denetim kavram ve kurumları daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

---

<sup>132</sup> Köse, a.g.e., s. 14-15.

<sup>133</sup> Köse, a.g.e., 97.

## 7.1. Yüksek Denetim Kavramı

Yüksek Denetimin başlangıcı çok eskidir; öyle ki, birçok Yüksek Denetim Kurumunun kuruluş aşamaları en az 15. ve 16 yüzyıllara kadar gittiği görülmektedir. Yüksek Denetim, önceleri hükümdarın emrinde olan hazine hesaplarının, doğru tutulmasını sağlamak ve hükümdarı devletin mali durumu hakkında bilgilendirmek amacıyla yapılıyorken, daha sonra hazine, hükümdarın özel mal varlığı olmaktan çıkıp "devlet hazinesi" haline gelince yüksek denetim kurumunun (Sayıştay'ın) denetiminin muhatabı, hükümet olmuştur. Bugün ise yüksek denetim kurumunun denetimi önce parlamento, sonra da halk için yapılmaktadır<sup>134</sup>.

Yüksek denetim; kaynağını Anayasa'dan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlara sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yapısal yetkilerle de donatılmış olan bağımsız kuruluşlarca, Parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamaktadır. Yüksek denetim kurumlarınca yapılan denetim de, dış denetim kapsamında değerlendirilmektedir. Uluslararası literatürde ise bu tür denetim için daha çok "**yüksek denetim (supreme audit)**" ya da "**devlet denetimi (state audit)**" terimlerinin kullanıldığı görülmektedir<sup>135</sup>.

## 7.2. Yüksek Denetimin Başlıca Ayırıcı Özellikleri<sup>136</sup>

- Yüksek denetim yasama, yürütme ve yargı içine alınamayan "sui generis" bir devlet faaliyetidir.
- Yüksek denetim parlamento adına yapılan bir faaliyettir. Ancak bu denetim faaliyeti, planlamada, uygulamada ve sonuçlarının Parlamento'ya ulaştırılmasında tümüyle bağımsızdır.

<sup>134</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 1. (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_denetim\\_metin\\_tebliğ2.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ2.php) , 4 Temmuz 2005.

<sup>135</sup> Köse, a.g.e., s. 18.

<sup>136</sup> Geist, Benjamin, **State Audit: An Introduction**, State Audit – Development in Public Accountability, (Ed. B. GEIST), State Comptroller's Office (Israel), 1981, s. 3.

- Yüksek denetim görev ve yetkilerini çoğunlukla anayasalardan alan bir faaliyettir.
- Yüksek denetimi yürütmekle görevli meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatları bulunmaktadır.
- Yüksek denetimi yürüten kurumun mali bağımsızlığı vardır.

Yüksek denetim uluslar arası standartlara bağlanmış bir faaliyettir. Uluslararası bir örgüte (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü - INTOSAI) sahip yüksek denetimin ilkeleri, yöntem ve teknikleri de bu örgüt düzeyinde belirlenmektedir. Bununla beraber yüksek denetim, sürekli bir gelişme halindedir<sup>137</sup>.

### 7.3. Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler<sup>138</sup>

- Günümüzde yüksek denetim, klasik denetimin yanı sıra performans denetimini de kapsamaktadır.
- Yüksek denetimin alanı, hem denetlenen kuruluşlar bakımından, hem de konu bakımından genişlemekte ve zenginleşmektedir.
- Yüksek denetimin iç denetimle ilişkileri gelişmekte ve hatta zaman zaman işbirliğine dönüşmektedir. Böylelikle kamu kesiminin denetiminde hem gereksiz tekrarlar önlenmekte hem de sınırlı denetim kaynakları daha rasyonel kullanılmaktadır.
- Denetleyen ve denetlenen ilişkileri değişmektedir. Denetim önceliklerinin belirlenmesinde, denetimin planlanmasında,

---

<sup>137</sup> Köse, a.g.e., s. 19.

<sup>138</sup> Geist, Benjamin, - Mizrahi, Nissim, **State Audit: Principles and Concepts**, State Audit and Accountability, State Israel, State Comptroller's Office, 1991, Jerusalem, s. 41-42.

yürütülmesinde ve önerilerin formüle edilmesinde denetlenenin katılımı ve paylaşımı, giderek artmaktadır.

- Yüksek denetim sonuçlarının, kamu kaynaklarının gerçek sahibi olan yurttaşlara duyurulması günden güne önem kazanmaktadır.
- Yüksek denetimin kaynaklarıyla denetim alanının büyüklüğü arasındaki dengesizliğin rasyonel bir şekilde giderilmesi amacıyla planlama, önem kazanmaktadır.
- Yüksek denetim elemanlarının yeni denetim alan ve tekniklerine uyum sağlamaları amacıyla hizmet içi eğitim daha da önem kazanmakta ve süreklilik gerektirmektedir.
- Bugün dünyada tartışma bulunmayan başka bir konu da, kamu kaynaklarını kullananların hesap verme sorumluluğu ile ilgilidir. Artık hesap verme sorumluluğu denilince, kamu kaynaklarının hem hukuka uygun harcanmamasından hem de ekonomik, verimli ve etkin kullanılmamasından doğan sorumluluk anlaşılmaktadır.

#### **7.4. Yüksek Denetim Kurumları**

Temel amacı, yönetimin amaçlarına uygun işlemesine katkıda bulunmak olan Yüksek Denetim Kurumları, hemen her ülkede Parlamentoların denetim işleviyle ilişkili olarak çalışmaktadır<sup>139</sup>. Başka bir ifade ile; dünyadaki tüm yüksek denetim kurumları işleri, teşkilat ve isimleri bir yana, amaçları bakımından çok benzerdir. Yüksek denetim kurumları; genellikle kamu maliyesinin tetkik ve denetiminden sorumludurlar. Farklı ülkelerin yasalarıyla belirlenen pozisyonlarına bağlı olarak, gizli raporlar vasıtasıyla veya daha önceden tartışılmış olan kamu faaliyeti ve durum raporları ile yetkili organlara (Parlamentoya, Hükümete veya bir Bakanlığa) rapor verirler. Bu bakımdan

---

<sup>139</sup> Köse, a.g.e., s. 38.



yüksek denetim kurumları, kamu fonlarının kullanımının korunmasında vazgeçilmez düzenleyici organlardır<sup>140</sup>. Yüksek denetim kurumlarının devletlerin siyasi rejimleri ile yakından ilişkili olduğu ve buna bağlı olarak denetim işlevini yürüttüğünü görmekteyiz. Şöyle ki; yüksek denetim kurumları demokratik liberal sistemlerde devlet organlarının karşılıklı denetim sisteminde bir merkez unsur ya da devlet iktidar sisteminde bir denge unsuru, sosyalist sistemlerde ise sivil bürokrasiyi denetlemede bir politik önderlik aracı olmuştur<sup>141</sup>.

Yüksek Denetim Kurumu, Devletin işleyişi ve özellikle demokratik sistemin selameti açısından kendisine verilen rolü ve görevi gerektiği biçimde yerine getirebilmek için, devlet yapısı içinde belli bir konuma, örgüt yapısına ve bazı nitelik ve yetkilere sahip olmak zorundadır<sup>142</sup>.

Yüksek denetim kurumlarının statüleri, genellikle Anayasa ya da ilgili denetim yasalarınınca belirlenmektedir. Bu kurumların devlet örgütü içerisindeki yeri, üst düzey kurumlarla olan ilişkileri ve bağımsızlık düzeyleri, bu düzenlemelerin ışığında ve kimi zaman da gelenekselleşmiş uygulamalar çerçevesinde kendini gösterir. Yüksek denetim kurumları, statüleri açısından tam özerk olabilirler, yasama organının bir bölümü olarak düzenlenebilirler veya yasama ve yürütme organları, bu kurumlar üzerinde değişen derecelerde yetkilere sahip olabilirler. Çağdaş devlette, bu kurumlar faaliyetlerini genellikle parlamento adına yürütür ve sonuçlarını parlamentoya raporlarlar<sup>143</sup>.

Ülkelerin anayasal düzenlemeleri göz önünde bulundurulduğunda, yüksek denetim kurumlarının genellikle en üst kuruluşlar arasında yer aldıkları;

---

<sup>140</sup> Cruz, K, **INTOSAI' nin 30. Yılı**, Çev: Semiramis Serin, T. C. Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Yayın No: 23/5, 1987, Ankara, s. 88.

<sup>141</sup> Schafer, Hans, **Constitutional Position of Supreme Audit Institutions with Special Reference to the Federal Republic of Germany**, State Audit – Development in Public Accountability, State Comptroller's Office, 1981, Israel, s. 46.

<sup>142</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 4.

<sup>143</sup> Köse, a.g.e., s. 40.

bağımsızlıklarını garanti edecek bir statüye kavuşturuldukları ve diğer kurumlarla ilişkilerinde saygın bir konuma sahip kıldıkları açıkça görülmektedir<sup>144</sup>.

Parlamentoların, iş yoğunluğu gibi çeşitli nedenlerle, devlet bütçesi ve kesin hesap kanununu değerlendiremediklerinde, bu işlev bir çok ülkede, Parlamento adına görev yapan yüksek denetim kurumları tarafından yerine getirilmektedir. Bu durum da yüksek denetim kurumlarının neden parlamento adına denetim yapan bir örgüt olduğunu göstermektedir<sup>145</sup>.

#### 7.4.1. Yüksek denetim kurumlarının örgütlenmesinde izlenen modeller<sup>146</sup>

Yüksek denetim kurumlarının örgütlenmeleri açısından iki temel modelin olduğunu görebiliriz.

**1- Ofis Türü Örgütlenme:** Bu örgütlenme modelinde, yüksek denetim kurumları, Genel Denetçi (Başkan) adına çalışan monokratik (sınırlı) yapılardır ve yargısal güçleri de yoktur. Sadece kamu kesiminin teknik inceleme ve denetimi ile sorumlu olup, denetim sonuçlarını uygunluk bildirimini ya da raporlarla parlamentoya sunarlar.

**2- Kurul Türü Örgütlenme:** Bu örgütlenme modeli, ofis türü örgütlenmeye kıyasla daha karmaşık bir yapıya sahiptir. Şöyle ki, bu örgütlenme modelinin kendi içinde yargı yetkisine sahip olanlar ve yargı yetkisine sahip olmayanlar olarak ikiye ayrıldığını görmekteyiz. *Yargı Yetkisine Sahip Olanlar*, denetim bulgularının bir bölümünü kendi içinde yargılama yoluyla hükme bağlamakta; yargı yoluyla hükme bağlanamayacak nitelikteki denetim bulgularını ise, uygunluk bildirimleri veya raporlarla Parlamento'ya sunmaktadırlar. *Yargı Yetkisine Sahip Olmayanlar* ise, denetim faaliyetlerini, doğrudan dış raporlamaya yönelik olarak yürütmekte ve sonuçlarını Parlamento ve/veya Hükümete bildirmektedirler.

---

<sup>144</sup> Köse, a.g.e., s. 41.

<sup>145</sup> Köse, a.g.e., s. 42.

<sup>146</sup> Köse, a.g.e., s. 44.

#### 7.4.2. Yüksek denetim kurumlarının başlıca görevleri

Yukarıda yüksek denetim kurumlarının görevlerine kısaca değinilmiş olmasına rağmen bunları maddelendirerek ortaya koymak gerekmektedir. Buna göre yüksek denetim organlarının başlıca görevlerini şu şekilde sıralayabiliriz<sup>147</sup>:

1. Yüksek denetim kurumlarının en önemli görevi, hiç şüphesiz devletin tüm gelir ve giderlerini, malvarlıklarını ve kamusal mal ve hizmetleri denetlemektir.

2. Yüksek denetim kurumlarının bir bölümü yargısal güçle de donatılmıştır. Bu tür kurumlar, genellikle kendi ülkelerindeki diğer yüksek yargı organları ile aynı statüye sahiptir. Ancak bu kurumların yargı işlevlerinin niteliği ve kapsamı, diğer yargı organlarınkinden, yargılama alanının klasik yargı organlarına göre daha dar kapsamlı olması; sorumlu tutulan kişilerin son derece sınırlı tutulması; örgütsel yapı açısından farklılık göstermesi gibi nedenlerden dolayı, ayrılmaktadır. Bu kurumların yargısal işlevlerinin niteliği, kamusal fonların kullanımından, toplanmasından veya korunmasından sorumlu olan görevlilerin, sorumluluk alanlarına ilişkin konuları, kesin hükme bağlamaktır.

3. Yüksek denetim kurumlarının en önemli görevlerinden biri de raporlamadır. Her denetim faaliyeti bir raporla sonuçlanmakla beraber, doğrudan denetimle ilgili bulunmayan bir çok alanda da, yüksek denetim kurumlarına rapor hazırlama ve Parlamento'ya (yada Hükümete veya bir Bakanına) sunma görevi verilmiştir. Buna "*bilgi verme*" işlevi de denilir. Yüksek denetim kurumlarının Parlamento'ya sundukları periyodik (3 aylık, yıllık vb) yada periyodik olmayan raporlar, bilgi verme işlevinin bir gereğidir.

4. Yüksek denetim kurumlarının, başka bir kamu kurum veya kuruluşunun istemi üzerine bilgi verme işlevleri de vardır.

---

<sup>147</sup> Köse, a.g.e., s. 45-46-47.

5. Yüksek denetim kurumlarının kendi bütçelerini hazırlayarak Parlamenteoya sunmaları; kendilerine ilişkin kanun tasarı ve tekliflerine ilişkin görüş bildirmeleri, genel uygunluk (yada uygunsuzluk) bildirimlerini hazırlayıp Parlamenteoya sunmaları da, görevleri arasında yer almaktadır.

Yüksek denetim kurumları aynı zamanda çeşitli uluslararası kurum ve kuruluşla işbirliği içindedir. Bu işbirliği, uluslararası boyutta olduğu gibi, bölgesel çalışma grupları şeklinde de olabilmektedir. Bunlardan en barizi ve tüm dünya yüksek denetim kurumlarının da işbirliği içinde olduğu, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü olan, INTOSAI'dir. Coğrafi durum, benzer yasalara sahip olma yada aynı dili konuşma gibi bazı ortak özellikleri olan ülkeler arasındaki fikir ve tecrübe alışverişini hızlandırmak amacıyla, INTOSAI, bölgesel grupların oluşturulmasını teşvik etmiştir. Bölgesel çalışma grupları şeklinde olanlardan ise en bariz olanları şunlardır<sup>148</sup>:

Latin Amerika Grubu - ILACIF  
Afrika Grubu - AFROSAI  
Asya Grubu - ASOSAI  
Arap Grubu - ARABE

#### **7.4.3. Lima deklarasyonuna göre yüksek denetim kurumlarının amaçları<sup>149</sup>**

INTOSAI'in 1977 de Peru'da yaptığı kongrede kabul edilen ve Lima Bildirgesi adıyla anılan belge, bugün de önemini korumakta ve bütün Dünya Yüksek Denetim Kurumlarına ışık tutmaktadır. Anılan Bildirgede Yüksek Denetim Kurumlarının amaçları şu şekilde sıralanmıştır:

- Kamu kaynaklarının uygun ve etkin kullanımını,
- Sağlıklı mali yönetimin gelişmesini,

---

<sup>148</sup> Cruz, a.g.e., s. 13-14.

<sup>149</sup> **Dünyada Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 2.

- Objektif raporlar yayınlamak kamu makamlarına ve genel kamuoyuna bilgi iletilmesini, sağlamak olarak belirtilmektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYADA MALİ SAYDAMLIĞI SAĞLAMAYA YÖNELİK YAPILAN ÇALIŞMALAR VE GENEL DURUM

Son yıllarda tüm dünyada meydana gelen gelişmeler içerisinde, mali saydamlık kavramının dikkatlerden kaçmaması gereken önemli bir yeri bulunmaktadır. Esas itibarı ile; mali saydamlık kavramının birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle birçok uluslararası kurumun ajandalarında yer almasıyla, ülkelerin kamu mali yönetimlerinde mali saydamlığın tamamlayıcısı olan birçok yeni kavram da ortaya çıkmıştır. Özellikle "etkin devlet, iyi yönetim, bilgi ve enformasyon teknolojilerindeki gelişmeler ve bilgi edinme hakkı" bu kavramların başında yer almaktadır. Bu kavramların gün yüzüne çıkmasında etkili olan etmenlerden biri de hiç kuşkusuz dünyanın birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerinde başlayan kamu sektöründeki yapısal reform hareketleridir. İşte bu reform hareketlerinin tetikleyicisi olan unsurların başında saydamlık ve hesap verilebilirlik gelmektedir. 1980'li yıllardan itibaren dünyanın pek çok ülkesinde, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramları kamu mali yönetimlerinin temel ilkesi haline gelmiştir<sup>1</sup>.

İşte çalışmamızın bu kısmında; mali saydamlık kavramının dünya gündemine oturması, bilgi edinme hakkı, iyi yönetim ve etkin devlet ilişkisi; ele alındıktan sonra sırasıyla çeşitli uluslararası kuruluşlar ve sözleşmeler, dünyadaki reform hareketleri, saydamlık açısından özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin önemi irdelenecektir.

---

<sup>1</sup> Gülen, a.g.e., s. 2.

## 1. SAYDAMLIK KAVRAMININ DÜNYA GÜNDEMİNE OTURMASI

Dünya genelinde saydamlık ve bunun yanında hesap verilebilirlik gibi kavramların giderek daha yaygın bir şekilde konuşulup gündeme getirilmesinin ardında, özellikle başta IMF olmak üzere uluslararası kuruluşlar tarafından uluslararası finansal yapının son 5-6 yıldır yaşanan finansal krizlerden sonra yeniden yapılandırılması çalışmalarında mali saydamlığa giderek artan şekilde vurgu yapılması hususu yatmaktadır<sup>2</sup>. Ancak ülke vatandaşlarının bilgi ve eğitim düzeylerindeki artış, dünya genelinde başlayan reform trendi ve bilgi işlem teknolojilerindeki gelişmelerin de mali saydamlığın dünya gündemine gelmesinde önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu bakımdan konuyu ele alacak olursak; mali saydamlık kavramının hem gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hem de uluslararası mali kurumların çalışma ve ilgi alanı içine girmesinde dört önemli faktör etkili olmuştur:

1. 1990'lı yıllarda yaşanan finansal krizler;
2. Ülke vatandaşlarının eğitim ve bilgi düzeylerinin yükselmesi ve demokratikleşme kalitesinin artırılması arzusu;
3. Bilgi işlem ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler;
4. Dünyada yeniden yapılanma ve reform trendi.

### 1.1. 1990'lı Yıllarda Yaşanan Finansal Krizler

1990'lı yılların başında önce Latin Amerika'da daha sonra Uzak Doğu Asya'da meydana gelen finansal krizler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kamu mali sistemlerine, "**mali saydamlık**" denilen yeni bir kavramın girmesine neden olmuştur. Özellikle saydamlık ve sorumluluğun olmaması mali zayıflığın firma ve ulusal düzeyde artmasına yol açmakta, bu da meydana gelebilecek bir krizin çözüm çabalarını

---

<sup>2</sup> Emil, Ferhat, - Yılmaz, Hakan, **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, s. 11. (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/mali\\_saydamlık.zip](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/mali_saydamlık.zip) , 4 Ocak 2005.

karmaşıklştırmaktadır<sup>3</sup>. Yaşanan bu büyük çaplı finansal krizlerden sonra, döviz krizlerini önlemek için başlatılan çalışmaların arasında kamu mali yönetiminde ve kamu hesaplarında saydamlığın sağlanmasına yönelik adımlar da bu bakımdan giderek önem kazanmıştır<sup>4</sup>.

Yaşanan bu krizler aynı zamanda, uluslararası mali yapıların birçok zayıflığını da ortaya koymuş ve bu zayıflığın da büyük ölçüde ülkeler arasındaki büyük çaplı sermaye hareketlerinden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Bu bağlamda küresel piyasaların asimetrik enformasyon olgusu ile karşı karşıya kalması, yaşanan piyasa başarısızlığında önemli bir etken olmuştur. Şöyle ki; uluslararası yatırımcılar borç verdikleri ülkelerdeki yaşanan gelişmeler ve mali durum hakkında o ülke otoritelerine göre daha az bilgiye sahiptirler<sup>5</sup>. Bilindiği üzere, kamunun artan kredibilitesi kamu borç yönetiminin sürdürülmesine imkan verirken, kredibilite de ulusal ve uluslararası piyasalara doğru bilgi verilmesi ile yakın ilişki içindedir<sup>6</sup>. Bu bakımdan, dünyada değişik zamanlarda meydana gelen bu finansal krizler, yeterli ve standartları belirlenmiş bilgileri sınırlamanın, piyasaları yanlış yönlendireceğini ve olumsuzluklara yol açacağını göstermiştir<sup>7</sup>.

Ekonomik krizlerin meydana gelmesinde etkili olan aksaklıklardan biri olan bu asimetrik enformasyon olgusunun ortadan kaldırılması, krizlerin bir daha olmaması veya olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi amacıyla 1997 yılında başlayan tartışmalar, ülkelerde yaşanan ekonomik mali içerikli hareketler ile politika kararlarının ortak bir bazda takibi için kısaca "kodlar ve standartlar" olarak adlandırılan bazı düzenlemelerin oluşturulması ile sonuçlandırılmıştır. Bu bağlamda, çalışmamızla ilgili olup krizlerde zayıf halka olarak nitelenen noktalardan biriye makro ekonomik politika ve verilerde saydamlığın sağlanmasıdır. Buna bağlı olarak; para politikalarında saydamlık, kamu

---

<sup>3</sup> Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, **Şeffaflık ve Sorumluluk, Uluslararası Mali Krizler, Mali Sistemlerin Güçlendirilmesi, Konuların Çalışma Grupları Raporları**, Derleme Çalışması, Kasım 1999, s. 7. (çevrimci), <http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/seffas.doc> , 25.12.2004.

<sup>4</sup> Sak, Sönmez, s. 77.

<sup>5</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 11.

<sup>6</sup> Sak, Sönmez, a.g.e., s. 94.

<sup>7</sup> Emil, Yılmaz; a.g.e., s.16.



maliyesinde saydamlık ve veri yayınlama, hususları karşımıza çıkmaktadır<sup>8</sup>. İşte bahsi geçen kodlar ve standartlar; bu hususlar üzerine yoğunlaşmıştır.

Ekonomide yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde karşılaşılan problemler, Güney Doğu Asya'da yaşanan finansal krizin tartışılması sürecinde geliştirilen yaklaşımlardan bir tanesidir. Bu anlamda, piyasalarda yeterli açıklığın ve saydamlığın olmaması krizin nedenlerinden birisi olarak gösterilmiştir. Çok yönlü tartışmalara konu olan bu yaklaşım, hem özel hem de kamu sektörlerindeki aktörlerin piyasaya karşı olan sorumluluklarının tekrar gözden geçirilmesini gündeme getirmiştir. Buna göre, ekonomideki en büyük aktör olan ve siyasi yapıdaki rolü ile devletin bu kapsamda incelenmesi odak noktası olmuştur<sup>9</sup>.

Aynı zamanda, son yıllarda dünya genelinde yaşanan bu mali krizler toplumun dikkatinin kamuda israf edilen kaynakların kullanımı ve yolsuzluklara çevrilmesine neden olmuştur. Bunda; yolsuzluklarla kamuda saydam olmayan uygulamalar arasındaki bağlantıların daha da göze çarpar hale gelmesi etkili olmuştur.. Halbuki, bu gelişmelerden çok daha önce mali saydamlık konusu birçok uluslararası finansal kuruluşların çalışma alanı içine girmiş bulunmaktadır<sup>10</sup>. Aynı zamanda; devletlerin özellikle, bütçelerinde ve buna ilişkin diğer mali mevzuatında saydamlığın sağlanması; bugün makro ekonomik mali istikrarın sağlanması ve yetkin devlete ulaşılması açısından önemli bir ön şarttır. Bu bakımdan mali saydamlığın oluşturulması için, ülkelerin öncelikli olarak kendi mali sistemlerindeki eksiklikleri tam olarak tanımlamaları gerekmektedir<sup>11</sup>. Bu şekilde ivme kazanan süreç bir çok ülkede ciddi bir karşılık bulmuş ve başta IMF olmak üzere bir çok uluslararası kuruluş standartların oluşması ve geliştirilmesi konusunda önemli bir uğraş içine girmiştir. Avrupa Birliği, Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) gibi kurumsal yapıların mali saydamlığa yönelik çalışmaları hızlanmış ve derinlik kazanmıştır. Bu tür kurumsal oluşumların yanında gerek sivil toplum ağırlıklı, gerekse özel nitelikli bir çok kurum

---

<sup>8</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 12.

<sup>9</sup> Hürcan, Kızıldaş, Yılmaz; a.g.e., s. 1.

<sup>10</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 9

<sup>11</sup> Cura, a.g.m, s. 6.

dünyanın pek çok yerinde mali saydamlığa yönelik bir uğraş içine girmiştir. Gerek değişen koşullar, gerekse ülkelerin mali yapılarındaki sorunlar ve demokratikleşme kalitesinin artırılması ihtiyacından dolayı hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler açısından mali saydamlık, kamu mali yönetimlerinin önemli bir maddesi olma özelliğini sürdürecektir<sup>12</sup>.

1990'lı yıllarda yaşanan mali kriz, uluslararası mali sistemin yapısının güçlendirilmesi gereğini ortaya koymuştur. Bu ihtiyacın önemi ilk önce 1995 yılında G-7 ülke ve hükümet başkanlarının katıldığı Halifax Toplantısı'nda gündeme getirilmiş, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin Merkez Bankaları ve Maliye Bakanları'nın katılımıyla da önemli gelişmeler sağlanmıştır. Asya krizine çözüm arayışları içinde ekonomik açıdan önem taşıyan ülkelerin Maliye Bakanları ve Merkez Bankası Guvernörleri Washington'da Nisan 1998'de uluslararası mali sistemin istikrarı ve küresel sermaye piyasalarının etkin işleyişi ile ilgili olan konuları görüşmek üzere toplanmışlardır\*. Maliye Bakanları ve Merkez Bankaları Guvernörleri toplantılarda uluslararası mali sistemin güçlendirilmesi ile ilgili üç esas nokta üzerinde durmuşlardır:

1. Saydamlığın ve sorumluluğun artırılması,
2. Uluslararası mali sistemlerin güçlendirilmesi,
- 3- Uluslararası mali krizlerin yönetilmesi<sup>13</sup>.

Mali saydamlığın uluslararası boyutta olduğu kadar ulusal boyutta da kendini hissettirdiği; buna karşın faiz, borsa ve döviz kadar insanlarda ilgi uyandırmadığı da gözden kaçmaması gereken bir gerçektir. Bunda ülkelerin birbirlerinden farklı olan iktisadi, siyasi ve toplumsal yapıları etkili olduğu kadar; mali saydamlık meselesinin büyük ölçüde teknik bilgi gerektirmesi de etkili olmaktadır. Bu bakımdan, özellikle sivil

---

<sup>12</sup> Emil, Yılmaz; a.g.e., s. 47.

\* **Nisan toplantısına;** Arjantin, Avustralya, Brezilya, Kanada, Çin, Fransa, Almanya, Hong Kong SAR, Hindistan, Endonezya, İtalya, Japonya, Kore, Malezya, Meksika, Polonya, Rusya, Singapur, Güney Afrika, Tayland, İngiltere ve ABD Merkez Bankası Başkanları ve Maliye Bakanları katılmıştır. BIS, IMF, OECD, Dünya Bankası ve Geçici Komitenin başkanları toplantıya gözlemci olarak katılmışlardır. (**Bkz:** Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, a.g.e. s. 1.)

<sup>13</sup> Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, a.g.e., s. 1.

toplum tipi örgütlenmelerin az olduğu, vergi ödeme bilincinin pek bulunmadığı toplumlarda mali saydamlığın kendiliğinden talep edilen bir konu olmaması yüksek bir olasılıktır<sup>14</sup>.

## **1.2. Ülke Vatandaşlarının Eğitim ve Bilgi Düzeylerinin Yükselmesi ve Demokratikleşme Kalitesinin Arttırılması Arzusu**

Yaşanan finansal krizlerin yanında ülke vatandaşlarının eğitim ve bilgi düzeylerindeki artış ve demokratikleşme kalitesinin artırılması yönündeki arzuları, saydamlık konusunun ulusal boyutta olduğu kadar uluslararası boyutta da önem kazanmasına büyük bir etkide bulunmuştur.

Son 20 yıl içinde toplumda yavaş yavaş oluşan bir birikim kendini göstermeye ve değişimi zorunlu hale getirmeye başlamıştır. Daha fazla eğitilmiş, daha kesin ve belirgin görüşleri olan ve daha fazla konuşan vatandaş, gözlemlediklerine dayanarak kuşkularını artık daha yüksek sesle dile getirmektedir. Özellikle 1970'lerde yaşanan ekonomik sıkıntılardan sonra, hemen her ülkede vatandaşın kamu yönetimine duyduğu saygı eriyordu. Yaygınlaşan kaniye göre, kamu kesiminde çalışanların ücretlerini - verilen vergiler dolayısıyla- yurttaş ödediği halde, sanki idare parayı ödeyene hizmet etmiyor, seçilmiş olan politikacılar da, seçildikten sonra bildiklerini okuyor ve sanki yalnız kendi çıkarları için çalışıyorlardı.

İşte toplumda yaygınlık kazanan bu duygu, saydamlığı gündeme getirmiştir. Demokrasinin kalitesini artırmak için kamu kesimini saydam kılıp yurttaşla açmak gerektiği için bu yönde ülkelerde değişik uygulamalar peş peşe başlamıştır. Örneğin bunlardan birisi, yurttaşın idari bilgiye ulaşma hakkıdır. Ulusal güvenlik ve benzeri bazı duyarlı konuların dışında yurttaşın idarenin dosyalarındaki (özellikle kendisini ilgilendiren) bilgilere serbestçe ve istediği zaman ulaşabilmesi gerekmektedir. Ülkeler

---

<sup>14</sup> Emil, Yılmaz; a.g.e., s. 13-14.

son 15 yıl içinde bu konuda da hayli ileri yasalar çıkarmışlar ve bunu bir hak olarak tanımlamışlardır<sup>15</sup>.

Modern ülkelerde hükümetler ve kamu yönetimleri gördükleri fonksiyonlar ve yürüttükleri hizmetler açısından halka karşı sorumludurlar. Ancak, açık, saydam ve etkin bir yönetim anlayışı ve hesap verilebilirlik ilkesi ile idari ve siyasi faaliyetler açısından eksik olan veya bu ilkeyi gözardı eden hükümetler ve kamu yönetimleri kaçınılmaz olarak sorunlu ve geri yönetimler olarak değerlendirilmektedir. Başka bir ifade ile; modern ve demokratik ülkelerde özellikle kamu güç ve yetkisini kullananların her türlü işlem ve eylemlerinden dolayı sorumlu tutulmaları esastır<sup>16</sup>.

Saydamlık, vatandaşların kendileri ile ilgili olan bilgilere istedikleri zaman serbestçe ulaşabilmelerini sağlarken; kamu kaynaklarının kullanımı, rüşvet ve yolsuzluk gibi özellikle gelişmekte olan ülkeler için önemli iktisadi, siyasi ve toplumsal etkilerde bulunan hususların gözlenmesine de imkan vermektedir. Günümüzde rüşvet ve saydamlık üzerine genel sınırları belirleyecek bir literatür bulunmamaktadır. Uluslararası finans sisteminin yeni yapısı, ülkelerin politik işleyişi bakımından daha saydam hale gelmelerini önermektedir. Daha çok saydamlık demek, muhtemelen daha az rüşvet ve kamu sektöründe daha iyi işleyiş ve daha yüksek kalite anlamına gelmektedir. Ancak bu ilişkilerle ilgili olarak daha fazla ihtiyacın bilinmesi gerekmektedir. Yapılan saydamlık testlerinin de yüzeysel mi yoksa derin mi oldukları da dikkate alınmalıdır. Yüzeysel testler, kamu sektöründe nelerin olup bittiği konusunda yeterli bir fikir veremezken, çok detaylı testler de oldukça yüksek uzmanlığa ihtiyaç göstermekte ve pahalıya mal olmaktadır<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> (çevrimci),

[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum4.php#parlamentoda\\_saydamlık](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum4.php#parlamentoda_saydamlık) , 4 Ocak 2005.

<sup>16</sup> Uzun, Şentürk, **Büyük Britanya Yönetim Sistemi**, s. 625. (çevrimci), <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/ingiltere.pdf> , 21 Şubat 2005.

<sup>17</sup> Tanzi, Vito, **Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi**, Çev: Özgür Saraç. (çevrimci), [http://www.canaktan.org/yonetim/toplam\\_kalite/kamuda-toplam-kalite/tanzi-sarac-devletinrolu.htm](http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/tanzi-sarac-devletinrolu.htm) , 21 Şubat 2005.

Küreselleşme olgu ve sürecinin de aynı zamanda saydamlık kavramının günümüzde yükselen bir değer olmasında azımsanamayacak bir yeri bulunmaktadır. Politik ve ekonomik etkilerin birleşiminden doğan biri dizi karmaşık süreçlerden oluşan ve içinde bulunduğumuz toplumun kurumlarını yeniden şekillendiren küreselleşme, uygulamaya sokulan çağdaş politikaların temellerinden daha başka bir şeydir<sup>18</sup>. Küreselleşme sürecinde kamu mali yönetiminde, daha ileri aşamalara ulaşılabilmesi için, kuşkuya ve kararsızlığa yer vermeyecek düzenlemelerin yapılması bu bağlamda kamu hesap ve işlemlerinde saydamlığın sağlanması gereklidir. Saydamlık, uluslararası büyük sermaye yatırımlarının geleceği ve selameti açısından gerekli olduğu gibi kamu hesaplarına açıklık getirilmesi, kamuya ait tüm kayıtların homojenleştirilmesi ve işlemlerin açıkça izlenmesi, saydam olmayan bütçe usullerinin tasfiyesi, yasama ve yürütmenin birbirlerini denetlemesinin yanı sıra toplumun da bu iki organı denetlemesi ekonomi yönetimine önemli bir demokratik açılım kazandıracaktır<sup>19</sup>.

### 1.3. Bilgi İşlem ve İletişim Teknolojilerindeki Gelişmeler

Çağımızın olmazsa olmaz değerlerinden biri olan bilgi işlem ve enformasyon, çağdaş ve yetkin devlete ulaşılması için bir ön şart olduğu gibi aynı zamanda vatandaşların, ulusal ve uluslararası otoritelerin ülke kamu mali yönetimlerinin uygulamalarını hızlı erişim sayesinde yakından takip edebilmesine imkan sağlamaktadır. Aynı zamanda iletişim devrimi ve bilgi teknolojisinin yaygınlaşması küreselleşme süreçleriyle yakından bağlantılıdır<sup>20</sup>.

Dünyada bilgi işlem ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sonucu finansal piyasalar arasındaki bağlar her geçen gün kuvvetlenmekte ve piyasa katılımcıları piyasalardaki ve ekonomideki gelişmelerle ilgili daha fazla enformasyona daha hızlı bir şekilde ulaşabilmektedir. Enformasyon ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, piyasadaki katılımcılara daha kısa sürede daha fazla enformasyona ulaşma ve bu

---

<sup>18</sup> Giddens, Anthony, **Üçüncü Yol: Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**, Birey Yayıncılık, İstanbul, Mayıs 2000, s. 45.

<sup>19</sup> Sak, Sönmez, s. 92.

<sup>20</sup> Giddens, a.g.e., s. 43.

enformasyonu hızlı işleyerek bilgiye dönüştürme imkanı sağlamaktadır. Devletlerin para politikalarının etkinliği güvenlik kavramıyla ilişkilendirilerek modern maliye politikası literatürünün odağına yerleştirilmiş ve güvenilirlik etkili bir para politikası rejiminin olmazsa olmaz koşulu olarak görülmeye başlanmıştır. Güvenilirliğin kazanılması ve sürdürülebilmesi için de para politikasının oturtulacağı kurumsal çerçevenin de aynı zamanda saydamlık ve hesap verilebilirliğin tesisi ile mümkün olacağı açıktır. Saydamlık ve hesap verilebilirliğe ilişkin esas hedef, yönetim ve denetimde etkinliğin artırılması yoluyla, daha iyi işleyen ulusal ve uluslararası sistemin inşa edilmesidir. Buna göre; saydamlık ve hesap verilebilirlik, spesifik konulardaki enformasyonun ilgililerin kullanımına sunulmasından ziyade, karar alma ve politika (ekonomik, siyasal . . .vb) uygulamalarına ilişkin bir yaklaşım tarzı olarak görülmelidir<sup>21</sup>.

Özellikle gelişmiş ülkelerin hayata geçirmiş oldukları e-devlet projeleri bilgi işlem ve iletişim açısından yakın tarihin en önemli hadiselerinden biridir. Bilgi işlem ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sayesinde uluslararası kurumların ülke kamu mali yönetimlerini yakından takip edebilmeleri mümkün olmaktadır. Bilindiği üzere bilgi yabancı sermayenin hareketliliğinde önemli bir etkiye sahiptir. Uluslararası finansal yapının aksaklıklarından biri olan bilgi eksikliği kendini en çok kamu maliyesi alanında hissettirmektedir. Mali saydamlık standartları böyle bir ortam içinde bu eksikliğin giderilmesine yönelik düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>22</sup>. Ekonomilerde yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde ve yayınlanmasında ve kapsamında karşılaşılan sorunlar ve gecikmeler, meydana gelen krizler sonrasında geliştirilen yaklaşımların ortak noktalarından birisi olmuştur. Buna bağlı olarak, ekonomideki en büyük aktör olan devletin kamu açıkları, kamu maliyesi ve borçlanma politikaları ile bunlara ilişkin hesaplarının incelenmesi giderek önem arz etmeye başlamıştır. Bu çerçevede;

---

<sup>21</sup> Büyükakın, Figen, - Büyükakın, Tahir, **Bilgi İşlem ve İletişim Teknolojilerindeki Gelişmeler, Para Politikasının Etkinliği ve İktisadın Kuralları.** (çevrimci), [http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl\\_gos.php?nt=210](http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=210) , 13 Aralık 2004.

<sup>22</sup> Emil, Yılmaz; a.g.e., s. 12.

- Devletin hesap ve işlemleri konusunda açık olmaması,
- Genel kabul görmüş standartlara göre bilgi üretmemesi,
- Üretilen bilginin kamunun tüm faaliyetlerini izlemeye imkan verecek içerikte olmaması,
- Bazı gizli yükümlülükler yaratması;

piyasa kurallarının gerektiği şekilde etkin çalışmasını engelleyen temel faktörlerden biri olarak ele alınmaya başlanmıştır. Özellikle uluslararası piyasaların ne kadar yönlendirilirse de yönlendirilsinler bir kere eldeki mevcut verilerin yetersiz, gizli, güvensiz ve bunlara dayanılarak alınan ekonomi ve maliye politikası kararlarının da yanlış olduğu korkusuna kapılmaları halinde çok çabuk ve olumsuz tepki vermeleri kamu maliyesi verilerinde saydamlık sorununu daha da ön plana çıkarmıştır<sup>23</sup>.

Uluslararası sermaye hareketlerinden faydalanmak isteyen ülkelerin sayısının giderek artması kreditorlerin bu ülkelerin özellikle mali saydamlık alanındaki durumlarını daha yakından değerlendirmeleri konusundaki ihtiyaçlarını da artırmıştır. Özellikle kamu sektörünün borçlanma ihtiyacı için sık sık yurt dışı sermaye piyasalarına girmek durumunda olan devletlerin kredi derecelendirme kuruluşlarınca notlanmasında kamu sektörünün borçluluk derecesi, bütçe dışı ve yarı mali işlem tipi faaliyetlerinin olup olmadığı, mali yönetim kapasitesinin durumu gibi değerlendirmeleri sırasında mali saydamlık standartlarının öneminin giderek arttığı görülmektedir. Bu amaçla 2001 yılında bu konuda uluslararası piyasalara bilgi sağlamak üzere Estandarts Forum isimli internet veri tabanı oluşturulmuştur. Oxford Analytica, The Wharton Financial Institutions Center, The Reinventing Bretton Woods Committee gibi kuruluşların başlıca ortağı olduğu bu veri tabanı ülkelerin aralarında mali saydamlığın da bulunduğu 13 standart ve kod karşısındaki durumları hakkında bilgi vermektedir. Örneğin Oxford Analytica, halen mali saydamlık değerlendirmesine girmemiş ülkelerin mali saydamlık standartlarına ne ölçüde uyduklarını kendisine göre değerlendirmektedir. Daha sonra ise IMF Mali Saydamlık Değerlendirme Raporları ve Oxford Analytica raporları Estandarts Forum tarafından ülkelerin mali saydamlığa uygunluklarının 6 kategoride

---

<sup>23</sup> Emil, Yılmaz; a.g.e., s. 12-13.

(tam uygunluktan hiç uymamaya kadar derecelendirme yapmak suretiyle) değerlendirilmesi için kullanılmaktadır. Bu şekilde değerlendirmeye tabi ülke sayısı 83 dür<sup>24</sup>.

#### **1.4. Dünyada Yeniden Yapılanma ve Reform Trendi**

Son yıllarda gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin kamu mali yönetimleri üzerinde esen reform rüzgarları içinde mali saydamlığın azımsanmayacak bir yeri bulunmaktadır. Bunda uluslararası kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve devletlerin beklenti ve gelişim arzuları etkili olmuştur. Bu bakımdan tüm dünyada görülen kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve reform trendi mali saydamlık kavramının hem gelişmiş hem de gelişmekte olan birçok ülkenin gündemine getirmiştir<sup>25</sup>.

Eskiden reform girişimlerinin ana hedefi, idarenin iç işleyişini iyileştirmek ve daha verimli kılmaktı. Ancak 1980'lerden sonra kamu hizmetinin kullanıcıları keşfedildi. Bu da beraberinde etkinlik kavramını gündeme getirdi. 1990'larda ise, dar çerçeveli kullanıcı kavramının da ötesine gidilip yurttaş, önemli bir öge olarak kamu yönetimiyle bütünleştirildi. Bu gelişme demokrasinin kalitesinin artırılması, hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, saydamlığın sağlanması, vatandaşın hem politika oluşturmada hem de uygulamada doğrudan doğruya devreye alınması, devlete duyulan güvenin ve idarenin saygınlığının geliştirilmesi, hizmetin kalitesinin iyileştirilmesi gibi endişeleri ve bunları giderecek girişimleri ön plana çıkarmıştır<sup>26</sup>.

Çalışmamızın ilerleyen kısımlarında dünyada başlayan reform hareketlerinden daha derinlemesine bahsedileceğinden bu kısa notların şimdilik yeterli olacağı kanısındayız.

---

<sup>24</sup> Emil, Yılmaz; a.g.e., s. 51.

<sup>25</sup> Toker, Cem, **İsveç Yönetim Sistemi**, s. 330. (çevrimci), <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/isvec.pdf> , 21 Şubat 2005.

<sup>26</sup> (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php) , 4 Ocak 2005.



## 2. ETKİN DEVLET VE İYİ YÖNETİŞİM

Yaşanan finansal krizlerden sonra kamu mali yönetimlerindeki saydamlık ihtiyacı daha belirgin ve önemli hale gelmeye başlarken etkin devlet ve iyi yönetim kavramları da birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ile ulusal ve uluslararası otoritelerin çalışma ve ilgi alanına girmiştir. Etkin devlet ve iyi yönetim kavramının saydamlıkla doğrudan ilgisi bulunmaktadır. Şöyle ki; günümüzde saydamlık, iyi yönetim, kaynakların ekonomik, etkin ve verimli kullanılması konularının üzerinde ağırlıklı olarak durulmaktadır. Bu konular akademisyenler, bürokratlar ve uluslararası kuruluşlar tarafından sıkça tartışılmaktadır<sup>27</sup>. Buna göre etkin devletten bahsedilirken iyi yönetim kavramına da ihtiyaç nispetinde değinmek gereklidir.

*"Etkin devlet; sivil toplum örgütleri, yönetim, aktif katılımçılık, kararlara katılma, karar alma süreçlerini etkileme, yönetime katılma, demokratikleşme, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim, saydamlık, hesap verebilirlik/sorabilirlik gibi alt kavramları içerir."*<sup>28</sup>

Tanımdan da anlaşılacağı üzere etkin devlet saydamlık ve hesap verebilirlik dahil bir çok kavramı içinde bulundurmaktadır. Bunların bir arada ele alınması etkin devletin günümüzde ne kadar kapsamlı olduğunu ortaya koymaktadır.

"Küreselleşmenin oluşturduğu baskılarla başa çıkabilecek yönetim, saydamlığı sağlayabilecek etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine, hesap verme süreçlerinin de iyi işleyebilmesi için de saydam mali politikalara, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde örgütlenmiş bir devlet-vatandaş ilişkilerinin yeniden

---

<sup>27</sup> Kesik, Ahmet, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık**. TSHD'nin Marmara Üniversitesinde Düzenlediği "**Kamu Harcama Disiplini ve Saydamlık**" Konferansında yapılan konuşma metnidir.

(çevrimci), <http://www.saydamlık.org/turkce.html> , 24 Şubat 2005.

<sup>28</sup> Gökbnar, Ramazan, **Etkin Devletin Temel Unsurları**, s. 19. (çevrimci), [http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/445\\_019\\_042.doc](http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/445_019_042.doc) , 17 Şubat 2005.

tanımlanmasına, uluslararası toplulukla uyum içinde çalışabilecek daha esnek, bilgi yoğun, güvenilir etkin devlete her zamankinden daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır"<sup>29</sup>.

Günümüzde birçok uluslararası kuruluşun ilişki içinde oldukları hükümetlerden beklentilerinin çoğu bu etkin devlet kavramı ile şekillenmektedir. Zira, 1990"lı yıllardan itibaren hem IMF hem de Dünya Bankası (WB), kendilerinden kredi talep eden ülkelerin hükümetlerinden sorumluluk, katılım ve meşruluk gibi konularda daha yüksek standartları, üye ülkelerle ilişkilerini düzenleyen kurallar bütünü "Etkin Devlet" kapsamında değerlendirmektedirler. Her iki kuruluş da etkin devleti, devletin kurumsal yapısının güçlendirilmesi olarak ele almaktadırlar. Etkin devlet kavramının üye ülkelerin kamu mali yönetimlerine uyarlanması sayesinde; adalet mekanizmasının güçlendirilmesi, yolsuzluk ve rant kollama faaliyetlerinin yok edilmesi, saydamlık ve bilgi akışı üzerinde yoğunlaşarak uygulanan politikalar ve kurumlar hakkında bilgilerin toplanması/dağıtılması sağlanarak vatandaşların kamu kaynaklarının yönetimini izleyebilmeleri ve analiz edebilmeleri hedeflenmektedir<sup>30</sup>. Başka bir ifade ile, etkin devletin bir ütopya olmaktan çıkarak hayata geçirilmesinde saydamlığın önemli bir rolü bulunmaktadır.

Bu bakımdan, IMF ve WB, etkin devlet yönetimini teşvik etmek ve özellikle yolsuzlukların önlenmesi için büyük çaba harcamaktadırlar. Bu amaçla, devletin mali işlemlerinin saydamlaştırılması, ekonomik/mali kurumların daha etkin ve sorumlu olmaları desteklenmektedir. Bu bağlamda, Uzak Doğu Asya krizinin temel nedenlerinden birinin kötü yönetimler olduğu savunulmaktadır<sup>31</sup>. Bu bağlamda; IMF ve WB, üyeleri olan ülkelere iyi yönetim hakkında geniş tavsiyelerde bulunmakta ve kötü yönetimden kaynaklanan yolsuzluk, rüşvet gibi kamu yönetimine olduğu kadar toplumsal barışa da darbeler vuran menfi durumların en aza indirilmesi için bu şekilde tedbirler almaya çalışmaktadırlar.

---

<sup>29</sup> Gökbnar, a.g.e., s. 38.

<sup>30</sup> Gökbnar, a.g.e., s. 19-20.

<sup>31</sup> Gökbnar, a.g.e., s. 20.

1990'lı yılların başından beri, başta IMF ve WB olmak üzere birçok uluslararası kuruluş, üyeleri olan ülkelere iyi yönetim hakkında tavsiyeler vermektedir. IMF'in iyi yönetim anlayışı, ekonomik politika kararlarının daha saydam olmasını, kamu maliyesine dair bilgilerin en geniş şekilde erişilebilir olmasını, denetleme işlemlerinin standartlaştırılmasını amaçlamaktadır. OECD de; sorumluluk, saydamlık, verimlilik, etkinlik, ekonomik özgürlük ve yasallığın önceliğini vurgulamaktadır<sup>32</sup>. İyi Yönetişim kavramını yaygın olarak kullanan bu uluslararası kuruluşlar, bu kavramla genel olarak katılımcılığın, saydamlığın (yönetimde açıklığın), hesap verme sorumluluğunun, denetimin, yönetimde ahlak, erdem ve liyakatin vs. hakim olduğu bir yönetimin önemi üzerinde durmaktadır<sup>33</sup>.

İyi yönetimle ilgili genel bir tanım yapmak gerekirse;

*İyi Yönetişim (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 düzeni ifade etmektedir.*<sup>34</sup>

İyi yönetişimin 12 temel unsuru bulunmaktadır ve şu şekilde şemalaştırılabilir:

---

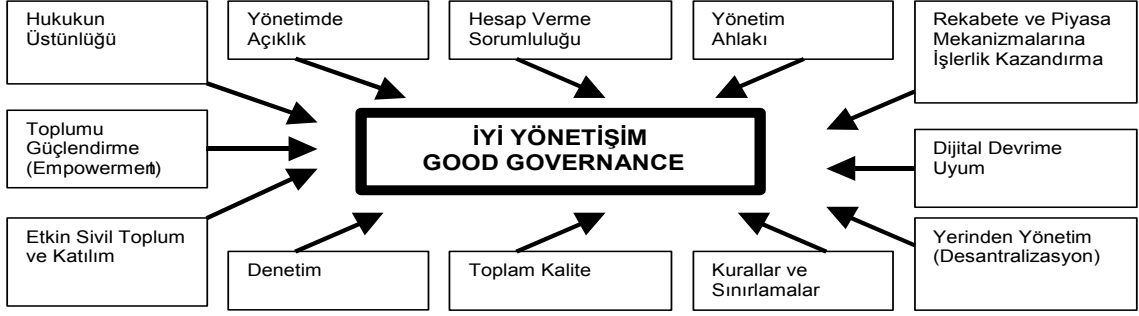
<sup>32</sup> Herrera, Rémy, **İyi Hükümete Karşı İyi Yönetişim?**, Çev: M. Suphi ERDEN, CNRS, France, Ocak 2004. (çevrimci), <http://www.ozguruniversite.org/guncela%20SUP%201.htm> , 21 Şubat 2005.

<sup>33</sup> Aktan, C., Can, **İyi Yönetişim Kavramı** (çevrimci), <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm> , 24 Şubat 2005.

<sup>34</sup> Aktan, C., Can, **İyi Yönetişim - Good Governance** (çevrimci), <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/anasayfa-yonetisim.htm> , 24 Şubat 2005.

TABLO: 2

**İyi Yönetişimin Temel Özellikleri ve Başlıca Unsurları**



**Kaynak:** Aktan, C., Can, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları.** (çevrimci)  
<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/ozellikler.htm> , 24 Şubat 2005.

İyi yönetişimde halk her zaman ön plandadır. Halk, önce hür iradesi ile mutabakata dayalı olarak temsilcilerini seçebilmeli, onlara bu şekilde yönetme hakkını vermeli, yöneticiler ile yakın bir iletişim içerisinde bulunarak kamusal kararlara katılabilmeli ve yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmamaları için onları kontrol edebilmelidir. Şüphesiz, halk ile temsilcileri arasında iletişimin varlığı demokrasi için yeterli değildir. Halk aynı zamanda yöneticilerin karar ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu da kontrol edebilme hakkına sahip olmalıdır. Bu bakımdan halk, siyasiler ve bürokratlar arasında doğrudan ilişki kurulmaktadır. Halk ödemiş oldukları vergiler sayesinde kamu hizmetinden faydalanmak isterken halkın temsilcisi olan siyasiler de halktan almış oldukları yetkiyle yürütmenin faaliyetlerini takip edecektir. Bununla beraber halkın da yöneticilerin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu takip etmeleri de söz konusudur. İyi yönetişim ile gelişmişlik arasında da güçlü bir bağ bulunmaktadır. Şöyle ki, son yıllarda uzmanların yaptıkları araştırmalara göre yönetişim kalitesinin daha iyi olduğu ülkeler, ekonomik kalkınma ve refah göstergeleri (kişi başına milli gelir, bebek ölüm oranları, yetişkinlerde okuma yazma oranı. . . vb) yönünden daha iyi konumda bulunmaktadır<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Aktan, C., Can, **İyi Yönetişim - Good Governance.**

Dünyada yönetim kalitesinin ölçümü ile ilgili olarak yapılan birçok çalışmanın başında Jeff Huther ve Anwar Shah tarafından yapılanı dikkati çekmektedir. Bu çalışmada, araştırmacılar geliştirdikleri Yönetişim Kalitesi İndeksi (Governance Quality Index) ile, veri temin edilebilen 80 ülkede yönetim kalitesini ölçmeye çalışmışlardır. Araştırmanın sonucuna göre araştırmaya dahil 80 ülke yönetim kalitesi yönünden üç kategoride toplanarak; Yönetişim kalitesi indeks puanı 50 ila 100 arasında olan ülkeler “yönetişimin iyi olduğu ülkeler” ; 40 ila 50 arasında puan alan ülkeler “yönetişimin orta düzeyde olduğu ülkeler”; 40 ve aşağı puan alan ülkeler ise “yönetişim kötü olduğu ülkeler” olarak adlandırılmışlardır (Bkz: Tablo-3.). Söz konusu araştırmaya göre 80 ülke arasında yönetim kalitesinin en iyi olduğu ülkeler sıralamasında en başta İsviçre, Kanada, Hollanda, Almanya, ABD gibi ülkeler yer almaktadır. Yönetişim kalitesinin en düşük olduğu ülkeler ise Liberya, Sudan, Ruanda, Zaire, İran, Malawi, Sierre Leone, gibi az gelişmiş ülkelerdir. Türkiye, toplam 80 ülke arasında sıralamada yönetim kalitesi yönünden 48. sırada yer almaktadır<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Aktan, C., Can, **Yönetişim Kalitesi Yönünden Ülkelerarası Mukayese: Hangi Ülkeler Daha İyi Yönetiliyor?** (çevrimci), <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/yonetisim-kalitesi.htm> , 24 Şubat 2005.

TABLO: 3

**Yönetişim Kalitesi Yönünden Ülkeler**

1.İsviçre	75	21.İsrail	57	41.Peru	48	61.Honduras	38
2.Kanada	71	22. Tirinidad Tabago	57	42.Umman	48	62.Endonezya	38
3.Hollanda	71	23. G.Kore	57	43.Ekvator	48	63.Kamerun	38
4.Almanya	71	24.Yunanistan	55	44.Kolombiya	47	64.Nikaragua	37
5.ABD	70	25.İspanya	55	45.Tunus	47	65.Nepal	36
6.Avusturya	70	26.Macaristan	54	46.Rusya	46	66. Pakistan	34
7.Finlandiya	68	27.Kosta Rika	54	47.Brezilya	46	67.Nijerya	33
8.İsveç	67	28.Uruguay	54	<b>48.Türkiye</b>	46	68.Gana	32
9. Avustralya	67	29. İtalya	53	49. Sri Lanka	45	69.Zambiya	29
10.Danimarka	67	30. Şili	53	50. Paraguay	45	70.Togo	29
11.Norveç	67	31.Arjantin	52	51. Filipinler	44	71.Uganda	28
12.İngiltere	66	32.Jamaika	52	52.Zimbabve	44	72.Yemen	28
13.İrlanda	66	33.Romanya	50	53. Tayland	43	73.Senegal	28
14.Singapur	65	34.Panama	50	54.Hindistan	43	74.Sierre Leone	26
15.Yeni Zelanda	64	35.Venezuela	50	55.Cote'd Ivoire	42	75.Malawi	26
16.Japonya	63	36.G.Afrika	50	56.Papa Yeni Gine	41	76.İran	26
17.Fransa	60	37.Polonya	49	57.Mısır	40	77.Zaire	25
18.ÇekCumh.	60	38.Meksika	48	58.Fas	40	78.Ruanda	22
19.Belçika	58	39.S.Arabistan	48	59.Çin	39	79.Sudan	20
20.Malezya	58	40.Ürdün	48	60.Kenya	39	80.Liberya	20

**Kaynak:** Aktan, C., Can, **Yönetişim Kalitesi Yönünden Ülkelerarası Mukayese: Hangi Ülkeler**

**Daha İyi Yönetiliyor?** (çevrimci), <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/yonetisim-kalitesi.htm> ,  
24 Şubat 2005.

Tabloya göre; araştırmaya katılan 80 ülkenin 32'si yönetişimin iyi olduğu ülke kategorisine girerken, 24'ü yönetişimin orta düzeyde olduğu ülke kategorisine ve diğer 24'ü de yönetişimin kötü olduğu ülke kategorisine girmektedir. Ayrıca yönetişimin en iyi olduğu kıta Avrupa Kıtasıyken yönetişimin en kötü olduğu kıta da Afrika Kıtasıdır. Bu da, ekonomik gelişmişlikle iyi yönetim arasında doğrudan bir bağlantı olduğunu göstermektedir. Başka bir deyişle gelişmişlik seviyesi azaldıkça yönetim kalitesinde de bir düşüş olmaktadır. Tüm bu açıklamalar doğrultusunda, Kıtaların dağılımı da şu şekilde sıralanabilir.

TABLO : 4  
**Yönetişimin Kıtalara Göre Dağılımı**

<b>KİTALAR</b>	<b>Yönetişimin İyi Olduğu Ülkeler</b>	<b>Yönetişimin Orta Düzeyde Olduğu Ülkeler</b>	<b>Yönetişimin Kötü Olduğu Ülkeler</b>	<b>TOPLAM</b>
Avrupa	17	3	-	20
Amerika	8	9	2	19
Asya	5	8	5	18
Afrika	-	3	17	20
Okyanusya	2	1	-	3
<b>TOPLAM</b>	32	24	24	80

M. Alpertunga AVCI. 2005

(C. Can AKTAN'ın **İyi Yönetişim, Kalitesi Yönünden Ülkelerarası Mukayese: Hangi Ülkeler Daha İyi Yönetiliyor? Yönetişim Kalitesi Yönünden Ülkelerarası Mukayese: Hangi Ülkeler Daha İyi Yönetiliyor?** başlıklı çalışmalarından derlenmiştir.)

İyi Yönetişim üzerine uluslararası kurumların da çeşitli çalışmaları bulunmaktadır. Dünya Bankası tarafından geliştirilen ve altı göstergeden (ifade özgürlüğü ve hesap verme, siyasi istikrar ve düzen, hükümetin etkililiği, düzenleyici kapasitesinin niteliği, hukuk devleti ve yolsuzluğun kontrolü) oluşan 'iyi yönetim' verileriyle, Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından yayımlanan 'yolsuzluk algılama endeksleri' arasındaki ilişki, yolsuzluk algılama endeksinde alt sıralarda yer alan

ülkelerde, iyi yönetim koşullarının bulunmadığını; buna karşılık, iyi yönetim koşullarını geliştirerek ve bunların hayata geçirilmesini sağlayarak yolsuzlukları en aza indirmenin olanaklı olduğunu göstermektedir<sup>37</sup>.

Demokratik ve tarafsız kurumlar, bilginin kamuoyuna aktarılması, karar alma süreçlerinin saydam olması, bütün tarafların katılımı, serbest ve adil seçimler, kaynakların etkin ve verimli yönetimi, değerlendirme için yetkin uzmanlık, sorumluluk, bütünlük, insan haklarına saygı . . . vb iyi yönetimin temel taşları olması gerekir<sup>38</sup>.

### **3. BİLGİ EDİNME HAKKI ve ÖZGÜRLÜĞÜ**

Günümüz dünyasında bilgi edinme hakkı ve özgürlüğü vatandaşlık haklarının vazgeçilmez unsurlarının başında gelmektedir. İnternet, Kablolı TV, süreli ve süresiz yayınlar gibi küreselleşen dünyanın yeni nimetleri, ülkeler arasındaki sınırları kaldırmakta; dünyanın bir ucundaki bir kişi dünyanın diğer ucundaki bilgi ve verilere istediği anda erişebilmektedir. Bu da; siyasi sınırların kalkması anlamına gelmese de enformasyona dayalı tamamen bilgi amaçlı olarak sınırların kalkmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda, mali saydamlık açısından da büyük bir öneme sahip olan vatandaşların bilgi edinme hakkı ve özgürlüğü, gözden kaçırılmaması gereken bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. İşte çalışmamızın bu kısmında bilgi edinme hakkı ve özgürlüğü hakkında mali saydamlık temelinde kavramsal ve güncel bilgiler verilecektir.

#### **3.1 Bilgi Edinme Hakkı ve Özgürlüğü Kavramlarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi**

Çağımızda, kamu yönetiminin anahtar öğelerinden biri olan vatandaşın sahneye çıkarak, kamu yönetiminin odak noktası olmasından dolayı kendine biçilmiş önemli rol için özel olarak donatılması ve hazırlanması konusu gündeme gelmiştir. Bu da ancak bilgiyle olacaktır. Devletin vatandaşla olan ilişkileri, ilk olarak 1980'li yıllarda ele

<sup>37</sup> Tarhan, Bülent, **Kamuda Gizlilik Üzerine: Çözüm 'İyi Yönetişim'de**, Makaleler-17, Radikal 30.12.2004. (çevrimci), <http://www.bmder.org.tr/makale17.htm> 19 Şubat 2005.

<sup>38</sup> Herrera, a.g.e.



alındığında görüldü ki; vatandaş bilgisizdir, ancak bunun kabahati kendinde değildir. İdare hiçbir zaman vatandaşı bilgilendirmek için özel bir çaba harcamamış ve hatta sanki vatandaşı bilgilendirmemek ve bilginin ulaşım yollarını kesmek için elinden geleni yapmıştır. Örneğin, yasalar neredeyse yalnızca onları hazırlayanların anlayacağı karmaşık bir dille ve biçimde kaleme alınmakta, gelişi güzel bir gazete ilan verilmekte ve bunu izleyip, öğrenme ve gerekeni yerine getirme sorumluluğu vatandaşa bırakılmaktadır. Bu gözlemlerin sonucu yepyeni bir politika oluşturularak yoğun bir bilgilendirme kampanyası başlatılmıştır. Meydana gelen bu gelişmeler neticesinde iletişim denilen olgu, kamu yönetimlerinin en başta gelen gündem maddelerinden biri haline gelerek<sup>39</sup>; böyle bir ortam ve gelişim neticesinde iletişimin somut olarak kamusal yaşama uyarlanması için bilgi edinme hakkı ve özgürlüğü kavramları gündeme gelmiştir. Bilgi edinme, kamu kurum ve kuruluşlarında açıklık ve saydamlık kavramı, olumsuz olarak görülen gizlilik kavramının giderilmesi ile yönetilenlerin yönetenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlemesinin sağlanması düşünceleri üzerine ortaya çıkmıştır. Demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edilmektedir<sup>40</sup>.

Günümüzün yükselen değerlerden biri olan bilgi edinme hakkı ve özgürlüğü, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin kamu mali yönetimlerinde saydamlığın sağlanması açısından büyük bir öneme sahiptir. Saydamlığı ve yönetimde açıklığı sağlamak için, bilgiye erişim hakkının önündeki engellerin kaldırılması gereklidir. Bu amaçla dünyada, bilgi edinme hakkı ile ilgili olarak bir takım çalışmalar başlatılmıştır. Buna göre, Eylül 2000 tarihli Birleşmiş Milletler 1000 Yıl Bildirgesi'nde ve Ekim 2000 tarihli Avrupa Temel Haklar Şartı'nda, belgelere ulaşma özgürlüğü ve devletin bilgi alma hakkını güvence altına alma ödevine özel vurgu yapılmaktadır. Yine Birleşmiş Milletler Evrensel Bildirisi'nin 19. maddesi iletişim özgürlüğünü düzenlemektedir<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup>(çevrimci),[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum5.php#yurttasi\\_bilgilendirip\\_yonlendirme](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum5.php#yurttasi_bilgilendirip_yonlendirme) , 4 Ocak 2005.

<sup>40</sup> (çevrimci), <http://www.netpano.com/v2/newsdetail.asp?NewsID=44> , 19 Şubat 2005.

<sup>41</sup> Tarhan, a.g.e.

Bilgi edinme ve bilme hakkı, demokratik bir sistemi benimsemiş her siyasi yapının temel amacı olan hesap verme ile yakından bağlantılıdır. Ayrıca, hükümetlerin açıklık kültürü temelinde, işlemlerini yurttaşlarına açması, saydam ve katılımcı bir demokrasi anlayışının gelişmesi için oldukça önemlidir. Saydam ve katılımcı bir demokrasinin gelişimi için, iyi ve dürüst yönetim anlayışının da gelişmesi gerekmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında üretilen bilgilerin dağıtımı ve bu bilgilere erişim konusu da bilgi edinme özgürlüğü ile ilgilidir. Zira, vatandaşlar, kendi ödedikleri vergiler kullanılarak üretilen bilgilere erişim hakkına sahiptir<sup>42</sup>.

Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden biri olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, saydamlığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır<sup>43</sup>. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir<sup>44</sup>.

İnsanların özgürce düşünmeleri ve kanaatlerini özgürce ifade edebilmelerinin önkoşulu, çarpıtılmamış bilgiye erişim hakkına "Bilgi Edinme Özgürlüğü" denilmekte ve bu hakkın yetersiz olduğu ülkelerde kamuoyunun sağlıklı oluşmadığı, demokrasi dışı rejimlerin kitle iletişim araçlarını kullanarak gerçeğe aykırı durumları kendi halklarına benimsettikleri görülmektedir. İşte bu nedenle, demokraside düşünce özgürlüğü kavramının temel öncülü, vatandaşların bilgiye -özellikle devlet organlarına üretilen bilgiye- erişim hakkıdır<sup>45</sup>. Kuşkusuz, kamu kaynaklarıyla üretilen bilgilerin dağıtımı ve bu bilgilere erişim konusu da bilgi edinme özgürlüğüyle yakından ilişkilidir.

---

<sup>42</sup> Anameriç, Hakan, **Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kurumsal Bilgi Yönetimi İlişkisi**, s. 18. (çevrimci), [http://www.humanity.ankara.edu.tr/bilgibelge/ogrelfiles/ha/blg\\_ed\\_hk\\_kn.pdf](http://www.humanity.ankara.edu.tr/bilgibelge/ogrelfiles/ha/blg_ed_hk_kn.pdf) , 19 Şubat 2005.

<sup>43</sup> Anameriç, a.g.e., s. 19.

<sup>44</sup> Anameriç, a.g.e., s. 19-20.

<sup>45</sup> Çelik, Ahmet, - Tonta, Yaşar, **Düşünce Özgürlüğü, Bilgi Edinme Özgürlüğü ve Bilgi Hizmetleri**. (çevrimci), <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~tonta/yayinlar/beozgur.html> , 19 Şubat 2005.

Vatandaşlar kendi ödedikleri vergiler kullanılarak üretilen bilgilere erişim hakkına sahip olmalı ve bu belgelere özgürce erişebilmelidirler<sup>46</sup>.

Günümüzün çağdaş toplumları bilgi edinme özgürlüklerini geniş ölçüde basın-yayın araçları yoluyla kullanmaktadırlar. Onun için basın-yayın özgürlüğünün desteklenmesi kamu yararınadır. Kitle iletişim araçları yoluyla her türlü haberi öğrenebilme ve yayabilme 10 Aralık 1948 tarihli İnsan hakları Evrensel Bildirgesi (mad. 19), 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (mad. 10) ve 1975 tarihli Helsinki Nihai Senedi ile, ülke sınırları söz konusu olmaksızın, bir hak olarak tanınmıştır. Elektronik bilgilere erişimin kolaylaşması ve yaygınlaşması bilgi edinme özgürlüğüne yeni bir boyut kazandırmıştır. Devlet tarafından üretilen elektronik ortamdaki bilgilere daha kolay erişim olanağı doğmuştur<sup>47</sup>.

Bilgiye erişim özgürlüğü elbette sınırsız değildir. Otokratik yönetim gelenekleri sınırlamasa bile en geniş tanımıyla, bir özgürlüğü, bir başka özgürlük sınırlamaktadır. Bu konuda yıllardır hassas davranan Avrupa Birliği, kendi vatandaşlarına ait kişisel verilerin üye devletler arasında serbestçe dolaşmasını bir taraftan teşvik ederken, bunların başta ABD olmak üzere “veri saklama hukuku” açısından kendi kuralları ile eşdeğer görmediği ülkelere ise transferini engellemektedir. Dünyada bilgi edinme hakkına sahip bütün demokratik ülkelerde, bilgi edinme hakkının gereğince kullanılabilmesi konusunu takip edenlerin başında “sivil toplum” gelmektedir. Örneğin “www.freedominfo.org” dünyanın hangi ülkesinde bir bilgi edinme hakkı kanunu çıkmışsa onu hemen duyurup, bütçe altına almaktadır<sup>48</sup>.

Bilgi edinme özgürlüğü, onu gerçekleştirecek yolu sağlayan kayıtların gelişmişliği kadar gelişir. Kayıtlarda; açıklığın kabul edilmesi, görevlilerin sorumlu tutulması ve vatandaşların haklarının korunması için gerekli olan temel kanıtları sağlanacağı görüşüne bağlı olarak; güvenilir kayıtlar da bulunmaz yada oluşturulmaz

---

<sup>46</sup> Çelik, Tonta, a.g.e.

<sup>47</sup> Çelik, Tonta, a.g.e.

<sup>48</sup> (çevrimci), <http://www.tarihikentlerbirliği.org/icerik/yerelKimlikDetay.asp?sayi=14&makale=77> , 19 Şubat 2005.

ise, vatandaşlar kendi haklarını kullanamazlar. Bilgi edinme özgürlüğünün temel taşı olarak, tüm kayıtları tutmayı içeren bir iddia, gün geçtikçe daha karmaşık hale gelmektedir.. Dünyadaki yönetimler, operasyonel yapı ve sistemlerini yeniden düzenlemekte ve her zamankinden daha gelişmiş iletişim teknolojileriyle tanışmaktadır. Giderek artan oranda belgenin asla kağıt formunda olmadığı elektronik çalışma yapısına hızlı bir şekilde kayılmaktadır. Bilgilerin bilgisayar ortamına aktarılmasının; kırtasiyeciliği önlemesi, bilgiye daha kolay erişilebilmesi ve gizliliği ortadan kaldırması gibi yararları olmakla beraber can alıcı bazı kayıtların kaybolması noktasında ciddi bir risk taşımaktadır. Zira elektronik kayıtlara ulaşılması ve bu kayıtlara hile karıştırılması kolay olmakla beraber, bilgilerin kaydedildikleri araçlar çok hassas olduğundan nem, toz ve sıcaklık gibi etmenlerden de büyük oranda etkilenirler. Aynı zamanda elektronik kayıtların zamanla değişen teknolojiye bağımlı olması, bunların kayıt ve saklanması hususlarında bir takım aksaklıklar oluşmaktadır<sup>49</sup>. Netice itibarı ile global iletişim, sorulara yanıt vermekten henüz çok uzaktır. Esasen, vatandaşların güvenilir bilgiye hızlı bir şekilde ulaşma beklentisi yüksek olacaktır. Ne yazık ki günümüzde, yönetimin işlemlerinin ve vatandaşların haklarının kanıtı olacak elektronik temelli kayıtları bozulmadan saklayacak ve koruyacak çok az kapasitede yer bulunmaktadır<sup>50</sup>.

Bilgi edinme özgürlüğüne dair son olarak UNESCO'nun 28 Kasım 1978 yılında benimsediği *"Kitle İletişim Araçlarının, Barış ve Uluslararası Anlayışın Güçlendirilmesine, İnsan Haklarının Yaygınlaştırılmasına ve Irkçılık, Irk Ayrımı ve Savaş Kışkırtıcılığına Karşı Çıkılmasına Katkısına İlişkin Temel İlkeler Bildirgesi"* adlı bildirgeye kısaca göz atmanın faydalı olacağı düşüncesindeyiz. Adı geçen Bildirge'nin 2/2, 2/2, 3/3, 7, 10/2-3 maddelerinde bilgiye erişim hakkı ile ilgili olarak çeşitli hükümler yer almaktadır.

Bildirgenin 2. maddesinin 1. fıkrasında insan hakları ve temel özgürlüklerin ayrılmaz bir parçası olan bilgi edinme özgürlüğünün kullanılması; barışın ve

---

<sup>49</sup> Thurston, Anne, "Açıklık için Bilgi Edinme Özgürlüğü (Bilgi Edinme Hakkı)", Çev: Nalan Özbek, *Hukukun Üstünlüğü Konferansı*, 2-3 Kasım 2000, İstanbul. (çevrimci), [http://www.izmirbarosu.org.tr/dergi/word/2002\\_1\\_06.doc](http://www.izmirbarosu.org.tr/dergi/word/2002_1_06.doc) 19 Şubat 2005.

<sup>50</sup> Thurston,a.g.m.

uluslararası anlayışın güçlendirilmesi bakımından çok önemli bir öge olduğu belirtilmiştir. Yine bu Bildirge'nin 2. maddesinin 2. fıkrasında kamunun bilgi edinebilmesini güvence altına almak, kamunun kullanabileceği bilgi, kaynak ve araçlarının çeşitliliği ile olacağı; buna bağlı olarak her bireyin gerçeklerin doğruluğunu araştırabilmesi ve olayları yansız olarak değerlendirebilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir<sup>51</sup>. Bildirge'nin 10. maddesinin 2.-4. fıkralarında daha özgür, yaygın ve dengeli bilgi dağıtımının özendirilmesi; tüm devletler arasında iki yönlü ve çok yönlü bilgi alışverişinin, özellikle birbirinden farklı ekonomik ve toplumsal sistemleri olan devletler arasında özendirilmesinin zorunluluğu üzerinde durulmuştur<sup>52</sup>.

### 3.2. Dünyada Bilgi Edinme Özgürlüğüne İlişkin Yasal Düzenlemeler

Bilginin üretilmesi kadar bilginin paylaşılması da büyük öneme sahiptir. Ancak günümüzde küreselleşme şemsiyesi altında, içerisinde bulunduğumuz dünya düzeninde bilginin kazanmış olduğu önem, bu paylaşımın yasalarla düzenlenmesini gündeme getirmiş ve çeşitli ülkeler konuyla ilgili yasalarını hazırlayıp uygulamaya koymuşlardır<sup>53</sup>. Bilgi edinme hakkı, demokratik bir sistemi benimsemiş her siyasi yapının temel amacı olan hesap verme kavramı ile yakından bağlantılıdır ve bilgi edinme hakkı ile ilgili yasalar, kamu otoritesinin işlemlerini hukuki bir açıklık temeline dayandırarak hesap verme ve açıklık kurumlarının geliştirilmesini amaçlar.<sup>54</sup> Hem kamu kurum ve kuruluşlarının ellerindeki bilgiyi daha verimli ve etkin bir biçimde yönetmelerini sağlayacak hem de vatandaşların kamu hizmetleri konusunda bilgi edinme hakkını yerine getirecek olan, Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasaları'dır. Yasa saydam yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenlemek için hazırlanmaktadır. Böylece kurum ve kuruluşların ürettiği oldukları kurumsal bilgi kontrol altına alınacak, güvenlik, gizlilik ve paylaşılabirlik sınırları belirlenecektir<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Özkök, Ertuğrul, **Uluslararası Anlayış ve Kitle İletişim Araçları - Seminer 1980**, UNESCO Hacettepe Üniversitesi, 16 Mayıs 1980, Ankara, s. 142.

<sup>52</sup> Özkök, a.g.e., s.146

<sup>53</sup> Anameriç, a.g.e., s. 4.

<sup>54</sup> Thurston, a.g.m.

<sup>55</sup> Anameriç, a.g.e., s. 1

Son yıllarda tüm dünyada başlayan e-devlet çalışmalarının, kurumsal bilgi\* ve belge üretimlerini ve yönetimini de kapsadığı söylenebilir. Kurumsal bilgi yönetiminin yanı sıra belge ve bilgi yönetimi kavramları da, günümüzde her türlü kurum için büyük önem taşıyan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünyada ve ülkemizde bu konularla ilgili yayınlarda önemli bir artış görülmekte, bunun sonucu olarak da belge ve bilgi yönetimine olan ilgi artmaktadır<sup>56</sup>. Kurumsal bilgi yönetimi açısından tüm dünyadaki bilgi edinme hakkı kanunları ele alınacak olursa, kamu kurum ve kuruluşlarına getirmiş oldukları yükümlülüklerle, kurumlar ellerindeki bilgiyi kanunda tanımlanan tüm belgeleri yönetmek ve kullanıma açmak durumundadırlar<sup>57</sup>.

Vatandaşların bilgi edinme özgürlüğü yasalarından kamusal bilgiye erişimle ilgili olarak bir takım beklentileri vardır. Buna göre bu beklentilerin karşılanması amacıyla bilgi edinme yasalarının hedef ve amaçlarını şöylece sıralayabiliriz:

1- Bilgi edinme özgürlüğü yasaları; vatandaşların kendileri adına hükümetlerin neler yaptığını bilme hakkını oluşturmayı amaçlar. Buradaki temel varsayım; hükümetlerin icraatlarının, devlet yetkililerinin kendi aralarındaki özel ilişkiden oluşmadığı üzerinedir. Dünya üzerindeki ülkeler “gizlilik” kültüründen açıklık kültürüne doğru hareket ederken, artan oranda bilgi özgürlüğüne ilişkin yasal düzenlemeleri gözden geçirmektedir<sup>58</sup>.

2- Bilgi edinme özgürlüğü yasaları, demokratik ve saydam yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla hazırlanmıştır<sup>59</sup>.

---

\* **Kurumsal bilgi**; kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde üretmiş oldukları ve doğal faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan bilgiye denilir. Bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarının kullandıkları her türlü belge, düşünce, fikir ve olgu bu kapsamda ele alınır.

(Bkz: Anameriç, s. 3.)

<sup>56</sup> Anameriç, s. 3.

<sup>57</sup> Anameriç, s. 12.

<sup>58</sup> Thurston, a.g.m.

<sup>59</sup> Anameriç, s. 5.

3- Bilgi edinme özgürlüğü yasaları, vatandaş olarak bireyin haklarını da koruma altına alabildiğinden dolayı aynı zamanda vatandaşların dosyalarda kendileri hakkında ne kaydedildiğini bilme ve kendilerine zarar verecek yanlışları düzeltme hakkını da vermelidir<sup>60</sup>.

4- Bilgi edinme özgürlüğü yasaları, hükümetlerin daha dürüst davranmasına katkıda bulunabilir. Kamu görevlileri yaptıkları utanç verici işlerin belgeli olarak kamuya yansımaları nedeniyle görecekları cezadan kaçınmak isterler. Ayrıca, vatandaşlar da vergilerin nasıl kullanıldığı ya da kullanılmadığına ilişkin daha fazla bilgi edindiklerinde, devlet yetkililerini hesap vermeye zorlayabilirler, yolsuzluğa karşı mücadele edebilirler<sup>61</sup>.

5- Bilgi edinme özgürlüğü yasaları, yürütülmesindeki zorluklara rağmen, yönetimde sorumluluk ve açıklığa doğru giden global harekette önemli bir adımdır. 21. yüzyıl vatandaşları, kendi adlarına neler yapıldığını, ödedikleri vergilerin nasıl kullanıldığını ve haklarının nasıl korunacağını bilmek isteyeceklerdir. İyi kullanıldığı takdirde bilgi edinme özgürlüğünün, demokrasilerin ve halkın yönetimlere olan güveninin gelişmesinde önemli katkısı olacaktır. Bilgi edinme özgürlüğü yasaları, yönetimin gizlilik kültüründen açıklık kültürüne doğru bir hareketi olsa bile; daha fazla bilgiye ulaşabilme, halkın yaşam ve yönetilme kalitesini arttıracaklardır<sup>62</sup>.

6- Bilgi edinme özgürlüğü yasalarının olası yararları hemen anlaşılamaz. Hukuksal çerçevenin doğru tayin edilmesi ve daha da önemlisi hukukun uygulanabilmesi için açıklık kültürünün benimsenmesine bağlı olarak bu yararlar ortaya çıkar. Onaylanmış bulunan 17 ulusal “Bilgi Hakkı ve Bilgiye Ulaşma” yasalarında ana unsurlarda ortaklık söz konusu olmakla birlikte, ayrıntılara ilişkin içerik değişiklik göstermektedir. Ayrıca, bu yasaların uygulanmasında farklı kültürel deneyimler gözlenmektedir<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Thurston, a.g.m.

<sup>61</sup> Thurston, a.g.m.

<sup>62</sup> Thurston, a.g.m.

<sup>63</sup> Thurston, a.g.m.

7- Bilgi edinme özgürlüğü yasalarının, kamu kurum ve kuruluşlarının hem belge yönetimini kolaylaştıracak hem de vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri hakkında bilgi alma haklarını uygulamaya geçirecek bir düzenleme olarak değerlendirilmeleri gerekmektedir<sup>64</sup>.

8- Bilgi edinme yasaları; kamu kurum ve kuruluşlarına, bilgi edinme başvurularının durumlarını belirten düzenli raporların kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanması yükümlülüğünü getirmektedir. Zira, rapor hazırlama yükümlülüğü, kanunun ne şekilde ve ne kadar uygulandığı konusunda üst kurumlara bilgi verecektir<sup>65</sup>.

Bilgi edinme hakkının sözü edilen yasalarla güvence altına alınmasına rağmen bilgi edinme hakkının da elbette belirli bir sınırı olacaktır. Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir ancak, bazı istisnai durumların bilgi edinme hakkı için göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Dünya üzerindeki genel kabule ve konuyla ilgili yasalara bakıldığında sınırlamalar belirli alanlarda yapılmaktadır<sup>66</sup>:

- Savunma,
- Uluslararası ilişkiler,
- Ulusal ekonomik çıkarlar,
- Yasaların uygulanması ve adalet sistemini yönetilmesi,
- Kişi güvenliği,
- Kamusal ve ticari çıkarlar.

Bu istisnalar dışında devlete ait tüm bilgilere erişilmesi gerektiği konusunda dünyada ortak bir kanı bulunmaktadır. Ancak bilgi edinme özgürlüğü yasaları yürürlüğe girmiş, bir açıklık kültürü yaratılmış, hükümet ve vatandaşlar aktif bir şekilde yasayı destekliyor olsalar bile; istenebilecek bilgiler sunulmaya hazır olmadıkça, bilgi edinme özgürlüğünün yayılmasına ilişkin çabalar başarısız olacaktır.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Anameriç, s. 3.

<sup>65</sup> Anameriç, s. 18.

<sup>66</sup> Anameriç, s. 9.

<sup>67</sup> Thurston, a.g.m.



Bilgi edinme özgürlüğü ile ilgili yasaları ilk olarak yürürlüğe koyan ülke 1776 yılında İsveç'tir. Bu kanunu 1949 yılında yenileyen İsveç'i sırasıyla şu ülkeler izlemiştir<sup>68</sup>:

TABLO: 5

**Ülkelerin Bilgi Edinme Kanunlarını Çıkarma Tarihleri**

1	Finlandiya	1919-1951-1999
2	ABD	1966
3	Norveç	1970
4	Avustralya	1982
5	Yeni Zelanda	1982
6	Danimarka	1985
7	Kanada	1985

**Kaynak:** Anameriç, Hakan, **Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kurumsal Bilgi Yönetimi İlişkisi**, s. 4. (çevrimci),

[http://www.humanity.ankara.edu.tr/bilgibelge/ogrelfiles/ha/blg\\_ed\\_hk\\_kn.pdf](http://www.humanity.ankara.edu.tr/bilgibelge/ogrelfiles/ha/blg_ed_hk_kn.pdf) , 19 Şubat 2005.

2000 yılı itibariyle, dünya üzerinde 17 ülke bilgi edinme ile ilgili yasaları yürürlüğe koymuş, en az 23 ülkede ise hükümetler ellerindeki bilgiyi yurttaşlarına açmayı öngören çeşitli yasaları benimsemiş bulunmaktadır. 2004 yılı itibarı ile dünya üzerinde bilgi edinme hakkı kanunu yürürlükte olan 50 ülke şunlardır: İsveç, Finlandiya, Norveç, Danimarka, İzlanda, ABD, İrlanda, İngiltere (Birleşik Krallık), Avusturya, İsviçre, Fransa, Yunanistan, Belçika, Hollanda, İtalya, İspanya, Portekiz, Macaristan, Ukrayna, Özbekistan, Letonya Gürcistan, Çek Cumhuriyeti, Bulgaristan, Bosna-Hersek, Estonya, Litvanya, Slovakya, Moldova, Polonya, Romanya, Slovenya, Türkiye, Hırvatistan, Japonya, Avustralya, Yeini Zelanda, İsrail, Güney Kore, Güney Afrika Cumhuriyeti, Hindistan, Pakistan, Tayland, Peru, Kolombiya, Panama, Meksika, Trinidad-Tobago, Burma ve Zimbabwedir<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Anameriç, s. 4.

<sup>69</sup> Anameriç, s. 4.

#### 4. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ (STÖ)'NİN SAYDAMLIĞA BAKIŞLARI

Günümüzde özellikle küreselleşmenin etkisiyle ve iletişim olanaklarının artmasıyla gerek ulusal gerekse uluslararası manada, kamusal politikalarda ve karar alma sürecinde Sivil Toplum Örgütlerinin (STÖ) etkileri azımsanmayacak nitelikte büyük bir öneme sahiptir. Çağımız kamu mali yönetimlerinde ve çeşitli reform hareketlerinde ön sıralarda yer alan mali saydamlık kavramına da STÖ'lerin ilgi göstermeleri gecikmemiş ve özellikle uluslararası nitelikteki STÖ'lerin çalışma alanına girmiştir. STÖ'lerin özellikle yakın zamana kadar mali saydamlık konusu üzerine eğilmemelerinde, konunun karmaşık olması ile teknik sorunlar, bürokrasi egemen bürokratik yapı gibi nedenler etkili olmuştur. Ancak günümüzde konunun giderek önem kazanması nedeniyle, bu konu üzerine STÖ'lerin dikkati yoğunlaşmıştır.

STÖ'lerin mali saydamlık konusu üzerindeki çalışmaları iki grup altında ele alınabilir<sup>70</sup>.

**1. Grup;** 1997 yılında Washington DC'de Ford Foundation'ın desteği ile kurulan "Center for Budget and Policy Priorities (CBPP)" isimli STÖce oluşturulan International Budget Project (IBP) isimli oluşumdur. IBP, özellikle kamu harcamalarının nereye yapıldığı konusunda sivil toplumun bilgi edinme ve bu harcamaları etkileme ihtiyacının mali saydamlık olmadan mümkün olamayacağı noktasından hareketle ülkeler bazında bu konu ile ilgili olabilecek STÖ'lere teknik destek, eğitim, analiz kapasitesi kazandırıcı etkinliklerde bulunmaktadır. Bu çerçevede IBP, 5 Latin Amerika ülkesinde ve Güney Afrika ile 5 Afrika ülkesinde (The Africa Budget Project) karşılaştırmalı bütçe saydamlık araştırmaları yapan STÖ'lere destek olmuştur.

**2. Gruba** giren STÖ'ler ise; tek başlarına ülkelerine özgü saydamlık çalışmaları yapmaktadırlar. Polonya'daki Gdansk Institute for Market Economies bu konudaki ilk girişimleri başlatan STÖ'lerin başında gelmektedir. Bunun dışında ABD'de DC Fiscal

---

<sup>70</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 52.

Policy Institute, District of Columbia için bir saydamlık değerlendirmesi yapmıştır. Bazı Rus şehirlerinde de yerel anlamda saydamlık değerlendirmesi yapan STÖ'ler bulunmaktadır.

## 5. DÜNYADA YÜKSEK DENETİM

Dünya yüksek denetim kurumlarının örgüt yapılarını incelediğimizde iki ayrı yapı ile karşılaşmaktayız: Ofis tipi (Monokratik) Kurumlar, Kurumsal (Collegiate) kurumlar.

Bugün yüksek denetim kurumlarının çoğunluğunu, bütün Anglo-Sakson ülkeler başta olmak üzere ofis tipi kurumlar oluşturmaktadır. Kurumsal yüksek denetim kurumlarının büyük kısmı denetim veya hesap mahkemesi adını taşımakta ve Kıta Avrupası'nda veya Avrupa dışındaki Latin Amerika Ülkeleri'nde bulunmaktadır. Ancak Japonya ve Kore'de Yüksek Denetim Kurumları gibi mahkeme adını taşımayan kurumsal yüksek denetim kurumları da bulunmaktadır<sup>71</sup>. Aynı zamanda Sayıştay Başkan ve/veya üyelerin atanmaları, görev süreleri ve görevden alınma usulleri gibi hususlar bakımından ülkeler arasında bazı farklılıklar olduğu görülmektedir.

Çağdaş anlamda yüksek denetimin başlangıcı, Avrupa Kıtasında ve özellikle İngiltere'de 13. yüzyıla kadar gitmektedir. Parlamenter demokrasinin gelişmesiyle kamusal alanda bağımsız denetim olgusu, hem düşünsel planda hem de kurumsal düzeyde güçlenmiştir. Avrupa'daki yüksek denetim kurumlarının önemli bir bölümü en az birkaç yüzyıllık bir geçmişe sahiptir. Ancak II. Dünya savaşıdan sonra yüksek denetim kurumlarının tamamına yakını kapsamlı bir değişim süreci geçirmişlerdir. Bu değişim hamlesi Avrupa'daki yüksek denetimin dinamizmini artırmıştır<sup>72</sup>.

ABD'nin İngiliz denetim sisteminden büyük ölçüde etkilendiğine ABD ile ilgili kısımda değinilecektir. Bununla beraber, ABD dışındaki diğer Amerika Kıtasındaki

---

<sup>71</sup> Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay, s. 6.

<sup>72</sup> Köse, a.g.e., s. 105.

ülkelerin de büyük ölçüde ABD denetim sistemini model aldıkları ve yüksek denetim alanında da ABD'nin temel yaklaşımlarını uygulamaya çalıştıkları görülmektedir. Latin Amerika ülkelerinin birçoğunun istikrarsızlık ve az gelişmişlikle mücadele ettikleri bilinmektedir. Bunların dışında kalan, yani istikrarlı ve belirli bir gelişmişlik seviyesi yakalamış olan Latin Amerika ülkelerinin, çoğu alanda ABD'yi örnek almaya çalıştıklarını görmekteyiz. Bu ülkelerin yüksek denetim kurumlarının da büyük ölçüde monokratik yapıya sahip, yargısal güçleri bulunmayan, Parlamento'nun yardımcı kuruluşları niteliğinde oldukları ve yaptıkları denetimlerin nitelik itibariyle ABD benzeri olduğu bilinmektedir<sup>73</sup>.

Asya ülkelerinin büyük çoğunluğunda demokrasinin işlememesine ve yönetim yapılarının da çoğu kez demokrasi dışı yöntemlerle belirlenmesine bağlı olarak yüksek denetimin niteliği de olumsuz bir şekilde etkilenmektedir. Ancak yüksek denetim alanındaki bu geriliklere rağmen birçok ülke, çağdaş yöntemlere yönelik arayışlara girmiştir. Çağdaşlaşmaya yönelik gayretlerin de büyük ölçüde Güney Asya ülkelerinde olduğu görülmektedir. Örneğin Çin Halk Cumhuriyeti, Kore ve benzeri ülkeler kendi yüksek denetim kurumlarını yeniden yapılandırma konusunda arayışlarını sürdürmeye devam etmektedir. Aynı zamanda Asya ülkelerinin yüksek denetim kurumlarını çağın gereklerini yerine getirecek yapıya kavuşturma gayretleri yanında performans denetimine geçmek için çaba sarf ettikleri görülmektedir. Birçok Asya ülkesinde yüksek denetim kurumlarına performans denetimi yapma yetkisi tanınmıştır ancak, performans denetimi için politik ve bürokratik destek çok zayıftır<sup>74</sup>. Tüm bunlara rağmen Asya ülkelerinde yüksek denetimin tesisi için büyük bir gayretin olduğu da gözden kaçmamalıdır.

Yüzyıllar boyunca sömürge olarak kalmış olan Afrika ülkelerinde geçmişi olan bir devlet yapılanmasının ve demokratik birikimlerinin olmaması yüksek denetimin hayata geçirilmesini engellemektedir. Özellikle Afrika ülkelerinin birçoğunda var olan siyasi ve yönetsel azgelişmişlik, denetim alanında da ağırlığını hissettirmekte ve yüksek

---

<sup>73</sup> Köse, a.g.e., s. 120 – 121.

<sup>74</sup> Köse, a.g.e., s. 117 – 118.

denetim kurumlarının gelişmesinin önündeki en önemli engelleri oluşturmaktadır. Tüm bu olumsuz tabloya rağmen, son yıllarda INTOSAI ve onun alt teşkilatı olan Afrika Grubu AFROSAI'nin Afrika'daki ülkelerde çağdaş denetim sistemini tesis etmek için çeşitli girişimlerde bulunduğu görülmektedir. Özellikle Mısır Sayıştayını son yıllarda büyük ölçüde geliştirmiş ve AFROSAI bünyesinde de öncü bir rol üstlenmiştir<sup>75</sup>.

## 6. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE SAYDAMLIK VE YÜKSEK DENETİM

21. yüzyılda iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak çeşitli ülkelere ait veri ve bilgilere (ulusal güvenliği kamusal ve ticari çıkarları tehdit etmeyen . . .vb hususlar hariç), istenildiği anda ulaşılması mümkün hale gelmiştir. Bu durumun küresel manada saydamlık açısından taşıdığı önem çok büyüktür. Özellikle gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde başlayan reform hareketleri içerisinde mali saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramlarına atfedilen önem barizdir. Ulusal ve küresel düzeyde meydana gelen yapısal değişiklikler, saydamlığın faydalarını vurgulamaktadır<sup>76</sup>. Saydamlığın sağlanması ile ilgili olarak birçok ülkede dilin çok sade olması, vatandaşların kanunlarda ve resmi belgelerde yer alan metinleri daha iyi anlayabilmesi bakımından üzerinde durulan noktalardan biri olmuştur. İlerleyen kısımlarda da görülebileceği gibi saydamlığı en iyi şekilde kendi kamu mali sistemlerine uygulamış ülkelerde (Avustralya, Yeni Zelanda) bile, saydamlığın mutlaka belirli bir sınırı olmuştur. Yani vatandaşların incelemek istedikleri belgelerin; ulusal güvenlik, kamusal ve ticari anlaşmalar ve çıkarlar gibi hassasiyet taşıyan alanlarla ilgili olması halinde kendilerine hayır cevabı verilmektedir.

İşte; çalışmamızın bu kısmında çeşitli ülkelerin saydamlığa yönelik olan çalışmalarını irdelenecektir. Bilgi edinme hakkı ve özgürlüğü, hesap verilebilirlik kavramları mali saydamlık açısından çok önemli olduğu için genel çerçevenin oluşturulmasında bu iki kavrama ağırlık verilecektir. Ülke seçimlerinde özellikle

---

<sup>75</sup> Köse, a.g.e., s. 120.

<sup>76</sup> Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, a.g.e., s. 16.

saydamlık konusunda atılan somut adımlar dikkate alınmış ve ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre sıralama yapılmıştır.

### 6.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'de kamu hizmetlerindeki hesap verilebilirlik, vatandaşın hizmet sunumuna doğrudan katılımından ziyade geniş çaplı düzenlemelerle güvence altına alınmıştır. Sorumlu yönetim sistemi, diğer daha az saydam liberal demokrasilerin gıpta edecekleri saydam hükümet yasaları ile büyük ölçüde kolaylaştırılmıştır. Bilgi Alma Özgürlüğü Yasasına göre, federal bürokrasi tarafından alınan ve değerlendirilen tüm bilgiler, devlet makul yasaklamalar getirmediği kamuya açıktır. Yasaklamalar, askeri planlar, kuvvetlerin konuşlandırılması, bireylerle ilgili kişisel bilgiler ya da devletle ticaret yapan şirketlerin iç detay bilgileri gibi tartışmasız alanlarda olmaktadır. 2000'li yıllara gelindiğinde internet kullanımının gelişip yaygınlaşmasıyla güncel kamusal bilgiler halkın kullanımına gittikçe daha fazla açılmakta ve e-devlet mantığı içerisinde interaktif yararlanma yöntemleri yaygınlaşmaktadır<sup>77</sup>.

ABD bilgi edinme özgürlüğü ile ilgili ilginç bir uygulama olan “Bilgi Edinme Özgürlüğü Günü” her yıl 16 Mart günü olarak kutlanmaktadır. Amerikan vatandaşları Açık Toplantı Yasasına göre, kendi vergileriyle ayakta duran kuruluşların (personelle ilgili konular dışında) yaptıkları toplantıları izleyebilirler. Böyle bir yaklaşım aynı zamanda “saydam devlet” anlayışının da bir göstergesidir<sup>78</sup>. Dünyanın pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkesinde uygulamaya konmuş olan ‘Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası’ ABD'de daha az karmaşık olmakla birlikte, uygulamaya konması daha zordur. Bilgi edinme özgürlüğü için herhangi bir komisyon ya da ombudsman türünde denetleyici yoktur; bundan dolayı da devlet kurumlarını bu yasaya uymaya zorlayacak, mahkemeye başvurmak dışında herhangi bir işleyiş de yoktur. Esas olarak yasalar, dava

---

<sup>77</sup> (çevrimci), <http://www.sdu.edu.tr/kulupler/ekoclu/makale3.html> , 19 Şubat 2005.

<sup>78</sup> Çelik, Tonta, a.g.e.

sürecindeki her türlü gideri karşılayabilecek ve rekabet edebilir konumda bulunma gereksinimini hisseden ticari kurumlar tarafından kullanılma eğilimindedir<sup>79</sup>.

Amerikan Kütüphane Derneği'nce 1982-1983 yılında kurulan "Bilgiye Özgürce ve Hakça Erişim Komisyonu"nun 1986 yılında yayınladığı raporda; devletin ürettiği bilgilere erişim konusunda güçlü yorumlar ve sürekli bir bilgi okumaz-yazmazlar alt sınıfı yaratmanın ulusal çıkarlara aykırılığı hususları yer almaktadır. Geleneksel ya da elektronik formattaki bilgi kaynaklarına erişimi sınırlanan kişilerin, gerçek anlamda modern demokratik topluma ve serbest pazar ekonomisine tam ve etkin olarak katılım fırsatının ellerinden alındığı vurgulanmaktadır. Bazı devlet bilgilerinin sadece elektronik ortamda erişilebilir olmasının, çok uzun süreden beri derleme kütüphaneleri yoluyla vatandaşların devlet bilgilerine erişimini sağlayan ve böylece toplumsal bir işlevi yerine getiren kütüphaneler için de bazı sonuçlara yol açacağı öngörülmektedir. Kamusal bilgilere elektronik ortam üzerinden ulaşılması modern devlet anlayışının olmazsa olmazlarından. Elektronik bilgi edinme özgürlüğü günümüz ABD'sinin kamu yönetiminde yoğunca tartışılan konularından biridir. Amerikan Kongresinde Senatör Patrick Leahy'nin desteklediği "Elektronik Bilgi Edinmeyi Geliştirme Yasası" tasarısı gündemdedir. Bu yasa tasarısı, ABD'de ilk kez 1966'da çıkarılan ve 1974 ve 1986'da bazı değişiklikler gören Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasasındaki maddelerin kapsamına elektronik bilgileri de sokmaktadır. Örneğin, tasarıda elektronik formda yayımlanan kamuya ait bilgi ve belgelerin de dizinlenmesi ve kamunun yararına sunulması zorunlu hale getirilmektedir. Elektronik bilgi edinme özgürlüğünün yasal düzenlemeye kavuşturulması konusundaki çalışmalar sürdürülmektedir<sup>80</sup>.

ABD'de yerel yönetimler de, halkın bilgilendirilmesi, böylece yönetime daha aktif katılımının sağlanması amacıyla çeşitli tedbirler almaktadırlar. Örneğin New England yerel yönetimi, açık ve iyi bilgilendirilmiş kent toplantılarıyla toplumun tüm bireylerinin, yerel politikalar ve hizmetlerle ilgili görüşlerini açıklayabildikleri katılımcı bir demokrasi modeli oluşturmuştur. New England örneğinin dışında birçok yerel

---

<sup>79</sup> Thurston, a.g.m.

<sup>80</sup> Çelik, Tonta, a.g.e.

meclis, toplum üyelerine meclis toplantılarına katılma, görüşlerini açıklama,, sistemle ilgili şikayetler için yerel basından yararlanma imkanı sağlamıştır. Ancak uygulama her zaman böyle olumlu bir çizgide gerçekleşmemektedir. Arzu edilmeyen sonuçların ortaya çıkma ihtimaline karşı bürokratların eğilimi, belgeleri kamunun ve medyanın kullanımına açmak yerine, imha etmek yönünde olabilmektedir. Genel olarak devletin karmaşıklığı ve maliyetlerin yüksekliği nedeniyle gündeme gelen sistemin düzeltilmesi arayışları, idari sistemi geniş halk yığınlarından ziyade sadece iyi eğitilmiş ve zengin vatandaşlar için yararlanılabilir hale getirmiştir. Devletteki bazı yanlışları tashih ettirebilme ve karar alma mekanizmasına etki edebilmede başarılı olan kuruluşlar, zengin iş çevreleri yada ülke çapında faaliyet gösteren baskı gruplarıdır (İnsan hakları örgütleri, sigara şirketlerinin sponsorları . . . .vb)<sup>81</sup>.

### **ABD’de Yüksek Denetim:**

ABD denetim sistemi, İngiltere denetim sisteminden etkilenen bir yapıya sahiptir. ABD eyalet sistemine sahip bir ülke olmasından dolayı yüksek denetimi yapısı, eyaletten eyalete değişmektedir. Genel Muhasebe Ofisi dışında hemen her eyalette, eyalet ve merkezi yönetimden bağımsız yüksek denetim kurumları kamu kaynaklarının bağımsız dış denetimini yapmaktadır<sup>82</sup>. ABD’de yüksek denetim faaliyeti Genel Muhasebe Ofisi (General Audit Office -GAO) tarafından yerine getirilmektedir ve merkezi yönetimin denetiminden sorumludur.. Ofis aynı zamanda kongrenin araştırmacı kolu olmakla beraber kamu fonlarının tahsil ve harcanması ile ilgili tüm konuları incelemekle yükümlüdür<sup>83</sup>. GAO Anglo-Sakson Modeline\* göre yapılandırılmıştır. GAO’nun eyalet yönetimlerinin mali yapıları üzerinde denetim yetkileri bulunmamakla beraber, merkezi ve eyalet yönetimlerinin birbirleriyle ilişkili gelir ve gider kalemleri

---

<sup>81</sup> Türker, Muammer, **Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi**, s. 471. (çevrimci), <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/amerika.pdf> , 21Şubat 2005.

<sup>82</sup> Köse, a.g.e., s. 121.

<sup>83</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, Bazı Yüksek Denetim Kurumlarının Vizyon ve Misyon Tanımlamaları – Kutucuk: 1, s. 3. (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_denetim\\_metin\\_tebliğ2.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ2.php) , 04 Temmuz 2005.

\* **Yüksek Denetimde Anglo-Sakson Modeli**: Doğrudan Parlamento adına denetim yapan ve sonuçlarını Parlamenteoya raporlayan, yargısal kara verme yetkisi olmayan, bir başkanın otoritesi altında işleyen monokratik bir yapıdır. (Bkz. Köse, a.g.e., s. 121).



üzerinde denetim yapma yetkileri söz konusudur. Ayrıca eyalet yönetimlerinin sınırları içerisinde yer alan genel yönetimin yatırımları ya da kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderlerinin denetimi ile de ilgilenmek zorundadırlar<sup>84</sup>. ABD'nin yüksek denetim kurumu olan GAO; başkan ve/veya üyelerinin atanmasında, hem parlamento hem de İcra Organının (İcra Organı'ndan kastedilen Devlet Başkanıdır) söz sahibi olduğu yüksek denetim kurumları arasında yer almaktadır. ABD'de yüksek denetim kurumunun başkan ve/veya üyelerinin görev süreleri, tekrar aynı göreve atanmamak koşuluyla sabit bir süre olan 15 yıl olarak belirlenmiştir<sup>85</sup>. Kurumun başkan ve/veya üyelerini görevden alma yetkisi parlamentoya aittir. Aynı zamanda kurum başkanının görevi ihmal, yetersizlik gibi nedenlerle görevden alınması da mümkündür. ABD'de yüksek denetim kurumunun mali bağımsızlığı ile ilgili duruma göz atacak olursak, kurumun bütçe açısından diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklı bir uygulamaya tabi olmadığını görebiliriz<sup>86</sup>.

## 6.2. İngiltere

İngiliz kamu yönetiminde gizlilik büyük bir öneme sahiptir. Bu gizliliğin ise daha çok bir kurum kültürü olduğu, bugüne kadar fazla bilgi verdiğinden dolayı terfi edemeyen, işinden olan veya yargılanan kamu görevlisinin çok az olmasından belli olmaktadır. Gizlilik üzerine kurulmuş olan İngiliz yönetim sistemi Whitehall'da açık yönetime izin yoktur. Resmi dairelerde geçerli olan gizlilik yasası (The Official Secret Act) Avrupa'daki benzerlerine göre çok daha sınırlayıcıdır. Yöneticilerin, kamusal iş ve işlemlere ilişkin sorulara belli bir noktaya kadar cevap verdikleri, ancak belli bir noktadan sonra kamuoyu ile bilgiyi paylaşmaya yaklaşmadıkları görülmektedir<sup>87</sup>.

Hesap verilebilirlik ilkesi açısından en üst düzey makam şüphesiz kabinedir (Bakanlar Kurulu). Bakanlar, hem bireysel hem de kolektif olarak hükümetin ve kendi bakanlıklarının genel politikalarının yürütülmesinden, bakanlıklarıyla ilgili her türlü

---

<sup>84</sup> Köse, a.g.e., s. 121.

<sup>85</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 13.

<sup>86</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 14 – 15.

<sup>87</sup> Uzun, a.g.e., s. 611.

işlem ve eylemden sorumludurlar. Ayrıca, bakanlıklararası pazarlık ve görüşmelerle Kabine ve Kabine Alt Komiteleri'ndeki görüşmelerin gizliliğini korumakla yükümlüdürler<sup>88</sup>. Bakanların; Parlamento, mensubu oldukları parti ve genel olarak kamu yönetimine olan sorumlulukları yanında Başbakan'a karşı olan sorumlulukları önde gelmektedir<sup>89</sup>.

Tüm dünyada olduğu gibi 1982 yılında İngiliz kamu yönetiminde; "Finansal Yönetim Girişimi" adı altında uzun dönemli bir reform çabası başlatılmıştır. 1998 yılında mali istikrarın sağlanması ile birlikte çağdaş, etkin ve yüksek kalitede kamu hizmeti sunmak amacıyla, Tony Blair Hükümeti tarafından 1999-2002 yılları arasındaki üç yıllık döneme ilişkin harcama programı yayınlanmıştır. İngiltere hükümeti kamu hizmetlerinde etkinlik ve reform için ilk defa kamu hizmetlerindeki amaçlarını açıkça ölçülebilir bir biçimde yazılı olarak taahhüt etmiş bulunmaktadır. Bu taahhüt işlemini "Kamu Hizmet Sözleşmesi (Public Service Agreement)" ile yerine getirmiştir. Sözleşmenin amaç ve hedeflerinden birisi de, etkili muhasebe ve bütçeleme uygulamalarını geliştirmek ve sorumluluk standartlarını yükseltmek şeklinde tespit edilmiştir. İngiltere'de kamu mali yönetiminin saydamlık düzeyine ilişkin olarak, IMF tarafından yapılan değerlendirmede; veri sunumu, para ve finansal politika ile bankacılık denetimi alanlarında yüksek oranda saydamlığın sağlandığı belirtilmiştir<sup>90</sup>.

1998'de, Tony Blair hükümeti İskoçya ve Galler'e bazı yetkiler kaydırarak bir çeşit özerklik tanımış, bir yıl sonra da İskoçya'da seçimler yapılarak İskoç parlamentosu oluşturulmuştur. Bu yeni yapılanmayı düzenleyen yasanın bir maddesi de saydamlığı sağlamaya yönelik geçici bir önlem getirmişti. Buna göre seçilen parlamenterler mal ve menfaat ilişkileri bildiriminde bulunacaklar, bunlar bir "sicil"de toplanacak, sonra da bu sicilin tamamı kamu oyununun bilgisine açık tutulacak ve yeni parlamento, daha sonra bir yasa çıkararak bu alanı düzenleyecekti. Bu sicilin kamuoyunun kullanımına açılması internet aracılığıyla sağlandı. İskoçya parlamentosunun oluşturduğu web sitesinde (<http://www.scottish.parliament.uk/msps/interests/register-00.htm>) sayfalardan biri

---

<sup>88</sup> Uzun, a.g.e., s. 625.

<sup>89</sup> Uzun, a.g.e., s. 626.

<sup>90</sup> Cura, a.g.m., s. 7 - 8.

bu sicile ayrıldı. Tüm parlamenterlerin isim listesinin yer aldığı bu sayfada bu isimlerden biri seçildiğinde o kişinin bildirim sayfasına gidilir. Böylece herhangi bir yurttaş bu siteye girip bir parlamenterin menfaat ilişkilerini görebilmekte ve gerektiğinde de eksik olan, saklanmış ya da çarpıtılarak verilmiş olan bir bilgiye itiraz edebilmektedir<sup>91</sup>.

Tony Blair'in hükümet programının önemli maddelerinden biri olan “bilgiye ulaşma hakkının tanınması maddesi” ile ilgili çalışmaların tamamlanmasıyla, ortaya bir yasa çıkmıştır. “*Kamu Kurumlarındaki Bilgiye Ulaşma Yolu Uygulamaları Yasası*” diye anılan yasaya göre, yurttaşlar kamunun elindeki resmi bilgi ve belgeleri görme ve onları elde etme hakkına sahip olmakta ve bu yasaya tabi olan kurumlar oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır. Merkezi yönetim birimleri, bölgesel ve yerel yönetimler, kamunun tanıdığı yetkiyle kamu görevi yapan (özel hapishaneler, yerel yönetimler adına emlak vergisi toplayan firmalar gibi) özel kuruluşlar, özelleştirilmiş olan firmalar ve devletle yapılmış sözleşmeler uyarınca hizmet sunan kuruluşlar bu yasanın kapsamı içine girmektedir. Tabiatıyla bu hakka da bazı sınırlamalar getirilmiştir. Başka kişilerle ilgili özel bilgi, ticari sır niteliği taşıyan bilgiler, milli güvenlik ve savunmayla ilgili bilgiler ve benzerlerine ulaşmada açılacak dosyaların, kişilere yada kamu menfaatlerine zarar getirebilecek nitelikte olmaması gerekmektedir<sup>92</sup>. İngiltere’de parlamenter sistem yoluyla çalışmakta olan Bilgi Edinme Özgürlüğü Beyannamesinin amaç ve kapsamını yansıtan yasanın yürürlüğe konulmasıyla vatandaşların yönetim bilgilerine ulaşma hakkı da desteklenmiştir. 2002 yılından itibaren tüm yönetim birimleri bu yasa kapsamına alınmış ve vatandaşlar kayıtları denetlemek ya da birer kopyasını alma haklarına sahip olmuşlardır. Bu yasa sayesinde vatandaşlar Kendi araştırmalarının sonucundan tatmin olmadıkları takdirde, Bilgi Komisyonuna başvurabilmektedirler<sup>93</sup>. Bu haller dışında vatandaşlar istedikleri bilgilere istedikleri zaman ulaşabilmektedirler.

---

<sup>91</sup> **Parlamentoda Saydamlık - İngiltere** (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum4.php#parlamentoda\\_saydamlık\\_04](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum4.php#parlamentoda_saydamlık_04)  
Ocak 2005.

<sup>92</sup> **Bilgiye Ulaşma Özgürlüğü** (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum4.php#parlamentoda\\_saydamlık\\_04](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum4.php#parlamentoda_saydamlık_04)  
Ocak 2005.

<sup>93</sup> Thurston, a.g.m.

İngiltere'deki mali saydamlıkla ilgili olarak IMF'nin yapmış olduğu yorumu şu şekilde özetleyebiliriz<sup>94</sup>: İngiltere mali saydamlıkta oldukça yüksek bir seviyeye erişmiştir. Mali İstikrar Tüzüğü'nün\* gerekleri hemen hemen her açıdan karşılanmıştır ve bir çok alanda daha fazlası yapılmıştır ve bunda Mali İstikrar Tüzüğü'nün büyük katkısının olduğu da açıktır. Koşullu yükümlülüklerle ilişkin düzenli olarak bilgiler yayınlanmaktadır; ancak, bu tür bilgilerin bütçe dokümanlarında yer alması mali saydamlığı daha da arttıracaktır. Benzer şekilde, Bakanlık Raporları yıllık bütçeden haftalar sonrasına kadar yayınlanmamaktadır. Ana bütçe dokümanlarının saydamlığı, hükümet harcamalarının (harcamalara ilişkin temel ekonomik ve fonksiyonel kategorileri içeren) Ön Bütçe Raporu ile Ekonomik ve Mali Strateji Raporunda daha detaylı incelenmesini sağlayarak arttırılabilir.

### 6.2.1. Halk girişimleri

İngiltere'de vatandaşın yönetimle ilişkisi içerisinde *Halk Girişimlerinin (Public Enquiries)* önemli bir yeri vardır. Halk girişimlerinin iki önemli amacı vardır. Bunlardan birincisi bilgi toplamak ikincisi ise muhtemel gelişmeler konusunda halkı aydınlatmaktır (örneğin, nükleer santrallerin veya yeni otoyollarının yapımı ile ilgili olarak). Bu girişimler sayesinde hapishane firarları ve Irak'a silah satışı gibi geçmişte uygulanmış çelişkili politikalar konusunda araştırmalar yapıldığı ve bunların raporlandırıldığı görülmektedir. Şikayetlerin giderilmesine yönelik fonksiyonları ise daha çok bilgi toplamak biçiminde olmaktadır<sup>95</sup>.

İngiltere'de vatandaş devlet ilişkilerinde, halkın şikayet ve mağduriyetlerini gidermeye yönelik birçok mekanizma vardır. Özellikle 1980'lerden bu tarafa kamu sektöründeki küçülmeye rağmen bu sektör yine de birçok alanda ve biçimde sıradan

---

<sup>94</sup> **Experimental Report on Transparency Practices: United Kingdom**, March 15, 1999.

\* **Mali İstikrar Tüzüğü**; hükümetin izleyeceği maliye ve borç yönetimi politikasının nasıl formüle edilmesi ve nasıl uygulanması gerektiğini gösterir. Tüzük, hükümetin, Ön Bütçe Raporu, Ekonomik ve Mali Strateji Raporu, Mali Durum ve Bütçe Raporu ve Borç İdaresi Raporu düzenlemesini gerektirir. (Bkz: **Experimental Report on Transparency Practices: United Kingdom**, March 15, 1999.)

<sup>95</sup> Uzun, a.g.e., s. 628.

vatandaşın günlük hayatını etkilemeye devam etmektedir<sup>96</sup>. Buna göre İngiltere'de vatandaşların şikayet ve mağduriyetlerini iletebilecekleri mekanizmada şunlar yer almaktadır:

- Seçilmiş temsilciler
- Mahkemeler
- İdari Uzlaşma Kurulları (Administrative Tribunals)
- Tüketici Meclisleri
- Polis Şikayet Otoritesi (Police Complaints Authority)
- Citizen Charter ve Hizmet Standardizasyonu

### **6.2.2. Ombudsman (Kamu Denetçisi)**

İngiltere 1967 yılında sonra birbirinden bağımsız çalışan bir kamu denetçileri sistemi oluşturmuştur. Genel olarak bu kişiler, vatandaşın mağduriyetine yol açan ve yönetim eksikliğinden kaynaklanan şikayet ve konularla ilgili araştırmalar yapar. Verdiklere kararlara ilişkin veya mağduriyetlerin giderilmesi konusunda çözüm önerilerinde bulunurlar<sup>97</sup>.

### **6.2.3. İngiltere’de yüksek denetim**

Parlamentar demokrasi nin ilk ortaya çıktığı ülke olan İngiltere’de yüksek denetim oldukça uzun bir geçmişe sahip olmakla birlikte 1314 yılında kurulan “Sayıştay (Comptroller General of The Exchequer)” dünyadaki ilk yüksek denetim kurumu olarak kabul edilmektedir. İngiliz Sayıştay ı bu kadar eski bir tarihe sahip olmakla beraber, 19. yüzyıl ortalarında yapılan merkezi yönetim reformunun bir parçası olarak bugünkü şekli ile yeniden yapılandırılmıştır. 1861’de Parlamento (Avam Kamarası) bünyesinde kamu hesapları komitesi oluşturulmuş, 5 yıl sonra da “Sayıştay Yasası (Exchequer and Audit Department)” kabul edilerek, tüm kamu kurumlarının hesaplarının bağımsız denetimi

---

<sup>96</sup> Uzun, a.g.e., s. 626.

<sup>97</sup> Uzun, a.g.e., s. 629.

öngörülmüştür. 1977’de de yeni Sayıştay Yasası ile Sayıştay’ın yetki ve sorumlulukları genişletilmiştir. 1983 tarihinde çıkarılan Ulusal Denetim Yasası ile yeniden yapılandırılan Sayıştay’ın yürütme karşısındaki bağımsızlığı güçlendirilmiş ve Parlamento ile daha çok yakınlaşması sağlanarak, Sayıştay Başkanı (Comptroller and Auditor General), bağımsızlığı vurgulanmak koşuluyla Parlamentonun bir görevlisi olarak kabul edilmiştir. Sayıştay’ın adı da Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office – NAO) olarak değiştirilmiştir. İngiltere yüksek denetimde Anglo-Sakson Modeli benimsemiştir. İngiltere’de yüksek denetim kurumu, kanunla kurulmuştur<sup>98</sup>.

İngiliz yüksek denetim kurumunda başkan ve/veya üyelerin atanmasında ABD’de olduğu gibi, hem parlamento hem de İcra Organı (Hükümet) yetkilidir. Başkan ve/veya üyelerin görev süreleri ömür boyu sürecek şekilde belirlenmiştir<sup>99</sup>. Başkan tamamen siyaset dışıdır ve Parlamento Kamu Hesapları Komitesinin uygun görüşü alınarak Başbakan tarafından atanır. Aynı zamanda başkan ve/veya üyelerin atanmasında Kraliçenin önemli bir rolü bulunmaktadır Başkan ve/veya üyelerin görevlerine, parlamentonun iki kanadının önerisi üzerine Kraliçe son verebilir<sup>100</sup>. Yüksek denetim kurumunun bütçesi Parlamentonun yüksek denetimle ilgili komisyonu tarafından hazırlanmaktadır<sup>101</sup>.

İngiltere’de kamu yönetiminin denetimi büyük ölçüde iç denetim organları tarafından yürütüldüğünden Sayıştay ağırlıklı olarak büyük projelerin performans denetimi ile, iç denetim ve iç kontrol mekanizmalarının işleyişi konularına yönelmektedir<sup>102</sup>. İngiltere’de 1983 tarihinde çıkarılan Ulusal Denetim Yasası ile Hazinesinin NAO’nun çalışmaları üzerindeki etkisi sona erdirilmiştir<sup>103</sup>.

NAO’nun yerel yönetimlerin hesaplarını denetleme yetkisi olmamakla beraber yerel yönetim hesaplarının denetimi, Hükümet gözetiminde bulunan ve bu amaçla

---

<sup>98</sup> Köse, a.g.e., s. 107.

<sup>99</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 13.

<sup>100</sup> Köse, s. 109 - 110.

<sup>101</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 14 – 15.

<sup>102</sup> Köse, s. 151.

<sup>103</sup> Köse, s. 107.

kurulmuş olan Denetim Komisyonunun görevlendirdiği denetçiler tarafından yerine getirilmektedir<sup>104</sup>.

İngiltere’de; 1983 ve 1993 yıllarında performans denetimi ile ilgili olarak yüksek denetim kurumuna açık yetki verilmiştir. NAO, performans ve program denetimlerinde fikir edinmek üzere Parlamantonun komiteleri ile yakın ilişki içinde çalışır. NAO Başkanı, olası inceleme alanlarını kapsayan yıllık program taslağını Kamu Hesapları Komitesine sunar. Çalışma programı üzerinde son karar Başkana ait olmakla beraber, Komitedeki tartışmalar bu program için bir temel oluşturur<sup>105</sup>.

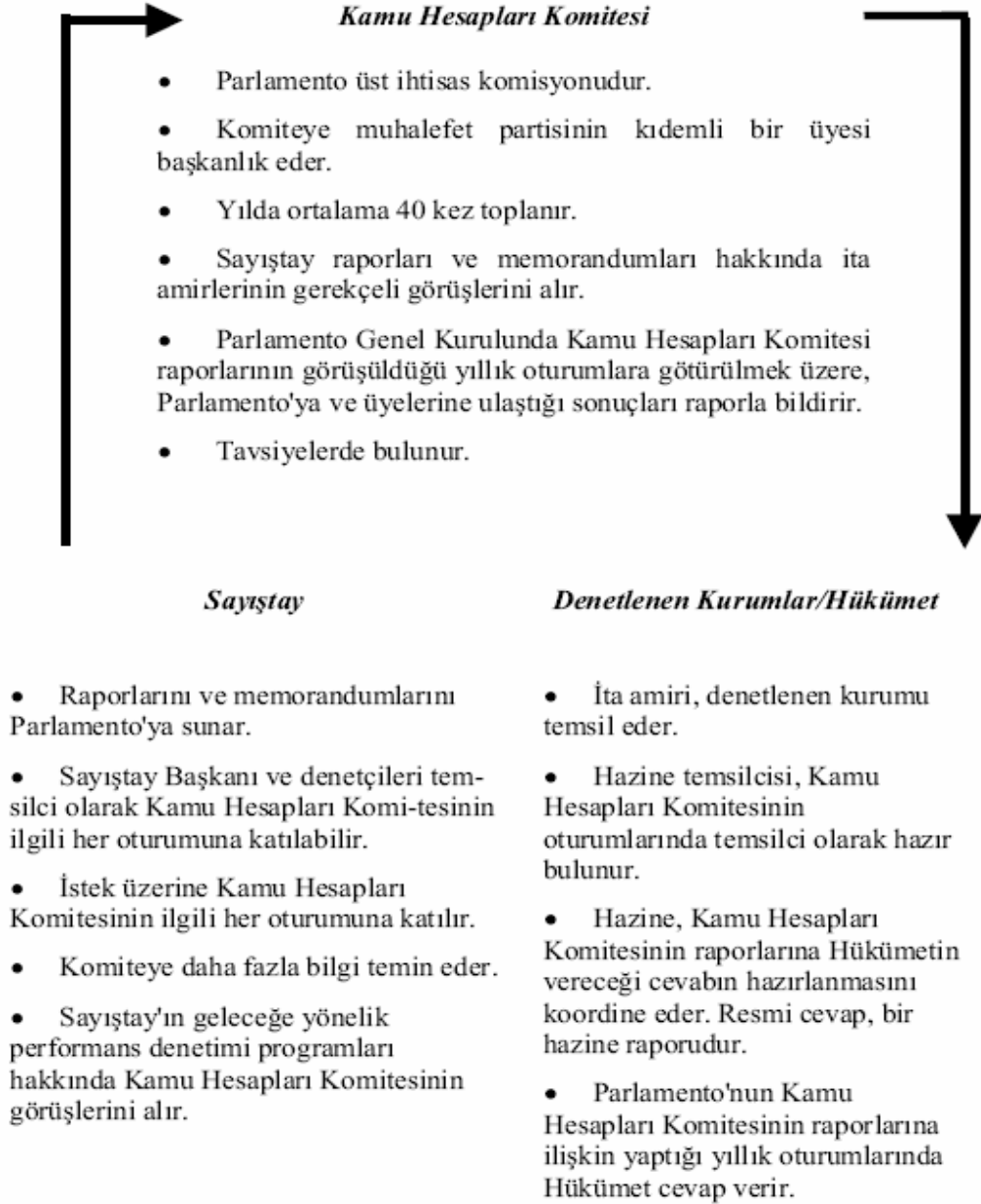
---

<sup>104</sup> Köse, s. 112.

<sup>105</sup> Köse, s. 114 - 115.

TABLO: 6

*İngiltere’de Kamu Hesapları Komitesinin Rolü*



**Kaynak:** Köse, Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, T. C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 12, Ekim 2000, s. 155.



### 6.3. Fransa

Ağırlığı her zaman çok fazla hissedilmiş olan ve bu niteliği 200 yıldan beri sürüp giden Fransız bürokrasisinde geçtiğimiz 15 yıl içinde önemli hafiflemeler olmuş, idari kültürde radikal bir değişim yaşanmaya başlamış, dikkatler ve öncelikler yalnızca kuruluşların içine ve onların patronu durumundaki güçlere (politikacıya ya da üst düzey yöneticilerine) dönük olmaktan kurtulup, yavaş yavaş yurttaşa kaymaya başlamıştır. Yurttaşın gitgide ön plana çıkarak bilgilendirilmesi ve idareyle olan ilişkilerinin kolaylaştırılmasında önemli adımlar atılmıştır<sup>106</sup>. 1789 tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesinin 15. maddesinde, toplumun, faaliyetlerinden dolayı her kamu görevlisinden hesap sorma hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir<sup>107</sup>. Bu bildirinin etkileri halen devam etmekle beraber hesap sorma hakkı bağlamında, Fransa'da merkezi yetki, görev ve sorumlulukların dağıtılmasına son yıllarda fiilen devam edilmektedir. 1988-1993 yılları arasında bu alandaki çalışmalar çağdaşlık, saydamlık ve dayanışma temalarına dayandırılmıştır<sup>108</sup>.

Fransa'da bürokrasiyi hafifletme, idareyi iyileştirip etkenleştirme ve topluma (onun beklenti ve isteklerine) daha fazla dönük kılma yolunda çalışma yapan kuruluşların başında Maliye Bakanlığı gelmektedir. Bakanlık bünyesinde bu alanda özel sorumluluk ve mali kaynak verilmiş olan bir birim bulunmaktadır. 1980'lerde Genel Müdürlük olan, ancak daha sonra bir Servis düzeyine getirilen, bununla birlikte bakanlık içinde olabilecek en üst düzeye bağlı olan bu birimden beklenen bakanlığa bağlı kuruluşlarda "halka dönüklük" (yani idarenin yurttaşlara ve işyerlerine hizmet sunarken daha saydam, daha kolay ulaşılır, daha kaliteli hizmet sağlar hale getirilmesi) kavramını yerleştirici çalışma yapmaktır. Bu girişimin en önemli boyutu, adı geçen birimin yaptırımcı olmamasıdır; yani birim, kendi başına asla girişimde bulunmamakta,

---

<sup>106</sup> Fransa (çevrimci),

[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php) , 4 Ocak 2005.

<sup>107</sup> The Court of Accounts of France, **The Court of Accounts**, 1999, Paris, s. 5.

<sup>108</sup> Nitas, Koraltay, **Fransa Yönetim Sistemi**, s. 262. (çevrimci),

<http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/fransa.pdf> , 21 Şubat 2005.

uygulamalar planlayıp bunları gerçekleştirmemektedir. Birimin işlevi yönlendirici olmaktadır<sup>109</sup>.

Fransa'da vatandaşın idareyle karşı karşıya kaldığı zaman çektiği sıkıntıların başında bilgisizlik gelmektedir.. Fransa'da uzun yıllar öncesi başlamış olan bilgilendirme ve yönlendirme girişimi bu alandaki sorunlara başarıyla yanıt vermiş durumdadır. Kısa adıyla "CIRA" diye bilinen bu kurum ("Bakanlıklararası İdari Bilgi Merkezi") Başbakanlığa bağlı olarak çalışmakta ve bünyesinde değişik alanlarda uzman ve yetkili 30 kadar görevli bulunmaktadır. Bunların vermiş oldukları bilgi, ilk ağızdan gelen güvenilir ve yetkili bilgidir. Yüz yüze temasın olmadığı ve ancak telefonla ulaşılabilen CIRA'da, vatandaş soracağı hususu karşısındaki uzmana sormakta; cevaplanması basit bir bilginin istenilmesi halinde telefon görüşmesi bir dakika kadar sürerken karmaşık sorular yönetildiği zaman görüşme 25-30 dakika sürebilmektedir. Çünkü görevli, yurttaşı tam olarak bilgilendirmek ve konuyu başından savmış duruma düşmemek istediği için, ayrıntılı sorular sorarak durumun bütün inceliklerini kavramaya çalışmakta, ya da karşı tarafın çeşitli sorularını peş peşe yanıtlamaktadır. Eğer görevli yanıt vermekte çaresiz kalırsa, o zaman ilgili idarenin neresi olduğunu ve orada kimle konuşması gerektiğini söyleyip telefon numarasını vermektedir. Bu mekanizmanın ilk olarak kurulduğu Paris'te sunulan hizmetten vatandaşların hoşnut olmasından dolayı uygulama Fransa'nın tüm büyük kentlerine yayılmıştır<sup>110</sup>.

"1970'lerde devletin ve bürokrasinin elindeki kişisel bilgilerin kötü amaçlı kullanılabilceği yolundaki endişeler nedeniyle yeni bir kurumlaşma gereksinimi ortaya çıkmış ve Danıştay bir dizi koruyucu önlem alınmasını, takiben de basın haklarının genişletilmesini önermiştir. 1978 yılında çıkarılan yasalarla kişilere; devletçe haklarında tutulan bilgilerin doğruluğunu araştırma ve bilgilere itiraz hakkı tanınmış ve devletin bu alandaki görevlerinin sınırları açıkça belirlenmiştir. Bu arada söz konusu yasaların

---

<sup>109</sup> **Reform Hareketlerini Yönlendirmek -- Fransa** (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum2.php#reform\\_hareketini\\_yonlendirmek](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum2.php#reform_hareketini_yonlendirmek)  
4 Ocak 2005.

<sup>110</sup> **Yurttaşı Bilgilendirip Yönlendirmek – Fransa** (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum5.php#yurttasi\\_bildilendirip\\_yonlendirmek](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum5.php#yurttasi_bildilendirip_yonlendirmek)  
ek , 4 Ocak 2005.

uygulanmasını gözetmek ve gerektiğinde uygulamalar konusunda hükümete tavsiyelerde bulunmak yetki ve görevine sahip iki bağımsız otorite oluşturulmuştur. ***Ulusal Veriler ve Özgürlükler Komisyonu (CNIL: Commission Nationale de l'Information et des Libertes) ve İdari Dökümanlara Erişim Komisyonu (CADA: Commission d'accès Aux Documents Administratif).***

Yasal düzenlemeler, herkesin bu haktan yararlanmasını öngörmekteyse de; gizli kamu faaliyetlerine, ulusal güvenlik ve dış politikaya, devletin egemenlik hakkına, kamusal kredilere, ulusal para politikasına, yargılama sürecine, özel yaşamın gizliliğine, kişisel duruma ve sağlığa, ticari ve endüstriyel gizli faaliyetlere, gümrük ve vergi suçları konusunda yapılan araştırmalara ve yasalarla korunan diğer gizlilik alanlarına ilişkin belgeler, bu hakkın istisnasıdır. Ayrıca, yönetim, daha önceden yayınlayarak kamuya ilan etmiş olduğu bir belgeyle ilgili olarak yeniden yönetsel belge ibraz etmek zorunda değildir. Bu istisnalar dışındaki gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren diğer dökümanlar ise artık kamu çıkarı gerekçesiyle gizlenemeyecektir.

CADA'nın asıl işlevi başvuru sahibiyle kamu yönetimi arasında arabuluculuk yaparak sorunu çözmek ve araştırmaları sonunda yönetsel birimi haksız bulmuşsa, bu birimle sorunu kamuoyuna duyurmaktır. Fransa'da kamuoyunun güçlü olması nedeniyle CADA'nın çalışmaları yönetsel birimler açısından etkin sonuçlar vermektedir<sup>111</sup>. "

IMF heyetinin yorumuna göre Fransa saydam bir ülkedir ve bir çok açıdan kamu yönetiminde iyi uygulamalar tüzüğünde yer alan standartlardan daha fazla saydamlık sağlamıştır. Özellikle verilerin yayınlanmasında kapsamı oldukça genişletmiş ve bütçenin çok yıllık hazırlandığı gözlemlenmiştir. Ancak Fransa'nın mali saydamlık konusunda bu kadar ilerlemesi IMF heyeti için yeterli olmamış ve saydamlığın daha da artırılması konusunda yeni alanlar belirlenmiştir. Bunlarsa;

- Bütçe dışı uygulama süreci oluşan mali faaliyetlere ilişkin verilerin hazırlanarak bütçe ekinde yer almasıyla tüm mali yapının tespitine olanak sağlanması;

---

<sup>111</sup> Nitas, a.g.e., s. 259.

- Harcama planlarının daha detaylı hazırlanarak, Devletin her kademesi için uyumlu stratejilerin belirlenmesinin ve önceki planlar ile mevcut önerilerin uyumlaştırılmasında daha kapsamlı bir sürecin belirlenmesinin harcama politikasında saydamlığın ve sorumluluğun daha da arttırılmasına yardımcı olacaktır<sup>112</sup>.

### **6.3.1. Cumhuriyet arabulucusu (Mediateur De La Republique)**

1973'de çıkarılan bir yasayla bağımsız statü verilerek teşkil edilen bir tür denetim kurumu; idari yargının gücü nedeniyle İskandinav ülkelerindeki etkinlik ve öneme ulaşamamıştır. Cumhuriyet Arabulucusu; vatandaş başvurularını bir parlamenter aracılığıyla kabul etmekte ve mahkemelerin görev alanına girmeyen uyuşmazlıkları çözümlmek için kamu kurumlarıyla ilişki kurabilmektedir. Düzenlediği yıllık çalışma raporlarında idari reform önerilerinde bulunabilme yetkisi de vardır<sup>113</sup>.

### **6.3.2. Fransa'da yüksek denetim**

Köklü bir yapıya sahip olan Fransız bürokrasi bağlamında Fransız Yüksek Denetimine değinmeden geçmek büyük bir hata olacaktır. Zira, Kıta Avrupası'nı büyük ölçüde devlet yapısı bakımından büyük ölçüde etkilemiş bir ülke olan Fransayı, bir çok ülke kamu yönetimlerini oluştururlarken kendilerine model olarak almışlardır. Fransa'da Yüksek denetim kurumunun ulusal yönetim içindeki bağımsızlığı çok iyi şekilde düzenlenmiş ve en üst yönetim organlarından (grand corps de l'etat) biri olarak belirlenmiştir. Bu kurum aynı zamanda Fransa'nın en eski ve prestijli kurumlarından biri olarak Fransız kamu yönetimi içinde yer almaktadır<sup>114</sup>.

Bugünkü şekliyle I. Napolyon tarafından 1807''de kurulan Cour des Comptes'in tarihsel kökeni Ortaçağa kadar uzanmaktadır. Günümüze gelecek olursak son 50 yıl süresince Fransız Sayıştay'ının görevleri önemli ölçüde artmış ve örgüt yapısı, görev ve

---

<sup>112</sup> IMF, **Report on the Observance of Standards and Codes: France**. (çevrimci), <http://www.imf.org/external/np/rosco/fra/index.htm> , 3 Aralık 2004.

<sup>113</sup> Nitas, a.g.e., s. 261.

<sup>114</sup> Köse, a.g.e., s. 107.

yetkileri 22 Haziran 1967 tarihli bir kanunla yeniden düzenlenilerek denetim alanı tüm bakanlıkları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu düzenlemeyle denetim anlayışı da değişikliğe uğramış, kamu kaynaklarının rasyonel kullanımının incelenmesi sorumluluğu da Sayıştay'a verilmiştir. 1982 tarihindeki reform yasaları çerçevesinde mali yönetim sistemine paralel olarak denetim sisteminde de köklü yenilikler yapılmış ve bu yeni dönemin en önemli özelliği olarak 1983 yılında Bölge Sayıştayları oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin yargısal denetimi ile görevli kılınan bu kuruluşların verdikleri yargısal kararların temyiz mercii ise, Sayıştay olarak belirlenmiştir<sup>115</sup>. Fransız Sayıştay'ı mahkeme türü yüksek denetim kurum olarak sınıflandırılabilir<sup>116</sup>. Dolayısıyla yargı yetkisi bulunmaktadır.

Fransız Sayıştay'ının görevi; kamu fonlarının kullanımında kamusal hesap verme sorumluluğunun güvence altına alınması ve Fransız Parlamentosu, Hükümeti ve yurttaşlarını bilgilendirmektir<sup>117</sup>. Fransız Anayasası'nda; Sayıştay'ın, bütçenin uygulanmasını denetlemek konusunda Parlamento'ya ve hükümete yardımcı olması gerektiği belirtilerek Sayıştay'ın yasama ve yürütmeye karşı sorumlu olduğunun altı çizilmiştir<sup>118</sup>. Yukarıda Fransız Sayıştay'ının yargı yetkisinin olduğunu söylemiştik. Buna göre, Sayıştay yargısında sorumluluk konusu kapsamında Fransız Sayıştay'ında kusursuz sorumluluk ilkesine göre hüküm tesis edilmektedir. Aynı zamanda Sayıştay yargılaması ile ilgili olarak temyiz başvuruları Danıştay'a yapılmaktadır<sup>119</sup>.

Fransa'da Sayıştay başkan ve/veya üyeleri yalnızca İcra Organı olan Hükümet tarafından atanmaktadır. Bunların görev süreleri ise emeklilik yaşı olarak belirlenmiştir ve bu yaş Başkan için 68 üyeler için 65'dir<sup>120</sup>. Bütün meslek mensupları (Savcı hariç) yargıç statüsüne sahiptir ve dolayısıyla görevden azledilemezler<sup>121</sup>.

---

<sup>115</sup> Köse, s. 123.

<sup>116</sup> Köse, s. 106.

<sup>117</sup> Köse, s. 123.

<sup>118</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, Kutucuk 1, s. 3.

<sup>119</sup> Köse, s. 114.

<sup>120</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 13.

<sup>121</sup> Köse, a.g.e., s. 124.

#### 6.4. Avustralya

Avustralya'da son çeyrek yüzyıla damgasını vuran reformların amacı, toplumun ihtiyaçlarına daha iyi yanıt verebilecek bir sisteme, yapıya ve işleyişe kavuşmasını sağlamaktır<sup>122</sup>. Bu bakımdan Avusturya hükümeti son yıllarda kaliteli hizmet konusunda da duyarlılık göstermeye başlamıştır. Bu anlayışın sonucu olarak birimler birer "**Hizmet Şartı**" hazırlayıp yayımlamaya başlamışlardır. Bunların hazırlanışı sırasında yurttaşın bilgisine, tepkisine ve görüşüne de başvurmuşlardır. Belgeler birimin taahhütlerini belirtirken, ayrıca yurttaşın bu standartlar sağlanmadığı zaman nereye ve ne biçimde şikayet edebileceğini de ifade etmektedir. Bu bakımdan kuruluşlar her yıl performanslarıyla ilgili bir rapor yayımlayıp kamuoyuna sunmak zorundadırlar<sup>123</sup>.

Avustralya kamu yönetimi 1970'lerin ortalarından itibaren değişimler yaşamaya başlamış ve bu değişimler 1983'den sonra İşçi Partisi'nin iktidara gelmesiyle birlikte artarak devam etmiştir. Bu değişim içinde açıklığın önemli bir yeri vardır. Bu değişimler, vatandaşların kamu yönetimi karar alma süreci ile ilgili daha fazla bilgi sahibi olabilmelerini ve bu sayede sürece daha çok müdahil olabilmelerini sağlayan değişimlerdir. Bu yöndeki çabaların ilk örnekleri: İdari Temyiz Mahkemesi'nin oluşturulması ve bilgi edinme özgürlüğü ile ilgili hakların tanınmasıdır. Son zamanlarda yaşanan örnekler arasında ise, müşteri hizmet kontratlarının yaygınlaşması, Satın Alma, Danışma ve Şikayet Kurumu'nun oluşturulması ve Genel Denetmenlik Kurumuna daha çok bağımsızlık verilmesi sayılabilir<sup>124</sup>.

Avustralya'da bir kişinin idari kararlara karşı başvurabileceği yollardan biri "**Açıklık ve Hesap Verebilirlik**" tir. İdare hukukunun açıklık ve hesap verebilirlikle ilgili hükümleri, kişilerin haklarını ve karar verme sürecinin yasallığını farklı bir şekilde koruma altına alır. Kişilerin yönetsel süreçlerle ve kendileri ile ilgili konularda bilgi ve

<sup>122</sup> Cangir, Mehmet, **Avustralya Yönetim Sistemi**, s. 402. (çevrimci), <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/avustralya.pdf> , 21 Şubat 2005.

<sup>123</sup> **Avustralya**. (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php) , 04 Ocak 2005.

<sup>124</sup> Cangir, a.g.e., s. 402 - 403.

belgelere ulaşma hakkının olması, kişilere, idareye karşı önemli haklar sağlar. Bu konudaki önemli düzenlemelerden biri olan, 1982 tarihli, **Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası** kişilerin resmi belgelere ulaşma hakkı ile ilgilidir. Benzer bir hak vatandaşlara 1983 tarihli **Arşivler Yasası** ile de tanınmıştır. Bu yasa devlet kayıtlarının depolanması ve koruma altına alınmasına ek olarak, bu kayıtlara gerekli durumlarda vatandaşların da ulaşabilmesini düzenler<sup>125</sup>.

Parlamentar, demokratik bir yapıya sahip olan Avustralya'da halktan başlayıp yürütmeye kadar ilerleyen hesap verme zincirinin ne ölçüde etkin bir biçimde işlediği, 1970'lerde Avustralya'da tartışma konusu olmuştur. Özellikle Avustralya'daki ilerleyen zamanlarda 1980 sonrası reform sürecine de temel hazırlayan, kamu görevlilerinin sorumluluklarının ve hesap verebilirliklerinin geliştirilmesi, hükümetin karar alma sürecine vatandaşların etkin katılımının sağlanması . . vb hususlar üzerinde durulmuş olan -işçi partisi döneminde hazırlamaya başlanıp 1996 yılında Liberal-Ulusal Parti iktidarına sunmak zorunda kalınan- 1976 tarihli "Coombs Raporu"nda, kamu görevlilerinin bakanlarına olduğu kadar, doğrudan toplumlara karşı da sorumlu oldukları belirtilmiştir. Bunun için kamu bürokrasisinin sosyal grup ve görüşlere daha açık hale gelerek temsili (representative bureaucracy) bir nitelik kazanması gerektiği vurgulanmış, uygulamada da vatandaşların kamu hizmetine katılım mekanizmaları çoğaltılarak, idare eylem ve işlemlere itiraz imkanları artırılmış ve vatandaşlara bilgi edinme özgürlüğü sağlanarak, bu yönde önemli mesafe kat edilmiştir. Ombudsman kurumunun da kurulmasıyla vatandaşa hiçbir ek maliyet yüklemeksizin, vatandaş ile devlet çok daha birbirine yaklaşmıştır<sup>126</sup>.

#### **6.4.1. Saydamlık ve hesap verebilirlik ile ilgili yasalar**

Avustralya'da yönetimin daha saydam ve halka hesap verebilir bir hale gelmesini sağlayan iki önemli yasa vardır: "**Bilgi Özgürlüğü Yasası ve Mahremiyet Yasası**".

---

<sup>125</sup> Cangir, s. 397.

<sup>126</sup> Cangir, s. 398.

#### **6.4.1.1. 1982 tarihli Bilgi Özgürlüğü Yasası (Freedom of Information Act):**

Yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, kamu kurumlarının en üst düzeyde hesap verebilirliklerinin de yolu açılmıştır. Bilgi Özgürlüğü Yasasına göre, kişiler muaf tutulan dokümanlar dışında her türlü dokümana gerekçe bildirmeksizin ulaşabilmektedirler. Muaf tutulan dokümanlar ise kısaca şunlardır:

- Ulusal güvenliği, savunmayı veya uluslararası ilişkileri etkileyen dokümanlar,
- Kabine Dokümanları,
- Yürütme Konseyi Dokümanları,
- Bir kurumun iç işleyişi ile ilgili müzakereler sırasında hazırlanan tavsiye veya görüş içeren dokümanlar,
- Kamu güvenliğinin korunmasını ve hukukun uygulanmasını etkileyen dokümanlar,
- Kişilerin mahremiyeti ile ilgili dokümanlar,
- Federal Devletin, mali mülkiyete ilişkin dokümanlar,
- Yasal, profesyonel imtiyazlara ilişkin dokümanlar,
- Araştırmayla ilgili belirli dokümanlar ve ulusal ekonomiyi etkileyen dokümanlar<sup>127</sup>.

**6.4.1.2. 1988 tarihli Mahremiyet Yasası (The Privacy Act):** Bu yasa ise; bir kişinin özel hayatı ile ilgili bilgileri içeren kayıtların idaresi bakımından, kamu kurumlarının tabi olduğu 11 mahremiyet ilkesini tanımlar. Bu ilkeler; kişisel kayıtların toplanması, depolanması, saklanması, düzeltilmesi ve açıklanmasıyla ilgilidir. Bu konularla ilgili herhangi bir kurumun, kendi mahremiyetini ihlal ettiğini düşünen kişi Mahremiyet Komisyonu Üyesine başvurur. Bu komisyon üyesi de şikayeti soruşturarak gereğini yapar<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Cangir, s. 399-400.

<sup>128</sup> Cangir, s. 400.



#### 6.4.2. Ombudsman

Avustralya'da Ombudsman Kurumu 1976 yılında çıkarılan *Ombudsman Yasasıyla* oluşturulmuştur. Ombudsman'ın temel yetki alanı; şikayet üzerine veya re'sen kamu kurumlarının faaliyetleriyle ilgili soruşturma yapmaktır. Ombudsman, genellikle bir şikayeti, uzlaşma yoluyla çözüme kavuşturur. Uzlaşmanın mümkün olmadığı durumlarda, konuyu bir raporla ilgili kamu kurumuna bildirir ve konunun çözüme kavuşturulmasını rica eder. 1976 tarihli Yasa, Ombudsman'ın şu durumlarda, raporu ilgili kamu kurumuna göndereceğini bildirir: faaliyetin yasaya aykırı olması; adaletsiz, zulmedici ve ayrımcı olması; kısmen veya bütünüyle yanlış bir yasaya veya olguya dayanması ve her halükarda yanlış olması. Eğer ilgili kamu kurumu, Ombudsman'ın raporu doğrultusunda gerekli düzeltmeyi yapmazsa, Ombudsman durumu bir başka raporla Başbakan'a bildirebilir. Son çare olarak Ombudsman konuyu aynı zamanda Parlamanetoya iletebilir<sup>129</sup>.

Avustralya'da yeni anlayışı yansıtan en önemli ve en son düzenleme olan *1999 tarihli Kamu Hizmeti Yasası'* ile süreçlerin etkinleştirilmesi, hesap sorma mekanizmasının ürünlere ve sonuçlara dönük olması; vatandaşların bilgi edinmesi ve/veya düzeltilmesi amacıyla çeşitli yolların öngürülmesi; bütçe sorumluluğunun adem-i merkeziyetçi bir yapıya kavuşması sağlanmıştır<sup>130</sup>.

#### 6.4.3. Avustralya'da yüksek denetim

Avustralya yüksek denetim kurumu Australian Audit Office'dir. Belirlediği vizyonu; kamu kesimi denetimi hizmetlerinde herkesin kabul edebileceği bir üstünlük sağlamaktır<sup>131</sup>. Avustralya Sayıştay'ının görevi, Yürütmenin faaliyetlerinin amaçlarıyla uyumlu olarak yürütülüp yürütülmediği ve finansmanının bu doğrultuda gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği konusunda Parlamente'ye bilgi sunmaktır. Bu nedenle Sayıştay, yönetsel sistemin unsurları arasındaki bütünlüğün sürdürülmesine yardımcı olan önemli

<sup>129</sup> Cangir, s. 400.

<sup>130</sup> Cangir, a.g.e., s. 403.

<sup>131</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, Kutucuk - 1 s. 3.

bir kurumdur. Sayıştay, hesap verme sorumluluğunun sağlanmasında ve yürütme erkinin denetlenmesinde Parlamento'ya sunduğu bağımsız denetim raporlarıyla güvence sağlar. Sayıştay'ın görev, yetki ve statüsü 1901 tarihli Denetim Yasası ve diğer yasalarla belirlenmiştir. 1979 yılında Denetim Yasası'nda yapılan değişiklikle Sayıştay'a performans denetimi yapma yetkisi tanınmış; kısa sürede performans denetimi tekniklerini geliştirmede ve uygulamada oldukça ilerlemiştir<sup>132</sup>.

1989 tarihli yasal düzenlemeyle Sayıştay Başkanı (Generel Auditor) İngiltere'de olduğu gibi Parlamento'nun bir memuru olarak değerlendirilmiş ve Sayıştay, Parlamento'nun Kamu Hesapları Komitesiyle yakın bir ilişki içinde çalışmaya başlamıştır. Ancak Sayıştay Başkanı Parlamento'nun bağımsız bir görevlisi olup, temel görevi, Avustralya kamu kurum ve kuruluşlarının mali yönetimleri ile performansları hakkında tarafsız görüş bildirmektir. Aynı zamanda federatif bir yapıya sahip olan Avustralya'da her bir federe devletin de kendilerine ait Sayıştay benzeri denetim kurumları mevcuttur. Ulusal Sayıştay'ın bu federe devlet yada bölge yönetimleri üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktadır<sup>133</sup>.

Avustralya Sayıştay'ında başkan ve/veya üyeler yalnızca icra organı olan Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır. Başkan ve/veya üyelerin görev süreleri, tekrar aynı göreve atanmamak şartıyla sabit bir süre olarak belirlenmiştir ve bu süre de 10 yıldır. Sayıştay başkan ve/veya üyelerin görevden alınma yetkisini Parlamento ve devlet başkanı beraber kullanmaktadır<sup>134</sup>.

Sayıştay bütçesinin onaylanması Parlamento'ya bırakılmış olmakla birlikte, icra organı da bütçenin hazırlanması aşamasında bir şekilde müdahale etme yetkisine sahiptir<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Köse, a.g.e., s. 198.

<sup>133</sup> Köse, a.g.e., s. 199.

<sup>134</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 13 – 14.

<sup>135</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 15.

## 6.5. Yeni Zelanda

Uluslararası ölçütler çerçevesinde mali saydamlığı sağlamaya yönelik ülke örneklerinden en önemlisi Yeni Zelanda'dır. Bu ülkede, kamu mali reformlarını yürütülürken devletin faaliyetlerine ilişkin olarak bütçeleme, yönetim ve muhasebe alanında değişiklikler gerçekleştirilmiştir<sup>136</sup>.

### 6.5.1. Kamu mali sisteminde değişimleri yerine getirirken başvurulan temel yasal düzenlemeler

Y. Zelanda'da son 20 yıl içerisinde, vatandaş-idari sistem ilişkisini ilgilendiren ve idari sistemi çok daha saydam, hesap verebilir ve vatandaşın beklentilerine açık hale getiren çok önemli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Buna göre, Yeni Zelanda'da kamu mali sistemindeki değişimler yerine getirilirken başvurulan temel yasalar şu şekilde sıralanabilir:

#### 6.5.1.1.- 1982 Tarihli Resmi Bilgi Edinme ve 1993 Tarihli Gizliliğin Korunması Yasaları<sup>137</sup>

Bu yasalar; vatandaşları kendileriyle ve devletin işleyişi ile ilgili bilgilere ulaşma hakkı sağlanmıştır. Özellikle Resmi Bilgi Edinme Yasası'nın kamu hizmetinin işleyişine önemli etkileri olmuştur. Bu yasanın amacı. Y. Zelanda halkının, yönetim sürecine katılımını sağlamaktır. Yasanın dayandığı temel felsefe ise, iyi ve doğru bilgilendirilmiş insanların daha iyi karar verebileceğine olan inançtır. Resmi Bilgi Edinme Yasası ile elde edilmek istenen amaçlar şöyle özetlenebilir:

- Politika belirleme ve yönetime katılma süreçlerine daha etkin katılım sağlamak için, Yeni Zelanda'da vatandaşların resmi bilgi edinme imkanlarının artırılması,

<sup>136</sup> Cura, a.g.m., s. 7.

<sup>137</sup> Cangir, Mehmet, **Yeni Zelanda Kamu Yönetimi**, s. 435. (çevrimci), <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kita0/21yy/YZelende.pdf> , 21 Şubat 2005.

- Her kişinin, kendisiyle ilgili resmi bilgiye ulaşmasının sağlanması ve özel hayatın kamu çıkarının gerektirdiği ölçüde korunabilmesi.

Resmi bilgi edinme talebi reddedilen kişi, kararın yeniden değerlendirilmesi için, Ombudsman Bürosuna başvurabilir. Bilgi açıklanmamasının başlıca gerekçeleri, anayasal gelenekler ve devlet işlerinin daha etkin görülebilmesinin sağlanmasıdır. Başlıca nedenler şöyle özetlenebilir:

- Eğer açıklanacak bilgi; devletin uluslararası ilişkilerini, savunmasını, güvenliğini zedeleyecekse;
- Hukukun üstünlüğü ile ilgili bir önyargı oluşturacaksa;
- Hükümetin ekonomi ve maliye politikası ile ilgili olarak ülke yönetimine zarar verecekse, vatandaşların resmi bilgi talepleri reddedilir.

#### **6.5.1.2.- 1990 Tarihli Yeni Zelanda Haklar Bildirgesi Yasası<sup>138</sup>**

Bu yasa, Y. Zelandalıların sivil ve siyasal haklarını güvence altına alır. Bu yasa, bazı önemli hak ve özgürlükler korur: Kişilerin yasama ve güvenlik hakkı, demokratik ve sivil haklar, azınlık hakları, tutuklama ve gözlem altında tutulma ile ilgili haklar ve yargılanma hakkı.

Bu yasa diğer yasaları geçersiz kılan veya onların üstünde bir yasa olmakla beraber, yalnızca bu yasadaki sayılan hakların korunmasını sağlar. Mahkemeler, diğer yasaları mümkün olduğu ölçüde Haklar Bildirgesine uyumlu olacak şekilde yorumlamalıdır. Bunu da ötesinde, bütün yasa tasarıları parlamentoya sevk edilmeden önce Haklar Bildirgesine uyumluluğu bakımından değerlendirilmelidir. Yasa tasarısının Haklar Bildirgesine uymadığı görüldüğü zaman, Başsavcı durumu Parlamenta bildirir. Bu durum, Parlamenta Haklar Bildirgesiyle uyumlu olmayan

---

<sup>138</sup> Cangir, a.g.e., s. 436.

yasanın geçmesini önlemeyecek olmasına rağmen, bu tür konuların tam olarak tartışılmasını garanti altına alır.

#### **6.5.1.3.- 1993 Tarihli İnsan Hakları Yasası<sup>139</sup>**

Bu yasa, tüm insanlara eşit fırsatlar sunmayı ve adaletsiz muameleleri önlemeyi hedeflemektedir. İnsan Hakları Yasası; cinsiyet, medeni hal, dinsel ve etnik inanış, renk, ırk, etnik veya ulusal köken, maluliyet, yaş, siyasal görüş, iş ve aile statüsü gibi nedenlere dayanan her türlü ayrımcılığı reddeder. Belirtilen nedenlere dayalı olan ayrımcılık kamusal hayatın; istihdam, eğitim, kamusal alanlara giriş, mal ve hizmetlerin dağıtımı, konut ve barınma gibi hiçbir alanında görünürlük kazanamaz. Ayrımcılığa maruz kaldığını düşünen insanlar, İnsan Hakları Komisyonu'na şikayette bulunabilirler.

#### **6.5.1.4.- Mali Sorumluluk Yasası (State Sector Act)**

1994 tarihli Mali Sorumluluk Yasası; mali sistemin yasal çerçevesini oluşturmaktadır. Bu yasada; çok yıllık bütçeleme ve bütçenin toplam etkisinin ortaya konulmasını ve mali bilgilere ait projeksiyonların meclis kamuoyunda incelenmesi ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır<sup>140</sup>. Aynı zamanda bu yasa, hükümetin amaçları konusunda saydam olmasını ve bu amaçlarda değişiklik yaptığı zaman bunu açıklamasını; maliye politikası hakkında bilgiye dayalı bir tartışmanın gerçekleşebilmesi için kapsamlı mali bilgi verilmesini; hükümetin gelecek 12 ay içinde, mali yönetim ile ilgili niyetlerini açıkça beyan etmesini; kamu kaynaklarının kullanılmasında, sorumluluk zincirinin oluşturulmasını ve kamu kuruluşlarının ve Kraliyet Kurumlarının mali kaynakları verimli ve etkili kullanabilmelerini teşvik etmek için, mali yönetim güdüleme araçlarının oluşturulmasını gerektirmektedir<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Cangir, a.g.e.

<sup>140</sup> Cura, a.g.m., s. 7.

<sup>141</sup> Cangir, a.g.e., 431.

### 6.5.1.5.- Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası

Yeni Zelanda aynı zamanda bilgi özgürlüğüne ilişkin olarak geniş ve gelişime açık bir bakış açısına sahiptir. 1997 yılında kabul ettikleri Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası, kamuyu vatandaşların talep ettiği bilgiyi vermekle yükümlendirmiştir. Yeni Zelanda'nın bu yasası konuyla ilgili dünyadaki en iyi yasalardan biri olarak sayılabilir<sup>142</sup>.

Yeni Zelanda'da yukarıda açıklananların dışında dört temel yasal düzenlemeye de gidilmiştir. Bunlar:

- Kamu Finansman Yasası (Public Finance Act),
- Devlet Sektörü Yasası (State Sector Act),
- Resmi Bilgiler Yasası (The Official Information Act)
- Merkez Bankası Yasası (Reserve Bank Act) 'dır<sup>143</sup>.

Temel amaçları; hükümetin stratejilerini eyleme dönüştürmesinde yardımcı olmak, etkili, verimli ve vatandaşların ihtiyaçlarına yanıt veren bir kamu mali yönetimi oluşturmak ve bilgiye dayalı karar verme ve kamuda hesap verilebilirlik kavramlarını geliştirmek olan Y. Zelanda kamu mali yönetimi, mali saydamlık açısından dünya uygulamalarının önünde gelmektedir<sup>144</sup>. Y. Zelanda'da, her bir devlet kurumunun açık ve saydam hedeflere sahip olması, hesap verilebilirlik, kamu yönetim reformunun temel ilkelerinden biridir<sup>145</sup>.

Y. Zelanda kamu yönetiminde idari denetim, son 20 yıla damgasını vurmuş olan kamu yönetimi reformunun da etkisiyle daha çok "hesap verilebilirlik" kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu ülkede kamu yönetimi denetimi, üç değişik şekilde gerçekleştirilebilir:

---

<sup>142</sup> Thurston, a.g.e.

<sup>143</sup> Cura, a.g.m., s. 7.

<sup>144</sup> Cangir, a.g.e., s. 430.

<sup>145</sup> Cangir, a.g.e., s. 439.

- İdarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetime tabi olması,
- Etkili hesap verme mekanizmaları,
- Halkın yönetime katılması ve yönetimin eylem ve işlemlerini göz altında tutması;

bunun gerçekleşebilmesi için bir takım yasal tedbirler de alınmıştır. Örneğin; kamu kurumları bazı kararları alırken halka danışmak zorundadır. Bu zorunluluk, karar alma sürecinde yerine getirilmezse alınan kararlar mahkemelerce iptal edilir<sup>146</sup>.

### **6.5.2. Ombudsman (kamu denetçisi)**

Y. Zelanda'da ilk kez 1962 yılında, Parlamento Komisyonu Yasası aracılığı ile oluşturulmuş olan Ombudsman, dünyada kurulmuş 4. Ombudsmandır. Bağımsız değerlendirme yaparak günün hükümetine değil, parlamentoya karşı sorumlu olan Ombudsmanın temel görevi ise; Y. Zelanda'nın merkezi, bölgesel ve yerel yönetimlerine karşı yapılan şikayetleri incelemektir. 1982'de çıkan Resmi Bilgi Edinme Yasası'na göre, bakanlıklar ve merkezi hükümetin elindeki bilgilere vatandaşların ulaşmasından dolayı çıkan sorunlarla ilgili olarak da Ombudsman'a görev verilmiştir. 1987 tarihinde çıkan, Yerel Yönetim Resmi Bilgi Edinme ve Toplantılar Yasası'na göre de yerel yönetimlerle ilgili vatandaşların bilgi edinme konusunda Ombudsman'ın görevleri vardır. 2000 tarihli Koruma Altına Alınan İşaatlar Yasası ise Ombudsman'ın, işaatla bulunmayı isteyen bir çalışana tavsiyede bulunmasını zorunlu kılmıştır<sup>147</sup>.

### **6.5.3. Yeni Zelanda'da yüksek denetim**

Yeni Zelanda yüksek denetim kurumu "The Audit Office"dir. Yeni Zelanda'nın parlamenter hükümet sisteminin mali bütünlüğünü ve doğruluğunu sürdüren bir güvence olmak, Sayıştay'ın varlık nedenidir. Görevi ise; hükümet araçlarının etkinlik, verimlilik ve yönetsel yükümlülüğünü güçlendirmede Parlamento'ya yardımcı olmaktır.

---

<sup>146</sup> Cangir, a.g.e., s. 433.

<sup>147</sup> Cangir, a.g.e., s. 436.

Bu görevi de, kamu birimlerinin Parlamento'nun niyet ve istekleri ile tutarlı bir biçimde çalışıp çalışmadıklarına ve performanslarının yönetsel yükümlülüğünü taşıyıp taşıyamadıklarına dair raporlar hazırlamak suretiyle yerine getirir<sup>148</sup>. Buradan da anlaşılmaktadır ki; Yeni Zelanda Sayıştayı parlamenter hükümet sisteminin sürdürülmesinin bir güvencesidir.

Sayıştay başkan ve/veya üyelerin atanmasında hem Parlamento hem de İcra Organı söz sahibidir. Bunların görev süreleri ise emeklilik yaşı olarak belirlenmiş ve bu da diğer kamu görevlilerinin emeklilik yaşı olarak tespit edilmiştir. Başkan ve/veya üyelerin görevden alınması yetkisini, Parlamento ve devlet başkanı ortaklaşa kullanmaktadır<sup>149</sup>.

## 6.6. İsveç

Bilgiye ulaşmaya ilişkin en eski hukuki düzenleme, İsveç'te 1766 yılında yürürlüğe giren "Basın Özgürlüğü Yasası" dır. Bu yasa, resmi belgelere ulaşma ve bütün vatandaşların idari konulara ilişkin tam olarak bilgilendirilmesini güvence altına almıştır. 'Uluslararası Açıklık, Yolsuzluğun Yaygınlığı Endeksinin, İsveç'i, Yeni Zelanda ile birlikte dünyada en az yolsuzluğun görüldüğü ülkeler arasında saymasında, İsveç'in bilgi edinme özgürlüğüne dair geçmişinin büyük bir etkisi vardır. İsveç'in geliştirdiği yaklaşımda, bilgi edinme özgürlüğü kavramının gazetecilerin ve vatandaşların, hükümet kuruluşlarının elinde bulunan bir belge/bilgiyi resmi bir başvuru olmaksızın görmelerine izin veren bir gelenek söz konusudur. İsveç'te bilgiye erişim hakkı öyle güvence altına alınmıştır ki, kamu otoritelerinin resmi belgelere ulaşılmasının engellenmesine ilişkin kararlarına karşı genel idare mahkemelerine başvurulabilmektedir<sup>150</sup>.

17 Ocak 2002 tarihinde İsveç Hükümeti hazırladığı "Yeni Yüzyılda Demokrasi" adı verilen bir yasayı uygulamaya geçirmiş; bu yasa ile öngörülen programın amacı,

<sup>148</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, Kutucuk - 1 s. 3.

<sup>149</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 13 – 14.

<sup>150</sup> Thurston, a.g.e.



İsveç demokrasisini kökleştirmiştir. Bu hükümetin 1998 yılında ortaya koyduğu demokrasinin bütüncül geliştirilmesi stratejisinin önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur. Söz konusu stratejinin temel amaçları şunlardı<sup>151</sup>;

- Temsili demokrasiye güvence oluşturmak;
- Genel seçimler arası dönemde yönetişimde vatandaş katılımını güçlendirmek;
- Vatandaşlarının büyük bir kesiminin politik pozisyonlara güven duymalarının sağlanması ve bu güvenin yaşamları boyunca artırılması;
- Mevcut düzeyden daha fazla olacak şekilde vatandaşların politik süreci etkileme imkanlarının artırılması;
- Vatandaşların politik süreci etkileme kapasitesinin bugün olduğundan daha eşit hale getirilmesi için gençlerin, işsizlerin ve yabancıların politik süreçte rol almalarının sağlanması.

Hükümet stratejisini gerçekleştirmek ve bunu kamu yönetimine aksettirmek içinse "Demokrasinin Hizmetinde Kamu Yönetimi" adı verilen bir uygulama programı hazırlanmıştır. Bu programın temel değerleri ve şartları olarak şunlar belirlenmiştir<sup>152</sup>:

- Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü ve Etkinlik,
- Vatandaş odaklılık,
- Saydam kamu yönetimi
- İletişim teknolojisinin kullanıcısı olan devlet.

---

<sup>151</sup> Toker, Cem, **İsveç Yönetim Sistemi**, s. 330. (çevrimci),  
<http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/isvec.pdf> , 21 Şubat 2005.

<sup>152</sup> Toker, a.g.e., s. 330-331.

1993 yılında Viyana'da yapılan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Dünya Konferansında, ulusal eylem planlarının hazırlanıp uygulanması öngörölmüş ve 1995-2004 arasını "İnsan Hakları Eğitimi 10 yılı " ilan edilmiştir. Buradan hareketle İsveç hükümeti de bir ulusal eylem planı hazırlamış ve uygulamaya koymuştur. Bu eylem planına göre; 2002-2004 yılları arasında İsveç'te medeni, politik, ekonomik, sosyal ve kültürel insan haklarının geliştirilmesi hedeflenmektedir. Bu hedefler arasında bilgilendirme stratejisi önemli bir temel oluşturmuştur<sup>153</sup>.

### **İsveç'te yüksek denetim**

İsveç'te yüksek denetim ikili bir yapıya sahiptir. Yani yüksek denetim Ulusal Denetim Ofisi (Sayıştay) ve Parlamento Denetçileri tarafından yapılmaktadır. Devlet faaliyetlerini Parlamento adına denetlemekle görevli olan ve 12 kişiden oluşan Parlamento Denetçileri Parlamento üyeleridir. Parlamento Denetçileri, tüm hükümet faaliyetlerini ve devletin kararlarında etki sahibi olduğu şirketleri denetleme hakkına sahiptir; denetleme konularını seçmekte serbesttir. Denetim sonuçları üzerine hazırlanan raporlar, Parlamento'ya yazılı teklifler şeklinde olmaktadır. Daha sonra bu raporlar ilgili Parlamento komiteleri tarafından incelenmektedir. Ulusal Denetim Ofisi ise, devletin denetleme kurumu olup tüm devlet kurumları ve bunların faaliyetleri konusunda bağımsız denetim yapmakla görevlidir. Hükümete sunulan denetim raporu, hem cari faaliyetleri hem de kurumların yıllık raporlarının içerdiği konuları kapsamaktadır. Ofis hangi denetimleri gerçekleştireceğine kendisi karar verir<sup>154</sup>. Ulusal Denetim Ofisi, parlamentoya karşı sorumlu olarak çalışmak yerine, Maliye Bakanlığı'nın altında merkezi hükümete bağılı olarak çalışmaktadır. Gerek denetim konularının seçiminde gerekse raporlama konusunda tam bir bağımsızlığa sahiptir<sup>155</sup>.

Sayıştay başkan ve/veya üyeleri yalnızca icra organı tarafından atanmaktadır. Görev süreleri ise, tekrar aynı göreve atanmamak şartıyla 6 yıldır. Başkan ve/veya

---

<sup>153</sup> Toker, a.g.e., s. 331.

<sup>154</sup> Köse, a.g.e., s. 163.

<sup>155</sup> Köse, a.g.e., s. 164.

üyeler parlamento tarafından görevden alınır<sup>156</sup>. Sayıştay bütçesinin onaylanması parlamentoya bırakılmış olmakla beraber, icra organının da bütçenin hazırlanması aşamasında bir şekilde müdahale etme yetkisi vardır<sup>157</sup>.

## 6.7. İtalya

Dünyada esen reform rüzgarlarından etkilenmiş olan İtalya'da 1990'lı yıllar, genel olarak yönetim anlayışının önemli değişimlere uğradığı, özel olarak da yönetimin vatandaşa hesap verebilirliği ve saydamlık ile ilgili olarak ciddi adımların atıldığı bir dönem olmuştur. Bunu takiben 1993-1994 yıllarında reform stratejisi kapsamlı bir şekilde tanımlanmış, 1996-1997 yıllarında ise bu strateji daha da geliştirilerek uygulaması güçlendirilmiştir. Stratejinin temel ilkeleri, devletin etkinlik ve hesap verebilirliği ile vatandaş katılımının geliştirilmesi olarak belirlenmiştir<sup>158</sup>.

İtalya'da İdarenin yeniden yapılanması ve vatandaşın kamu yönetimine daha aktif katılımını sağlamak üzere şu gelişmeler olmuştur<sup>159</sup>:

- 1990 tarihli yerel yönetim reformunun bir parçası olmak üzere yerel yönetim ombudsmanı (difensore civico) ihdas edilmiştir. Ulusal düzeyde bulunmama ile beraber bölgesel yönetimlerde öteden beri mevcut olan ombudsman uygulamasının yerel yönetim düzeyinde de kurulması ile bu yönetimlerin keyfi ve adaletsiz uygulamalarına karşı vatandaşın korunma mekanizması güçlendirilmiştir.

- Açıklık ve saydamlığı artırmak üzere, kamu kurumlarının yazışmalarının sıradan vatandaş tarafından daha anlaşılır olmasını sağlayacak bir düzenleme (Coridce di Stile) hazırlanarak 1993'de yürürlüğe konmuştur. Bu amaçla kamu görevlileri için bir de elkitabı (Manuale di Dtile) çıkarılmıştır.

---

<sup>156</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 13.

<sup>157</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 15.

<sup>158</sup> Türker, Muammer; **İtalya Yönetim Sistemi**, s. 504. (çevrimci), <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/italya.pdf> , 21 Şubat 2005.

<sup>159</sup> Türker, a.g.e., s. 504-505.

- 1990 yılında çıkarılan, 1993 ve 1997 yıllarında yeniden ele alınıp değiştirilen İdari Usul Yasası, kamu kurumlarının vatandaş bilgilendirmesine yönelik kapsamlı düzenlemeler getirmiştir.

- Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uyulacak esasları ihtiva eden Kamu Hizmetleri Şartı (Carta dei Sevvizi Pubblici), 1994 yılında yürürlüğe konmuştur. Kamu hizmetleri şartının temel amacı, hizmetlerin yerine getirilmesinde eşitlik, tarafsızlık, süreklilik, katılım, tercih hakkı verme, etkinlik ve verimlilik prensiplerine bağlı kalınmasını sağlamaktır. Geçmişte vatandaşın hakkının idare hukuku çerçevesinde korunduğu varsayılırken, artık vatandaş yönetimin bir unsuru ya da katılımcısı olarak aktif konuma getirilmiştir.

### **İtalya’da yüksek denetim**

İtalyan Sayıştay (Corte de Conti), bir yüksek denetim organı olarak, İtalya Krallığı’nın ilanından (1861) sonra, 1862 yılında kurulmuş ve Krallığın birleşmesinden önceki çok sayıdaki Sayıştay’ın yerini almıştır. Bugünkü Sayıştay’ın kuruluşu ise, İtalya’da birliğin sağlanmasından hemen sonra gerçekleştirilmiştir. İlk kuruluşundan itibaren yargı ve denetim işlevleri ile görevli kılınan Sayıştay’ın bu yapısı değiştirilmeden muhafaza edilmiştir. Ancak 1948 Anayasası ile, diğer kamu kurumları ve Yürütme karşısındaki konumunda önemli değişiklikler yapılmıştır. 1958’de Sayıştay’ın iç işleyişi ve yetkileri konusunda yeni düzenlemeler yapılmıştır. 1981’de yapılan bir değişiklikle sayıları 8000’i bulan yerel yönetimlerin denetimi de Sayıştay’a verilmiştir. 1994’deki değişikliklerle de özellikle Sayıştay’ın harcamadan önce denetim alanı daraltılarak, ağırlık noktası harcamadan sonra yapılan denetime kaydırılmıştır. Bu düzenlemelerle aynı zamanda performans denetiminin geliştirilmesine de olanak sağlanmıştır<sup>160</sup>.

İtalyan Sayıştay’ının görevleri İtalyan Anayasasında açıkça belirlenmiştir. Anayasaya göre Sayıştay, idarelerce yapılan sözleşmelerin yasalara uygunluğu

---

<sup>160</sup> Köse, a.g.e., s. 143.

konusunda ön denetim, Devlet bütçesinin uygulanması konusunda da sonradan denetim yapmaktadır. Devlet tarafından finanse edilen kuruluşların yönetsel denetimine katılmak da Sayıştay'ın Anayasal görevlerindedir. Anayasa aynı zamanda Sayıştay'ın devlet maliyesinin yönetimine ilişkin olarak Parlamento'ya rapor sunmasını da öngörmektedir. Bu raporlarla Sayıştay, denetim sırasında elde ettiği bulguları Parlamento'ya aktarır. Yine Anayasa'ya göre Sayıştay'ın yasalarla belirlenen konularda, kamu hesapları alanında yargısal görevleri de vardır. Sayıştay'ın bu yargısal görevleri, denetim işlevini tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Yapılan bir yasal düzenlemeyle, kamu muhasebesi başta olmak üzere, görev sahası ile ilgili yasa tasarıları hakkında Yasama Organı'na danışmanlık yapma görevi de verilmiştir<sup>161</sup>.

Sayıştay başkan ve/veya üyeleri yalnızca İcra Organı olan Hükümet tarafından atanmaktadır. Bunların görev süreleri de bir çok Avrupa ülkesinde olduğu gibi emeklilik yaşı olarak belirlenmiş ve 70 yaştır<sup>162</sup>. Sayıştay bütçesinin onaylanması Parlamentoya bırakılmış olmakla beraber, yürütmenin (veya İcra Organı olan Hükümetin) de bütçenin hazırlanması aşamasında bir şekilde müdahale etme yetkisi bulunmaktadır<sup>163</sup>.

## 6.8. Portekiz

1974'te "Karanfiller Devrimi" diye bilinen kansız bir ihtilal ile eski rejimi yıkılan Portekiz'de 5-10 yıl kadar çalkantılar yaşandıktan sonra istikrar sağlanmıştır. Demokratik, saydam, yurttaşla mutlak öncelik tanıyan değerleri getiren devrim neticesinde 26 yılda işbaşına gelen bütün hükümetlerin üzerinde aynen anlaştığı bir **"kamu yönetimi reformu hareketi"** doğdu. Bu bilinçli ve kararlı hareketin ilke ve hedefleri arasında idareyi saydam kılmak; çağdaşlaşmayı hızlandıracak yeni idari yöntemler ve kavramlar geliştirmek, yer alıyordu<sup>164</sup>. Başlatılan reform çalışmalarında

---

<sup>161</sup> Köse, a.g.e., s. 143 – 144.

<sup>162</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 13.

<sup>163</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 15.

<sup>164</sup> **Portekiz**, (çevrimci),

[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php) , 04 Ocak 2005.

yurttaş mihenk taşı olmuştur. Burada amaç; yurttaşın bilgi ile donatılması; ancak boyun eğilmesi gereken bir otorite olarak görülen devleti, kendine hizmet için var olan bir sistem olarak görmesinin sağlanması; vatandaşın haklarına sahip çıkması, idarenin kural dışı davranışlarına direnebilmesi ve idarenin üzerinde baskı kurabilmesidir.

Portekiz yönetimi bu düşüncelerle bir proje başlatmış ve 5-6 yıl süren bir yatırımla bu projeyi gerçekleştirmiştir. Proje, "Yurttaş İçin Bilgi" anlamına gelen ve kısaltılmış hali INFOCID olan elektronik bir veri tabanı uygulamasıdır. Sistemin işleyişi şöyledir: Kentlerde ana caddelerdeki bazı yapıların duvarlarına yerleştirilmiş bilgisayar ekranlarda değişik idari konular sergilenmektedir ve ekranın bağlı olduğu bilgisayarda devletin yürüttüğü bütün idari işlemler hakkında bilgiler yer almaktadır. Resmi bir belge edinmesi ya da bir işlemi gerçekleştirmesi gereken yurttaş, bu veri tabanından istediği bilgi ve belgeye erişebilmektedir. İdari birimlerin adreslerini, telefonlarını, elektronik adreslerini, internet sitelerini veren bir bölümün de olduğu sistem vergi, iş arama, turizm, kültür, konut, sosyal sigorta, sağlık, çevre, tüketiciyi koruma, adalet sistemi, ekonomi başta olmak üzere sayısız alanı kapsamaktadır. Sistemde yer alan bilgilerin hepsi de geçerli, güvenilir ve sürekli güncelleştirilmiş durumdadır. Büyük bir başarı kazanan sistem Avrupa çapında büyük çapta yankılar uyandırmış ve birçok ülke de bu sistemi inceleyerek kullanmıştır<sup>165</sup>.

Portekiz parlamentosunun 1997'de onayladığı bir yasa ile yurttaşlar idarenin aldığı bazı kararların kimlere ne gibi menfaat sağladığını öğrenme olanağına kavuşmuş; bu sayede bu anlamdaki bilgileri içeren bir veri tabanı internet aracılığıyla genel kullanıma açılmış; yurttaşlar, basın mensupları, ya da sivil toplum kuruluşlarının yöneticileri istedikleri an bu bilgilere ulaşma olanağına sahip olmuşlardır. Günümüzde, bu sistemin kamu yönetimine gerçek bir saydamlık getireceğine ve yöneticilerin ya da

---

<sup>165</sup> **Bilgi Parmakların Ucunda – Portekiz** (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum5.php#yurttasi\\_bilgilendirip\\_yonlendir\\_mek](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum5.php#yurttasi_bilgilendirip_yonlendir_mek), 4 Ocak 2005.

politikacıların keyfi menfaat dağıtmasını önemli ölçüde denetim altına alacağına inanılmaktadır<sup>166</sup>.

### **Portekiz’de yüksek denetim**

Portekiz yüksek denetim kurumu olan Tribunal, tıpkı İtalya’da olduğu gibi mahkeme türü bir yüksek denetim kurumudur. Yani yargı yetkisi bulunmaktadır. Portekiz Sayıştayı’nın 1989 yılında eski mevzuatın günün koşullarına uyarlanması ile görev ve yetkilerinde önemli değişiklikler gerçekleşmiştir<sup>167</sup>. Sayıştay, yasama organından gelen talepleri karşılamakla yükümlüdür<sup>168</sup>. Sayıştay’ın denetim alanı yaklaşık olarak 6000 kurumdan oluşmakta ise de, özellikle bütçe büyüklükleri dikkate alınarak, bunların 2000 kadarı düzenli olarak denetlenebilmektedir<sup>169</sup>. Sayıştay’ın yerel yönetimlerle olan ilişkileri ve bunlara yönelik denetimleri dikkate alındığında ise; yalnızca belediye birlikleri ve federasyonlarının hesaplarını denetleyebildiğini görmekteyiz<sup>170</sup>.

Yüksek derecelere sahip olmaları veya üst yönetim kadrolarında önemli deneyimler edinmiş olmaları gereken Sayıştay üyelerine yargıç statüsü verilmektedir<sup>171</sup>. Başkan ve üyelerin atanmaları yürütme tarafından yapılmaktadır. Bunların görevden alınmalarında ise Devlet Başkanı yetkilidir<sup>172</sup>. Sayıştay’ın bütçesinin onaylanması Parlamentoya bırakılmış olmakla beraber, hükümetin de bütçenin hazırlanması aşamasında bir şekilde müdahale etme yetkisi vardır<sup>173</sup>.

---

<sup>166</sup> **Kim Neden Yararlanıyor? Portekiz** (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum4.php#parlamentoda\\_saydamlik](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum4.php#parlamentoda_saydamlik), 4 Ocak 2005.

<sup>167</sup> Köse, s. 106.

<sup>168</sup> Köse, s. 115.

<sup>169</sup> Köse, s. 111.

<sup>170</sup> Köse, s. 112.

<sup>171</sup> Köse, s. 108.

<sup>172</sup> Köse, s. 110.

<sup>173</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 15.

## 6.9 Diğer Çeşitli Ülkelerde Saydamlık ve Yüksek Denetim

### 6.9.1. Belçika

Belçika'da son yıllarda çıkarılan siyasi parti ve adayların seçim kampanyalarının kontrolüne ilişkin dört yasa saydamlık açısından önemlidir. Bu düzenlemelerin ilki olan 04.07.1989 tarihli yasa; federal meclis seçimlerinde yapılan harcamaların, 10.04.1994 tarihli ikinci yasa ise adayların seçim giderlerinin kaynaklarının kontrolüne ilişkindir. 19.05.1994 ve 07.07.1994 tarihli diğer iki yasa ise, toplum, bölge, il ve belediye meclisleri seçimleri için benzer düzenlemeler getirmektedir.

Belçika'da ombudsmana benzer Federal Arabuluculuk kurumu mevcuttur. Bu arabulucular; Federal kurumlarla kişiler arasındaki anlaşmazlıkları çözümlmek, kurumlarının işleyişlerinde görülen sorunların çözümlenmesinde yardımcı olmak ve gerektiğinde bu kurumlarda inceleme ve araştırma yapmak gibi görevlere sahiptir<sup>174</sup>.

### Belçika'da yüksek denetim

Belçika yüksek denetim kurumu, mahkeme türünde olduğundan yargı yetkisine sahiptir<sup>175</sup>. Saymanlar (Kamu Muhasebecileri) harcamaların tertibine uygunluğunu inceler; yasal düzenlemeler açısından kontrol eder ve ödemeye izin verirler; yıllık hesapları, destekleyici belgelerle birlikte Sayıştay'a sunarlar; Sayıştay da bu hesapları denetleyerek hesapların düzgünlüğü konusunda bir yargıya varır<sup>176</sup>. Belçika Sayıştay aynı zamanda performans denetimi de yapar; ancak performans denetimi Belçika'da henüz yenidir<sup>177</sup>. Sayıştay bütçe sürecinde Parlamente'ya belirgin bir şekilde destek sağlar ve Sayıştay'ın bütçe tasarısını çeşitli açılardan inceleme yetkisi vardır<sup>178</sup>. Başkan

---

<sup>174</sup> Nitas, Koraltay, **Belçika Yönetim Sistemi**, s. 194. (çevrimci), <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/belcika.pdf> , 21 Şubat 2005.

<sup>175</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 5.

<sup>176</sup> Köse, a.g.e., s. 113.

<sup>177</sup> Köse, s. 114.

<sup>178</sup> Köse, s. 116.



ve üyeleri yalnızca yasama organı tarafından atanır ve görev süreleri 6 yıldır<sup>179</sup>; yalnızca Parlamento (Temsilciler Meclisi) görevden alabilir<sup>180</sup>.

### 6.9.2. Danimarka

Danimarka'da reform hareketi "Çağdaşlaşma Programı" adı altında 1983'de başladı ve bu program uzun yıllar reform girişimlerine ışık tutmuştur. Ancak 1995'de yeniden tanımlanması gerekmiştir. Maliye Bakanlığı, 6 ayda bir bütün ülkeyi kapsayacak anlamda kamuoyu araştırmaları yaptırmakta ve bu sayede yurttaşların kamu hizmetlerinden ne kadar hoşnut oldukları; nelerden yakındıkları; nelere tepki duydukları saptanmaktadır. Böylece elde edilen bilgi, reform hareketini yönlendirmede yararlı olmaktadır<sup>181</sup>.

Bilgilendirmenin ve iletişimin önemini çok iyi kavramış olan Danimarka'da yurttaşı doğrudan doğruya ilgilendiren bazı yasalarda, doğru ve tam bilgilendirmenin sağlanması için önlemler alınmıştır<sup>182</sup>.

### Danimarka'da yüksek denetim

Danimarka yüksek denetimi monokratik modelin (İngiltere'deki gibi) örneklerindedir. Danimarka Sayıştayı, en üst düzeyde kararlar alan ve Genel Denetçi (Auditor General) olarak nitelendirilen tek bir yetkili tarafından yönetilir<sup>183</sup>. 1991'de yapılan yasal değişiklikle Genel Denetçinin bağımsızlığı güçlendirilmiştir<sup>184</sup>. Sayıştay yasama organından gelen talepleri karşılamakla yükümlüdür<sup>185</sup>. Sayıştay'ın bütçesi,

---

<sup>179</sup> Köse, s. 109 - 110.

<sup>180</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 14.

<sup>181</sup> **Danimarka** (çevrimci),

[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php) , 4 Ocak 2005.

<sup>182</sup> **Yeni Yasaları Duyurmak – Danimarka** (çevrimci),

[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum5.php#yurttaş\\_bilgilendirip\\_yönlendir\\_mek](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum5.php#yurttaş_bilgilendirip_yönlendir_mek) , 4 Ocak 2005.

<sup>183</sup> Köse, s. 108.

<sup>184</sup> Köse, s. 106.

<sup>185</sup> Köse, s. 115.

yaptığı önerinin Parlamento tarafından onaylanmasıyla kesinleşmektedir<sup>186</sup>. Sayıştay başkan ve/veya üyeleri doğrudan doğruya yasama organı tarafından atanır<sup>187</sup>. Yerel yönetimlerin büyük çoğunluğunun Yerel Yönetimler Denetim Dairesince denetlenmesine karşın, belediyelerin karşılığı merkezi yönetim tarafından ödenen işleri, Sayıştay'ın denetimine tabidir<sup>188</sup>.

### 6.9.3. Finlandiya

Finlandiya'da 1980'lerde ortaya çıkan ve daha sonra Avrupa Birliği ile bütünleşme çabası dolayısıyla hızlanan reform hareketlerinin başında devlet yurttaş ilişkisi ele alınmıştır. Devletin yurttaşla olan ilişkisi ciddi bir sorun olarak uzun zamandan beri gündeme gelmiş durumdadır. Önceleri yurttaş dönük idare yaratma biçiminde oluşan girişimler yakın zamanlarda yeni bir boyut kazanmıştır. Yurttaşların artan bir oranda seçimlerde oy kullanmamaları; kamuoyu yoklamaları da yurttaşların kamu kurumlarıyla siyasi partilere olan güvenlerini ve saygılarını yitirmekte olduğunun görülmesi neticesinde sorumlular, bu gelişmeye karşı alınabilecek önlemler arasında bilgi teknolojisinin nasıl yararlı olabileceğini araştırmakta, yurttaşın merkezi idarenin politika oluşturma sürecine nasıl katılabileceğini, elektronik yolla idari karar ve işlemlerin yurttaşın bilgisine nasıl sunulabileceğini incelemektedirler. Bu konudaki çalışmanın sonunda bir internet sitesi yaratılmıştır<sup>189</sup>.

### Finlandiya'da yüksek denetim

Finlandiya'da yüksek denetim görevini yürüten Sayıştay, Maliye Bakanlığı içinde bir daire olarak örgütlenmiştir<sup>190</sup> ve denetim konuları ile uygulanacak yöntemlerin seçimi konusunda özgür kılınmasıyla bağımsızlığı sağlanmış olmasına

<sup>186</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 15.

<sup>187</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 13.

<sup>188</sup> Köse, s. 112.

<sup>189</sup> (<http://www.opas.fi>) İçin Bkz. **Finlandiya** (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php) , 4 Ocak 2005.

<sup>190</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 11.

rağmen Maliye Bakanlığına bağlı olarak görev yapmaktadır<sup>191</sup>. Sayıştay, en üst düzey kararları alan ve Başkan (Comptroller and Auditor General) olarak nitelenen tek bir yetkili tarafından yönetilir<sup>192</sup>. Sayıştay başkan ve/veya üyeleri yürütme tarafından atanmaktadır. Sayıştay, mahkeme tipinde olmadığı halde, başkan ve/veya üyelerin görevden alınmaları yargıçlara uygulanan usulle mümkün olabilmektedir<sup>193</sup>. Sayıştay'ın bütçesinin onaylanması Parlamenteoya bırakılmış olmakla beraber, hükümet de bütçenin hazırlanması aşamasında bir şekilde müdahale etme yetkisine sahiptir<sup>194</sup>.

#### **6.9.4. Kanada**

Kanada'da, sağlam bir temele oturtulmuş ve yaygın desteğe sahip olan Bilgiye Ulaşma Yasası, Kanada'lı politikacı ve yargıçlar tarafından, temel demokratik hak olarak benimsenmiştir. Bilgiye Ulaşma Yasasına göre, Kanada'lılar, federal hükümetin kayıtlarının bir örneğini elde edebilme hakkına sahiptirler. Her ne kadar, 'Bilgi ve Özel Hayatın Gizliliği Komisyonu', bu hakkı ve getirilen kısıtlamaları açık ve sürekli şekilde tanımlamasa da, oldukça ünlü olan bu Komisyon, kısıtlamalar hakkında çok fazla zorlama yapmamaktadır<sup>195</sup>.

#### **Kanada'da yüksek denetim**

Kanada yüksek denetim organı, Kanada Genel Denetim Ofisi (Office of the Auditor General of Canada)'dir. Ofis görevi Parlamenteoya nesnel bilgi, görüş ve öneri sağlayacak biçimde bağımsız denetim ve incelemeler yapmaktır. Aynı zamanda hükümet çalışmalarında en iyi uygulamaları ve yönetsel yükümlülüğü teşvik etmek de görevleri arasındadır<sup>196</sup>. Ofis monokratik bir yapıya sahiptir ve yargısal niteliğe sahip değildir. Ofis, Federal hükümetin faaliyetlerinin denetimini gerçekleştirerek, mali sorumluluğunun tespitine katkıda bulunmaktadır. Ofis'in bu denetimleri, Parlamento

---

<sup>191</sup> Köse, s. 107.

<sup>192</sup> Köse, s. 108.

<sup>193</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 13 – 14.

<sup>194</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 15.

<sup>195</sup> Thurston, a.g.e.

<sup>196</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 3.

(Avam Kamarası) üyelerine, Hükümetin icraatlarını inceleyebilme imkanı ve hükümetin hesap vermesini sağlamak için tarafsız bilgi vermektedir. Oldukça geniş bir alanda denetim görevi olan Ofis, Parlamento adına yürüttüğü denetimlerin sonucunu yine Parlamento'ya raporlar. Ofis denetiminin kapsamı, Federal yönetimle sınırlı olmadığı gibi, ulusal düzeyde de kalmayarak BM'nin kimi birimleri de Ofis tarafından denetlenmektedir<sup>197</sup>. Ofis başkan ve/veya üyeleri yalnızca icra organ olan Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır<sup>198</sup>. Başkanın görev süresi 10 yıldır<sup>199</sup>. Başkan ve/veya üyeleri görevden alma yetkisi, Parlamento ile Devlet Başkanı tarafından müşterek olarak kullanılmaktadır<sup>200</sup>.

## 7. MALİ SAYDAMLIK KARŞISINDA ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE SÖZLEŞMELER

1990'lı yıllarda yaşanan finansal krizlerden sonra mali saydamlık uluslararası kuruluşların (Başta IMF, Dünya Bankası ve OECD olmak üzere) çok fazla ilgi gösterdikleri konular arasına girmiştir. Ulusal piyasalarda (ve dolayısıyla maliye, para ve bütçe politikalarında) saydamlığın olmaması krizin nedenlerinden biri olarak gösterilmeye başlamıştır.

Borç yönetimini de kapsayan mali saydamlığın son yıllarda, özellikle IMF tarafından gündemde tutulması ve mali reformlar açısından olmazsa olmaz (sine que non) koşul veya düzenleme olması şaşırtıcı olmayan bir gelişmedir<sup>201</sup>. Reform yanında artık ulusal boyutta kalmayıp uluslararası bir boyut almış olan "yolsuzluk" olgusu da büyük ölçüde saydamlıkla yakından alakalıdır. İşte bu yüzden dünya genelinde birçok uluslararası kuruluş bu konunun önemini fark etmiş ve önlem almak amacıyla çeşitli oluşumlar içine girmiş ve sözleşmeler hazırlamıştır. Çalışmanın bu bölümünde çeşitli

---

<sup>197</sup> Köse, s. 179.

<sup>198</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 13.

<sup>199</sup> Köse, s. 179.

<sup>200</sup> **Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 14.

<sup>201</sup> Sak, Sönmez, a.g.e., s. 89.

uluslararası kuruluş ve sözleşmelerden mali saydamlığı da yakından ilgilendiren yolsuzluk olgusu ışığında bahsedilecektir.

### **7.1. Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund - IMF)**

Dünyanın pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkesinde faaliyette bulunan ve çalışma alanı oldukça geniş olan Uluslararası Para Fonu (IMF), özellikle 90'lı yıllarda yaşanan finansal krizlerin ardından ülkelerin kamu mali yönetimleri içerisinde mali saydamlık üzerine en geniş kapsamlı çalışmayı yapan ve bu yönde bir çok ülkeye tavsiyelerde bulunan uluslararası bir finans kurumu olmuştur. Ancak kamu mali yönetimleri içerisinde mali saydamlık konusu ile ilgili çalışmaları IMF'in yaşanan bu finansal krizlerden önce de yürütmekte olduğunu belirtmekte fayda vardır. IMF'in özellikle son yıllarda ağırlık kazanan bu kavram üzerinde daha yoğun bir şekilde durmasında elbette yaşanan bu finansal krizlerin de etkisi büyüktür.

IMF'nin, ülkelerin mali saydamlık düzeyleri ile ilgili olarak yoğunlaştığı temel noktalar, ülkelerin üretebileceği ve kamuya sunabilecekleri verilerdir ve buradaki temel varsayım ise şu şekilde özetlenebilmektedir: İyi bir kamu sektörü veri tabanı oluşturmayı isteyen ve bu yeterliliğe sahip ülkeler ile bu verileri belirli zaman içerisinde topluma uygun hale getirmeyi isteyen ülkeler daha yüksek bir kamu sektörü kalitesine sahiptir. Bununla ilgili olarak IMF, mali politikanın ve mali kuruluşların saydamlığını sorgulamaya başlamıştır. Bu değerlendirmeleri de mali saydamlığın bazı temel prensipleri doğrultusunda yapmakta; saydamlığın olmamasının kamu sektörünün kalitesinde düşüklüğe, etkinliğin azalmasına, yetersiz politikalara ve bir çok hükümet sorununa neden olduğuna dair varsayımlarda bulunmaktadır. Zamanla, saydamlık raporları tüm ülkeler için uygun olabilecek bununla beraber bu raporlar karşılaştırılabilir ve ayrıntılı olursa, bunlar kamu sektörünün kalitesinin değerlendirilmesi için temel veriler olarak alınabilir<sup>202</sup>.

---

<sup>202</sup> Tanzi, a.g.e.

Mali saydamlığın nasıl sağlanabileceği konusunda ülkelerin gözlemleyebilecekleri uluslararası kuruluşların oluşturduğu standartlar ile bu standartlara uyumlu ülke uygulamaları bulunmaktadır. Saydamlığın sağlanmasında uyulması gereken uluslararası ölçütlerden genel kabul gören en önemli uygulama, IMF'nin "*Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü (Code of Good Practices on Fiscal Transparency)*"dür.<sup>203</sup> IMF Governörler Kurulu Geçici Komitesi, üye ülkeler için 16 Nisan 1998 tarihinde yapılan toplantısında mali saydamlığın ideal kurallarını düzenleyen bu tüzüğü kabul etmiştir. Getirilen bu yeni düzenleme ile uzun vadede makro istikrarın güçlendirilmesi amacıyla mali sürdürülebilirliğin doğru değerlendirilmesi kısa vadede ise mali risklerin de kavranması suretiyle üretilen bilginin düzeyini artırarak etkin bir bütçe sistemine geçiş<sup>204</sup> ve mali enformasyon kapsamını genişleterek tüm mali aktiviteleri kapsamak ve enformasyon ağını çok uzun bir zaman dilimine yaymak amaçlanmıştır<sup>205</sup>.

Tüzük, mali saydamlığı dört temel ilkeyi yansıtan dört ana bölümde sorgulamaktadır. Bu dört ana bölüm ve esasla neyi ölçmeyi amaçladığı aşağıda özet olarak verilmektedir<sup>206</sup>.

- **Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması;** Devlet sektörü ile ekonominin geri kalan kısmı arasındaki sınırların iyi belirlenmesi, devlet müdahalesinin net kurallara bağlanarak kamuya açık olması, devlet sektörünün merkezi ve yerel yönetimleri ile bütçe dışı faaliyetleri de kapsamaması, güçler ayrılığı ilkesine bağlı olarak yasama, yürütme ve yargı erklerinin gerek kendi aralarında gerekse farklı devlet kademeleri arasında sorumlulukların daha belirgin hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Yine bu kapsamda, kamu görevlilerinin uymaları gereken ahlaki standartların açık ve iyi duyurulması, vergi ve diğer mali yükümlülüklerin açık bir yasal dayanağının olmasının önemi ile beraber çıkarılan vergi kanunlarının da kolay anlaşılabilir olması,

---

<sup>203</sup> Cura, a.g.m., s. 6.

<sup>204</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 46.

<sup>205</sup> Craig, Jan, Allan, William, **Fiscal Transparency, Tax Expenditures And Budget Processes: An International Perspective**, s. 2.

<sup>206</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 47.

herhangi bir devlet fonunun harcanması ve buna ilişkin taahhütler altına girilebilmesi için yasal bir yetkinin olması yine tüzüğün bu kısmında ele alınmıştır. Görüldüğü üzere rollerin ve sorumlulukların açık olması için gerek devlet kurumları arasındaki gerekse devletle ekonominin diğer sektörleri arasındaki sınırların açıkça belirlenmesi, çıkarılmış veya çıkarılacak yasaların kolay anlaşılır bir dille kaleme alınması, kamu gelir ve harcamalarının belli bir yasal dayanağının olması, mali saydamlık konusunda önem taşımaktadır<sup>207</sup>.

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<sup>208</sup>.

- **Bilginin Kamuya Açık ve Ulaşılabilir Olması;** Bütçe kanunu, kesin hesaplar ve diğer mali raporların kamunun tümünü kapsamayı, 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<sup>209</sup>.

- **Bütçenin Hazırlanma, Uygulanma ve Raporlanma 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

---

<sup>207</sup> Uluslararası Para Fonu (IMF), **Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü**, 1994. (çevrimci), <http://www.Canaktan.org/din-ahlak/yolsuzluk-mucadele-stratejileri/bilgiler/img-mali-saydamlik.htm> , 4 Aralık 2004.

<sup>208</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 48.

<sup>209</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e.

olarak yıl 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<sup>210</sup>.

- **Denetim ve İstatistiki Veri Yayınlarının Bağımsız Olması;** Mali verilerin mevcut yapıyı ve politika taahhütlerini yansıtması 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 sonuçlarının raporlanması, yürütmeden bağımsız bir ulusal istatistik ofisinin mali verilerin kalitesi açısından kamu oyunu 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<sup>211</sup>.

Yukarıdaki tüm açıklamalardan da anlaşıldığı üzere tüzükte; devlete ait tüm veri, işlem, faaliyet ve sorumlulukların açık ve belirgin olması, başta bütçe kanunları olmak üzere çıkarılan kanunların kolay anlaşılır ve analize imkan verecek nitelikte olması, hesap verebilirlik açısından yasal alt yapının oluşturulması, vatandaş odaklı olarak kamusal bilgilerin ( mali raporlar, ulusal muhasebe, işlemler . . . vb) düzenli bir biçimde kamuya açıklanması ve uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmesi hususları günümüz sorumlu ve saydam devleti açısından odak noktası olmaktadır.

**IMF Mali Saydamlık programı** (Fiscal ROSC program), IMF'ye üye ülkelerin gönüllülük bazında katıldığı bir uygulamadır. IMF sistemine göre ülkeler, IMF'nin teklifi üzerine bu değerlendirmenin yapılmasını talep etmektedirler. Temmuz 2003 itibariyle 59 mali saydamlık değerlendirmesi yapılmış ve aralarında ülkemize ait değerlendirmenin de yer aldığı 54 çalışma IMF web sitesinde ilan edilmiştir. Özellikle

---

<sup>210</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e.

<sup>211</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 49.



uluslararası sermaye piyasalarına girmek isteyen ülkeler başta olmak üzere değişik ülke gruplarından katılım talebi gelmekte; sanayileşmemiş ancak uluslararası piyasalara girme potansiyeli olan yaklaşık olarak 60 ülkenin mali saydamlık değerlendirmesi için başvurduğu veya başvurmayı planladığı anlaşılmakta ve IMF tarafından her yıl 18-20 civarında ülkenin mali saydamlık değerlendirmesinin yapılması planlanmaktadır<sup>212</sup>. Ülkelerin ROSC'a katılmaları saydamlığı taahhüt ettikleri anlamına gelmektedir. IMF'nin bir parçası olan ROSC, otoritelere düzenli danışılarak düzenli olarak güncellenmektedir<sup>213</sup>.

Bugün bir çok ülkede mali saydamlığın değerlendirilmesinde IMF'in geliştirdiği ve güncelleştirdiği standartlar kullanılmaktadır. IMF'in geliştirdiği ve Türkiye dahil bir çok ülkede uyguladığı “İyi Uygulamalar Tüzüğü”, “Mali Saydamlık El Kitabı” (Manual on Fiscal Transparency) ve “Değerlendirme Formu” (Questionnaire) yapılan çalışmalara önemli düzeyde yol gösterici bir fonksiyon içinde olmaktadır<sup>214</sup>.

Soğuk savaş dönemi sonrasında ulusal politik kurumların verimsizliğine, yolsuzluklara ve baskılara artık hoşgörülü olunmamaktadır. Bu yeni politik ortamın en gözle görülür ürünü, IMF programlarında dört yeni konuda kendini göstermektedir:

**Birincisi**, askeri harcamalardır. Bu harcamalar, soğuk savaş döneminde hiç bir zaman açık bir şekilde tartışma konusu olmamıştır. Bu durum, Pakistan ve Romanya gibi bazı ülkeler için IMF'nin temel müzakere konusu olmuştur.

**İkincisi**, yolsuzluklar açıkça gündeme getirilmiştir.

**Üçüncüsü**, her ne kadar IMF'nin görev tanımında demokrasiye referans yapılmassa da bu konu müzakerelerde söz konusu olmuştur.

---

<sup>212</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 50.

<sup>213</sup> Craig, Allan, a.g.e., s. 1.

<sup>214</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 47.

**Dördüncüsü** ise, özellikle Uzak Doğu Asya krizine bir cevap olarak, “güven” ve “güçlü informel ağlar” kavramları daha önce bu ülkelerin başarısında büyük öneme sahip olduğu söylenirken artık “ahbap-çavuş kapitalizmi” olarak adlandırılmıştır<sup>215</sup>.

Eğer dikkat edilecek olursa bu dört yeni konunun (yolsuzluk, güven, demokrasi ve gizli tutulan bazı kamu harcamaları (askeri harcamalar)) ortak bir paydada birleştiği görülebilir. Şöyle ki; bu dört yeni konuya bağlı kavramları birleştirecek olursak; hesap verebilen, çağdaş ve demokratik bir devletin bu yeni kavramlardan soyutlanamayacağı, küreselleşme bağlamında da uluslararası kurumların bu kavramları özümseyememiş ülkelere olan yaklaşımlarının da farklı olacağı muhakkaktır. Esas olan ise, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde bu kavramların kamu yönetimi içerisinde tesisidir. Gelişmiş olan ülkeler büyük ölçüde bu konuları tarihsel alt yapılarına bağlı olarak kamu yönetimlerine sokmakta güçlük çekmemelerine rağmen, ne yazık ki gelişmekte olan ülkeler (özellikle eski sömürgeler) bu konuların tesisi noktasında zorlanacaklardır. Bu yorumdaki temel varsayım ise devlet geleneği ile bu kavramların yakın ilişki içinde olmasıdır.

## **7.2.Dünya Bankası (World Bank – WB)**

Mali saydamlığın nasıl sağlanabileceği konusunda düzenleme çalışmaları gerçekleştiren bir diğer uluslararası kuruluş ise Dünya Bankası’dır. OECD ülkelerinde görülen mali politikalara ilişkin iyileştirmeler üzerine Dünya Bankası tarafından ülke çalışmaları yapılmış ve öneriler üretilmiştir. Bu çalışmalarda elde edilen sonuç itibariyle; verimli bir harcama yönetimi ve etkin bir bütçe sisteminin, mali reformların ana çerçevesini oluşturan mali disiplinin sağlanması, stratejik öncelik sıralaması ve teknik etkinliğin sağlanması şeklinde oluşturulan üç temel işlevi yerine getirmesi beklenmektedir. Yapmış olduğu bu çalışmalarda ülkelerin mevcut mali yönetim sistemlerinin bütün mali işlemleri kapsayan bir yapıda olmasının gerekliliği üzerinde durmuştur<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> Gökbunar, a.g.e., s. 21.

<sup>216</sup> Cura, a.g.m., s. 7.

Bir önceki bölümde de ayrıntılı bir biçimde değinilen yolsuzluk olgusu günümüz gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde, kamu mali yönetimleri içerisinde saydamlık eksikliği, neredeyse yolsuzluğun yapılmasını tetikler bir ortam oluşturmaktadır. Eğer bir ülkenin kamu mali yönetiminde saydamlıktan söz edilmek isteniyorsa, yolsuzluk gibi toplumsal ahlakı da yakından ilgilendiren bir olumsuz hadisenin oluşumu engellenmelidir. Aksi takdirde saydamlık ve kamu yönetimine olan güvenden söz etmek mümkün değildir. Bu bağlamda Dünya Bankasının yayınlamış olduğu "**Yolsuzluk: İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel**" başlıklı bildiriye– ( *Corruption: A Major Barrier to Sound and Equitable Development / The World Bank* ) ele almanın faydalı olacağı düşüncesindeyiz. 7 Ekim 1996 tarihli bu bildiri, yolsuzlukla mücadelede bir dizi reformların hayata geçirilmesini düzenlemektedir. Söz konusu reformlar, iktisat politikası reformu ( iktisadi reform, vergi reformu, düzenleyici reformlar, özelleştirme, sektörel politikalar ) ve kurumsal reform ( kamu mali yönetim reformu, kamu hizmetleri reformu, kamu alımları ) başlıkları altında toplanmıştır<sup>217</sup>.

### **7.3. Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC)<sup>218</sup>**

Çalışmamızın birinci bölümünde de değinildiği üzere; kaynak kullanımı gerektiren işlemleri kaydeden ve bu işlemleri özetleyen mali raporların hazırlanmasına temel oluşturan devlet muhasebesi, mali hesap verme sürecinin de temel bir unsurudur. Bu anlamda devlet muhasebe aynı zamanda yönetimin hesap verme yükümlülüğünü yerine getirmesinin bir aracı konumundadır. Bu bağlamda devlet muhasebesinin uluslararası kabul görmüş standartlarla uyumlu hale getirilmesi büyük bir öneme haizdir. İşte bu noktada, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) denilen bir oluşum karşımıza çıkmaktadır. Dünya muhasebecilerinin yüksek kalitede hizmet vermelerini destekleyerek, kamu yararını korumak amacıyla faaliyet gösteren IFAC,

<sup>217</sup> Yolsuzlukla Mücadele Alanında Uluslararası Sözleşmeler ve Belgeler, Uluslararası Sözleşmeler, "**Yolsuzluk: İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel**" Başlıklı Bildiri / Dünya Bankası – ( *Corruption: A Major Barrier to Sound and Equitable Development / The World Bank* ) (çevrimci), <http://www.bmdr.org.tr/UluslararasıSözleşmeler.htm> , 24 Şubat 2005.

<sup>218</sup> (çevrimci), <http://www.turmob.org.tr/web/uluslarasi/IFAC.doc> , 21 Şubat 2005.

muhasebe mesleğinin dünyadaki en üst kurumudur. Günümüz itibariyle 118 ülkeden 159 kuruluş, IFAC'ın üyesidir .

IFAC yönetimi, çalışanları ve gönüllüleri; etkin ve etkili bir biçimde faaliyette bulunmayı ve uluslararası çözümler üretmeyi ve basit bir şekilde sunmayı amaçlamaktadırlar ve IFAC'taki görevlerini yerine getirirken, dürüstlük, saydamlık ve uzmanlık değerlerine bağlı kalmaktadırlar.

### **IFAC'ın Öncelikleri**

1. Kamu Yararına Hizmet Etmek.

IFAC; denetim, eğitim, etik ve kamu sektörü finansal raporlama konularında standartlar geliştirme yoluyla, kamu yararına hizmet etmeye gayret göstermektedir. Bu standartları belirlerken; finansal raporlamalarda saydamlık ve yakınlığı savunur.

2. Üye Kuruluşlar Arasında İşbirliği Sağlamak.

3. Uluslararası Muhasebe Mesleğini Sahiplenme ve Sözcü Olmak.

IFAC Genel Kurulu, uluslararası denetim standartları oluşturulması sürecini güçlendirmek, uluslararası standartlarda birlik sağlamak ve uluslararası muhasebe mesleğinin kamu yararına duyarlı olduğunu temin etmektedir. Bu sayede daha fazla kamu katılımı ile daha saydam standart oluşturma süreci mümkün kılınmaktadır. Bunlar IFAC bünyesinde gerçekleştirilen bir dizi reformun gereğidir.

Singapur'daki IFAC Genel Kurul Toplantısında yapılan bir sunumda, Madrid'deki İspanya Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Basel Komitesi'nin temsilcilerinden Jerry Edwards; "IFAC reformları; IFAC'ın faaliyetlerinde kamu yararını gözetmek IFAC'ın standart koyma süreçlerinin saydamlığını geliştirmek ve

gelişmiş düzenleyici bilgi girişi ve kontrolü sağlamak üzere tasarlanmıştır.” diyerek IFAC bünyesinde yapılan reformların saydamlık bağlamında olduğunu ortaya koymuştur.

#### **7.4. Avrupa Birliği (Europe Union- EU)**

1957 yılında Roma Anlaşması ile başlayan ve dünyanın en ileriye varmış bütünleşme hareketi olan Avrupa Birliği'nde<sup>219</sup> saydamlık konusu büyük bir öneme sahiptir. Mali saydamlık ilk bakışta daha çok IMF ve Dünya Bankası girişimleri ile özdeşleşmiş gibi görünse de, Avrupa Birliğine uyum süreci ve demokratikleşme yolunda atılan adımların mali saydamlık konusunda belirleyici etkide olduğu söylenebilir.. Saydamlık, yalnızca birlik üyeliğine aday olan ülkeler için oluşturulmuş tek taraflı bir ön koşul değil, birlik üyelerinin de uymaları gereken koşullardan biridir. Şöyle ki; saydamlık, birliğe üye ülkeler açısından kamu yönetimine duyulan saygı ve güvenin pekiştirilmesi bağlamında demokrasi kalitesinin yükseltilmesi olarak algılanmakta ve buna göre hayata geçirilmektedir. Ancak, birliğe geçiş dönemi içinde aday ülkelere yönelik olarak geliştirilen mali kriterlerin her biri içinde saydamlık bir ön koşul olarak getirilmektedir. Avrupa Birliği müktesebatının Avrupa Birliği fonlarının kullanılmasında saydamlığa ve hesap verilebilirliğe verdiği önem, bu bağlamda mali kontrol standartlarının geliştirilmesi konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılması talebi, birliğe girmek isteyen ülkelerin saydamlık standartlarını kendi ulusal mevzuatlarına yansıtmalarında ciddi bir faktör olmaktadır<sup>220</sup>.

Özellikle gelişmiş ülkelere AB'de saydamlığın sağlanması konusunda girişimler devam etmekte, en iyiyi bulmak için gayret sarf edildiği görülmektedir. Bu yapılırken de hesaplar kısa vadeli yapılmayarak süreklilik arz edecek bir çalışmanın peşinde koşulduğu görülmektedir. Zira, bilindiği üzere günü kurtarma gayreti ile yapılacak çalışmalar uzun vadede etkisini yitirerek daha farklı problemlere temel oluşturacaktır. Bundan dolayı AB 1957'den beri süregelen güçlü yapısını muhafaza

<sup>219</sup> Tokatlıoğlu, M., Yıldız, **Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**, Alfa, 2004. s. 1.

<sup>220</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 23.

edebilmek, kamuoyunun gözündeki itibarını sürdürebilmek için sürekli bir arayış içindedir. Bu arayışlar arasında saydamlığın gözden kaçırılmaması gereken önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu bağlamda; AB'ye üye ülkelerde, idarenin yenilenip geliştirilmesi gayretlerinin en çok yoğunlaştığı konuların başında, vatandaşlarının talep ve iradelerinin idareye en hızlı yansıtılabileceği bir mekanizmanın nasıl oluşturulabileceği gelmektedir. Bu çerçevede, saydam ve denetlenebilir bir kamu yönetiminin gerekliliği üzerinde büyük ölçüde fikir birliği sağlanarak, böyle bir mekanizmanın nasıl oluşturulabileceği ve sürekli gelişiminin nasıl sağlanabileceği hususlarındaki çalışma ve görüşmelere devam edilmektedir. AB ülkelerinde, aynı zamanda, kamu kurumlarının saydam ve denetlenebilir olması yönündeki taleplerin ve arayışların yoğunlaştığı; saydamlığın olmadığı kurumlarda yolsuzluğun daha yaygın olacağını genel kabul gördüğü; bu çerçevede, gizlilik kavramının muhtevasının yeniden değerlendirmeye alındığı, görülmektedir<sup>221</sup>.

Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin önündeki en büyük engellerden olan yolsuzluk ve sahteciliğin önlenmesi amacıyla AB bünyesinde iki kurumun oluşturulduğunu görmekteyiz. Bunlar<sup>222</sup>:

1. Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF) ve
2. Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletler Grubu (GRECO)'dur.

#### **7.4.1. Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (European Anti-Fraud Office - OLAF)<sup>223</sup>**

Avrupa Komisyonu'nun 28 Nisan 1999 tarihli kararıyla resmen kurulmuş olan Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF), Avrupa Birliğinin yürütme erki olan Avrupa Komisyonu içinde bağımsız bir soruşturma birimi olarak görev yapmakta olup,

---

<sup>221</sup> Çetinkaya, Ali, **AB Ülkelerinde İdarelerdeki Yeni Eğilimler**. (çevrimci), [http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme\\_arastirma/AB\\_ulkelerinde\\_idaredeki\\_yeni\\_egiligler.htm](http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/AB_ulkelerinde_idaredeki_yeni_egiligler.htm) 21 Şubat 2005.

<sup>222</sup> **Yolsuzlukla Mücadeleye Yönelik Uluslararası Örgütler**. (çevrimci), <http://www.bmdcr.org.tr/Uluslarasiorgutler.htm> , 24 Şubat 2005.

<sup>223</sup> **Yolsuzlukla Mücadeleye Yönelik Uluslararası Örgütler**. a.g.e.

AB'nin teftiş kurulu niteliğindedir. OLAF'ın başlıca amaç ve görevleri, sahteciliğe karşı Birlik çıkarlarını korumak amacıyla üye devletlerin yetkili birimleri ile yakın ve düzenli işbirliği sağlamak, AB'nin mali çıkarlarını etkileyen her türlü sahtecilik ve yasadışı faaliyetlerle mücadele metodlarını oluşturmak ve geliştirmek; anlaşma ile kurulan Birlik içindeki her türlü kurum ve kuruluşta inceleme ve soruşturma yapmaktır.

OLAF Genel Müdürü, Ofis tarafından yapılan soruşturmalar sonucu elde edilen bilgi ve belgeler konusunda Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonuna, gizlilik hususuna riayet edecek şekilde bilgi vermekle yükümlüdür.

#### **7.4.2. Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletler Grubu (Group of States Against Corruption - GRECO)<sup>224</sup>**

Avrupa Konseyi bünyesinde Mart 1998'de kurulan "Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletleri Grubu (GRECO)" yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensipler oluşturan esnek ve etkin bir mekanizmadır. GRECO'ya üye olabilmek için değerlendirilme sürecine tümüyle dahil olmayı kabul etmek gerekmektedir. Zira GRECO'nun etkin işleyen bir takip mekanizması bulunmaktadır. GRECO'nun amacı; üyelerin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktır. Bu nedenle GRECO gerekli yasal, kurumsal ve pratik reformların uygulanması ve oluşturulması sürecine katkıda bulunmaktadır.

Temmuz 2003 itibariyle GRECO'nun 36 üyesi\* bulunmakta olup Türkiye de Yolsuzluğa karşı Özel Hukuk ve Ceza hukuku sözleşmelerini kabul ettiğinden 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren otomatik olarak GRECO'ya üye olmuştur.

---

<sup>224</sup> **Yolsuzlukla Mücadeleye Yönelik Uluslararası Örgütler**, a.g.e.

\* **Bunlar**; Belçika, Bulgaristan, Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, Litvanya, Lüksemburg, Romanya, Slovakya, Slovenya, İspanya ve İsviçre kurucu üyeler olmak üzere İngiltere, Danimarka, Hırvatistan, Bosna-Hersek, Makedonya, Arnavutluk, İsveç, Sırbistan, Portekiz, Polonya, Norveç, Hollanda, Moldavya, Malta, Letonya, Macaristan, Gürcistan, Çek Cumhuriyeti ve ABD' dir

AB bünyesinde kurulmuş olan bu iki kurumun yanında ayrıca yolsuzluğun önlenmesi, yönetim, kamu görevlilerinin uymaları gereken kurallar, halkı bilgilendirme ile ilgili olarak 11 sözleşme bulunmaktadır<sup>225</sup>:

1. Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişimin ve İdarenin Desteklenmesi Programı (SIGMA- Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries): OECD ve Avrupa birliğinin ortak bir girişimi olan SIGMA, geçiş sürecinde olan ülkelere merkezi hükümet düzeyinde kamu yönetiminin geliştirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır. SIGMA'nın amacı:

-Ülkelerin idari etkinliklerini geliştirmek amacıyla iyi yönetime yönelik araştırmalarını ve kamu sektörü çalışanlarının demokratik değerlere, etik kurallara ve hukuk kurallarına bağlılıklarının sağlanması çalışmalarını desteklemek;

-Ülkelere, küreselleşmenin getirdiği yeni oluşumlara uyumu sağlayacak merkezi hükümet düzeyinde içsel kapasite oluşturma ve Avrupa Birliğine entegrasyon konusunda yardım sağlamak;

-Avrupa Birliğinin ve diğer organizasyon ve girişimlerin söz konusu ülkelerin idari reformlar yapmasına yönelik girişimlerini desteklemektir.

2. PACO Programı: Güney Doğu Avrupa'da yolsuzluk ve organize suçlarla mücadeleyi amaçlamaktadır. Program 1999 Kasımında yürürlüğe konmuştur. PACO Programının konusu, Avrupa Standartları ile uyumlu olarak Güneydoğu Avrupa'da yolsuzluk ve organize suçlarla mücadele yeteneğinin artırılmasıdır. PACO Programı gönüllü katılıma dayanan bir programdır.

3. Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi / Avrupa Konseyi - ( Civil Law Convention on Corruption / Council of Europe ): Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi

---

<sup>225</sup> **Yolsuzlukla Mücadele Alanında Uluslararası Sözleşmeler ve Belgeler, Uluslararası Sözleşmeler** (çevrimci), <http://www.bmder.org.tr/UluslararasıSözleşmeler.htm> 24 Şubat 2005.



tarafından 9 Kasım 1999’da kabul edilen “Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi” medeni hukuk ve yolsuzlukla ilgili ilk ve tek uluslararası belgedir. Sözleşmeyle birlikte, yolsuzluktan zarar görenlerin zararlarının tazmini, kamu görevlilerince gerçekleştirilen yolsuzluklarda devletin sorumluluğu, yolsuzlukları yetkili kişi ya da makamlara aktaran görevlilerin korunması, hesapların ve denetimlerin doğru ve dürüst olması, delillerin toplanması için etkin işlemlerin yürürlüğe konulması ve uluslararası işbirliği konuları, hüküm altına alınmıştır.

4. Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi / Avrupa Konseyi – ( Criminal Law Convention on Corruption / Council of Europe ): Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 27 Ocak 1999’da onaylanan “Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi” nin temel amacı, belirli yolsuzluk suçları için ortak standartlar geliştirmektir.

5. Yolsuzlukla Mücadelede Rehber İlkeler / Avrupa Konseyi – ( Guiding Principles for Fight Against Corruption / Council of Europe ): Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 6 Kasım 1997 tarihinde kabul edilen belge, üye devletlerin hükümetleri tarafından, yolsuzlukla mücadele konusunda kendi ulusal mevzuatlarında uymaları gereken 20 temel ilkeyi belirlemektedir. Belge; yolsuzlukla mücadelede, uluslararası bilimsel çalışmalarda genel kabul gören yasal düzenlemeler, kamusal bilinç, etik davranışları teşvik etme, denetimin etkinleştirilmesi, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve konuyla ilgili araştırmaların desteklenmesini amaçlamakta ve üye devletleri bahsedilen ilkeleri uygulamaya davet etmektedir.

6. Aday Ülkelerde Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesine İlişkin On İlke/ Avrupa Birliği – ( Ten Principles for Improving the Fight Against Corruption in the Candidate Countries / European Union ): Yolsuzlukla mücadele yasalarının, saydamlık ve yolsuzlukla mücadele birimlerince uygulanması, uygun soruşturma tekniklerinin geliştirilmesi, rehber ilkeler oluşturulması, medya ve eğitim yoluyla kamunun yolsuzluk konusundaki bilincinin artırılması ve kamu yönetiminde dürüstlük, hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın denetim ve izleme standartları yoluyla güçlendirilmesi, ifade edilmiştir. Ayrıca, siyasi parti finansmanı ve siyasi partilerin dış mali kontrolüne

ilişkin saydamlık kurallarının getirilmesi ve dürüst şirketlere ilişkin beyaz listelerin yayımlanması gibi yollarla özel sektörün yolsuzlukla ilgili faaliyetlerden kaçınmasının sağlanması da ilkeler arasında yer almaktadır.

7. Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları / Avrupa Konseyi – ( Codes of Conduct for Public Officials / Council of Europe ): Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 11 Mayıs 2000’de kabul edilen tavsiye belgesi, 28 maddeden oluşmaktadır. Belgenin amacı, kamu görevlilerinin davranış ve dürüstlükleri konusundaki standartları tespit etmek, bu standartları hayata geçirmeleri sırasında kendilerine yardım etmek ve kamu görevlilerinden beklediği davranışlar karşısında halkı bilgilendirmektir.

8. Avrupa’da Yolsuzlukla Mücadele Kararı / Avrupa Parlamentosu - ( Resolution on Combating Corruption in Europe / European Parliament ): Yolsuzlukla mücadelenin hem ulusal hem de uluslararası açıdan tüm üye ülkeleri ilgilendirdiğine, bu konuda üye ülkeler arasında yapılan anlaşmaların yetersiz olduğuna ve özellikle organize suçlarla birlikte gerçekleştiğinde yolsuzluğun, demokratik sistemin işleyişine yönelik tehdit ihtiva ettiğini ve bu tehdidin de anayasal devletin dürüstlüğüne olan kamusal güveni tahrip ettiğine vurgu yapan Karar, 15 Aralık 1995’te imzalanmıştır.

9. İyi Yönetim İçin Davranış Kuralları / Avrupa Ombudsman Enstitüsü – ( Code of Good Administrative Behaviour / European Ombudsman ): Maastricht Anlaşması gereği Eylül 1995’te kurulan “Avrupa Ombudsman Enstitüsü” nün hazırladığı “İyi Yönetim İçin Davranış Kuralları,” Avrupa Parlamentosu tarafından 6 Eylül 2001’de kabul edilmiştir. Avrupa Birliği’nin kurum ve kuruluşlarının ve bu kurum ve kuruluşlarda çalışan personelin, halkla olan ilişkilerinde, bu kurallarda yazılı olan prensiplere uygun davranacakları birinci maddede hüküm altına alınmıştır.

### 7.4.3. Avrupa Birliği Sayıştay'ı (European Court of Auditors)

AB Sayıştay'ı 1993 yılında yürürlüğe giren Avrupa Birliği (Maastrich) Anlaşması ile kurulmuş ve Birliğin asli kurumları arasında yerini almıştır<sup>226</sup>. Bu kurumun görevi, Avrupa Birliği'nin ve bağlı kuruluşlarının gelir ve giderlerini incelemek, onların yasalara uygun bir biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Sayıştay her ülkeden bir temsilcinin katılımı ile 15 üyeden oluşmaktadır<sup>227</sup>. Sayıştay'ın hazırlamış olduğu denetim raporları Avrupa Parlamentosu'nun Bütçe Kontrol Komitesince değerlendirilmektedir<sup>228</sup>.

Sayıştay üyeleri Avrupa Adalet Divanı üyeleri gibi yargıç statüsündedir; üyeler ülkelerinden bağımsızdırlar ve sadece Birlik çıkarları doğrultusunda hareket etmek zorundadırlar. Üyelerin atanmasında Avrupa Konseyi ve Parlamentosu'nun önemli rolleri vardır<sup>229</sup>. Sayıştay üyeleri görevlerini yerine getirmemeleri halinde Sayıştay'ın başvurusu üzerine Adalet Divanı kararıyla görevden alınabilirler<sup>230</sup>.

### 7.5. Uluslararası Saydamlık Örgütü– (Transparency International)<sup>231</sup>

Doksana yakın ülkede ulusal bazda teşkilatı bulunan, yolsuzlukla mücadele eden, tek uluslararası sivil toplum örgütü olan Uluslararası Saydamlık Örgütü 1993 yılında kurulmuş ve merkezi Almanya'nın Berlin şehrindeydir. Örgüt, küresel manada bir koalisyon oluşturmak amacıyla sivil toplumu, iş dünyasını ve hükümetleri bir araya getirmektedir.

Uluslararası alanda, yolsuzluğun nedenlerini araştıran, buna yönelik reformlar hazırlayan örgüt, çok yönlü sözleşmelerin hazırlanmasına öncülük eder ve

---

<sup>226</sup> Köse, a.g.e., s. 107.

<sup>227</sup> Tokathloğlu, a.g.e., s. 139.

<sup>228</sup> Köse, a.g.e., s. 116.

<sup>229</sup> Köse, a.g.e., s. 108 - 109.

<sup>230</sup> Köse, a.g.e., s. 110.

<sup>231</sup> Yolsuzlukla Mücadele Alanında Uluslararası Sözleşmeler ve Belgeler, Uluslararası Sözleşmeler, **ULUSLARARASI SAYDAMLIK ÖRGÜTÜ – (Transparency International)** (çevrimci), <http://www.bmdr.org.tr/UluslararasıSözleşmeler.htm>, 24 Şubat 2005.

hükümetlerin, kurumların ve sivil toplum kuruluşlarının uygulamalarını izler. Örgüt bünyesinde yerel düzeyde faaliyet gösteren “Ulusal Saydamlık Örgütleri” de hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın artırılması amacıyla temel kamu ve özel sektör kuruluşlarını izler ve gerekli değişiklikleri önerir.

Yolsuzlukla mücadelenin uzun soluklu bir yol olduğunu kabul eden örgüt, bireysel olaylar yerine, yolsuzlukla ilgili uzun-dönemli kazançlara yönelik çalışmalar yapar. Bu çalışmalar, şu başlıklar altında özetlenebilir:

**7.5.1 - Yolsuzlukla mücadelede uluslararası çerçevenin çizilmesi ve “Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansları” nın düzenlenmesinde aktif olarak yer alınması:**

Bu manada iki konferanstan söz edebiliriz:

1. Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Lima Deklarasyonu,
2. Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Durban Kararları.

**7.5.1.1. Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Lima Deklarasyonu / 8. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı – ( Lima Declaration Against Corruption / 8 th International Anti-Corruption Conference )<sup>232</sup>**

Peru'nun Lima kentinde düzenlenen, Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından düzenlenen ve 93 ülkeden resmi ve sivil çeşitli kuruluşların iştirak ettiği 8'inci Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansında kabul edilen, 11 Eylül 1997 tarihli “Lima Deklarasyonu”, yolsuzlukla mücadelenin uzun soluklu ve hiç bitmeyen bir

---

<sup>232</sup> Yolsuzlukla Mücadele Alanında Uluslararası Sözleşmeler ve Belgeler, Uluslararası Sözleşmeler, **Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Lima Deklarasyonu / 8. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı – ( Lima Declaration Against Corruption / 8 th International Anti-Corruption Conference )** (çevrimci), <http://www.bmdr.org.tr/UluslararasıSözleşmeler.htm> , 24 Şubat 2005.

faaliyet olduğunu ve ulusal düzeydeki önlemler kadar uluslararası eylemlerin de hayati öneme sahip olduğunu belirtmektedir.

"Deklarasyonun Uluslararası ve Bölgesel Eylemler kısmında saydamlıkla ilgili olarak; uluslararası saymanlar, denetçiler, menkul kıymet aracı kuruluşlarının uluslararası kabul görmüş saydam ve evrensel muhasebe standartları geliştirmeleri; tüm mali işlemlerin kaydedilmesi; kayıt dışı ve gizli hesapların kaldırılması gerektiğinin üzerinde durulmaktadır. Aynı deklarasyonun Ulusal ve Yerel Seviyede Eylemler kısmında;

- Tüm hükümetlerin her türlü işlemlerinde saydam ve hesap vermeye hazır şekilde hareket etmeleri ve halkın azami şekilde hükümetteki bilgileri isteyip alabilmesi tavsiye edilmektedir. Bununla ilgili olarak halk araştırması için kamu hesaplarının açık tutulmasının garanti altına alınması da tavsiye edilmektedir.

- Hükümetlere; sivil toplum ve özel sektörle işbirliği içinde ulusal ve yerel ihale sistemlerini saydamlık, doğruluk, rekabet açısından gözden geçirerek kamu parasının değerini bulmasını tavsiye etmektedir<sup>233</sup>."

#### **7.5.1.2.- Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Durban Kararları / 9. Uluslararası Yolsuzluk Mücadele Konferansı (Durban Declaration Against Corruption / 9 th International Anti-Corruption Conference )<sup>234</sup>**

Ekim 1999'da Güney Afrika'nın Durban kentinde düzenlenen konferansta, 1997 tarihli Lima Deklarasyonu'ndan 1999 yılına kadar geçen zaman zarfında meydana gelen gelişmeler değerlendirilerek ve yolsuzlukla mücadelenin genel hatları içinde saydamlıkla ilgili olarak:

<sup>233</sup> (çevrimci), <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadelede-stratejileri/bildirgeler/lima-deklarasyonu.htm> ,13 Aralık 2004.

<sup>234</sup> Yolsuzlukla Mücadele Alanında Uluslararası Sözleşmeler ve Belgeler, Uluslararası Sözleşmeler, **Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Durban Kararları / 9. Uluslararası Yolsuzluk Mücadele Konferansı – (Durban Declaration Against Corruption / 9 th International Anti-Corruption Conference** (çevrimci), <http://www.bmdr.org.tr/UluslararasıSözleşmeler.htm> ,24 Şubat 2005.

- 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; hususları tespit edilmiştir.

Yukarıda sayılanlar dışında örgütün yapmış olduğu beş çalışmada daha vardır.

Bunlar:

- \* Yolsuzlukla mücadele eden ülkelere yasal ve kurumsal anlamda yol göstermek ve destek sağlamak amacıyla ‘‘Ulusal Güvenilirlik Sistemleri’’ oluşturulması.
- \* Her yıl ‘‘Yolsuzluk Algılama Endeksi’’ ve ‘‘Rüşvet ödeyen lkeler Endeksi’’ yayımlanması.
- \* Dünyadaki yolsuzluklar ve mücadelelerle ilgili bölgesel bazda ‘‘Global Yolsuzluk Raporları’’ retilmesi.
- \* 2000 yılından itibaren ‘‘Uluslararası Saydamlık Dürüstlük dl’’ verilmesi ve
- \* 6000’den fazla kaynağın yer aldığı ‘‘Yolsuzlukla İlgili Online Araştırma ve Bilgi Sistemi (Corruption Online Research and Information System CORIS) veri tabanı oluşturulması.

## 7.6. OECD'nin Mali Saydamlığa Yönelik Aldığı Tedbirler

OECD üyesi ülkelerin mali saydamlık uygulamalarının öncülerinden olması yanında OECD de mali saydamlık ve yolsuzluk kavramlarına büyük bir önem atfederek, gerek yolsuzluğun önlenmesi gerekse ülke 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<sup>235</sup>.

Konunun başında da değinildiği üzere OECD, mali saydamlığa da büyük bir önem atfetmiştir. 1999 yılında OECD yıllık toplantısında, Kıdemli Bütçe Görevlilerinden oluşan çalışma grubu, OECD Sekreteryası'na mali saydamlık ile ilgili olarak üye ülkelerin deneyimlerine dayanan bir rehber oluşturulması yönünde öneride bulunmuştur. Oluşturulan bu rehber; Devletin mali düzenlemelerine ilişkin genel çerçeveyi veren temel nitelikli mali raporu içeren, raporda yer alacak belirli tanımları açıklayan ve sorumlulukların yer aldığı üç bölümden oluşmaktadır. Rehberin OECD üyesi ülkeler tarafından hazırlanmış olması yanında yasal bir zorunluluğu da bulunmamaktadır. Rehberde, OECD üyesi ülkelerde mali saydamlığın gerçekleştirilebilmesi için kapsamlı mali raporlamaların yapılması; makro mali ve ekonomik etkileri olan verilerin açıklanması; bu raporlama ve açıklamaların uluslararası karşılaştırma yapmaya ve anlamlı sonuçlar çıkartılabilecek, analize elverişli şekilde

---

<sup>235</sup> Yolsuzlukla Mücadele Alanında Uluslararası Sözleşmeler ve Belgeler, Uluslararası Sözleşmeler, **OECD YOLSUZLUKLA MÜCADELE BİRİMİ** (çevrimci), <http://www.bmder.org.tr/UluslararasıSözleşmeler.htm> , 24 Şubat 2005.

hazırlanması ile bunların doğruluğunun kamuoyu ve parlamento tarafından denetlenmesi gerektiği belirtilmiştir<sup>236</sup>.

### **7.7. Yolsuzluk Karşıtı Ağ (Anti Corruption Network)<sup>237</sup>**

Ekim 1998’de kurulan Yolsuzluk Karşıtı Ağ, kamu sektöründe yolsuzluğun azaltılması ile ilgili tarafların, yolsuzlukla mücadele programları hakkında bilgi değişiminde bulunabileceği, bölgesel, yarı-ulusal ve ulusal girişimlerin işbirliği içerisine girebileceği bir forumdur. Çalışmalarını özellikle Eski Doğu Bloğu ülkeleri üzerine odaklayan Ağa birçok eski doğu bloğu ülke dahildir. Ağ faaliyetlerinin koordinasyonu ve izlenmesi Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği, OECD, IMF, Dünya Bankası, Avrupa Kalkınma Bankası (EBRD), Soros Vakfı, Uluslararası Saydamlık Örgütü ve Birleşmiş Milletler gibi örgütlerden oluşan bir “Yönetici Grubu (Steering Group)” tarafından yürütülmektedir. Yolsuzluk Karşıtı Ağ, ulusal ve uluslararası düzeyde yolsuzlukla mücadele programlarında kaydedilen gelişmelerin gözden geçirilmesi, OECD Sözleşmesi ve tavsiyelerinin uygulanması için destek sağlanması, yolsuzluk karşıtı programlara destek sağlayan ulusal ve uluslararası örgütler arasında işbirliği ve sinerjinin teşvik edilmesi çalışmalarını yürütmektedir.

### **7.8. Birleşmiş Milletler (United Nations – UN)**

Dünyanın pek çok ülkesi açısından büyük bir sorun olan yolsuzluk olgusuyla ilgili olarak Birleşmiş Milletler bünyesinde bir dizi sözleşme bulunmaktadır. Bunların hepsinin ortak yanı yolsuzluk gibi ülkelerin gelişimine olumsuz etkileri olan bir olgunun yayılmasını önlemektir. Sözü geçen sözleşmeleri şöylece sıralayabiliriz<sup>238</sup>:

---

<sup>236</sup> Kızıldaş, a.g.e., s. 32.

<sup>237</sup> Yolsuzlukla Mücadele Alanında Uluslararası Sözleşmeler ve Belgeler, Uluslararası Sözleşmeler, **YOLSUZLUK KARŞITI AĞ (ANTI CORRUPTION NETWORK)** (çevrimci), <http://www.bmdr.org.tr/UluslararasıSözleşmeler.htm>, 24 Şubat 2005.

<sup>238</sup> Yolsuzlukla Mücadele Alanında Uluslararası Sözleşmeler ve Belgeler, Uluslararası Sözleşmeler.



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

### **7.9. Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği'nin Devlet İhalelerine İlişkin Bağlayıcı Olmayan İlkeleri<sup>239</sup>**

Kamu alımları ile ilgili olarak Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC)'in kolektif eylem planı çerçevesinde kamu alımları konusunda bağlayıcı olmayan bir dizi ilke, gönüllülük esasına dayanarak üyeler tarafından benimsenmesi için geliştirilmiştir. Bu çalışmanın ilk aşamasını, Kamu

---

<sup>239</sup> Yolsuzlukla Mücadele Alanında Uluslararası Sözleşmeler ve Belgeler, Uluslararası Sözleşmeler, **ASYA-PASİFİK EKONOMİK İŞBİRLİĞİ DEVLET İHALELERİNE İLİŞKİN BAĞLAYICI OLMAYAN İLKELER** (çevrimci), <http://www.bmdr.org.tr/UluslararasıSözlesmeler.htm> , 24 Şubat 2005.

Alımları Uzmanlar Grubunun (Government Procurement Experts Group-GPEG) saptadığı saydamlık ilkeleri oluşturmaktadır. 5 Mart 1999 tarihli belge; saydamlığın unsurlarını, saydamlığı sağlayacak düzenleyici ve yönetsel işlemlerden oluşan mevzuat çerçevesini, kamu alımları için uygun ortam koşullarını, bilgi iletişimini, teklif, ihale, sözleşme ölçüt, ilke ve süreçlerini, ihale süreçleri üzerindeki performans denetimini, açık ve etkili rekabet koşullarını, uygun ihale yöntemlerinin seçimini, hediye ve menfaat temini yasaklarını, ihale kayıtlarının tutulma esaslarını, hesap verme sorumluluğunu ve buna ilişkin mekanizmalar ile bir dizi ayrıntıyı içermektedir.

#### **7.10. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI)<sup>240</sup>**

INTOSAI'ye ilişkin anlatımlara geçmeden önce, dünyadaki yüksek denetim olgusunun geniş bir çerçevesini çizmekte yarar olacaktır. Gerek Kıta Avrupası'nda gerekse Amerika kıtasında yüksek denetim kurumlarının yapıları ve işleyişleri arasında bir takım temel farklılıklar olmasına karşın dünyanın diğer geri kalan kısmındaki ülkelerin de muhakkak yüksek denetime yönelik kamu yönetimi içerisinde yapılanmaya gittiği ve farklılıklar olduğu görülmektedir.

Mali saydamlık açısından son derece büyük bir öneme sahip olan yüksek denetim kurumlarının ulusal kuruluşlarla olduğu kadar uluslar arası arenada da işbirliği içinde olduğu çeşitli kurumların olduğundan daha önce bahsetmiştik. Bunlardan en belirginini hiç şüphesiz Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü olan INTOSAI'dir. Küreselleşen dünyanın yüksek denetim kapsamında ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla böyle bir yapılanmaya ihtiyaç olduğu için uluslararası manada böyle bir örgüt oluşturulmuştur.

Küba Sayıştay'ı; çeşitli ülkelerin Sayıştay'ları arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gereğine inanarak 1953 yılında, tüm dünya ülkelerinin Sayıştay Başkanlarını Havana'da toplantıya çağırmıştır. Ülkelerin Sayıştay üyelerinin Havana'da toplanmış olmaları, INTOSAI'nin, uluslararası bir kurum haline getirilmesine olanak

---

<sup>240</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz: Cruz, a.g.e. s. 8-16 arası.

vermiştir. 1. Kongre’de, Uluslararası Sayıştay Kuruluşları Kongresi (INCOSAI)’nin her üç yılda bir ve mümkünse değişik ülkelerde yapılması kararı da alınmıştır. Sayıştay Kuruluşlarının ilk Uluslararası Sekretaryası’nın Küba Sayıştay’ı\* oluşturmuştur. Daha sonra bu kongrelerin, çeşitli tarihlerde ve ülkelerde düzenlenmesine devam edilmiştir\*\*.

1960 tarihinde, Küba Sayıştay’ının, Sayıştay Kuruluşları Uluslararası Daimi Sekretaryası olma süresi sona ermiştir. Daimi bir sekretaryanın faal kontrolü olmaksızın Sayıştaylar arasındaki uluslararası ilişkinin tehlikeye gireceği düşünülerek Avusturya Sayıştay’ı, devlet hesaplarının teftişi ve yönetiminin kontrolü konusunda sürekli bir fikir ve tecrübe alışverişinin geliştirilmesi amacıyla Uluslararası Sekretarya görevini üstlenmiştir. Daha sonra da 1968’ de Japonya’nın Tokyo kentinde düzenlenen 6. INCOSAI’ de Avusturya INTOSAI Sekretaryası Daimi Merkezi olarak belirlenmiştir. Yine Tokyo’da düzenlenen bu kongrede INTOSAI Sayıştay Kuruluşları’nın daimi örgütü olarak belirlenmiştir. 1974’te İspanya’nın Madrid kentinde düzenlenen 8. INCOSAI’ de, INTOSAI Uluslar arası Sekretaryası adı INTOSAI Genel Sekretaryası olarak değiştirilmiştir.

INTOSAI’ye üye ülkelerin denetim organları, kardeş kuruluşlar olarak, kendi doğal sınırlarını aşarak ve birbirlerine kendi tecrübelerinden faydalanma olanağı sağlayarak INTOSAI çerçevesinde çalışmak durumundadırlar.

INTOSAI özellikle, kamusal mali kontrol alanında fikri ve deneyim alışverişini geliştirmek suretiyle farklı ülkelerin Sayıştay’ları arasındaki ilişkileri güçlendirme amacı güder. Bu amaç, INTOSAI’ nin mühründe kısa ve öz olarak ifade edilmiştir: **“Karşılıklı Tecrübe Herkes İçin Yararlıdır” (Experientia Muta Omnibus Prodest).**

INTOSAI ve organlarına, BM veya BM’nin uzmanlık kuruluşlarından herhangi birine üye olan ülkelerin Sayıştay’ları üye olabilir. Bununla beraber, diğer koşullar Yönetim Kurulunca belirlenir.

---

\* Ancak INTOSAI’yi başlatmış olan Küba Sayıştay’ı şu an mevcut değildir.

\*\* 1959 – Brezilya Rio de Janeiro, 1968 Japonya Tokyo . . . vb.

INTOSAI'nin resmi organı olan ve ABD, Kanada ve Venezüella tarafından ortaklaşa çıkarılan Uluslararası Sayıştay Dergisi, hükümet denetleme yöntem ve tekniklerinin geliştirilmesi amacıyla 1974 Ocak ayından itibaren her üç ayda bir İngilizce, Fransızca ve İspanyolca olarak çıkarılmaktadır. Derginin her bir dil için basılmış olan nüshaları, ayrı nüshalar halindedir ve bu nüshaların her biri üye ülkelerin Sayıştay'larının Başkanlarına gönderilmektedir. Derginin basımında güdülen amaçların başında mali saydamlık açısından da önem taşıyan; INTOSAI faaliyetleri ile Sayıştay'ların üyelerinin ve bölgesel kuruluşlarının mesleki faaliyetleri hakkında taze bilgi sunmak amacı da yer almaktadır.

INTOSAI' nin amaçlarını yerine getirebilmesi için beş çalışma grubu oluşturulmuştur.

**1. Uluslararası Kongre (Uluslararası Sayıştay Kuruluşları Kongresi – INCOSAI):** Daimi Komisyon'un oluşturulması ve bunların görevlerinin belirlenmesinden, fikir ve deneyim alışverişinin geliştirilmesine paralel olarak, ortak mesleki ve teknik yarar sağlayacak konuların tartışılması ve karşılıklı önerilerde bulunulmasına kadar pek çok geniş kapsamlı görevi olan bir çalışma grubudur.

**2. Genel Sekreteryası:** INTOSAI bünyesinde başlatılan çalışma ve seminerleri organize etmek; her üç yıllık dönem için bir mali plan ve bütçe hazırlayarak yönetim kuruluna sunmak ve yönetim kurulunun isteği üzerine bu plan ve bütçeyi yürürlüğe koymak ve kongreler arasındaki dönemlerde INTOSAI üyeleri arasında ilişki kurmak, görevleri arasındadır.

**3. Yönetim Kurulu:** 15 Sayıştay kuruluşu tarafından temsil edilen Yönetim Kurulu; INTOSAI' nin siyaset oluşturma organıdır. Kurulda tüm bölgesel menfaatler temsil edilir ve çeşitli deneyimleri, yapıları ve geçmişleri olan ülkeler arasında bir denge sağlanır. Kurul, Kuzey Amerika'dan 2, Latin Amerika'dan 2,

Asya'dan 3, Afrika'dan 2, Arap Dünyası'ndan 1 ve Avrupa'dan 5 ülkeden oluşmaktadır.

**4. Bölgesel Çalışma Grubu:** Coğrafi durum, benzer yasalara sahip olma yada aynı dili konuşma gibi bazı ortak özellikleri olan ülkeler arasındaki fikir ve tecrübe alışverişini hızlandırmak amacıyla, INTOSAI bölgesel grupların oluşturulmasını teşvik etmiştir. Şu anda mevcut dört grup bulunmaktadır:

- Latin Amerika Grubu - ILACIF
- Afrika Grubu - AFROSAI
- Asya Grubu - ASOSAI
- Arap Grubu - ARABE

**5. Daimi Komisyon:** bu komisyonun görevleri; finansman planlaması konusunda Genel Sekreteryaya ile işbirliği yapmak; bütçe uygulamasını denetlemek ve kontrol etmek; istendiği takdirde, faaliyet ve çalışmalarını hakkında Yönetim Kurulu ve Konseye rapor vermektir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİNDE MALİ SAYDAMLIK VE GÜNCEL GELİŞMELER

Günümüzde, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve saydamlığın artırılması yoluyla yolsuzlukların önüne geçilmesi tarihi bir görev haline gelmiş ve bu nedenle Türkiye Cumhuriyeti Devleti için bu sorunun çözülmesi bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır<sup>1</sup>. Aynı zamanda mali saydamlık konusu, hem uluslararası kuruluşların hem ekonomik krizlerin hem de demokratikleşme ve AB'ye giriş sürecinin tetiklediği, bürokrasinin bir ölçüde bu ihtiyaca yanıt vermeye çalıştığı bir ortam içinde bugün artık siyasi otoritenin kayıtsız kalamayacağı bir aşamaya doğru gelmiş durumdadır<sup>2</sup>. Tüm bunlarla beraber Türkiye'de özellikle mali saydamlık konusu, özellikle 2000 ve 2001 yıllarında cereyan eden mali krizlerin etkisi ve giderek derinleşmesi ile hem çeşitli sivil toplum kuruluşları hem de kamu kurum ve kuruluşları tarafından dile getirilen ve kamu mali yönetiminin ayrılmaz bir parçası olarak ele alınmaya başlanan önemli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle son yıllarda gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde başlatılan reform çalışmalarının da bu kavramın gelişimi üzerinde etkili olduğunu söylemekte yarar vardır. Zira esas olan kamu mali yönetimlerini daha hesap verilebilir bir hale getirme olan bu reform hareketleri, ülkemizi de büyük ölçüde etkilemiş ve yaşanan ekonomik krizlerin yanında hesap verilebilirlik ve mali saydamlık kamu mali yönetimimizin ayrılmaz bir parçası olarak ele alınmaya başlanmıştır. Halk- bürokrat-milletvekili- sivil toplum kuruluşlarının, ulusal ve uluslararası kuruluşların kamusal faaliyetler hakkında daha ayrıntılı bilgilere – ulusal güvenlik açısından önemli bir takım istisnai bilgiler hariç- erişmesini sağlayan mali saydamlık kavramı; hesap verme sorumluluğu, muhasebe ve raporlama sistemlerinin uluslararası sistemlerle uyumu,

---

<sup>1</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, “Türkiye’de Saydamlığı Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi” Çalışma Raporu, Ocak 2002, Ankara, s. 3. (çevrimci), <http://www.treasury.gov.tr/rapor.pdf>, 8 Temmuz 2005.

<sup>2</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 26.

bütçe sınıflandırması, performans denetimi . . .vb gibi kamu mali yönetimi açısından hayati öneme sahip bir takım temel kavramları yakından ilgilendirmektedir.

Türkiye’de kamu kesimi harcamalarının GSMH’nın %51’ini aşmış olduğu gerçeği karşısında, kamu kesiminin ülke ekonomisi ve ilişkide bulunduğu diğer ekonomiler üzerinde etkili olduğu açıktır. Kamu kesiminin mali faaliyetlerinin etkilerinin, niceliğinin ve niteliğinin kamuoyu tarafından da izlenebilmesi ve mali disiplinin sağlanması açısından Türkiye’de mali saydamlık artık bir lüks değil, ihtiyaçtır<sup>3</sup>.

**TABLO: 7**  
**KAMU KESİMİ HARCAMALARININ GSMH’YE ORANI (%)**

YILLAR	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
TOPLAM KAMU HARCAMALARI	33.9	31.8	37.2	39.9	41.6	51.2	51.3
KONSOLİDE BÜTÇE	23.2	22.0	26.4	27.4	28.7	35.5	36.3
BÜTÇE DIŞI FONLAR	2.9	2.3	1.9	2.6	2.4	2.8	3.1
ÖZERK KURULUŞLAR	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI	4.5	4.5	5.5	6.3	6.7	8.4	7.4
YEREL YONETİMLER	3.2	3.0	3.2	3.6	3.8	4.5	4.3
TOPLAM KAMU HARCAMALARI(DÖNER SERMAYELER DAHİL)	33.8	31.8	38.0	40.9	42.6	51.2	51.3
DÖNER SERMAYELER	-	-	0.9	1.0	1.0	-	-
EKONOMİK SINIFLANDIRMA	33.8	31.8	37.2	39.9	41.6	51.2	51.3
CARİ	29.3	28.5	33	34.8	37.1	46.4	46.1
PERSONEL	8.0	7.3	7.4	8.0	8.3	10.2	9.3
DİĞER CARİ	2.7	2.8	2.9	3.3	3.2	3.9	3.8
TRANSFERLER VE DESTEKLEMELER	10.3	10.4	12.2	14.9	13.2	17.5	16.0
FAİZ ODEMELERİ	8.4	8.1	10.5	8.6	12.5	14.8	17.1
YATIRIM	4.5	3.3	4.1	5.1	4.5	4.8	5.1
FAİZ DIŞI HARCAMALAR	25.4	23.8	26.7	31.3	29.1	36.3	34.2
PSBR (KKBG)	7.9	5.2	8.92	8.51	15	23	

**Kaynak:** IMF, BUDGET MANAGEMENT Issues and Themes for Reform Turkey PEIR Policy Discussion Note no.1, October 9, 2000, s.3.

<sup>3</sup> Kızıltaş; a.g.e., s. 3-4.

Tablodan da görüleceği üzere 1994 yılından 2000 yılına kadar kamu kesimi harcamalarının GSMH içindeki payı doğrusal bir şekilde artmaktadır. Yukarıdaki anlatımı yineleyecek olursak mali disiplinin tesisi ve ekonomide bu kadar büyük rakamlara ulaşmış kamu kesimi harcamalarının takibi açısından Türkiye’de mali saydamlık konusu artık bir zaruret haline gelmiştir.

## **1. TÜRKİYE’DE YAŞANAN MALİ KRİZLERİN MALİ SAYDAMLIĞA ETKİLERİ**

2000 ve 2001 yıllarında kısa aralıklarla üst üste yaşanan krizler, ekonomideki diğer aksaklıkların yanı sıra mali saydamlığın sağlanmasında gecikilmesinin ve kurumsal yapıların bu gerekliliğe ayak uyduramamasının da maliyetini gözler önüne sermiştir. Krizlerin açığa çıkardığı temel aksaklıklar şunlardır<sup>4</sup>;

- Siyasi ve kurumsal faktörler hem mali saydamlık hem de onun kadar önemli olan finansal sektör saydamlığının önünde önemli bir engel olarak ortaya çıkmıştır.

- Ekonomik karar alma mekanizmaları tarafından dağınık ve parçalı bir yapıda karar alınması, alınan kararların kalitesini etkilemiş ve krizlerde önemli bir faktör haline gelmiştir. Saydamlık eksikliği sonucunda 2001 yılı itibarı ile en az 40 milyar dolara yakın bir yükün devletçe üstlenilmesine ve kamu borçlarının GSMH’ye oranının % 90 seviyesine çıkmasına ve bunun yanı sıra ekonomik ve politik açıdan bir çok maliyete yol açan önemli bir etken olmuştur. Hem kamu maliyesinin saydam olmayışı hem de finans sektöründeki saydamlık eksikliği, bu maliyeti arttıran önemli unsurlardandır.

Ekonomik krizler, saydamlık yokluğundan da kaynaklanan bu maliyetlere yol açarken artık sadece uluslararası finans kuruluşlarının değil, ulusal dinamiklerin ve kamuoyunun da saydamlık konusunda taleplerinin az da olsa artmaya başlamasına yol

---

<sup>4</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 21 - 22.



açmıştır. Bu sonucunda ekonomik programın sonraki aşamalarında kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması daha da önem taşıyor hale gelmiştir. Nitekim bu gelişmelerin de etkisiyle Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi, Kamu İhale Kanunu ve Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu adlı üç yeni yasal düzenleme yapılmıştır. Bu anlamda genel bir değerlendirmede bulunacak olursak, art arda yaşanan ekonomik krizler, saydamlaşma konusunda atılan adımların hızlandırılmasını sağlamıştır<sup>5</sup>.

## **2. TÜRKİYE’DE YÖNETİM, BÜTÇE ve DENETİM ALANINDA ORTAYA ÇIKAN EKSİKLİKLER ve BUNLARA YÖNELİK ÖNERİLER**

Kamu mali yönetiminde mali saydamlığı zorunlu hale getiren bir takım aksaklıklar mevcuttur. Ancak bu aksaklıkların olumsuz etkileri yalnızca kendileri ile sınırlı kalmayarak ekonominin tümünü etkilemekte ve ne yazık ki devlete olan güvenin azalmasına neden olmaktadır. Güven problemi ve geleceği görememe gibi sorunlar ekonomik kalkınmayı olumsuz etkilediği gibi devlet faaliyetlerinin de yakından takibini güçleştirmektedir. İşte çalışmamızın bu bölümünde kamu mali yönetim sistemimizdeki temel sorunlar ele alındıktan sonra bunlara dair önerilerde bulunulacaktır.

### **2.1. Türkiye’de Yönetim, Bütçe ve Denetim Alanında Ortaya Çıkan Eksiklikler**

Türk kamu mali yönetimi içerisinde bir takım eksiklikler göze çarpmaktadır. Büyük ölçüde birbirleri bağlantılı olan bu eksiklikler bir bütün halinde düşünüldüğünde çözüm önerilerinin ortaya konması büyük bir önem taşımaktadır. Bu bağlamda çalışmanın bu kısmında kamu mali yönetiminde yönetim, bütçe ve denetim alanında ortaya çıkan eksiklikler irdelenerek bunlara ilişkin önerilerde bulunulacaktır.

---

<sup>5</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 23.

### 2.1.1. Kamu sektörünün\* tanımlanmasında karşılaşılan güçlükler

Türkiye’de kamu kesimi genel dengesi içine; mahalli idareler, bütçe dışı fonların büyük kısmı ve sosyal güvenlik kurumları girmektedir. Ancak bu tanım yeterli olmamaktadır. Zira bütçeyle ilişkisi kurulması gereken birçok kamusal harcama; döner sermayeler, fonlar, sosyal tesisler, vakıflar, dernekler, işletmeler ve özel hesaplar gibi kuruluşlarla, bütçe dışına çıkarılmıştır. GSMH içinde büyük bir yere sahip olan bütçe dışı fonlar ve döner sermayeler, bütçe hazırlanırken tahsis edilecek kaynaklar arasında saydam bir biçimde gösterilmemekte, bütçe hazırlığı ile ilgili kaynak tahminlerine dahil edilmemektedir. Tüm bu sayılanlar, Meclis’e sunulan konsolide bütçenin, hükümetin mali planları ve taahhütlerinden çok daha düşük olduğunu göstermektedir<sup>6</sup>.

### 2.1.2. Kamu sektörünün ekonominin diğer sektörleriyle olan ilişkilerindeki belirsizlikler

Türkiye’de bütçe, kamu iktisadi kuruluşları ve bankalar tarafından yürütülen ticari olmayan faaliyetlerin maliyetlerini tümüyle yansıtmamaktadır. Muhtelif kanuni düzenlemelerden kaynaklanan bu işlemlerin belirli amaçları gerçekleştirmek üzere kullanılmaları nedeniyle Merkez Bankası/ kamu bankalarının katlandığı zararlar nihayetinde bütçeden karşılanmak zorunda kalınan maliyetlerdir. Bu işlemlerin devlet muhasebesi içerisinde açıkça yer almaması istatistiksel yönüyle ve devlet muhasebe sistemi açısından saydam olmayan bir görüntü yaratmaktadır. Bunun en önemli sonucu ise bütçe açığının ya da kamu sektörü borçlanma gereğinin doğru ölçülememesidir<sup>7</sup>.

---

\* Kamu sektörü; merkezi hükümet, katma bütçeli idareler, mahalli idareler, KİT’ler ve Döner Sermayeli İşletmeler olarak tanımlanabilir. Merkezi hükümet kavramı ise, bütçe dışı fonları da kapsayacak şekilde hükümetin ticari olmayan faaliyetlerini yerine getiren kurumlarına işaret etmektedir. (Bkz: Toker, Murat, **Mali Saydamlık ve Türkiye**, Ankara, 2002. s. 7.)

<sup>6</sup> Toker, Murat, **Mali Saydamlık ve Türkiye**, Ankara, 2002. s. 7. (çevrimci), <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/24malisaydamlik.pdf> ,14 Şubat 2005.

<sup>7</sup> Toker, a.g.e., s. 8.

### **2.1.3. Kamu sektörü içinde sorumlulukların dağılımı ve koordinasyonun sağlanmasında karşılaşılan güçlükler**

- Türkiye’de kamu mali yönetiminde görev ve sorumlulukların çok kesin sınırlamalarla birbirinden ayıramadığı, hatta çatıştığı ve sonuçta da ciddi bir koordinasyon problemiyle karşılaşıldığı görülmektedir. Bazı kamu fonlarının bütçe dışında izlenmesinin geçerli nedenleri olsa dahi bu kaynakların yoğun bir biçimde kullanılması saydamlığı ve de mali politika üzerindeki kontrolleri azaltmaktadır.

- Bütçe dışında yer alan bazı kamu kaynaklarının (İşsizlik Sigortası Fonu, Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gibi bütçe dışı fonların) denetimi Yüksek Denetleme Kurumu tarafından yerine getirilirken konsolide bütçenin Sayıştay tarafından denetlenmesi mali politikaların kontrolünde kopukluklar yaratmaktadır. Ayrıca, konsolide bütçe ve fonların işlemleri de farklı muhasebe ilkelerine göre kayıt edilmektedir. Tüm bunlar sorumlulukların denetlenmesinde bütünlüğü bozmakta kamu faaliyetleri hakkında doğru değerlendirmeler yapılmasını engellemektedir<sup>8</sup>.

### **2.1.4. Yasal ve idari çerçevenin belirlenmesinde karşılaşılan sorunlar**

- Türkiye’de bütçelerin etkinliğini kaybettiren; ek bütçe, yedek ödenek ve emanet uygulamalarına sıkça rastlanmaktadır. Uygulamada bütçe kanunlarının kullanımını sınırlayamadığı durumlardan olan ek bütçeler, yedek fonların kullanılması, emanet uygulamaları bütçenin saydam olma niteliğini kaybettirmektedir<sup>9</sup>.

- Kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve iletişim yetersizliği ve bilgi paylaşımında sıkıntılar yaşanmaktadır ve görev-yetki-sorumluluk alanları açık olarak belirlenmemiştir<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Toker, s. 9.

<sup>9</sup> Toker, s. 10.

<sup>10</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 12-13.

- Türkiye'deki vergileme konusunda, vergilemenin yasal dayanağının bulunduğu ancak vergi kanunlarının anlaşılmasında ve sürekliliğinde bir takım problemler olduğu görülmektedir. Vergi idarelerinin gelişmiş bilgi erişim sistemlerini kullanmalarını sağlamak amacıyla “*Saymanlıkların Otomasyonu Projesi*” önemlidir<sup>11</sup>.

### **2.1.5. Mahalli idarelere ilişkin problemler**

Mali saydamlık elbette sadece merkezi yönetimi ve onun taşra örgütlerini içine alan kısıtlı bir çerçeveye sahip bir kavram değildir. Buna göre mali saydamlık; tüm kamu kurum ve kuruluşlarını içine aldığı gibi mahalli idareler de bu kavram dışında değerlendirilemez. Zira; bilindiği üzere mahalli idareler de kamu mali yönetimi içerisinde yer alan kendine ait bir takım gelir (şerefiye, emlak vergisi . . . vb), gider ve bütçesi olan yapılardır. Buna göre mahalli idarelerin de mali saydamlık açısından bir takım aksaklıkları bünyesinde bulundurduğu bir gerçektir. Bunlardan en belirgin olanları imar planlarının hazırlanması ve karara bağlanması sürecinin saydam olmaması ve yönetimde açıklık ve yönetime halk katılımını ve denetimini sağlayan yöntemlerin geliştirilmemiş olmasıdır<sup>12</sup>.

### **2.1.6. Mali faaliyetler hakkında etkin bilginin sağlanamaması**

- Türkiye'de bütçenin kapsamı dar olup merkezi hükümetin faaliyetlerinin tümünü kapsamamaktadır. Bugün konsolide bütçe diye adlandırılan bütçe, genel ve katma bütçeli kuruluşların\* toplamından oluşmaktadır. Merkezi hükümetin gelir ve giderlerinin önemli bir kısmı, bütçenin aşırı sıkı tutulan sürecinden kaçınmak için, konsolide bütçe dışında oluşturulan döner sermayeli işletmeler, fonlar, sosyal tesisler, vakıflar, dernekler, işletmeler ve özel hesaplar gibi kuruluşlara kaydırılmıştır. Bunun

---

<sup>11</sup> Toker, s. 11.

<sup>12</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 18.

\* 2002 yılı itibarıyla mevcut yapı içinde 36 adet genel bütçeli idare, üniversiteler dahil toplam 65 adet katma bütçeli kuruluş bulunmaktadır (**Bkz:** Toker, a.g.e., s. 13).

sonucu olarak da bütçenin birliği ilkesinden uzaklaşılmakta, kamu gelir ve giderlerinin tam ve net miktarı görülememektedir<sup>13</sup>.

- IMF tarafından belirlenen mali saydamlık standartları açısından Türk bütçe sisteminde bir takım eksikliklerin olduğu IMF'nin internet sayfasında da yayımlanmıştır. Bunlar, Devlet bütçesinin kapsamının dar olması; bütçe hazırlanması sürecinde yeterli ekonomik ve mali durum raporlarının veri olarak bulunmaması; bütçe hazırlıkları başlamadan önce hazırlık çalışmalarını yürütenlerin elinde politik önceliklerin yeterli ve ayrıntılı bir şekilde olmaması; bütçe hazırlama sürecinin kısılalđı ve bütçenin orta vadeli olarak hazırlanmaması; bütçe uygulamasında rollerin ve sorumlulukların açıkça ortaya konmaması ve mali dađınıklđın etkisizlik yaratması; performans ölçümüne elverişli koşulların yaratılmaması; muhasebe, raporlama ve denetlemelerdeki eksiklikler gibi sorunlardır<sup>14</sup>.

- Mali denetimden kaçmak amacına hizmet eden, kamu kaynaklarının bütçe dışı uygulamaları; konsolide bütçe kapsamını daraltmış, bilinmezlik yaratmış ve mali denetimi güçleştirmiştir. Konsolide bütçe kapsamı dışında kalan dolaylı ve dolaysız kamu harcamaları olarak sınıflandırılan bu harcama alanlarının; uygulamada yoğun bir şekilde bütçe dışı faaliyetler arasında olduğu görülmektedir. Bu durum da mali disiplini bozmaktadır<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Toker, s. 13.

<sup>14</sup> Kızıldaş, a.g.e., s.127.

<sup>15</sup> Kızıldaş; a.g.e., s. 132.

TABLO: 8

**Bütçe Dışı Harcamalar**

Bütçe Dışı Dolaysız Harcamalar	Bütçe Dışı Dolaylı Harcamalar
I. Fonlar	I. Devlet Mal ve Taşınmazları
A. Kısmi Bütçelenen Fonlar	II. Yarı Mali İşlemler
B. Bütçe Dışı Fonlar	A. KİT'lerden Doğan Görev Zararları
C. Özel Hesaplar	B. Merkez Bankasına Kur Farklarına Karşılık Verilen Tahviller
II. Döner Sermayeler	C. Tahkimlerden Kaynaklanan Tahviller
III. Yerel yönetimler	III. Koşullu Yükümlülükler
IV. Bağımsız Bütçeli Kamu Kuruluşları	A. Garantili Dış Borçlar
-----	B. Devirli Krediler
V. Vakıf ve Dernekler*	C. İç Kefaletler
VI. Yardım Sandıkları*	D. Mevduat Sigortası
	E. Yap İşlet/Yap İşlet Devret Projeleri
	F. Yatırım Stoku
	G. Diğer Koşullu Yükümlülükler
	IV. Vergi Harcamaları
	V. Çeşitli Kanunlarla Getirilen Vergi ve Benzeri Düzenlemeler (Bütçeyle İlişkisi Kurulmayan ve Doğrudan Kuruma Aktarılan Gelirler)
	VI. Dış Proje Kredisi Uygulamaları

**Kaynak:** Kızıldaş, Emine, **IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2001, s. 133.

- Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler\* gibi bütçe dışında yer alan yükümlülükler hesaba katılmadığında devletlerin mali durumları doğru değerlendirilememektedir. Bu tür yükümlülükler kapsamındaki garantili iç ve dış borçlar Türkiye’de mali disiplini bozmaktadır<sup>16</sup>.

- Türkiye’de bugüne kadar çıkarılmış, kanun veya diğer kararların ilgili metin ve gerekçelerinin içerisinde vergi harcaması\*\* niteliğini taşıyan bir hesaplamanın yapıldığını görmek mümkün değildir. Vergi harcamaları diye adlandırılan bu kalemler, diğer harcama kalemlerinin tabi olduğu denetime de tabi değildir<sup>17</sup>.

- Türkiye’de Hazine Yardımları ile karşılanan KİT’lerin görev zararları devlet hesaplarında gösterilmemektedir. Örneğin 2000 yılı itibariyle KİT’lerin Hazineye olan 16,9 katrilyon liralık borcu kamu borçları arasında gösterilmemiştir. Borç karşılığındaki ödemeler, bütçelere ödenek konulması yerine, bütçe dışına kaydırılarak yapılmaktadır (Borç karşılığında tahvil verilmesi veya KİT’lerin Hazineye olan borçlarına mahsup edilmesi). Bu durumda, TBMM tarafından önceden ödenek tutarı belirlenmesi söz konusu olmadığı gibi, ödemeler gider olarak kaydedilmemekte, kesin hesaba yansımamakta ve Meclis gerçekleşen ödemeleri denetleyememektedir<sup>18</sup>.

- Mali disiplini bozucu tahkim\*\*\* ülkemizde oldukça yaygın olarak kullanılan bir yöntemdir. Ülkemizde günümüze kadar çok kereler genel tahkim yapılmış ve bunlar çoğunlukla bütçe dışında ayrı bir kanunla gerçekleştirilmiştir<sup>19</sup>.

---

\* **Gerçekleşmesi Muhtemel Yükümlülükler**; henüz devlet borcu niteliğinde olmamakla beraber gelecekte borca dönüşebilecek ve ödeme gerektirecek taahhüt ve kefaletlerdir. Örneğin; mevduat sigortası, yap işlet projeleri, garantili krediler, iç kefaletler, devirli krediler sermaye taahhütleri . . . vb. (Bkz: Toker, s. 15.)

<sup>16</sup> Toker, s. 15.

\*\* **Vergi Harcaması**; Devletin ekonomik veya sosyal gerekçelerle çeşitli kesim ve gruplara diğerlerine göre bir avantaj sağlaması olarak tanımlanan vergi harcamaları, bunlardan yararlanan kuruluşlara yapılan kamusal nitelikli bir transfer harcaması olarak kabul edilmektedir. (Bkz: Toker, s. 19).

<sup>17</sup> Toker, s. 20.

<sup>18</sup> Toker, s. 21.

\*\*\* **Tahkim**; Kamu kurum ve kuruluşlarının birbirlerine olan borç ve alacakların mahsup edilmesi işlemidir. 2002 yılı itibarı ile 13-14 kere tahkim yapılmıştır. (Bkz: Toker, s. 22.)

<sup>19</sup> Toker, s. 23.

- Türkiye’de verilerin yayınlanmasına ilişkin herhangi bir kanunda taahhüt bulunmamaktadır. Ancak, konsolide bütçe ve merkezi hükümet borçları IMF’in *Hükümet Veri Yayım Standartlarına (Government Data Dissemination Standarts)* uygun olarak yayınlanmaktadır. Önceden veri yayınlama takvimi hazırlamakta ve internete konmaktadır<sup>20</sup>.

### 2.1.7. Siyasal sistemde karşılaşılan problemler

Türk Kamu Yönetimi içerisinde özellikle siyasi partilerin seçimler esnasında yapmış oldukları harcamaların yasal dayanağı, seçilen milletvekillerinin mal bildirim konuları, kamuoyunca yakından takip edilen konuların başında gelmektedir. Bunda da elbette geçmiş hükümetlerin bir takım yanlış davranışlarının, milletvekilliği kurumunun oldukça tahrip edilmiş olmasının etkili olduğu bir gerçektir. Bu bakımdan siyasi sistemde karşılaşılan problemleri mali saydamlık açısından şu şekilde sıralayabiliriz:

- Siyasi partileri ve adayların seçim kampanyalarının finansmanı konusunda harcamaları ile gelirlerine ilişkin yeterli ve etkin yasal düzenlemenin olmaması;

- Kanunların çıkarılma sürecinde açık ve kamuoyunu bilgilendirmeyi esas alan bir yapının olmaması;

- Seçimle işbaşına gelenlerin mal bildirimlerinin kamuoyu denetimine açık olmaması<sup>21</sup> ve “3628 sayılı Yolsuzluklarla Mücadele ve Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Kanun”a göre verilen mal bildirimlerinin gizli tutulması<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Toker, s. 24.

<sup>21</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 10.

<sup>22</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 13.



### 2.1.8. Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olmaması

IMF'in "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü"nün üçüncü prensibini oluşturan Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Sürecinin Açık Olması Prensibinin hayata geçirilmesi bakımından Türk Bütçe Siteminde bir takım aksaklıklar olduğunu görmekteyiz. Bu aksaklıkların en belirgin olanlarını da şu şekilde sıralamamız mümkündür:

- Türkiye'de "Yıllık Programlar" ve Bütçe Tasarısı Metni ile birlikte Meclise sunulan "Bütçe Gerekçesi" ana hatlarıyla mali hedefleri, makroekonomik çerçeveyi ve bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını içermekte, ancak mali riskleri tanımlamamaktadır. Türkiye'de bütçe, yıllık bütçeye tekabül eden 12 ay üzerinde odaklanmakta olup, mevcut kararların gelecek yıllara yapacağı etkileri tahmin etme doğrultusunda hiçbir girişimde bulunmamaktadır<sup>23</sup>.

- Türkiye'de bütçe verileri IMF standartlarında belirtilen ekonomik sınıflandırmaya uygundur. Bu tür bir sınıflandırma cari ve yatırım harcamalarının ağırlıkları hakkında fikir vermekle birlikte tek başına yeterli değildir. Bunun yanında harcamaların fonksiyonlarının bilinmesi de önemlidir. Etkin bir fonksiyonel program sınıflandırması, politikalar ve bütçeler arasındaki bağlantının sağlanmasına imkan vermektedir. Ülkemizde yeterli fonksiyonel sınıflandırmanın yapılmamış olması nedeniyle analize elverişli bir ortam yaratılmaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkan vermemesi, yeni bütçe sınıflandırma arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Fonksiyonel, ekonomik ve idari sınıflandırmadaki eksikliklerin tespitine ilişkin olarak, 1995 yılında, "Kamu Mali Yönetimi Projesi" kapsamında başlatılan çalışmalar sonucunda Devlet Mali İstatistikleri (Government Finance Statistics – GFS) standartlarına uygun "Yeni Bütçe Kod Yapısı" hazırlanmıştır. Bu yeni kod sistemi, bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmayı sağlaması,

---

<sup>23</sup> Toker, s. 24.

uluslar arası karşılaştırmaya ve analize elverişli veriler üretmesi nedeniyle *Analitik Bütçe Sınıflandırması* olarak adlandırılmıştır<sup>24</sup>.

- Türkiye’de bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesine esas olarak nakit bazlı kayıt sistemi kullanılmaktadır. Bu durum mali durumun değerlendirilmesini güçleştirmektedir<sup>25</sup>. Nakit esasına dayanan mevcut muhasebe sisteminde; devletin varlıkları ve sorumlulukları ile ilgili bilgiler tam ve zamanında kayıt altına alınamamaktadır. Devletin maddi duran varlıklarının muhasebe dışı bırakılması, bunlara yapılan harcamaların yapıldığı yıl bütçesine gider yazılmasını gerektirmektedir. Ancak bir bütçe yılında yapılan bir bina gelecek bütçe yıllarında da kullanılmaktadır. Bunun maliyetinin sadece yapıldığı yıl bütçesinde gösterilmesi doğru bütçe uygulama ve faaliyet sonuçlarına ulaşılmasını engellemektedir. Bu ise yıllar itibariyle muhasebe sisteminden elde edilen verilerin gerçek durumu yansıtmaması sonucunu doğurmaktadır<sup>26</sup>.

- Devlet muhasebe sistemi konsolide bütçeye odaklandığından dolayı; sadece bütçenin kavradığı işlemleri muhasebeleştirilmekte, bütçe dışında kalan kamu faaliyetleri izlenememektedir. Aynı zamanda; kamu kesiminde muhasebe birliği yoktur. Bu ise Devlet bilançosunun çıkarılamamasına yol açmaktadır. Devlet muhasebesi sistemi hesapları sınıflandırmamaktadır. Mevcut muhasebe sisteminde hesaplar sistemli bir kodlamaya sahip değildir. Hesaplar niteliklerine göre sınıflandırmaya tabi tutulmamıştır. Hesapların nitelikleri ve taşıdıkları anlamlar sadece bu konuda uzmanlaşmış kişiler tarafından anlaşılabilir. Bu nedenle mevcut muhasebe sisteminden anlamlı mali raporlar üretmek zordur. Bu nedenle mevcut muhasebe sisteminden tüm kullanıcıların anlayabileceği ve yorumlayabileceği mali raporlar ve bilgiler üretilmemekte ve Devlet muhasebesi bir uzmanlık alanı olarak kalmaya devam etmektedir<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Toker, s. 25.

<sup>25</sup> Toker, s. 27.

<sup>26</sup> Kızıldaş, a.g.e., s. 206-207.

<sup>27</sup> Kızıldaş; a.g.e., s. 207

- Türkiye’de mali raporlamanın zamanında yapılması, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmasında bir takım problemler bulunmaktadır. Bütçe kanunlarının ve bütçe kesin hesabının kapsamının dar olması raporlama konusunda da eksikliklere neden olmaktadır<sup>28</sup>. Sistemin ürettiği yerel raporlar mali rapor özelliği taşımamaktadır. Mali projeksiyonların kullanılabilme, karşılaştırılabilir olması ve muhasebe tutarlılığından uzak olan raporlar, cetvel veya tablo olmaktan ileriye gidememektedir<sup>29</sup>.

### **2.1.9. Ulusal denetim ve istatistik organlarının bağımsızlığındaki aksaklıklar**

Türkiye’de bütçe işlemlerinin yasalara uygunluğunu Meclis adına denetleyen ulusal denetim organı Sayıştay’ın, denetim alanı tıpkı bütçenin kapsamı gibi çok dardır. Yasal düzenlemelerle Sayıştay’ın denetim alanına getirilen sınırlamalar, kamu faaliyetlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesini engellemektedir. Buna karşın mali saydamlık açısından kamu mali yönetimine dair istatistiki verilerin önemli olmasına bağlı olarak Türkiye’de ulusal istatistik organizasyonunu yerine getiren Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı bağımsızlığı olan bir kurumdur<sup>30</sup>. Devlet İstatistik Enstitüsü özellikle 1990 yılından sonra gerçekleştirdiği atılımlarla uluslararası platformda gerek üretilen verilerin çeşitliliği, gerekse güvenilirliği ve çeşitli projeler kapsamında uluslararası gerçeğe ulaştırdığı eğitimler açısından önemli bir yere sahip olmaya başlamıştır<sup>31</sup>.

### **2.1.10. Sivil toplum örgütlerinin yetersizliği**

Kamuda etkin yönetimin sağlanması ve saydamlığın artırılması sürecinde en önemli unsurlardan birisi hiç şüphesiz, sivil toplum örgütlerinin desteğinin alınmasıdır. Ancak ülkemizde, etkin bir sivil toplum örgütlenmesinin olmayışından dolayı; kamu yönetimi üzerinde halkın denetiminin sağlanamadığı; halkın yönetsel sorunlar ile etkin

---

<sup>28</sup> Toker, s. 28.

<sup>29</sup> Kızıldaş; a.g.e., s. 208

<sup>30</sup> Toker, s. 28.

<sup>31</sup> Kızıldaş; a.g.e., s. 213.

yönetimin sağlanması ve saydamlığın artırılması konularında bilinçlendirilemediği; gündemi işgal eden konularda yeterli kamuoyu desteğinin oluşturulamadığı gözlenmektedir<sup>32</sup>. Bu da elbette saydamlığın en önemli unsurlarından birini oluşturan halk denetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesinin önündeki en önemli engellerinden birini teşkil etmektedir. Aynı zamanda, sivil toplum örgütleri saydamlığın tanıtımı konusunda yetersiz kaldığı gibi basın yayın organlarının da halkı saydamlık ve hesap verebilirlik konusunda yeterli bilgilendirmediği görülmektedir.

## 2.2. Eksikliklere Yönelik Öneriler

1. Kamu sektörü tanımı yeniden yapılmalı ve sektörün sınırları kesin bir şekilde tespit edilmeli. Bu manada devlet bilançosu şu alt bilançolardan oluşmalıdır<sup>33</sup>:

- Tüm merkezi hükümet bilançosu,
- Konsolide işletmeci KİT'ler bilançosu,
- Konsolide yerel yönetimler bilançosu,
- Konsolide sosyal güvenlik kurumları bilançosu,
- Konsolide kamu bankaları bilançosu.

Bilançoların böyle oluşturulmasıyla bilançoları inceleyen kişi ve kurumlar; merkezi hükümet bilançosunda; bütçe dışı kalan fonları, döner sermaye hesaplarını, devletin mal ve mülkünü, görev zararlarından dolayı oluşmuş borçları ve devlet garantisinden doğan alacakları görebilecektir. Bu sayede, hem devletin mali durumu bir bütün olarak ortaya çıkacak hem de devletin çeşitli idari alanları arasındaki mali ilişkileri ortaya konabilecektir<sup>34</sup>. Aynı zamanda, kamu sektörünün ekonominin diğer sektörleri olan ilişkilerindeki belirsizlik ortadan kaldırılmış olacaktır.

---

<sup>32</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 21.

<sup>33</sup> Konukman, A., - Aydın, A.R., - Oyan, Oğuz, “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler”, XV. Maliye Sempozyumu, 15-17 2000, Antalya.

<sup>34</sup> Toker, s. 33.

2. Kamu sektöründeki sorumlulukların dağılımı ve koordinasyonunun sağlanması için esas itibarı ile sorumlulukların kesin bir biçimde ortaya konması; görev alanları bakımından çatışmaya neden olan belirsizliklerin giderilmesi gereklidir.

3. Mali yönetimin yasal ve idari çerçevesinin açık ve anlaşılır olması saydamlık açısından önem taşımaktadır. Mali yönetimde saydamlığın sağlanabilmesi için de, bütçe ve bütçe dışı faaliyetlerin kapsamlı ve etkin bir yasal çerçeveye göre yürütülmesi, vergileme için yasal dayanağın bulunması, çalışanların davranışlarına ahlaki standartlar getirilmesi gerekmektedir. Bütçelerin etkinliğini kaybettiren; ek bütçe, yedek ödenek ve emanet uygulamalarına son verilmelidir.

3.1. Vergilemede yasal dayanağın bulunması, vergiler, cezalar ve harçlar için mutlaka açık ve herkesin anlayabileceği yasal bir dayanağın olması ve bu yasal düzenlemelerin de kolayca ulaşılabilir ve anlaşılabilir olması çok önemlidir. Aynı zamanda, vergi idarelerinin gelişmiş bilgi erişim sistemlerini kullanmaları vergilemede saydamlığı artıracaktır<sup>35</sup>.

3.2. 1998 yılında önemli bir vergi reformunun uygulamaya konulmasını desteklemek için, vergi tabanının güçlendirilmesi ve orta vadede daha adil bir vergi yükü dağılımının sağlanmasını teminen vergi sistemi ve vergi idaresinde yapılacak iyileştirmeler, saydamlık sağlamaya ilişkin yeni düzenlemeler ile vergi kimlik numarasının kapsamının genişletilmesi gerekmektedir<sup>36</sup>. 2005 yılı itibarı ile vergi kimlik numarası uygulamaya geçirilmiştir.

4. Bütçenin hükümetin tüm faaliyetlerini kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gereklidir ve bu manada performans esaslı bütçeye geçilmelidir. Aynı zamanda bütçenin aşırı sıkı tutulmasında kaynaklanan merkezi hükümet gelir ve giderlerinin çeşitli kurumlara (fonlar, döner sermayeler . . .vb) kaydırılması önlenmeli ve bütçenin birliği sağlanmalıdır.

---

<sup>35</sup> Toker, s. 10.

<sup>36</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 7.

4.1. Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler iyi tanımlanmalı ve ölçülmelidir. Bu tür yükümlülüklerin mali karar alma süreçlerinde mutlaka dikkate alınması gereklidir.

4.2. Vergi giderleri diye adlandırılan harcama kalemlerinin de diğer harcama kalemlerinin tabi olduğu denetime tabi tutulması gereklidir.

4.3. KİT'lerin görev zararları, devlet hesaplarında kesin bir şekilde gösterilmeli ve borç karşılığında tahvil verme veya KİT'lerin Hazineye olan borçlarına mahsup etme gibi uygulamalara son verilmelidir.

4.4. Mali disiplini bozucu tahkim uygulamasına son verilmelidir.

5. Bütçe kanunlarının yalnızca bütçenin yürütüleceği 12 ayı değil aynı zamanda mevcut kararların gelecek senelerde yapacağı etkileri de dikkate alacak şekilde hazırlanması gerekir. Bu bakımdan mali riskler bütçe kanunu hazırlanırken tanımlanmalıdır.

5.1. Fonksiyonel sınıflandırmayı da içeren Analitik Bütçe Sınıflandırmasına 2005 yılı itibarı ile geçilmiştir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında bu konuya ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

5.2. Ekonomi ve kamu mali durumu hakkında daha kapsamlı değerlendirmeler yapabilmek için nakit bazlı tablolar yanında tahakkuk bazlı raporlamaları da yapabilmek gerekmektedir. Buradan elde edilecek verilerle devletin bilançosuna ulaşılması, böylece bilanço çıkararak diğer sektörlerle kamu sektörünün karşılaştırılması mümkün olacaktır. Bundan sonraki gerekli adım ise, ülke ekonomisinin tümünde uygulanacak muhasebe standartlarının aynı

olmasının sağlamaktır. Bu, sektörler arasında tam bir değerlendirme ve karşılaştırma yapılmasına imkan verecektir<sup>37</sup>.

5.3. Devlet bilançosu oluşturulabilmesi için, devlete ait tüm birimlerin mali raporlama ve muhasebe sistemlerinin aynı olması gereklidir. Türkiye’de KİT’ler ve bazı bütçe dışı fonlar tek düzen muhasebe sistemi kullanırken, genel ve katma bütçeli kuruluşlar nakit bazlı muhasebe sistemi kullanmaktadırlar. Diğer taraftan, yerel yönetimler ayrı bir muhasebe sistemine dahildir. Bu farklılık içerisinde birbiriyle uyumlu ve tam bir mali raporlama yapılamayacağı için muhasebe standartlarında birlik oluşturulması gereklidir<sup>38</sup>. Bu birliği de tahakkuk esaslı muhasebe sistemi sağlayacaktır.

6. Siyasi sistemdeki eksikliklerden kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi için<sup>39</sup>;

6.1. Siyasi partilerin ve seçimlerde aday olanların seçim kampanyalarının finansmanı, gelirleri ve harcamalarının denetiminin kamuya açık hale gelebilmesini teminen gereken yasal düzenlemeler yapılmalı;

6.2. Adaylara ve partiye bağış sisteminin yasal altyapısı oluşturulmalı ve internet ortamı dahil açıklanmalı, hangi kişi veya kuruluşun hangi siyasi parti veya adaya ne kadar bağışta bulunduğu bilgisinin kamuoyuna sunulmasıyla ileride olabilecek muhtemel ilişkilerin analizinde kolaylık sağlayacak bir takip sistemi kurulmalı;

6.3. Kanun yapma aşamalarında ve süreçlerde şeffaflık artırılmalı;

6.4. “Meclis Araştırma ve Soruşturma İşlemleri”nde daha fazla saydamlık sağlanmalı.

---

<sup>37</sup> Toker, s. 27.

<sup>38</sup> Toker, s. 33-34.

<sup>39</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 10.

6.5. 3628 sayılı Yasadaki mal bildirimleriyle ilgili “gizlilik” içeren hükümler kaldırılmalı ve ilgililerin bilgi ve denetimine sunulmalı<sup>40</sup>. “3628 Sayılı Yolsuzluklarla Mücadele ve Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Kanun”da mal beyannamelerinin gizliliği ile ilgili hükümler kaldırılmalı; mal bildirimleri şeffaflaştırılmalı; taşıt, gayrimenkul ve menkul bilgileri bilgisayar ortamında kolayca ulaşılabilir ve denetlenebilir hale getirilmeli; böylece yolsuzluk ile menfaat ilişkisinin sağlam delillere dayalı tespiti ve devamında haksız kazançlara el koymanın da etkin şekilde uygulanması sağlanmalı; böylece başkaları veya yakınları üzerine muvazaalı olarak yapılan menkul ve gayrimenkul alımlarının tespiti sağlanmalıdır<sup>41</sup>.

7. Bütçe hazırlık aşamasında iyi bir şekilde tasarlanmış orta vadeli bir harcama sistemi; makro disiplininin sağlanması, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtılması, dağıtılan kaynakların uygulamada istenilen düzeyde verimli ve etkin bir şekilde kullanılması hedeflerinin gerçekleştirilmesinde çok önemli bir rol oynayacaktır. Orta vadeli bir harcama programına dayanan, yani planlarla bütçeler ve programlar arasındaki ilişkiyi hedefleyen kamusal karar alma süreci ana hedef olarak belirlenmeli ve bütçe sistemi (plan-program bütçe sistemi veya çıktı-sonuç bazlı muhasebe sistemi gibi) bunun üzerine inşa edilmelidir<sup>42</sup>.

8. Kurumlar arası bilgi alışverişi ve kamu bilgilerinin ortak kullanımına ilişkin yasal çerçeve oluşturulmalı; gerek kurumlar gerekse görevliler için, görev, yetki ve sorumluluk tanımları yapılmalı, norm kadrolar belirlenmelidir<sup>43</sup>. Memur envanterinin sınıf, sayı ve nitelik bazında tespitlerine dayalı olarak memur fazlalığı olup olmadığı veya memur dağılımının rasyonel olup olmadığı konusundaki bilgiler kamuoyuna düzenli biçimde ve sadelikle açıklanmalı, böylece ilk aşama olarak sayı veya dağılım bazında dengesizlikler varsa kamuoyu bu konuda bilgilendirilmelidir<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 13.

<sup>41</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 15.

<sup>42</sup> Ulusoy, Ahmet, **Türkiye’de Kamu Harcama Reformu Neler İçermeli**. (çevrimci), [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=654&id=39](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=654&id=39), 17 Ocak 2005.

<sup>43</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 13.

<sup>44</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 14.



9. Mali disiplin sağlanmalıdır. Kaynak ayırma ve harcama prosedürlerinin çok karmaşık ve uzun süreleri olan bir yapıya bürünmesi, mevcut mevzuatın günün koşullarını karşılamaktan uzak olması, kuruluşların hazırladıkları bütçelere inançlarının kalmaması gibi nedenler bütçeden beklenen mali disiplinden uzaklaşılmasına neden olmaktadır. Mali disiplini sağlayabilmek için satın alma prosedürü tek tip yöntemler kullanılarak tasarlanmalı, mevcut ödeme uygulamasını daha etkin kılabilmek için bankacılık sistemi daha fazla kullanılmalı, gerek mali mevzuatta gerekse yapılan idari düzenlemelerde kontrol ve prosedürlerin uzun süreler alması ve yinelenmesi önlenmelidir<sup>45</sup>.

10. Bilgi akış sistemleri geliştirilmelidir. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması sırasında, karar alma süreçlerinin etkinliğinin sağlanabilmesi için bilgisayar teknolojileri yoğun bir şekilde kullanılmalıdır. Bütçenin uygulanmasında otomasyon ve enformasyon sistemlerinin kullanılmaması nedeniyle çok sayıdaki bütçe dairesi başkanlıkları ve saymanlıklarının gerçekte ne derece önemli ve etkin olduğuna dair bir analiz yapılmalı ve gerekiyorsa bu dairelerin sayısı azaltılmalıdır.<sup>46</sup>

11. Kamu yönetiminde açıklıktan ve hesap vermekten kaçınma temayülü olduğundan yasal düzenlemelerde bu hususlar çağdaş yönetim kavramları ve esasları çerçevesinde yeniden tanımlanmalı; Mevzuatımızda farklı kanunlarda geçen ticari sır, bankacılık sırrı, askeri sır, mahremiyet, gizli, gizlilik ve bunun gibi sır kapsamında yer alan yaklaşık 30 adet deyim göz önüne alınarak; sır, mahremiyet ve gizlilik kavramları kurum bazında yeniden tanımlanmalı, gizliliği teşvik eden, sistematik olarak yerleşmesini sağlayan unsurlar -ulusal güvenlik konuları hariç- çok iyi incelenerek yeniden gözden geçirilmelidir<sup>47</sup>.

12. Saydamlığın artırılmasına yönelik hızlı bir çalışma ve düzenleme yapılmalıdır. 04.01.2002 tarihli 4734 sayılı Kamu İhale Yasasında temel ilkeler olarak saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, rekabeti bozan gizlilik, kamuoyu denetimi

---

<sup>45</sup> Ulusoy, a.g.m.

<sup>46</sup> Ulusoy, a.g.m.

<sup>47</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 15.

ve verimlilik kriterlerinin sayılmış olması gerçekten büyük bir aşamadır. Özellikle kamuoyu denetiminin yasa maddesine girmiş olması ve saydamlığı artırıcı kimi önlemlerin alınması bu açıdan önemlidir. Buna ilaveten imar kararları, mahalli idare veya merkezi idareden alınan izin ve ruhsatlarda, kaynak tahsislerinde, teşviklerde, kamu idareleri–müteahhitlik ilişkilerinde (öncelikle proje, hak edişler, kontrollük işlemleri) şeffaflığı artırıcı çalışmalar derhal başlatılmalıdır<sup>48</sup>.

13. Devletin bütçe uygulama sonuçlarının hesabını verdiği merkezi raporlar finansal tablolarla desteklenmelidir. İyi ve etkin bir yönetimi, geciken bir enformasyonla sağlamak mümkün değildir. Muhasebe ve raporlama sisteminin kendisinden beklenen faydayı gerçekleştirmesi hızlı ve yeterli enformasyon ile mümkündür. Bu nedenle muhasebe ve raporlama sisteminin üzerinde çalışacağı bilgisayar altyapısının bir an önce kurulması ve oluşturulacak sistemin tüm muhasebe birimlerince kullanılabilecek standart bir uygulama niteliğinde olması gereklidir. Sisteme bilgiye ihtiyaç duyan tüm kurumlar kolayca ulaşabilmelidir. Etkin bir yönetim için bütün muhasebe sistemlerinin online olarak gerçekleştirilmesi ve anlık raporlar üretilmesi bir zorunluluktur. Bu kapsamda Muhasebat Genel Müdürlüğüne “say2000i” adı verilen bir proje yürütülmektedir<sup>49</sup>.

14. Sayıştay’ın denetim alanı, dünyadaki birçok yüksek denetim kurumunun sahip olduğu standartlara bağlı olarak genişletilmelidir. Sayıştay’ın bir üst denetim organı olarak güçlendirilmesi ve denetim kapsamının daraltılmasına yönelik düzenlemelerden kaçınılması ve performans denetiminin yaygınlaştırılması gereklidir<sup>50</sup>.

15. Türk hukuk sisteminde ekonomik suç ve mali suç kavramlarına yeterince açıklık getirilmelidir. Sayıştay faaliyetlerinde yargısal işlevlerin ağırlıklı olması, Meclis adına yapılması gereken denetimin gerçekleşmesine engel teşkil etmemelidir<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 15.

<sup>49</sup> Ulusoy, a.g.m.

<sup>50</sup> Toker, s. 34.

<sup>51</sup> Ulusoy, a.g.m.

16. Mahalli idarelerle ilgili olarak<sup>52</sup>;

16.1. Halk denetiminin sağlanması için özel yöntemler geliştirilmeli; halkın yönetime katılımını ve yönetimde açıklığı sağlamak üzere; bilgiye ulaşma, referandum, yapılan işlerin kamuya ilan edilmesi, meclis toplantılarına katılım, fahri meclis üyeliği gibi yöntemler uygulamaya geçirilerek yerel yönetimlerde işlerin yüzde yüz açıklık ilkesine göre yürütülmesi sağlanmalıdır.

16.2. İmar planlaması, hazırlık ve karar süreçleri tam bir açıklık ortamı içinde yapılmalı, yerel yönetimlerin bu yetkiyi tek başlarına kullanması uygulaması terk edilmeli; bölge, il ve ilçe imar kurulları kurulmalı, bu kurullarda yerel yönetimlerin, merkezi idarenin ve sivil toplum örgütlerinin temsili sağlanmalı, bölge, il ve ilçe gelişme planları bu kurullar tarafından yapılmalı, yerel yönetimlerin değişiklik talepleri ve uygulamaları bu ortak kurulun kararı ile gerçekleştirilmelidir. İmar planlarının askıda kalma süreleri uzatılarak imar planları sürekli halka açık tutulmalıdır.

16.3. Yerel meclisler daha güçlendirilerek denetim yetkileri artırılmalı, bu amaçla yerel meclislerin komisyonlar halinde çalışarak işleri yürütmesi yöntemine işlerlik kazandırılmalıdır.

17. Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin etkin bir şekilde hayata geçirilebilmesi açısından gerek sivil toplum örgütlerine gerekse basın ve yayın kuruluşlarına büyük görevler düşmektedir. Elbette bu görevi yerine getirirken de sosyal sorumluluk ve fayda göz önünde tutulmalıdır. Bu bakımdan basın yayın kuruluşlarının desteği ile medyada yer alacak çalışmalar (açık oturumlar, standart kısa programlar, klipler, reklamlar, vb.) aracılığı ile vatandaşlar; etkin yönetimin sağlanması

---

<sup>52</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 19.

ve saydamlığın artırılması konusunda bilinçlendirilmeli ve bilgi sahibi yapılmalıdır. Bir web sitesi oluşturularak halkın katılımı sağlanmalıdır<sup>53</sup>.

18. Mali saydamlığın sağlanabilmesi için kamuya ait bütün verilerin ulaşılabilir olmasının yanı sıra, ulusal ve uluslararası bir karşılaştırmaya imkan verecek bir raporlama sistemi olmalıdır. Bu da ancak, Devlet mali işlemleriyle ilgili bütün verilerinin doğru ve anlaşılır olarak raporlanması ve yayınlanması yoluyla sağlanabilir. Verilerden etkin bir şekilde yararlanılabilmesi için veriler zamanında, herhangi bir gecikmeye meydan verilmeden yayınlanmalıdır. Yayınlanan bu verilerden bir Devlet bilançosunun çıkarılabilmesi gerekir<sup>54</sup>.

19. Türkiye’de kamu kesiminin mali yapısında saydamlığın gerçekleştirilebilmesi için başta anayasa olmak üzere bir takım mevzuat değişikliğine gerek vardır. Mevcut Anayasada yer alan hükümler mali saydamlığın tam olarak gerçekleştirilebilmesi için yeterli değildir. Aynı şekilde bir Mali Yönetim ve Denetim Kanununun da çıkarılmasına ihtiyaç vardır. Böylece, kamu kaynaklarının kullanımında vergi verenler ve ücret ödeyenler söz sahibi olabilecek, bütçe hakkı kullanılacaktır<sup>55</sup>. Bu kapsamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Temel Kanunu 10.12.2002 tarihinde çıkarılmıştır.

Görüldüğü üzere mali saydamlığın hayata geçirilmesi açısından bir çok eksik olduğu gibi yapılması gereken bir çok şey bulunmaktadır. Bunların hepsinin bir anda hayata geçirilmesi mutlaka çok ütopyik bir beklenti olacaktır; ancak bu eksiklerin giderilmesi için gerek siyasi gerekse toplumsal iradenin samimi bir şekilde ortaya konması ile bu eksiklikler belki saydığımız şekilde belki de farklı şekillerde giderilecektir. Zira artık günümüzde sınırlar bilgi teknolojileri vasıtasıyla ortadan kalkmış; bu sayede deniz aşırı ülkeler arasında bilgi alış verişi büyük bir hız kazanmaya başlamıştır. Dolayısıyla ülkemizin de bu gelişmeler karşısında sessiz ve etkisiz kalması mümkün değildir. Büyük bir sorumluluk bilinci ve çağın gereklerine uygun politikaların

---

<sup>53</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 21.

<sup>54</sup> Kızıldaş, a.g.e., s. 218.

<sup>55</sup> Kızıldaş; a.g.e., s. 219.

seçimi ile halkının ihtiyaçlarını en iyi şekilde gidermek, Türkiye gibi kökleri derinlerde olan büyük bir ülke için gözden kaçırılmaması gereken önemli bir husustur.

Çalışmamızın buraya kadarki kısmında “*Mali saydamlığa ilişkin eksikler nelerdir? Neler yapılmalıdır?*” sorularına cevap aramaya çalıştık. Bundan sonra bu eksiklerin giderilmesi için nelerin yapıldığına değinmek gerekmektedir.

### 3. YAPISAL REFORMLAR ÖNCESİ TÜRKİYE’DEKİ REFORMLARIN GELİŞİMİ

Ülkemizde, kamu yönetiminde reform yaklaşımı elbette 1999 yılında ortaya çıkmış bir kavram değildir. Kamu yönetiminde reform kavramının geçmişe gidildikçe derinleşen bir mazisi olduğunu görmekteyiz. Ülkemizde kökleri Tanzimat’a kadar giden yönetim anlayışı; hesap verme mekanizmaları ve mali kontrol sistemleri merkezin beklentilerini tatmin edecek şekilde oluşturulmuş olduğundan; merkezin koyduğu katı kurallara ve direktiflere uyuyor gibi görünmekten, performansı ölçmeye, geliştirmeye ve kaliteyi iyileştirmeye yönelik bir strateji düşünülmemiştir. Bugüne kadarki kamu yönetimindeki yeniden yapılanma çalışmaları, bu belirsizliği koruyarak, günlük sorunların çözümüne yönelik, örgütlenme, çalışma usulleri ve bunlara ilişkin kuralların gözden geçirilmesi gibi daha çok, kamunun kendi içinde bir düzenleme yapmayı amaçlamıştır. Bu yapılırken öncelik, merkezi yönetim kurumlarının modernizasyonuna verilmiştir. Yapılanma çalışmaları, bu nedenle “**idari reform**” düşüncesinin ötesine geçememiş; çoğu reform çalışması da bürokrasinin kendi içinde ürettiği rapor ve analizler olarak kalmış ve hükümetlerin kararlı eylem planları haline dönüşmemiştir<sup>56</sup>.

Ülkemizde yapılan reform çalışmalarında bir takım eksiklerin ortak bir özellik olarak karşımıza çıktığını görmekteyiz. Bu eksiklik ise başlatılan reform çalışmalarını destekleyici yeni reformların hayata geçirilememesidir. Bu reform girişimlerinin en belirginleri hiç şüphesiz MEHTAP ve KAYA Projeleridir. 1999 yılındaki yapısal

---

<sup>56</sup> Eryılmaz, Bilal, **AB Bağlamında Kamu Yönetimi Reformu Süreci İçerisinde Yerel Yönetim Reformuna Bir Bakış, II. OTURUM Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi ve Stratejisi**, T.C. İçişleri Bakanlığı Enstitüsü, 6-7-8 Ekim 2003, Ankara. (çevrimci), [http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/workshop\\_ankara/eryilmaz.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/workshop_ankara/eryilmaz.pdf) , 18 Şubat 2005.

reformlara geçmeden önce ülkemiz kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına yönelik yapılan başlıca çalışmaları şu şekilde ortaya koyabiliriz:

**1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP):** MEHTAP raporu 1960'li yılların ilk yarısında gerçekleştirilen ve kamu yönetimini yeniden düzenlemeyi amaçlayan ilk köklü çalışmadır. Yalnızca merkezi idare kurumlarının modernizasyonunu amaçladığından; mahalli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu personel rejimi gibi kamu yönetiminin diğer alanlarını içermemiştir. Daha sonra bu projeyi tamamlamak amacıyla bazı çalışmalar gerçekleştirilmiştir ve idari reform fikri sürekli gündemde tutulmuştur. Bu kapsamda 1970'li yılların başında **“İdari Reform Danışma Kurulu”** adıyla bir organ oluşturulmuş ve bu organın hazırladığı **“İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler”** adıyla ilgililere ve kamuoyuna sunulmuştur<sup>57</sup>.

**2. Kamu Yönetimi Araştırma Raporu:** Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlık çalışmaları kapsamında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 1988 yılında TODAİE'den kamu yönetimi konusunda, genel olarak sorunlar ve alınması gereken önlemleri içeren bir araştırma yapılması talebi üzerine **KAYA** olarak adlandırılan **“Kamu Yönetimi Araştırması”** raporu hazırlanmıştır. Bu çalışma, önceliklere göre her ne kadar daha kapsamlı ise de, dayandığı temel paradigma ve öngördüğü değişimin niteliği bakımından “idari reform” mantığı içinde hazırlanmış olduğu ve yeni kamu yönetimi paradigmasını yansıtmadığı görülmektedir<sup>58</sup>.

**3. Birinci Dalga Reform Çalışmaları:** 1980'li yıllarda büyük ölçüde ekonomi alanında engellerin kaldırılması ve serbestleşmeye dayalı **“birinci dalga”** reform çalışmaları; kamu yönetiminin yapısı, rolü, yönetimler arası ilişkiler, hizmet yöntemleri ve politikaları, piyasa ve sivil toplumla ilişkiler gibi daha çok yönetim sisteminin

---

<sup>57</sup> Eryılmaz, a.g.m.

<sup>58</sup> Eryılmaz, a.g.m.

tümünün yeniden yapılandırılmasını amaçlayan “**ikinci dalga**” reformları ile tamamlanamamıştır<sup>59</sup>.

Tüm yukarıda sayılan hususları ortak bir şekilde ele alacak olursak, günümüz Türkiye’inde, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını zorunlu hale getiren faktörleri iki kısımda ele alınabilir<sup>60</sup>:

**İç Faktörler:** Yaşanmakta olan mali krizler, yönetim yapısının hantallaşması, hizmetlerde verimsizlik ve etkinsizlik, insan kaynakları yönetiminde yozlaşma, kamu-vatandaş ilişkilerinde güven krizi ve nihayet vizyonunu ve misyonunu kaybetmiş bürokratik yönetim anlayışı.

**Dış Faktörler:** Küreselleşmenin ve Avrupa Birliğine uyum sürecinin getirdiği dış ticarete serbestleşme, özelleştirme ve hukuk devleti, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, demokratikleşme, temel haklar konusundaki gelişmeler, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların telkin ve yönlendirmeleri ile gelişmiş ülkelerdeki başarılı uygulamalar.

#### **4. 2000 YILI SONRASI BAŞLATILAN REFORM ÇALIŞMALARI YAPISAL REFORMLAR**

Yapısal reformların hedef ve amaçlarına geçmeden önce devleti yapısal reformlara yönlendiren nedenlere ve yapısal reformlarda dikkat edilmesi gereken hususlara kısaca değinmek gerekmektedir. Ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı ve reformları gerekli kılan dört temel açık bulunmaktadır.

- Stratejik açık,
- Bütçe açığı,

---

<sup>59</sup> Eryılmaz, a.g.m.

<sup>60</sup> Eryılmaz, a.g.m.

- Performans açığı,
- Güven açığı.

Bu dört açık aynı zamanda yönetimde değişim çabalarının temelinde yatan sorunlara kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresi, gelirlerini aşan harcamalara yönelmekte ve kaynakları verimli kullanmayarak bütçe açığı oluşturmaktadır; halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığı vermekte; bu verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştiğinde ise halkın yönetime olan güvenini eritmektedir. Vatandaşların yönetime duydukları güvenin azalmasında ve memnuniyetsizliğin artmasında; ortaya koyduğu tercihlerin kamu politikalarına yansımaysı, verim kayıpları ve menfaat ilişkilerinin kamu kaynaklarının kullanımında genel faydanın önüne geçmesi etkili olmuştur<sup>61</sup>.

Yapısal reformların harcama yönetimi ile ilgili kanadına bakacak olursak, öncelikle bütçelerin bu reformlar içindeki yerinin büyük bir öneme sahip olduğunu görebiliriz. Zira bütçe; devletin vatandaşlarından topladığı kaynakları kamu faaliyetlerinin sürmesi için nasıl harcanacağına dair devletle millet arasında imzalanmış bir sözleşme olduğuna göre, harcama yönetimindeki reform aslında Yapısal Reformun en önemli parçası olarak ele alınmalıdır. Buna karşın; günümüzde kamu yönetiminde yapılan veya yapılacak yapısal reformlardan söz edilmekte; ancak yapısal reform dendiğinde de kamu harcama yönetiminde yapılacak reform göz ardı edilerek; KİT'lerin özelleştirilmesi, finans sektörü ile tarım sektörünün iyileştirilmesine yönelik reformlara odaklanılmaktadır. Bu yaklaşım tarzı bir yönü ile olumlu olmasına rağmen bir yönü ile oldukça sığdır. Zira esas olan kamuoyunun dikkatini kısa vadeli ve geçici yeniliklere kanalize etmek değil, onları yapısal reformları tüm çerçevesi ile dikkate alacak şekilde yönlendirmektir. Fakat konuyu geniş açıları ile irdeleyecek olursak durumun pek de düşündüğümüz ve istediğimiz gibi olmadığını açıkça görebiliriz. Mesela, kamu harcama sistemine yönelik bir reform çalışması başlatıldığında, kamuoyunun bu yöne ilgisi

---

<sup>61</sup> T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile Gerekçesi**, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-751/5767, 29/12/2003, Ankara. s. 24.



ancak vergi veya kamu araçlarının satılması gibi özellikle bireysel refaha yönelik ve tartışmaya bir hayli açık hususlara odaklandığından reform çalışmalarının asıl varması istenen hedeflerden uzaklaştığı görülmektedir. Ancak öncelikle bilinmesi gereken, devletin millettten aldığı kaynaklarına yönelik hesabını iyi vermesinin sağlanması kamu harcama sisteminin iyi işlemesi ile mümkün olacaktır. Konuyu tüm bu sosyal, ekonomik ve idari yönleri ile ele aldığımızda; kamu mali yönetimine yönelik yapılacak reform çalışmalarının ne kadar geniş kapsamlı ve önemli olduğunu; bu çalışmaların da ancak ciddi ve karmaşık bir süreçle mümkün olacağını gözden kaçırmamız gerekir.

Bugün tüm dünyada tartışılan temel gündem maddelerinden birisi devlet reformudur. Dünyadaki değişim dinamikleri ve değişim trendi devletin yeniden tanımlanmasını ve bu çerçevede devletin yeniden yapılandırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Dünyadaki değişimin gerisinde kalmamayı; gelişmiş ülkeler arasında yer almayı ve çağdaşlaşmayı hedefleyen Türkiye'nin bunu başarabilmek için devlet reformunu süratle gerçekleştirmesi gerekmektedir<sup>62</sup>. Zira; artık yapısal reformlar ülkemiz için bir lüks olmaktan çıkmış, sürdürülmesi gereken bir zaruret haline gelmiştir. Geçmiş dönemlerde yalnızca günü kurtarma gayreti ile başlatılan reform çalışmaları sürekli sığ kalmış ve destekleyici reformlarla sürdürülememiştir.

2000'in başında başlatılan yapısal reform çalışmaları ile -ki bu reformlar 59. Hükümet Ekonomik programının temel unsurlarını teşkil etmektedir- devletin vatandaşı dikkate alış şekliyle 1980'in başında devletin vatandaşı dikkate alış şekli arasında büyük benzerlikler olduğunu görmekteyiz. Şöyle ki, 1980'lerde kamu hizmetlerinin kullanıcıları yada tüketicilerine bakış büyük ölçüde değişmiş ve vatandaşlar birer "müşteri" gibi görülmeye başlamıştır. Ayrıca yurttaşların, kamu yönetimi ile bütünleştirilmesi ve karşılıklı ilişkilerin geliştirilmesine yönelik mekanizmalar devreye sokulmuştur. Hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, saydamlık, bilgi edinme hakkı, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, müşteri memnuniyeti, yönetime katılmaya önem verilmesi gibi ilkeler, yurttaşın kamu yönetimi karşısındaki konumunu yeniden tanımlama gayretinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

---

<sup>62</sup> Coşkun Can AKTAN, **Değişim ve Türkiye'de Devlet Reformu**.

#### 4.1. Yapısal Reformların Amaçları ve Bu Reformlara Yönelik Çalışmalar

Türkiye ekonomisi; yıllarca süren yüksek kamu açıkları, yüksek faiz ve enflasyon oranları ile birlikte süregelen siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, etkin olmayan kamu yönetimi ve kayıt-dışı ekonominin büyüklüğü nedenleriyle, potansiyelinin gerisinde bir performans göstermiştir. Türkiye’de bu temel sorunları düzeltmek ve Türk ekonomisinin istikrarlı, sürdürülebilir büyüme sürecine taşıyabilmek amacıyla gerekli olan yapısal reformlar, 2000 yılından beri sürdürülmektedir<sup>63</sup>. Mali disiplin alanında sağlanacak başarının sürdürülebilir kılınması için yapısal reformlar şarttır.

##### *a. Yapısal Reformların Hedefleri,*

- Makro ekonomide sağlanan istikrarı kalıcı kılmak,
- Ekonomimizin iç ve dış şoklara karşı daha dayanıklı hale gelmesini sağlamak,
- Aynı zamanda ekonomik büyümeyi sürdürülebilir kılmaktır<sup>64</sup>.

##### *b. Kamu Kesimindeki Yapısal Reformların Kapsamı;*

- Mali disiplinin sürdürülebilir kılınması,
- Kamu harcamalarında etkinliğin artırılması,
- Kamu kesiminde iyi yönetişimin yerleştirilmesi ve
- Şeffaflık ile hesap verebilirliğin güçlendirilmesi<sup>65</sup>.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik ve etkinliğin sağlanması, işlevi kalmamış birimlerin kaldırılması ve gereksiz birimlerin oluşturulmaması, devletin teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonel hale getirilmesi,

---

<sup>63</sup> Tıktık, Ahmet, “2005 Yılında Yapısal Reformlar Alanında Öngörülen Düzenlemeler”, *İşveren Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart 2005. (çevrimci), [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1130&id=](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1130&id=), 08 Temmuz 2005.

<sup>64</sup> **Devlet Bakanı Ali Babacan’ın Dünya Bankasından Sağlanan Üçüncü Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisine (PFPSAL-III) İlişkin Basın Toplantısında Yaptığı Konuşma**, 21 Mayıs 2004, Ankara, s. 1. (çevrimci), [http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/AB\\_Dunya\\_Bankasi\\_20040410.pdf](http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/AB_Dunya_Bankasi_20040410.pdf), 8 Temmuz 2005.

<sup>65</sup> **Devlet Bakanı Ali Babacan’ın Dünya Bankasından . . . s. 2.**

gerekli sayı ve nitelikte personel alımı, kamu görevlilerinin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitilmesi, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın geliştirilmesi temel amaçtır<sup>66</sup>.

10 Nisan 2004 tarihinde Devlet Bakanı Ali Babacan'ın düzenlediği basın toplantısında yapısal reformlara ilişkin önemli noktalara değinilmiştir. Toplantıda, hükümet tarafından uygulanan ekonomik program çerçevesinde makroekonomik göstergelerde sağlanan gelişmelerin kalıcı kılınması için Türk ekonomisinin şoklara karşı dayanıklı hale gelmesi ve sürdürülebilir bir kalkınma süreci için yapısal reformların hayati önem taşıdığı, aynı zamanda Avrupa Birliği ile bütünleşme sürecinde de bu yapısal reformların büyük bir önem arz ettiği belirtilmiştir. 59. Hükümet yapısal reform programında, kamu maliyesinde etkinliğin sağlanması, mali sektörün güçlendirilmesi ve özel sektörün ekonomideki rolünün artırılması hedeflemektedir<sup>67</sup>. Yine bu toplantıda Dünya Bankasının, Türkiye'deki yapısal reformlara program kredileri ve sektörel çalışmalarla destek sağladığı; Dünya Bankası ile birlikte yürütülen yapısal reformların tamamının gözden geçirildiği ve tüm reformların Türkiye gerçeklerine uygun olmasının sağlandığı belirtilmiştir. Bu yapısal reformlar oldukça geniş bir alanı kapsamakta ve bu yüzden ilgili tüm birimlerin katılım ve mutabakatıyla gerçekleştirilmektedir.

Yapısal reformlarla ilgili olarak Dünya Bankası tarafından sağlanan Ekonomik Reform Kredisinin\*, 375 milyon dolar tutarındaki dilimine ilişkin çalışmaların Mart 2004 itibarı ile sonuçlandırıldığı ve söz konusu kredinin, Dünya Bankası İcra Direktörleri Kurulu'nun onayını müteakip Nisan ayı içerisinde kullanılacağı belirtilmiştir. Bu toplantıda çalışmamızın da temeli olan mali saydamlık konusuna

---

<sup>66</sup> Tıktık, a.g.m.

<sup>67</sup> **Devlet Bakanı Ali Babacan'ın Uygulanan Yapısal Reform Programındaki Son Gelişmelerle İlgili Olarak Düzenlediği Basın Toplantısında Yaptığı Konuşma**, 10 Nisan 2004, Ankara. s. 1. (çevrimci), [http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/Basin%20Toplantisi\\_21mayis2004.pdf](http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/Basin%20Toplantisi_21mayis2004.pdf), 08 Temmuz 2005.

\* **Ekonomik Reform Kredisini**; kamu maliyesi, sosyal güvenlik ve tarım sektöründeki yapısal reformlar ile enerji ve telekomünikasyon sektörlerindeki yeniden yapılanma ve özelleştirmenin desteklenmesini amaçlamaktadır. Bu kredi ile kamu maliyesi alanında, mali uyum çalışmalarının sürdürülebilir kılınması amacıyla, kamu harcama yönetimi ve denetiminin iyileştirilmesi hedeflenmektedir. (Bkz: **Devlet Bakanı Ali Babacan'ın Uygulanan Yapısal Reform . . . s.2.**)

değirilerek; kamu maliyesinde disiplinin sağlanması ve saydamlığın güçlendirilmesine yönelik olarak, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile, yeni garanti verilmesine sınırlamalar getirildiği, Hazine garantileri için bir kayıt sistemi oluşturularak, Hazine Müsteşarlığı'nın web sayfasından ilan edildiği belirtilmiştir<sup>68</sup>.

Kamu ve finansal sektördeki reformları desteklemek üzere oluşturulan Üçüncü Program Amaçlı Mali Sektör ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi\* ile ilgili olarak Dünya Bankası'nın standart koşullarındaki bu kredinin tutarı 100 milyon ABD Doları artırılarak 1 milyar ABD Dolarına çıkartılmıştır. Kredinin ilk diliminin 2004 yılının ortasında, ikinci diliminin ise yıl sonunda kullanılması hedeflenmektedir<sup>69</sup>. Dünya Bankası ile 2004 – 2006 döneminde yürütülmesi öngörülen 4,5 milyar \$ tutarındaki Ülke Destek Stratejisi, diğer adıyla CAS Programı çerçevesinde ilk yapısal uyum kredisi olan Üçüncü Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi'ne ilişkin müzakereler tamamlanarak ve ilgili belgeler 20 Mayıs 2004 tarihinde imzalanmıştır. Söz konusu kredi, 4 yıl ödemesiz dönem olmak üzere 17 yıl vadeli olup, faiz oranı LIBOR+0.50'dir. 500 milyon Dolarlık ilk dilim Haziran 2004 tarihinde serbest bırakılmıştır<sup>70</sup>.

59. Hükümet tarafından yapısal reformlarla ilgili olarak atılan önemli adımlardan bir kaçını şu şekilde sıralayabiliriz<sup>71</sup>.

- 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile bütçenin hazırlanma, uygulama ve kontrol süreçleri uluslararası standartlara

---

<sup>68</sup> Devlet Bakanı Ali Babacan'ın Uygulanan Yapısal Reform . . . s. 2.

\* Program Amaçlı Mali Sektör ve Kamu Sektörü Uyum Kredisinin kamu sektörü bileşeninde, daha etkin bir gelir idaresi yapısının oluşturulması, vergi tabanının genişletilmesi, kayıt dışı ekonomi ile mücadele edilmesi, sosyal güvenlik sistemindeki açıkların azaltılması ve harcamaların rasyonelleştirilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu yapısal uyum kredisi, kamu ve mali sektörde yürütülmekte olan reformların desteklenmesini hedeflemektedir. (Bkz: Devlet Bakanı Ali Babacan'ın Uygulanan Yapısal Reform . . . s. 2.)

<sup>69</sup> Devlet Bakanı Ali Babacan'ın Uygulanan Yapısal Reform . . . s. 4.

<sup>70</sup> Devlet Bakanı Ali Babacan'ın Dünya Bankasından . . . s. 2.

<sup>71</sup> Devlet Bakanı Ali Babacan'ın Dünya Bankasından . . . s. 3.

yükseltilmiştir. Bu kanun ile ayrıca, mali disiplin açısından büyük önem taşıyan orta vadeli bütçe anlayışının alt yapısı oluşturulmuştur.

- Kamu Kurumlarında performansın artırılmasına yönelik olarak stratejik planlama ve politika oluşturma uygulaması başlatılmıştır.

- Kamuda mali hesap verebilirlik, muhasebe reformu, kamu alımları, iç ve dış denetim ile kamu borçlarının yönetimi konularında da önemli reformlar yapılmıştır.

- Bütçe birliğinin sağlanması amacıyla, özel gelir ve ödenek uygulamasını sona erdirecek olan yasal düzenleme kısa süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilmiştir.

- 9. 10. 2003 tarihli 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çıkartılmıştır.

Görüldüğü üzere; gerek 10 Nisan 2004 tarihli toplantıda gerekse 21 Mayıs 2004 tarihli toplantıda, yapısal reformlara ilişkin bir çok çalışmanın yapıldığı; bununla birlikte bu reformların hayata geçirilmesi amacıyla Dünya Bankası gibi uluslararası bir finans kurumundan hem destek hem de kredi sağlandığı; yapısal reformların yalnızca bu çalışmalarla sınırlı kalmayarak daha da derinleşip gelişeceği belirtilmiştir.

Türkiye'de son yıllarda yoğun bir biçimde reform çalışmalarının yapıldığı görülmektedir; bu süreç, 2005 yılında da sürmektedir. Memleketimizin karşı karşıya kaldığı sorunların kalıcı bir biçimde çözümlenmesi; başlatılmış olan sürdürülebilir büyüme sürecinin, düşürülen enflasyon oranının, piyasa kurallarına dayalı ve rekabet gücü yüksek bir ekonomik yapının; tesis edilmiş olan ekonomik istikrarın; etkin, saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin kalıcı olabilmesi için yapısal reformların hayata geçirilmesi sürecinde, hiç bir aksamaya izin verilmemesi gerekmektedir<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Tıktık, a.g.m.

#### **4.2. 1999 Yılından Günümüze Kadar Yapılan Reformlar Kapsamında Mali Saydamlıkla İlgili Olarak Yapılan Çalışmalar<sup>73</sup>**

1- Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilebilmesi amacıyla, 12.02.2001 ve 16.05.2001 tarihli Başbakanlık Makamı onaylarıyla, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı temsilcilerinin bulunduğu bir Yönlendirme Komitesi ve bu Komiteye yardımcı olmak üzere bir Çalışma Grubu oluşturulmuştur.

2- Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi projesinde, bilimsel araçlardan yararlanılması amaç edinilmiş, bu nedenle, ilk olarak bir sivil toplum kuruluşu olan Türkiye Ekonomik ve Siyasi Etütler Vakfı’nın (TESEV), konunun uzmanı olan öğretim üyelerine Kasım 2000’de yaptırdığı hane halkı anketi sonuçlarından yararlanılmıştır.

3- Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin sağlanması çalışmasında, muhtemel yolsuzluk alanlarının belirlenmesi ve diğer kuruluşların bu konudaki katkı ve birikimlerinden yararlanmayı amaçlayan 09.07.2001 tarih, 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmış, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konularda etkin yönetim ve yolsuzlukla mücadele bağlamında önerileri alınmaya çalışılmıştır. Bu Genelge çerçevesinde elde edilen sonuçlar değerlendirilmiş ve stratejinin oluşturulmasında kamu kurumlarının yönetici ve teknik düzeydeki personelin soruna nasıl baktıkları dikkate alınmıştır.

4- 12-13.07.2001 tarihleri arasında Dünya Bankası uzmanlarının da katılımıyla bir “Workshop” düzenlenmiştir. Bu çalışmada, Dünya Bankası’nın uluslararası deneyimiyle birlikte konuyla ilgili kamu kuruluşlarından yaklaşık 30 kişinin (Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler

---

<sup>73</sup> Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s. 4 – 5.

Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü) konuya ilişkin görüş ve katkılarından yararlanılmıştır.

5- Hazine Müsteşarlığı'nın; Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu olarak hem "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Stratejisi"ni oluşturmak, hem de bu sürece aktif katılımlarını sağlamak amacıyla meslek odaları temsilcileri, basın-yayın kuruluşları temsilcileri, sivil toplum örgütleri, KOBİ yetkilileri, öğretim üyeleri ve kamu yöneticileri ile çeşitli toplantılar yapılmış ve konuya ilişkin görüşleri alınmıştır. Bunun dışında bazı meslek odalarının (TOBB, ATO, ASO, vb.) ve sivil toplum kuruluşlarının gönderdiği raporlar ve diğer çalışmalar, stratejinin oluşturulmasında büyük katkı sağlamıştır.

6- Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine yönelik olarak 21 Eylül 2001 tarihinde geniş katılımlı bir uluslararası konferans düzenlenmiş ve konferanstan elde edilen sonuçlardan da yararlanılmıştır.

7- Kamu Harcama Yönetimi Reformu'nun uygulanmasında koordinasyonun sağlanması amacıyla da, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Sayıştay temsilcilerinin bulunduğu bir Yönlendirme Komitesi oluşturulmuştur. Anılan Komite'nin reform programı kapsamında öncelikle ele aldığı alanlar, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin mekanizmaların ıslah edilmesi ve güçlendirilmesi; yeterli mali hesap verilebilirliği sağlamak için kamu muhasebesi, satın alma ve denetim fonksiyonlarının geliştirilmesi ve öngörülü bir kamu borç yönetiminin tesis edilmesidir. Etkin Devlet için Kamu Harcama Yönetimi Reformu'nun gerçekleştirilmesine yönelik olarak da 10 Aralık 2001 tarihinde ikinci bir Uluslararası Konferans düzenlenmiştir.

## 5. MALİ SAYDAMLIĞI SAĞLAMAYA YÖNELİK YASAL DÜZENLEMELER

Ülkemizde mali saydamlığın sağlanması ve bu kavramın tüm kamu mali yönetimi içerisinde tesisinin sağlanması amacıyla bir takım yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu yasal düzenlemelerin de ortak noktaları, kamusal faaliyetler hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesini en iyi şekilde sağlamak ve hesap verme sorumluluğunu kurum kültürü haline getirmektir. Bu bağlamda da karşımıza 5 yasal düzenleme çıkmaktadır:

1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
2. Kamu İhale Kanunu
3. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
4. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
5. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

İlk dört kanun yürürlüğe girmiş olmasına rağmen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı henüz tasarı halindedir. Çalışmada bu tasarıya da yer vermemizin temel nedeni, saydamlık ve hesap verebilirlik konusunda geniş kapsamlı tanımlara ve uygulama alanlarına yer vermesi, saydamlığı kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası haline getirmesidir. Çalışmanın bu kısmında adı geçen kanunlar mali saydamlık açısından irdelenecektir.

### 5.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması ile hesap verilebilirlik ve mali saydamlığın sağlanmasında bir dönüm noktasını ifade eden Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Aralık 2003'te yasalaşmıştır<sup>74</sup>. Kapsamı; *“Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve*

---

<sup>74</sup> Devlet Bakanı Ali Babacan'ın Uygulanan Yapısal Reform . . . s. 2.



*kontrolü*<sup>75</sup> olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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”* tir<sup>76</sup>.

5018 sayılı kanunu, Türk kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler yaratan “yeniden yapılanma” etkinliğinin bir parçası olarak görmekte yarar vardır. Kanun, kamu mali yönetimi ve denetim olgusunu yeni baştan düzenlemekte, ilkelerini yeniden örgütlemekte, kamu kurumlarının gruplanma sistemini değiştirmekte, denetleme ilkelerini ve denetçileri yeni ilkeler etrafında yeniden örgütlemektedir. Bu kadar geniş kapsamlı yeniden yapılanma hareketini yalnızca bir hükümete mal etmek elbette yanlış olacaktır. Zira, kamu mali yönetiminin ve denetiminin yeniden yapılandırılması çalışmasını, 10 yıla yakın bir süredir çeşitli kurum ve kuruluşlar yürütmektedir. Özellikle bu yeniden yapılanma hareketine ön ayaklık eden ve 11.10.1995 yılında Maliye Bakanlığı ve Dünya Bankası arasında “Kamu Mali Yönetim Projesi”nin “Harcama Yönetimi” sistemini çözümlenmeye yönelik imzalanan proje anlaşması, Türk kamu mali yönetimi açısından büyük bir öneme sahiptir<sup>77</sup>. Buna binaen 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı bu kanununa temel teşkil edecek bir çok çalışma yürütülmüş, netice itibarı ile bu kanun bu çalışmaların ortak bir ürünü olarak karşımıza gelmiştir.

Çalışmamız açısından 5018 sayılı kanunu irdeleyecek olursak konunun ne kadar büyük bir öneme sahip olduğunu anlayabiliriz. Zira; kamu mali yönetimi açısından büyük bir öneme sahip olan 5018 sayılı kanunda, mali saydamlık üzerinde önemle durulan hususlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre kamu mali

---

<sup>75</sup> **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Kanun No: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003. Mad. 2.

<sup>76</sup> **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Mad. 1.

<sup>77</sup> Dikmen, A., Alpay, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler**, Cebeci/Ankara. (çevrimci), [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/Dikmen-KMYMKK\\_Cumhuriyet.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc) , 20 Ocak 2005.

yönetimine getirilen izahtan yola çıkarak kanunun mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu konularına getirdiği izahı ayrıntılı olarak ele almakta fayda vardır.

Kanunun ikinci bölümünde yer alan 4. ve 5. maddelerde kamu maliyesinin tanım ve ilkeleri yer almaktadır. Kanunun 4. maddesinde;

*“kamu maliyesi; gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsar”*

şeklinde ele alınmıştır. Yine aynı bölümde 5. maddenin b, e, ve f fıkralarında;

*“. . . kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır, . . . kamu mali yönetimi mali disiplini sağlar, . . . kamu mali yönetimi ekonomik, mali ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratır”*

denilmiştir. Görüldüğü üzere hesap verme, mali disiplin ve kamusal tercihlerin ortaya konması kamu maliyesi kapsamında ele alınmıştır. Bu da demek oluyor ki hesap verme, mali disiplin ve kamusal tercihlerin ortaya konması kamu maliyesinin ayrılmaz birer parçasıdır ki bu durum kanunun ilerleyen maddelerinde de değişik anlatımlarla yinelenmiştir.

Kanunun üçüncü bölümünde yer alan 7. ve 8. maddeler tamamen mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna ayrılmıştır. Kanunun 7. maddesinde;

*“Her türlü kamu kaynağının elde 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.”*

denilerek, Maliye Bakanlığının mali saydamlığın sağlanması konusunda doğrudan yetkili kılındığı bu kanun maddesinde, IMF’in İyi Uygulamalar Tüzüğü’nde de yer alan görev ve sorumlulukların açık olması ilkesine yer verildiği görülmektedir. Yine maddenin d fıkrasından da anlaşıldığı üzere, kamu mali yönetiminde büyük sıkıntılara sebep olan farklı muhasebe tekniklerinin terk edilerek bunun yerine –kanımızca nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş kastedilmiştir- uluslararası genel kabul görmüş bir muhasebe sisteminin uygulanması hususu dile getirilmiştir. Yine bu maddenin diğer fıkralarında kamu mali yönetimi ile ilgili olarak hükümetin tüm mali tasarruflarının halka açıklanması mali saydamlık kapsamında ele alınmıştır.

Hesap verme sorumluluğu ile ilgili olarak Kanunun 8. 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”*

denilerek kamu çıkarı önde tutularak kamu kaynaklarının kullanılması gerektiği şekilde kullanılmasını sağlamaktan, muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasından görevli ve

yetkili olanlar sorumlu tutulmuştur. Maddeden de anlaşılacağı üzere görevli ve yetkililerin üzerine kamusal çıkarı ön planda tutma külfeti yüklenmiştir.

Kanunda mali saydamlığa o kadar büyük bir önem verilmiştir ki hemen hemen her maddede mali saydamlığın tesisi için çeşitli açıklamalar yapılmıştır. Bunlardan biri de kanunun bütçe ilkeleri kısmında yer alan 13. maddenin 1 fıkrasıdır. Burada denmektedir ki;

*“Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esasa alınır.”*

Çalışmamızın birinci bölümünde de yer alan, bütçeleme ilkelerinden açıklık ve doğruluk ilkelerine burada doğrudan bir atıf yapıldığını ve buna bağlı olarak gerek bütçelerin hazırlanmasında gerek uygulanmasında gerekse raporlanmasında bu ilkelere öncelik verilerek mali saydamlığın tesisinin esas olduğunu kanunun bu maddesinde açık bir şekilde görebilmekteyiz.

Kanunun 18. maddesinde merkezi yönetim bütçesi hazırlanırken yapılacak gider tekliflerinin mali saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayacak biçimde analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanacağı üzerinde durulmaktadır. Madde de şöyle denilmektedir;

*“ . . . . gider teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkan verecek, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca belirlenmiş kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine; gelir teklifleri ise ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır.”*

Kanun, bütçelerden yapılacak yardımların da kamuoyuna açıklanacağını belirtmektedir. Zira kanunun 29. maddesinde;

“ . . . yardımların yapılması, kullanılması, izlenmesi, denetlenmesi ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

denilmek suretiyle 7. maddede mali saydamlığın sağlanması konusunda yetkili kılınan Maliye Bakanlığına, yine aynı kapsamda, bütçeden yapılacak yardımlara ilişkin bilgilerin kamuoyuna arzında esas ve usullerin belirlenmesinde bir görev yüklemiştir.

Kanunun 30. maddesinde kamu idareleri ve merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kurum, kuruluş, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin mali içerikli\* her türlü bilgi ve belgelerini istenilmesi halinde Maliye Bakanlığına vermeleri konusunda bariz bir yükümlülük getirilmiş ve aksi taktirde gerekli önlemleri almaya Maliye Bakanlığının yetkili olduğu belirtilmiştir. Maddenin ilerleyen kısmında;

“ . . . Merkezi yönetim kapsamındaki idareler, bütçelerine ilişkin ilk altı aylık uygulama sonuçlarını, ekonomik ve mali duruma ilişkin gelişmeleri, ikinci altı aya ilişkin beklentilerini, hedefleri ile faaliyetlerini kapsayan bilgileri, kamuoyuna açıklar.”

denilerek, bu kapsamdaki idareleri altışar aylık iki bölüme ayrılmış mali yılın, ilk altı ayında uygulama sonuçlarını, ikinci altı ayında hedef ve beklentilerini halka arz etmeleri konusunda görevli kılınmıştır.

Kanunun Gelirlerin Toplanması başlıklı beşinci bölümünün gelir politikası ve ilkeleri kısmında yer alan 36. maddesinde Maliye Bakanlığının, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her mali yıl başında duyuracağı belirtilmiş maddenin d fıkrasında; hakların korunması ve yükümlülükler konusunda mükelleflerin bilgilendirilmesi için ilgili idareler tarafından gerekli önlemlerin alınacağı belirtilmiştir. Buradan da anlaşılmaktadır ki, devletin gelir politikasında da saydamlık yine karşımıza çıkmaktadır. Yani giderlere yönelik bir saydamlık olduğu gibi gelirlere yönelik de bir saydamlık olduğu, bunun da ancak mali saydamlık gibi geniş kapsamlı bir kavramla izah edilebileceği açıktır.

---

\* Gelir ve gider tahminleri, mali tablolar, birbirleriyle olan borç alacak durumları, personel giderlerine ilişkin her türlü belge ve bilgi (Bkz: **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Mad. 30).

Mali saydamlıkla hesap verme sorumluluğunun açık bir şekilde iç içe olduğu madde hiç şüphesiz kanunun faaliyet raporları başlıklı 41. maddesidir.

*“Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlenir. Bu raporlar, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır.*

*Harcama yetkilisi, birim faaliyet raporunu üst yöneticiye verir. Üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlar. İdare faaliyet raporu, Sayıştay’a verilir ve üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının bir örneğini Maliye Bakanlığına, mahalli idareler ise İçişleri Bakanlığına gönderir.*

*İçişleri Bakanlığı, mahalli idare faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlar. Sayıştay’a gönderir ve kamuoyuna açıklar. Bu raporun bir örneği de Maliye Bakanlığına gönderilir.*

*Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Genel Faaliyet Raporunda gösterilir.*

*. . . . Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu Sayıştay’a gönderir ve aynı zamanda kamuoyuna açıklar. Sayıştay, mahalli idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahalli idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. . . . .”*

Harcama yetkilileri tarafından idari sorumlukları ile sınırlı kalmak kaydıyla hazırlanan faaliyet raporları bir piramit şeklinde ilerleyerek her safhada halka arz edilir. En son aşamada ise yasama organı olan TBMM'ye gelir ki bu da halka arz manasına gelebilir.

Kanunun Muhasebe sistemi başlıklı kısmında yer alan 49. maddede kamu hesaplarının yönetim ve denetim yetkilileri ile kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulduğu belirtilmiştir. Zira bu maddede;

*“ . . . . Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemler ile garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.”*

Mali saydamlık açısından mali istatistiklerin büyük bir önemi bulunmaktadır. Ancak bu önem bu istatistik verilerin herkes tarafından anlaşılması ile bir anlam kazanacaktır. İşte bu manada kanunun 53. maddesinde hazırlanan mali istatistiklerin (dolayısıyla istatistik verilerin) anlaşılabilir olması ve kullanıcılar için kolayca ulaşılabilir olmasının esas olduğu belirtilmiştir. Kanunun bu maddesinde;

*“ . . . Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler, Maliye Bakanlığınca aylık olarak yayımlanır. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelere ait mali istatistikler ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler Maliye Bakanlığınca birleştirilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler elde edilir ve üçer aylık dönemler itibarı ile yayımlanır. . . ”*denilmek suretiyle mali istatistiklerin yayımlanma dönemleri hakkında bilgi verilmiş ve yine bu verilerin yayımlanması ve birleştirilmesinde Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Kanunun 61. maddesinde;

*“Gelirlerin tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması muhasebe hizmetidir.*

*Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir bir şekilde tutulmasından sorumludur. . . .”*

denilmek suretiyle; muhasebe hizmetinde saydamlığın sağlanması ile ilgili olarak muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı belirtilmiştir. Yine burada da hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlığın iç içe olduğunu bariz bir şekilde görmekteyiz.

Kanunda İç Denetim Koordinasyon Kurulu olarak iç denetim açısından çeşitli görevler yüklenmiş yeni bir kurul dikkati çekmektedir. Temelde kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek olan Kurulun görevleri arasında, idarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak da yer almaktadır<sup>78</sup>.

Kanunun; Kamu İdarelerinin Sorumluluğu isimli kısmında yer alan 76. maddede;

*“Mali karar ve işlemlere ilişkin her türlü kayıt, bilgi ve belgeler, kamu idareleri tarafından muhafaza edilir.*

*Kamu idareleri ve görevlileri; mali yönetim ve kontrol sistemleri ile bütçenin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması işlemlerine ait bilgi ve belgeleri denetimle görevlendirilmiş olanlara ibraz etmek, görevin sağlıklı yapılmasını sağlayacak önlemleri almak ve her türlü yardım ve kolaylığı göstermek zorundadır.”*

---

<sup>78</sup> **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Mad. 67.



denilmiştir. Zira gerek kamu mali yönetimi gerekse mali saydamlık açısından delil niteliğinde olan verilerin sağlıklı bir şekilde saklanması; ilerleyen zamanlarda bir kamusal harcamaya yönelik itiraz halinde ispat açısından büyük bir önem taşımaktadır. Aynı zamanda bu belge ve bilgilerin saklanması ilerleyen zamanlarda istenmesi halinde ibraz edilmesi açısından hayati bir öneme sahiptir. Yani verilerin halka arzı önemlidir ancak; bu verilerin sıhhatli bir şekilde muhafazası da ihmal edilmemesi gereken önemli bir ayrıntıdır.

## 5.2. Kamu İhale Kanunu

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun uygulamada yetersiz kalması ve bunun sonucu olarak Türk ihale mevzuatımızı Avrupa Birliği ve Uluslararası ihale uygulamalarına paralel hale getirmek amacıyla, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 04.01.2002 tarihinde kabul edilerek 22.1.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete'de 1.1.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere yayınlanmıştır ancak daha yürürlüğe girmeden uygulamaya yönelik tartışmalar başlamış ve 12.6.2002 tarih ve 4761 sayılı kanunla bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Kanun yürürlüğe girmesinden itibaren yaklaşık 8 aylık süre içerisinde uygulamada görülen sıkıntılar nedeni ile; özellikle kanun kapsamındaki idarelerin ihale sürecinde görevli yönetici ve memurların yoğun eleştirilerini almış, bunun sonucu olarak 15.8.2003 tarih ve 25200 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 30.7.2003 tarih ve 4964 no'lu "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda kapsamlı değişiklikler yapılarak, 15.8.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Söz konusu kanun tasarısının genel gerekçesinde değişiklik yapılmasının gerekçeleri "*..... söz konusu kanunlardaki bazı düzenlemelerin başta Avrupa Birliği direktifleri olmak üzere uluslararası standartlarla uyum içerisinde olmadığı, bazı maddelerinin uygulanmasının idareler açısından fiilen imkansız olduğu, bazı maddeler arasındaki çelişki ve tutarsızlıkları suiistimale 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 sözleşmelerde göz önünde bulundurularak.....” şeklinde sayılmıştır<sup>79</sup>.

Kanunun amacı 1. maddede şu şekilde belirtilmiştir: “*Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir*”<sup>80</sup>.

Kanunun Temel İlkeler başlıklı kısmında yer alan 5. maddede saydamlığa değinilerek kanun kapsamında yapılacak ihalelerde saydamlık, güvenilirlik ve kamuoyu denetiminden idarelerin sorumlu tutulacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda ihalelerin açık bir şekilde yürütülmesini sağlamak için idareler görevli kılınmıştır.

Kanunun 47. maddesinde ihale sonuçlarının ilanına dair kuralları belirlemiş ve ihale sonuçlarının tescil işlemlerinin tamamlanmasından itibaren 15 gün içerisinde yayınlanacağını, idarelerin ihale sonuçlarını da yurt içi ve yurt dışında çeşitli şekillerde yayınlatabileceğini belirtmiştir. Bu ibarenin kanuna konması ile ihalelerin gerek ulusal gerekse uluslararası alanda takibine olanak sağlanmıştır.

Kanunun 53. maddesi ile bir Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili olan ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili olan Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Görevlerini yerine getirirken tam bağımsız olduğu hiçbir kurum ve kuruluştan emir almadığı belirtilmiştir. İhale sürecinin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan süre içerisinde idarece yapılan işlemlerin mevzuata aykırı olduğuna ilişkin şikayetleri incelemek ve sonuçlandırmak da kurumun görevleri arasındadır<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Çelikaş, İbrahim, “4964 Sayılı Kanunla 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişikliklerin, İhale Usulleri ve Bunların Sözleşmeye Bağlanmaları Açısından Değerlendirilmesi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, s. 103.

<sup>80</sup> **Kamu İhale Kanunu**, Kanun No: 4734, Kabul Tarihi: 04.01.2002. Mad. 1.

<sup>81</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 34 – 35.

*“Bu Kanunla verilen görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kamu İhale Kurumu, bu Kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir.*

*Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık Maliye Bakanlığıdır . . .*

*Kurum görevini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.”<sup>82</sup>*

Saydamlık açısından kurumun görev ve sorumlulukları ise; yapılan ihaleler ve sözleşmelerle ilgili bilgi toplamak, istatistikler oluşturmak ve yayımlamak; İhale ilânları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek, basılı veya elektronik ortamda Kamu İhale Bültenini yayımlamaktır<sup>83</sup>. Aynı zamanda saydamlıkla ilgili olarak kurumun karar organı olan Kamu İhale Kurulu üyelerine mal beyanında bulunmak zorunluluğu getirilmiştir. Kurum Sayıştay denetimine tabidir<sup>84</sup>.

Kanundaki tüm bu açıklık hükümlerine rağmen ihale sürecine ilişkin bütün işlemlerin, isteklilerin teknik ve mali yapılarına dair bir takım bilgilerin görevliler ve danışmanlar tarafından açıklanması yasaklanarak aksi bir durumda ceza uygulanacağı belirtilmiştir<sup>85</sup>.

Daha önce yürürlükte olan 2886 sayılı kanunun bir takım eksik yanları bulunmaktaydı. Kanun; kapsamının dar olması ve kamu kurumlarının sadece bir bölümüne ait ihale sürecini düzenlemekteydi; KİT’ler, döner sermayeli işletmeler gibi önemli sayıdaki kurumsal yapı bu kanunun kapsamı dışındaydı; İhale sürecinin başından sonuna kadar açıklık ve saydamlığın sağlanması konusunda eksiklikler taşımaktaydı. Buna karşın 4734 sayılı yeni kanun; saydamlığın ve kamuoyu denetiminin güçlendirilmesini amaçlamaktadır. Kamu kaynaklarının etkin bir biçimde kullanımı ve kamuoyunun bilgilendirilmesi amacıyla

---

<sup>82</sup> **Kamu İhale Kanunu**, Mad. 53/a.

<sup>83</sup> **Kamu İhale Kanunu**, Mad. 53/b/7.

<sup>84</sup> **Kamu İhale Kanunu**, Mad. 53/k.

<sup>85</sup> **Kamu İhale Kanunu**, Mad. 61.

ihalelerde saydamlığı ve rekabet koşullarını sağlamaya yönelik olarak da bu kanunla kapsamlı düzenlemeler getirilmiştir<sup>86</sup>.

### **5.3. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun**

28 Mart 2002 de kabul edilen Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, uzun yıllar dağınık bir mevzuat içinde düzenlenmesine çalışılan kamu borç sisteminin tek bir yasa altında toplanması ve böylece bu alanda karşılaşılan dağınıklığa son verilmesi amacını<sup>87</sup> taşımaktadır. Kanun mali saydamlık açısından üç önemli düzenleme getirmektedir. Yasanın giriş bölümünde uygulama alanının kapsamının\* geniş tanımlanması, borç ve alacak yönetimine egemen olan terminolojinin verilmesi bu alanda önemli bir gelişmedir. Parlamenteoya ve kamuoyuna kapsamlı ve üçer aylık dönemlerle kamu borçları ve riskleri açısından bilgi verecek bir kamu borç yönetim raporunun yayınlanması ve yine parlamenteoya yılda en az bir kez Hazine Bakanı tarafından kamu borç ve alacak yönetimi uygulamaları hakkında bilgi verilmesi de mali saydamlık açısından önemli bir düzenlemedir<sup>88</sup> Son olarak mali saydamlık açısından önem taşıyan husus ise, dış proje kredilerinin bütçeleştirilmesidir. Geçmişte mali saydamlığın önündeki en önemli engellerinden birisi olan ve harcaması yapıldığı halde bütçe hesaplarına yansıtılmayan dış proje kredisi kullanımlarının bütçe ile ilişkilendirilmesi bu yasa ile zorunlu hale getirilmiştir. Yasa bu hali ile borç yönetimi ile ilgili alanda mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir boşluğu

---

<sup>86</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 34.

<sup>87</sup> Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Kanun No. 4749, Kabul Tarihi: 28.3.2002, Mad. 1.

\* **Madde 2.** — Bu Kanun; genel, katma ve özerk bütçeli kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları, fonları, kamu bankalarını, yatırım ve kalkınma bankalarını, büyükşehir belediyelerini, belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşlarını, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen projeler kapsamında ödeme yükümlülükleri Hazine Müsteşarlığınca garanti edilen kuruluşları ve hibelerle sınırlı olmak kaydıyla sivil toplum örgütlerini kapsar (**Bkz: Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun**).

<sup>88</sup> **Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun**, Mad. 14.

doldurmaktadır<sup>89</sup>. Saydamlık açısından önemli bir diğer düzenleme ise projelere dair halkın bilgilendirilmesinin Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenmesidir. Şu an itibarı ile bu sistemin uygulamaya geçirilmesi ile ilgili olarak; Hazine Müsteşarlığı'nın internet sayfasında bir takım çalışmalar yapıldığı görülmektedir.

*“ . . . Projeler için sağlanacak Hazine geri ödeme garantisi ile Hazine yatırım garantisinin verilmesine ilişkin olarak garanti ücretinin belirlenmesi, garantinin değerlendirilmesi, bütçeleştirilmesi, riskin sınırlandırılması ve paylaşımı ile garantiye ilişkin bilgilerin kamuoyuna açıklanması ve Hazine yatırım garantisi kapsamında garanti edilen tutarın tespit edilmesi de dahil olmak üzere bu hususlara ilişkin esas ve usuller Müsteşarlık tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir.”<sup>90</sup>*

#### **5.4. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu<sup>91</sup>**

9 Ekim 2003 tarihinde kabul edilip 6 ay sonra yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ülkemizde mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından büyük bir öneme sahiptir. Zira dünyanın çeşitli ülkelerindeki saydamlığa yönelik uygulamalara baktığımız zaman, kamu mali yönetimleri içerisinde bilgi edinme hakkı kanunlarının ne kadar büyük bir öneme sahip olduğu görebilmektedir. Devletlerin daha hesap verebilir olmalarını sağlayan bu kanunlar mali saydamlığın kamu yönetimi içerisinde tesisi açısından da irdelenmesi gereken bir öneme sahiptir.

Ülkemizdeki mali saydamlık açısından dikkatle incelenmesi gereken bu kanunun amacı, kapsamı ve istisnaları bariz bir şekilde gözler önüne serilmiştir. Kanununun 1. maddesinde kanunun amacı; *“demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek”* olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere, demokrasinin ve saydamlığın bir gereği olan bu kanun,

<sup>89</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 36 – 37.

<sup>90</sup> **Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun**, Mad. 8.

<sup>91</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. **Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**, Kanun No: 4982, Kabul Tarihi: 9. 10. 2003.

vatandaşların bilgi edinme hakkına dair güvence niteliği taşımaktadır. Kanunun 4. maddesi amacını tamamlar niteliktedir. Şöyle ki;

*“Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir.*

*Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanırlar.”*

denilmek suretiyle Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için bilgi edinme hakkı açıkça sağlanırken, gerek ülkemizde ikamet eden gerekse ülkemizde faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler içinde belirli kurallar dahilinde bu haktan yararlanma fırsatı verilmiştir. Bu sayede herkesin bilgi edinme hakkına sahip olması desteklenmiştir. Bu kolaylıklarla beraber aynı maddenin son kısmında “Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükleri saklıdır.” denilmek suretiyle devletin bilgi edinme hakkı karşısında saklı haklarının olduğu ortaya konmuştur.

Kanunun 5. maddesinde kurum ve kuruluşlar, bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü kılınmıştır. Aynı zamanda maddenin devamında bu kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümleri uygulanmayacağı hükmü ortaya konmuştur. Ancak bu maddede bahsedilen istisnalara değinmemiz gerekmektedir. Buna göre kanunda bilgi edinme hakkına dair istisnalar Kanunun Dördüncü Bölümü kapsamında yer alan Bilgi Edinme Hakkının Sınırları başlıklı kısımdaki maddelerde açıklanmıştır. Bunları ise kanuna göre şöyle sıralayabiliriz:

- Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler (Mad. 16),
- Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler (Mad. 17),
- İstihbarata ilişkin bilgi veya belgeler (Mad. 18),
- İdari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler (Mad. 19),
- Adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler (Mad. 20),

- Özel hayatın gizliliği (Mad. 21),
- Haberleşme gizliliği (Mad. 22),
- Ticari sır (Mad. 23),
- Kurum içi düzenlemeler (Mad. 25),
- Tavsiye ve mütalaa talepleri (Mad. 27).

Ancak bunlardan 18., 19., 20., 21. ve 25. maddelerde belirli şartların ortaya çıkması halinde bu maddeler kapsamındaki bilgi ve belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamında ele alınacağı belirtilmiştir. Buna göre;

1. İstihbarata ilişkin bilgi veya belgeler kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte olursa, bu bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı içindedir.

2. İdari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamına girebilmesi için;

- Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğurmaması,
- Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını yada güvenliğini tehlikeye sokmaması,
- Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürmemesi ve
- Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirmemesi gerekmektedir.

Aksi taktirde bu bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkı kapsamında dışında yer alacaktır.

3. Adli soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamında yer alabilmesi için bu bilgi veya belgelerin açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

- Suç işlenmesine yol açmaması,
- Suçların önlenmesi ve soruşturulması yada suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürmemesi,
- Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engellememesi,
- Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl etmemesi; gerekmektedir.

4. Özel hayatın gizliliği ile ilgili madde de; kamu yararının gerektirdiği hâllerde, kişisel bilgi veya belgelerin, kurum ve kuruluşlar tarafından, ilgili kişiye en az yedi gün önceden haber verilerek yazılı rızası alınmak koşuluyla açıklanabileceği hükmü yer almaktadır.

5. Kurum içi düzenlemelerle\* ilişkin madde; kurum içi düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme haklarının saklı kaldığı güvencesi yer almaktadır.

Bu belirtilen durumların meydana gelmemesi halinde sözü edilen bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır. Tüm bunlara karşın aynı bölümde yer alan 15., 26. ve 28. maddelerde bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkı kapsamındadır. Bunlar da; 15. maddeye göre yargı denetimi dışında kalan işlemler; 26. maddeye göre kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler ve son olarak 28. maddeye göre gizliliği kaldırılan bilgi veya belgelerdir.

Kanunun 3. Bölümünde bilgi edinme başvurusuna dair esaslar belirlenmiştir. Buna göre bilgi edinme başvurusu dilekçe ile bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılır (Md. 6). Aynı zamanda bilgi edinme başvurusu, başvuru alan kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya

---

\* Kurum İçi Düzenleme; kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemelerdir (Bkz: **Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**, Mad. 25.).



belgelere ilişkin olmalıdır. Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler. İstenen bilgi veya belge, başvuru kurum ve kuruluştan başka bir yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi bu kurum ve kuruluşa gönderilir ve durum ilgiliye yazılı olarak bildirilir (Mad. 7).

Yayımlanmış veya kamuoyuna çeşitli şekillerde duyurulmuş olan bilgi veya belgeler bilgi edinme başvurusuna konu olamamakta fakat, bunların nerede, ne zaman yayınlandığına dair bilgiler bilgi edinme başvurusunda bulunana bildirilecektir (Mad. 8).

Kurum ve kuruluşlar başvuru sahibine istenen belgenin onaylı bir kopyasını onbeş işgünü içerisinde sağlarlar. Ancak bilgi veya belgelerin kopyasına çeşitli sebeplerle izin verilememesi halinde, başvuru sahibinin istediği belgenin aslını incelemesi, ses kaydı şeklinde olan bilgi ve belgeleri dinleyebilmesi ve görüntü kaydı şeklinde olan bilgi veya belgeleri izlemesi sağlanır. Aynı zamanda istenen bilgi veya belgelerin başka kurumları ilgilendirmesi veya başka kurumların görüşlerinin alınmasını gerektirmesi halinde bu bilgi veya belgeler en az 30 işgünü içinde başvuru sahibine sağlanır. Aynı zamanda bilgi ve belgelere erişim için gereken maliyetler başvuru sahibi tarafından karşılanacağından, başvuru sahibinin söz konusu maliyeti, bildirimden itibaren 15 işgünü içerisinde karşılaması gerekmektedir. Eğer bu maliyeti karşılamazsa talebinden vazgeçmiş sayılır (Mad. 10 – 11). Kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirirler. Başvurunun reddedilmesi hâlinde bu kararın gerekçesi ve buna karşı başvuru yolları belirtilir (Mad. 12).

Başvuruların kanunun 16. ve 17. maddelerinde belirtilen nedenlerle reddi halinde bu redde karşı yargı yollarına başvurmadan önce, kararın tebliğinden itibaren onbeş işgünü içinde ilgili, itiraz edebilir. İtiraz merci ise Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruludur. Kurul; bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, 16 ve 17 nci maddelerde öngörülen sebeplere dayanılarak verilen kararları incelemek ve kurum

ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere kurulmuştur (Mad. 13 – 14).

30. madde ile; “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 Kuruluna 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.” denilmek suretiyle saydamlık açısından büyük bir önem taşıyan raporlama konusunda, başvuruda bulunulan idarelere bilgi edinme kapsamında faaliyetlerine yönelik rapor hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir.

Genel hatları ile irdelenen bu kanunda görüldüğü üzere, vatandaşların bilgiye erişimi konusunda birçok kolaylık getirildiği gibi kamu otoritesine de kendi dinamiklerini koruma ve kollama konusunda destek sağlanmıştır. Aynı zamanda bilgi veya belge talebinde bulunanlara bir takım ödevler yüklenirken, bilgiyi sağlamakla görevli kurum ve kuruluşlara da bir takım görevler verilmiştir. Yani iki taraflı bir ilişki gerektiren bilgi edinme hakkı, yalnızca bir tarafı yükümlü kılmamakta; her iki tarafı da sistemin işleyişi bağlamında - büyük ölçüde eşit- görevli kılmaktadır. Çağdaş ve küreselleşen dünyada artık bir lüks olmaktan çıkmış olan bilgi edinme hakkı ülkemizde de önemi nispetinde ele alınarak kamu yönetimi sisteminde dinamik bir hale getirilmiştir. Ancak elbette bu hak tek başına yeterli olmadığı gibi birçok kanun ve

uygulamayla desteklenerek kamu yönetiminde bir teşkilat kültürü olması sağlanmalıdır. Yani kamu yönetimi bu hakkı her yönüyle hazmetmelidir ki istenen başarı ve verim sağlanabilsin. Aynı zamanda vatandaşın da; demokratik sistem içerisinde kendisine sağlanmış olan bu haktan haberdar ve bunlardan yararlanma konusunda ısrarcı olması, sözü geçen kanunun tüm ülke çapında etkinliğini arttıracaktır.

### **5.5. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı<sup>92</sup>**

Ülkemiz kamu yönetim sistemi açısından önemi gözardı edilmemesi gereken bu kanun tasarısı, saydamlık, hesap verebilirlik, vatandaşların kamu yönetimi hakkında etkin bir şekilde bilgilendirilmesi ve sisteme aktif katılımlarının sağlanması bağlamında çağdaş bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Gerek tüm dünyada cereyan eden yapısal reform hareketlerini yakından takip ederek gerekli önlemlerin alınmasına imkan sağlaması, gerekse ülkemiz kamu yönetiminde başlatılan yapısal reformların tamamlayıcısı olması bakımından önemi gözardı edilmemesi gereken bu kanun tasarısı, birçok yönüyle çağdaş yönetim anlayışı ile uyumludur.

Tasarının genel gerekçe başlıklı kısmında özellikle bu kanun tasarısının hazırlanmasında etkili olan olaylar ve gelişmeler açıkça ortaya konmuştur. Özellikle son yıllarda tüm dünyada küreselleşmenin ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin bir sonucu olarak daha hesap verebilir bir devlet arzusunun yapısal değişimlerle somutlaştırılması sonucu ile karşı karşıya bulunmaktayız. Bunu gerekçedeki açıklamaya göre ortaya koyacak olursak, toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, saydam, daha küçük ancak daha etkin bir kamu talebi esastır. Sözü geçen kanun tasarısı da; tüm dünyada yaşanan gelişmeler ve çeşitli ülkelerde yaşanan tecrübeler ışığında ülkemizi de çağdaş bir yönetim zihniyetine ve yapısına kavuşturmak amacıyla hazırlanmıştır. Aynı zamanda bu kanun tasarısı, 21. yüzyıl yeni kamu yönetimi anlayışını kendine temel alan bir yapıya

---

<sup>92</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz.: T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile Gerekçesi**, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-751/5767, 29/12/2003, Ankara.

sahiptir. Bu yeni yaklaşımın saydamlık ve vatandaşın kamu yönetimine daha etkin katılımını sağlayacak ilkeleri şunlardır:

- Hukukun güvencesi altında sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanımak;
- Bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kullanmak;
- Hesap verebilirliği arttırmak;
- Herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanmak;
- Her şeyin başı olan insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye çalışmak.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın hazırlanış sebebi; yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmektir. Aynı zamanda kanun tasarısının hedefi de; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde “iyi yönetim” ilkelerini hayata geçirmektir. Bu kanunla; kamu yönetiminde performansa dayalı olarak ödül sisteminin esas olması, uygunluktan ziyade etkinliğin ön planda olması, politikaların gelecekte doğurabileceği etkilerin dikkate alınması ve herkesin düşünce ve katılımlarının yer aldığı bir sistemin tesisi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda kanun;

- Kamuyu yeniden yapılandıran diğer birçok ülkede olduğu gibi değişim sürecine rehberlik yapacak bir çerçeve oluşturmak,
- Öngörülen kapsamlı yeniden yapılanma alanlarını bütünleştirmek,
- Yeniden yapılanmaya sistemin bütünü içinde yaklaşmak (tüm idare, merkezi ve mahalli idareler) ve böylece değişik alanlar arasında çıkabilecek uyumsuzlukları engellemek; amacıyla hazırlanmıştır.

Birçok alanda yenilikler getiren bu kanun tasarısında saydamlıkla ilgili olarak temel bir takım düzenlemeler de görülmektedir. Bunları ise şu şekilde sıralayabiliriz;

- Kamuda ilk kez bütün kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeler bir bütün olarak ortaya konmaktadır.
- Kamuda katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, etkililik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden faydalanma . . vb. ilkeler uygulanabilir hale getirilmektedir.
- Gereksiz hale gelmiş kuruluşların (bütçe içi ve bütçe dışı fonlar, döner sermayeler) veya işlevlerin tasfiyesi veya uygun birimlere devri gündeme getirilmektedir.
- Kamuda stratejik yönetim anlayışı benimsenmekte ve kaynak tahsisi mekanizmaları ile ilişkisi kurulmaktadır.
- Denetim sistemi performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirilmektedir.
- Halk denetçisi (ombudsman) mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetimi güçlendirilmektedir.

Kanunda öngörülen çağdaş yönetim anlayışı kapsamında; idari usul, saydamlık ve vatandaşın bilgi edinme hakkı, e-dönüşüm Türkiye projesi ve e-devlet, bürokrasinin azaltılması ve basitleştirilmesi, vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi, performans sistemine ve ödüllendirmeye geçiş, kamuda etik kurallarının gözden geçirilmesi gibi bir çok alanda düzenleme yapılması öngörülmektedir.

Buraya kadarki kısımda kanun tasarısının genel gerekçe başlıklı kısmında yer alan açıklamalar ele alınmıştır. Buradan itibaren kanun tasarısının saydamlıkla ilgili olan maddeleri ele alınacaktır.

Kanunun amacını tanımlayan 1. madde saydamlık, katılımcılık ve hesap verebilirliğe kanunun ne kadar büyük bir önem atfettiğini göstermekte, bununla da kalmayarak saydamlığın, katılımcılığın ve hesap verebilirliğin etkin bir şekilde sunulması için merkezi idareyle yerel yönetimler arasında yetki ve sorumlulukların belirlenerek, bunlara yönelik tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir. Buna göre 1. madde kanunun amacını şu şekilde tanımlamaktadır;

*“Bu kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektedir.”*

Kanunun madde gerekçeleri kısmında katılım, saydamlık ve hesap verebilirlik şu şekilde tanımlanmıştır:

*“Katılım:* Kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulamaları aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğrudan veya dolaylı olarak etkileneceklerin doğrudan katkıda bulunmalarını ifade eder.

*Saydamlık:* 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.

*Hesap Verilebilirlik:* Yetki ve kavramların hukuka, verimlilik ve etkililik ilkelerine uygun kullanılmasına; belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşılmasına ilişkin sorumluluğu ifade eder.”

Görüldüğü üzere kanun, gerek saydamlık kavramına gerekse saydamlığın tamamlayıcısı olan kavramlara yönelik açık tanımlar yaparken bu kavramları kamu yönetiminin temel unsurları haline getirmeyi de amaçlamaktadır. Tanımlamaların önemi de hiç şüphesiz uygulama esnasına ortaya çıkması muhtemel olan problemlere bir önlem olarak görülebilir. Aynı zamanda bu kavramların da ilk kez mevzuatımızda kullanıldığı gözden kaçmamalıdır. Modern kamu yönetimi anlayışını yansıtan bu yeni kavramlar, bir yandan Türk kamu yönetimindeki çağdaş anlayışa uygun değişimi yansıtırken, aynı zamanda yeni kamu yönetimi anlayışının bir takım temel özelliklerini göstermektedir. Aynı zamanda bu kavramlara kanunun yürürlüğe girmesi ile bir çok alanda müracaat edilecektir. Sözü geçen kavramlar kanunun birinci kısmının birinci bölümündeki maddelerde sıklıkla kullanılmıştır.

Kamu yönetiminin temel amaç ve görevinin; “ . . . halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve bu amaçlarla kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmek” olarak belirlendiği 4. madde, Anayasa'nın 5. maddesi\* ile ilintilidir. Şöyle ki; Anayasa'nın 5. maddesi ile belirlenen devletin temel amaç ve görevlerinin, bu madde ile kamu yönetiminin temel amaç ve görevleri arasına alınarak işlevselliği artırılmaktadır.

Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde esas alınacak temel ilkelerin belirlendiği kanunun 5. maddesinde saydamlık ve katılımcılığın kamu yönetiminde tesisi için şu ilkeler belirlenmiştir.

- Maddenin (b) bendinde; “ Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetin sonucuna odaklılık esas

---

\* **Anayasa Madde 5:** Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refahı, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri ile bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.

*alınır.*” denilmiştir. İfadelerden de anlaşılacağı üzere hizmet ifasında esas olan saydamlık, katılımcılık . . . vb. temel kavramlardır.

- Maddenin (d) bendinde; *“Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlanmada ayırmacılık, bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz.”* denilerek Anayasa’nın 10. maddesine atıfta bulunulmuştur . Zira Anayasa’nın 10 maddesinde;

*“Herkes dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.*

*Hiçbir kişiye aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.*

*Devlet organları ve idari makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”*

denilmektedir. Yasa maddesinin her iki bendi beraber ele alacak olursak gerek kamu hizmetlerinden faydalanmada gerekse kamu hizmet sunumunda hiçbir şekilde ayırmacılık ve kısıtlama yapılamayacağını altı çizilmektedir.

- Maddenin (f) bendinde de; *“Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.”* denilmek suretiyle kamusal karar alma sürecinde meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin (STÖ’lerin) gerek mali saydamlık gerekse hesap verebilirlik açısından önemi anlaşılmalı; bu sayede bunların görüş ve önerilerinin dikkate alınacağı belirtilmiştir. Mali saydamlık açısından büyük bir önem taşıyan STÖ’lerin kamusal karar alma sürecinde etkin bir hale gelmesi neticesinde kamuda rasyonel kararların alınması sağlanmış olacaktır. Zira günümüzde saydamlık konusunun giderek önem kazanması nedeniyle, bu konu üzerine STÖ’lerin dikkati yoğunlaşmış ve kamu yönetimi de bunun önemini algılamıştır.

- Kanunun (g) bendinde *“Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır.”* denilerek de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 5. maddesine atıfta bulunulmuştur. Görüldüğü üzere her iki kanun



maddesinde de doğrudan bir bağlantı bulunmaktadır. Zira vatandaşların kamusal faaliyetler hakkında etkin bir şekilde bilgi sahibi olabilmeleri için, yeterli derecede bilgilendirilmeleri ve bu bilgilere ulaşmalarında da gerekli kolaylıkların bilgi istenilen kamu kurum ve kuruluşları tarafından sağlanması ve gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu bağlamda 5. maddenin bu fıkrası ile ilgili madde gerekçesinde de, kamu kurum ve kuruluşlarının halkın bilgi edinme hakkını kullanmasını sağlayacağı, maksadını aşacak şekilde ve gereksiz olarak sır kavramına sınılanması yoluyla kamuya açıklanmasında sakınca olmayan bilgilerin öğrenilmesini engellemeyeceği; kişilerin, özellikle kendileri ile ilgili görüş, karar ve işlemler hakkında bilgi edinebilecekleri; kurum ve kuruluşların da bunun sağlanması için gerekli önlemleri alacağı belirtilmiştir.

- Maddenin (h) bendinde “*Kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılır.*” denilmek suretiyle e-devlet yaklaşımı sürdürülmüştür. Zira kamusal bilgi talebinde bulunanlar istedikleri bilgiye internet vasıtasıyla derhal erişebileceklerken kamusal bilgiye ancak 4982 sayılı kanunda öngörülen 15 işgünü gibi uzun bir sürede erişilebilecektir (ki istenilen bilginin başka kamu kurumlarını ilgilendirmesi ve bu kurum görüşlerinin de gerekmesi halinde bu süre 30 işgününe çıkacaktır). Dolayısıyla kamusal bilgiden faydalanmak isteyenlerin her an kamu kurumlarından bilgi talep etmeleri her iki tarafı da büyük yükler altına sokacaktır. Aynı şekilde kamu kurumlarından sürekli bir şekilde gerekli gereksiz her konu hakkında bilgi talebinde bulunulması, kamu kurumlarının asli görevlerini yerine getirmelerinde güçlük yaratacaktır. Konuya bu düşüncelerle yaklaşılacak olursa, bilgi teknolojilerinden etkin bir şekilde faydalanılması, hem bilgi talep edenler hem de bilgiyi sağlayanlar açısından büyük kolaylıklar sağlayacaktır. Aynı zamanda halkın yaşamını kolaylaştırmak amacıyla kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kişilerin bu hizmetlere erişmesinde bilgi teknolojilerinden azami ölçüde faydalanılacağı, “e-dönüşüm” çerçevesinde hizmetlerin sunumunda ve hizmetlere ulaşmada bilgi teknolojisinin sağladığı araçların kullanılacağı, madde gerekçesinde dile getirilmiştir. Yine aynı madde gerekçesinde, kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi teknolojilerine yönelik gerekli altyapıyı oluşturacağı, bu alt yapının da sadece kurumun ihtiyaçlarını karşılamak üzere değil, esas itibarıyla kurumun hizmet sunduğu kesimlerin ihtiyaç ve taleplerine dayalı olarak geliştirileceği belirtilmiştir.

- Son olarak kanun (j) bendinde şöyle denmektedir: “*Kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının üst yöneticileri, hizmetlerin bu standartlara uygun bir şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yaralananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan sorumludur.*” Bu düzenleme, kamusal hizmetten faydalananların bu hizmetin usul ve standartlarından önceden haberdar olmaları kolaylığını getirmektedir. Aynı zamanda ita amirlerine de bu standartların takibi sorumluluğu getirilmektedir.

Son olarak kamu yönetimindeki denetime yönelik bu kanun tasarısının getirdiği düzenlemeye değinilmesi gerekmektedir. Kanunun Kamu Yönetiminde Denetim başlıklı üçüncü kısmında yer alan 38., 39. ve 40. maddelerinde denetimin tanımı yapıldıktan sonra bir takım temel kavramlara (Hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimi) yer verilmiş ve en son olarak da denetlemeye yetkili kurumlar tanımlanmıştır. Mali saydamlık açısından önem taşıdığına inandığımız Sayıştay denetimini de kapsayan 40. maddeye değinmemiz gerekmektedir. Buna göre 40. madde şu şekildedir:

“ . . . . Merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlanır. Bu amaçla Sayıştay’ın teşkilat yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturulabileceği gibi, bölge düzeyinde birimler kurulabilir . . . .”

Burada yeni Sayıştay Kanununa atıfta bulunulduğu söylenebilir. Zira yeni Sayıştay Kanunu’nun 4. maddesinde, Sayıştay’ın denetim alanı açıkça tespit edilmiş; bu maddenin (a) ve (b) bentlerinde gerek mahalli idarelerin gerekse bunlara bağlı kuruluşların denetiminin Sayıştay’ın denetim alanında olduğu söylenmiştir. Bu kanun maddesinden, Sayıştay’ın bir yüksek denetim kurumu olarak denetim alanının genişletileceği anlaşılmaktadır. Maddeyi de yerel yönetimler bağlamında yorumlayacak

olursak kanunun 42. maddesine göz atmamız gerekmektedir. Zira Mahalli İdarelerin dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılması 40. maddeyle öngörülürken 42. maddede; *“Her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir.”* denilerek meydana gelmesi muhtelif uyuşmazlıkların çözümünde bir halk denetçisinin seçileceği belirtilmiştir. Halk denetçisi denilen ve özellikle İskandinav ülkelerinde sıkça rastlanan Ombudsman uygulamasına ilk kez bu kanunla yer verildiği görülmektedir. Maddenin ilerleyen kısımlarına halk denetçisinin raporlarının halka açık olduğu belirtilerek saydamlığın yerel bazda da tesisinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Ama aynı zamanda maddenin sonunda halk denetçisinin, incelemeler neticesinde elde ettiği kişisel bilgilerin korunmasından sorumlu olduğu da belirtilerek, Bilgi Edinme Kanunu’nun özel hayatın gizliliğine dair 21. maddesinin korunması yönünde bir güvence sağlandığı da görülmektedir.

Kanunun bilgi edinme hakkı ve saydamlık başlıklı 41. maddesinde\*, kamu kurum ve kuruluşlarına gerçek ve tüzel kişilerinin kendilerinden istediği bilgi ve belgeleri verme yükümlülüğü getirilmiştir. Yine aynı maddede, kamu kurum ve kuruluşlarının görev alanına giren konulardaki işlemlerinin, kararlarının, hizmet alım ve satımlarının elektronik ortam vasıtasıyla kamuoyuna sunmaları hükmü de yer almaktadır. Kanunun bu maddesiyle 4982 sayılı kanunun temel dinamiğini oluşturan vatandaşların etkin bir şekilde bilgilendirilmesi konusunda güvence sağlanmaktadır. Zira kamusal faaliyetlerin yakından takibi, gerek saydamlığın gerekse kamusal faaliyetlere katılımın tesisi için büyük bir öneme sahiptir.

---

\* **Madde 41.** Gerçek ve tüzel kişiler, kanunla belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür.

Kamu kurum ve kuruluşları, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir. Mahalli idarelerde bu raporlar meclislerin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulur (**Bkz: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile Gerekçesi**).

## 6. MALİ SAYDAMLIK AÇISINDAN ÖNEMLİ ÇALIŞMALAR

Türkiye’de son 6 yılda başlatılan reform çalışmaları, kamu mali yönetimi içerisinde yavaş yavaş etkisini göstermeye başlamıştır. Bu bağlamda, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmesi; fonların tasfiyesi; döner sermayeli işletmelerin durumu ve yerel yönetimlere yönelik yeni yasal düzenlemeler çalışmanın bu kısmında derinlemesine ele alınacaktır.

### 6.1. Analitik Bütçe Sınıflandırması

Ülkemizde kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik başlatılan, reform çalışmaları içerisinde, bütçe reformunun göz ardı edilemeyecek derecede önemli bir yeri bulunmaktadır. Bütçe reformunun yapılmasının ardında yatan en önemli sebep de hiç şüphesiz, kamu mali yönetimi içerisinde iyi bir bütçe sistemi teşkil etmektir. Buna göre; iyi bir bütçe sisteminden de, devletin mali disiplinini sağlaması, kaynakları önceliklere göre tahsis etmesi, bu kaynakları da en az maliyetle ve amaca uygun bir biçimde kullanması ve kullandığı kaynağın hesabını en iyi biçimde vermesi beklenmektedir<sup>93</sup>. Bu bakımdan iyi bir bütçe sisteminin oluşturulabilmesi amacıyla ülkemizde bir takım yapısal reform çalışmalarının yapıldığı görülmektedir. Türkiye’de özellikle son 30 yıldan beri, kamu harcama sisteminin iyi işlemesi, devletin vatandaşlarından aldığı kaynakları daha ihtimamlı kullanmasını ve bunun hesabını iyi vermesini sağlayabilmesi amacıyla yapısal dönüşüm şeklinde algılanabilecek olan bütçe reformlarına yönelik gayretler gözlenmektedir. Buna karşın, özellikle 2000 ve 2001 yıllarında cereyan eden mali krizlerin etkisiyle, yapısal reformlara yönelik gayretlerin 30 yıl evveline göre daha da artıp somutlaştığını görmekteyiz. Mali disiplinin tesisi ve mali saydamlığın kamu mali yönetimi içerisinde kurumsal ahlaki kaideler içerisinde yer almasını sağlama gayretleri de, elbette yapısal reformlar içerisinde göz ardı edilmemesi gereken önemli noktalardandır. Bu bakımdan Türkiye’de bütçe sisteminde reform olarak değerlendirilen 1973 Mali yılında uygulamaya konan Program Bütçe Sistemi (PBS) ve bu sistemin bir türlü hayata geçirilemeyen bir unsuru olan fonksiyonel

---

<sup>93</sup> Cura, a.g.m., s. 1.

sınıflandırma uygulamasının eksikliğini gideren “Analitik Bütçe Sınıflandırması” reform çalışmaları, mali saydamlığı sağlamaya yönelik önemli adımlar olarak değerlendirilebilir<sup>94</sup>. Ama Analitik Bütçe Sınıflandırmasına geçmeden önce, neden böyle bir sınıflandırmaya ihtiyaç duyulduğunu, bunda etkili olan nedenleri kısa bir tarihi kronolojiyi ortaya koyarak açıklamakta yarar vardır.

Ülkemizde; PBS’ ye geçiş için yapılan çalışmalar 1965 yılına kadar gitmektedir. Nihayet program bütçe çalışmalarına 1968 yılında 1969 bütçesi için yardımcı bir çalışma şeklinde başlanmıştır. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BÜMKO)’ne bağlı Bütçe Reform Grubu önce 1969 yılı bütçesi hazırlanırken Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarıyla Tarım Bakanlığı’na örnek niteliğinde program bütçeler yaptırmıştır. 1970 yılında tüm genel ve katma bütçeli daireler, program bütçe model çalışmaları kapsamına alınmıştır. 1970 yılında, bakanlıkların amaçlarına göre programları saptanmış, programlara ilişkin faaliyetler sıralanmış ve bu programların gerekçeleri gösterilmiştir. 1971 ve 1972 yıllarında program bütçe hukuksal niteliğine kavuşamamış ve uygulama ancak tam anlamıyla, 1973 Mali Yılında Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS) esası ve tekniklerini içeren PBS\* adıyla anılan bütçe sistemi şeklinde, devlet maliyesi alanında yürürlüğe girmiştir. Uygulamada ise, PBS ye geçilememiş<sup>95</sup> bunun yerine program bütçe sisteminin temel prensipleri ve özellikleri göz önünde tutularak, ilk yıllarda, geleneksel sistem ile **köprü model** niteliği taşıyan bir model uygulamasına başlanmış; kullanılan belgelerde bazı şekli değişiklikler yapılmıştır<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Cura, a.g.m., s. 2.

\* **PBS**; kamu yönetiminde hedeflenen amaçlara ulaşmak için var olan sınırlı kaynakların ayrılmasında, yöneticiler ve siyasal organ tarafından rasyonel kararların alınmasını sağlayan bir bütçeleme ve yönetim tekniğidir. PB mevcut ekonomik ve sosyal yapıda devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırıldığı ve kaynakların ayrımında, faaliyetlerin yerine getirilmesi ve sürdürülmesinde “hizmeti” esas alan bir bütçe sistemidir. Bu bütçe sisteminin uygulanmasındaki temel yaklaşım tanımlanan hizmetler ve bunların çeşitli araçlar kullanılarak ölçülmesi ve değerlendirilmesidir. PBS’nin temel öğeleri; planlama, programlama, bütçeleme, yönetim ve değerlendirme olarak sayılabilir (Bkz: Cura, a.g.m., s. 2.).

<sup>95</sup> Cura, a.g.m., s. 2.

<sup>96</sup> Altuğ, Fiğen, **Kamu Bütçesi**, Bursa, 1999. s. 42.

Tüm bu gelişmelerden sonra sırasıyla 1994 yılında Türkiye'ye gelen Dünya Bankası uzmanları tarafından bütçe sistemimizdeki temel zaafı ortaya koyan “*Dünya Bankası Misyon Heyeti Raporu (World Bank Aide-Memoire)*” hazırlanmış ve - üyelerinin büyük bir bölümünün Dünya Bankası tarafından başlatılan “*Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme (PEIR-Public Expenditure and Institutional Review)*” çalışması içinde de yer aldığı- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde oluşturulan “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık*” alt komisyonu tarafından bir rapor hazırlanmış ve bu raporda Türk Bütçe Sisteminin etkin bir biçimde uygulamaya konulamamasının nedenleri tespit edilmiştir<sup>97</sup>.

Türk kamu mali yönetimindeki reform çalışmalarının bir takım uluslararası ölçütlere paralel olarak hız kazanmaya başladığını görmekteyiz. Bunları kısaca şu şekilde sıralayabiliriz<sup>98</sup>:

Bunlardan ilki, mali istatistiklerin raporlanması için geliştirilmiş ve amacı genel kamu kesiminin performansını analiz etmek ve değerlendirmek olan IMF'in “*Government Finance Statistics (GFS)-Devlet Mali İstatistikleri*” dir. Bu da aynı zamanda IMF'in İyi Uygulama Tüzüğünde yer alan prensiplerden üçüncüsü olan; bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanması prensibi ile ilintilidir. Bu prensip doğrultusunda Türkiye'de bütçe sisteminin sorununu gidermek amacıyla GFS esasına dayalı bir bütçe sınıflandırma modelinin, bütçe yapısını değiştirmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bütçe sınıflandırılması, tüm ülkeler için geniş manada tanımlanmış tüm bütçe dışı faaliyetleri ve özel fonları da kapsayacak şekilde olmalıdır. Minimum şart olarak, işlemler brüt bazda kaydedilmeli ve gelir, harcama ve finansman kalemleri GFS El Kitabı'nda belirtilen analitik sınıflandırmalara uygun olmalıdır.

---

<sup>97</sup> Cura, a.g.m., s. 3.

<sup>98</sup> Cura, a.g.m., s. 3-4.

İkincisi, GFS'ye yakın ilkeler içeren Birleşmiş Milletlerin “*Ulusal Muhasebe Sistemi (SNA 93)*”<sup>\*</sup> ve “*Bütünleştirilmiş Avrupa Ekonomik Hesaplar Sistemi (ESA 95)*”<sup>\*\*</sup>’dir. Ancak bunlar içerisinde mali istatistiklerin sınıflandırılması amacıyla en çok GFS genel kabul görmüş uluslararası görüşleri kapsamaktadır.

Ülkemizde yeni bütçe kodlaması<sup>\*\*\*</sup> ve sınıflandırması arayışlarının temelinde, mevcut bütçe kodlamasında sınıflandırma sistematığının kaybedilmiş olması, yeterli bir kurumsal ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle, analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkan vermiyor olması, yatmaktadır<sup>99</sup>.

Devlet bütçesinin yeniden yapılandırılarak mali saydamlığı sağlamaya çalışacak olan bir uygulama oluşturulması amacıyla, 1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan “*Kamu Mali Yönetim Projesi*” kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması çalışmaları başlatılmıştır. 1998 yılında IMF uzmanlarıyla birlikte GFS esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. Bu sınıflandırmanın 1999 yılında 4 kuruluşta test edilmesi kararlaştırılmış ancak, proje hedeflerindeki değişiklikler nedeniyle, pilot olarak seçilen kuruluşlardan sadece Hacettepe Üniversitesi’nde otomasyon desteği olmaksızın test edilerek kesin hesap çıkarılmıştır. Daha sonra, bu uygulamaya bir süre ara verilmiş ve Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde bütçe kodlamasının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerekliliği ortaya

---

\* **SNA 93:** AB, IMF, OECD, WB ve 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. Yukarıda belirtilen konular itibarıyla muhasebe ve raporlama sistemlerinin oluşturulmasında dikkate alınılması gereken esasları içermektedir. (Bkz: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 8.)

\*\* **ESA 95:** AB’nin istatistik alanında çalışmalar yapan alt kuruluşu olan EUROSTAT tarafından hazırlanan ve Birliğe üye ve aday ülkelerde aynı tabandan karşılaştırılabilir ve konsolide edilebilir istatistikler oluşturulmasını amaçlayan bir çalışmadır. (Bkz: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 8.)

\*\*\* **Bütçe Kodlaması;** amacı devlet faaliyetlerinin sonuçlarını ölçmek, izlemek, analiz etmek, ülkeler ve dönemler arasında karşılaştırmalar yapmak olan; devlet faaliyetlerinin, kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmasıdır. (Bkz: T.C. Maliye Bakanlığı, **Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı**, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, 2002, Ankara, s. 4.)

<sup>99</sup> **Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı**, s. 4.

çıkıştır. 1998 yılında tamamlanmış olan yeni bütçe kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS' deki değişikliklere ve AB'de uygulanan ESA'95 standardına uygun hale getirilmiştir. Yeni bütçe kod yapısı; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, ekonomik sınıflandırma ve finansman tipi sınıflandırma olmak üzere dört ana gruptan ibarettir. Yeni bütçe kodlamasını tanımlamak gerekirse yeni kodlama bir alt yapı çalışmasıdır. Bu kodlama sistemi ile yeni ve istenilen bütçeleme sistemlerini uygulamak mümkün olabilecektir. Yeni bütçe kodlamasının getirdiği önemli yenilikler; program sorumlularının tespitine imkan vermesi, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, detaylı bir kurumsal kodlamaya yer verilmesi, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi ve ölçmeye ve analize elverişli olması olarak sıralanabilir. Bu özellikleri ve ayrıca analize elverişli istatistik veriler üretmeye imkan vermesinden ötürü, yeni bütçe kodlaması **Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS)** olarak adlandırılmıştır<sup>100</sup>.

ABS; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört gruptan oluşmaktadır<sup>101</sup>.

*Kurumsal Sınıflandırma:* ABS'nin ilk bölümünü oluşturan kurumsal sınıflandırmada, siyasi yada bürokratik olarak yönetim yetkisi temel kriter kabul edilmiştir. Bu sınıflandırmayla siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesi ve program sorumlularının tespiti hedeflenmektedir. Böyle bir sorumluluk, beraberinde performans esaslı bütçeleme anlayışında hedeflenen performanstan kimin sorumlu olacağını ortaya konulmasını da mümkün kılacaktır.

Ayrıca kurumsal sınıflandırmayla, değişik kurumlardaki aynı görev tanımlı birimler arasında bir mukayese yapılabilmesi de sağlanmış olacaktır.

---

<sup>100</sup> Cura, a.g.m., s. 4.

<sup>101</sup> T.C. Maliye Bakanlığı, **2004 Yılı Bütçe Hazırlama Rehberi**, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 29 Haziran 2003 tarih ve 25153 sayılı Resmi Gazete.



Bu sınıflandırma, dört düzeyli bir kod yapısından oluşmaktadır. Sınıflandırmanın birinci düzeyinde, Bakanlıklar ve Anayasal olarak eşdeğer kurumlar yer almaktadır. İkinci düzeyde, birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler; üçüncü düzeyde, ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı olan ve kurumsal politikanın uygulanmasından sorumlu olan birimler; dördüncü düzeyde ise, destek ve lojistik birimlerle politikaları uygulayan ve hizmetten yararlananlarla doğrudan muhatap olan birimler yer almaktadır.

Fonksiyonel Sınıflandırma: Bu sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkanının elde edilmesi fonksiyonel sınıflandırmayla mümkün olabilmektedir. Ayrıca bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır.

Fonksiyonel sınıflandırma, dört düzeyli bir kod grubundan oluşmaktadır. Birinci düzey, devlet faaliyetlerini on ana fonksiyona ayırmaktadır. Ana fonksiyonlar, ikinci düzeyde alt fonksiyonlara bölünmektedir. Üçüncü düzey kodlar ise, nihai hizmetleri göstermektedir. Fonksiyonel sınıflandırmanın dördüncü düzeyi de, özel olarak izlemeyi gerektiren bazı kurumsal planlama ihtiyaçlarının karşılanması ve izlenmesi amacıyla yapıya dahil edilmiştir.

Finansman Tipi Sınıflandırma: Bu sınıflandırma tipi, yapılan harcamaların hangi kaynaktan (genel bütçe/katma bütçe, sosyal güvenlik kurumları, özerk kuruluşlar, döner sermayeler ve bütçe dışı fonlar) finanse edildiğini göstermektedir. Finansman tipinin belirlenmesinde ödemenin nereye yapıldığı hususu önem taşımamaktadır. Finansman tipi sınıflandırmanın aynı zamanda dış proje kredileri ile özel ödeneklerin de takibine imkan vermekte olup, özellikle mali mevzuatımız gereği ayrı tertiplerle izlenmesi gereken ödeneklerin takibini de sağlamış olacaktır.

*Ekonomik Sınıflandırma:* Bu sınıflandırmayla, Devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken, yürüttüğü faaliyetlerin, milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerini planlamak, izlemek ve değerlendirmek hedeflenmektedir. Ekonomik sınıflandırma; gelirlerin, harcama ve borç vermenin, finansmanın sınıflandırması şeklinde üç bölümden oluşmaktadır.

Gelir ile harcama ve borç vermenin sınıflandırılmasında, karşılıklı veya karşılıksız, cari veya sermaye ayrımı öncelik taşımaktadır. Karşılıksız işlemler, kamunun emrettiği hususlarda bir mal veya hizmet karşılığı olmadan yapılan tahsilat ve ödemeleri kapsar. Örneğin, burs ödemeleri veya vergi gelirleri gibi. Sermaye ve cari ayrımında ise, bütçe hazırlama rehberiyle bütçe kanununda belirlenmiş asgari değerlerle kullanım ömrü dikkate alınmaktadır. Örneğin, personel maaşı ve taşıt alımı gibi.

Finansman (gelir-gider ayrı) sınıflandırması, bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki açığın hangi kaynaklardan, hangi şartlarla finanse edildiğini gösterir. Aynı şekilde bütçe gelirleriyle giderleri arasında bir fazlalığın söz konusu olması halinde de bu fazlalığın nasıl değerlendirildiği hususu, finansman sınıflandırması kapsamına girer. Finansman sınıflandırması konsolide bütçe açısından Hazine Müsteşarlığınca hazırlanacaktır.

Ekonomik sınıflandırma, nihai kullanım amacı ve yeri üzerinde durmaz; mal ve hizmet alımında olduğu gibi işlem gerçekleştiğinde işlemin ilk niteliği üzerinde durur. Ekonomik sınıflandırma birimi işlem olup, bu genellikle devlet bütçesinde ve hesaplarda farklı bir kodla tanımlanır.

Ülkemizde Analitik Bütçe Sınıflandırması'nın test edilebilmesi için; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü Hacettepe ve Ege Üniversiteleri pilot kuruluş olarak seçilerek bu kuruluşların 2002 yılı bütçeleri yeni bütçe kodlamasına göre yapılmıştır. Konsolide bütçe kapsamındaki kurum ve kuruluşların 2004 Yılı Bütçeleri Analitik

Bütçe Sınıflandırmasına göre hazırlanarak kanunlaşmış ve 01.01.2004 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

- 01.01.2005 tarihinden itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli kurum ve kuruluşlarda,

- 01.01.2006 tarihinden itibaren döner sermayeli kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşlarda (kamu iktisadi teşebbüsleri hariç);

uygulamaya geçirilmesiyle, tüm kurum ve kuruluşların uluslararası standartlara uygunluğu sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilmesi, performans esaslı bütçelemeye temel teşkil edebilmesi ve mali yapıda saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmektedir. 2005 yılındaki duruma bakacak olursak:

#### *SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI*

- T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü
- Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı
- Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

#### *DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR*

- Sermaye Piyasası Kurulu vb.

Ayrıca

- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
- Türk Patent Enstitüsü

vb. toplam 59 kurum 2005 yılı itibarı ile ABS'ye geçmişlerdir<sup>102</sup>.

Mali saydamlık kriterlerine Türkiye'yi bir adım daha yaklaştırması öngörülen ABS'den beklenen faydalar; bütçe politikasının esnekliğini ve seçiciliğini artırmak, bütçe hazırlığını, uygulamasını, uygulama sonuçlarını daha ayrıntılı ve sistematik olarak planlamak, izlemek ve değerlendirmek, kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetleri, finans kaynaklarını ve maliyetlerini izlemek şeklinde sıralamak mümkündür. Özellikle,

---

<sup>102</sup> **Analitik Bütçe Sınıflandırması**, Power Point Sunumu. (çevrimci), <http://144.122.9.63/yyup/edonusum/20041218/UstaYazSON.ppt> , 4 Temmuz 2005.

bütçe reformu çerçevesinde uygulamaya yeni başlanılan ve 2004 yılında merkezi yönetim tanımına giren tüm kuruluşlarda uygulanmaya başlanan ABS mali saydamlığı sağlamada önemli bir rol üstlenmektedir<sup>103</sup>.

Mahalli idarelerin ABS karşısındaki durumuna bakılacak olursa, bu kapsamda çalışmaların olduğu görülmektedir. Şöyle ki; Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında genel devlet tanımına dahil belediyeler ve il özel idareleri için de ortak standart taşıyan ve uluslararası standartlara uygun karşılaştırılabilir ve konsolide edilebilir bir analitik bütçe sistemi ve tahakkuk esasına dayalı çerçeve muhasebe hesap planının hazırlanması amacıyla, İçişler Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı tarafından birlikte bir çalışma yürütülmekte olup; yeni bütçe ve muhasebe sisteminin 2005 yılında mahalli idarelerin tamamında uygulanması hedeflenmektedir. Bu bağlamda 2003 yılında pilot uygulama çalışmaları başlatılmış ve bir çok yerel yönetim pilot kurum\* olarak seçilmiş. Pilot uygulamaya 2004 yılında da devam edilmiş ve ABS ile tahakkuk esaslı muhasebeye ilişkin çalışmalar 2005 yılında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte uygulanmak üzere İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne son aşamaya getirilmiştir<sup>104</sup>.

## 6.2. Kamu Mali Yönetiminde Bütçe Dışı Fonların Yeri ve Tasfiye Nedenleri

Kamu mali yönetiminde başlatılan reform çalışmalarının en önemli unsurlarından birini teşkil eden bütçe dışı fonların\*\* tasfiyesi meselesi aslından kamu

---

<sup>103</sup> Cura, a.g.m., s. 8.

\* Ankara İl Özel İdaresi, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Keçiören Belediyesi, Pursaklar Belediyesi, Kayseri İl Özel İdaresi, Kayseri Büyükşehir Belediyesi, Kocasinan Belediyesi, Melikgazi Belediyesi, Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Kahramanmaraş İl Özel İdaresi, Kahramanmaraş Belediyesi ve Yozgat İl Özel İdaresi pilot kurum olarak seçilmiş, daha sonra bu kurumlara İstanbul İl Özel İdaresi, Erzurum İl Özel İdaresi ve Rize İl Özel İdaresi eklenmiştir. (Bkz: <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/>)

<sup>104</sup> (çevrimci), <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/>, 26 Haziran 2005.

\*\* **Fonlar**, belirli veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel hesaplar olarak tanımlanabilir.

(Bkz: Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin Şeffaflık): Fonların Tasfiye Edilmesi Nedir – Niçin Gereklidir? (çevrimci), <http://www.treasury.gov.tr/fonlar230801.htm>, 23 Mayıs 2005.

mali yönetimindeki dağınıklığa bir çare bulma amacıyla gündeme gelmiştir. Gelirleri açısından bütçenin önemli bir büyüklüğüne ulaşan fon sisteminin disiplin altına alınması ve bu suretle mali disiplin ve mali saydamlığın artırılması için fon sisteminin tasfiye edilmesi büyük bir öneme sahiptir.

Türk kamu mali yönetimi içerisinde ilk başlarda fon uygulamasına; mevcut mali mevzuatın katılığından kurtulmak, bütçe kaynaklarının yetersizliği karşısında gittikçe büyüyen ihtiyaçların karşılanabilmesi için ek kamu kaynağı yaratarak bu kaynakların belirli harcamalara tahsis edilebilmesi, alınan kararların süratle uygulamaya konulabilmesi gibi nedenlerle başvurulmuştur. 1980'lere gelindiğinde ise yürütme tarafından doğrudan idare edilen fonların sayısında hızlı bir artış olmuş ve bu fonlar olabildiğince yasama organının denetimi dışında tutulmuştur. Fonların kuruluşu, gelirlerinin toplanması ve harcamalarının yapılması kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı ve hatta yönetmeliklerle yerine getirilmiştir. Bu durum, yürütme organına temel mali mevzuatın dışında rahat kullanabileceği bir kaynak elde etme imkanı vermiştir. Ülkemizdeki fonların bir kısmı - kendi mevzuatında yer alan özel hükümler doğrultusunda - 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu gibi temel mali mevzuat hükümlerine tabi bulunmamaktaydı. Bu da onlar için büyük bir serbestlik oluşturmakta; kamu mali yönetiminde yüksek denetimin dahi erişemediği bir yapı teşkil etmekteydi<sup>105</sup>.

Fon uygulamalarındaki aşırı artış neticesinde gelirleri ve harcamaları açısından bütçenin önemli bir büyüklüğüne ulaşan fon sisteminin disiplin altına alınması ve bu suretle kamu mali sisteminin etkinliğinin artırılması gereği oldukça yoğun bir şekilde hissedilmiş ve bu çerçevede, 1991 yılından 1993 yılına kadar çeşitli çalışmalar yapılmıştır ve bu sayede 1993 yılından itibaren, bütçe ve hazine birliğini temin etmek amacıyla fonların büyük bir bölümü bütçe içerisine alınmıştır. Ancak yapılan tüm bu çalışmalar da yetmemiş, bütçe birliğinin ve saydamlığının artırılması yönünde, fonların bir incelemeye tabi tutularak tasfiye edilmesi gereğine ilişkin çalışmaların başlatılması

---

<sup>105</sup> **Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin Şeffaflık) . . .**

zorunlu hale gelmiştir. Tasfiyeye ilişkin ilk yasal düzenleme, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa 1.8.1996 tarihli ve 4160 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle eklenen Ek 8 inci maddesinde yapılmıştır. Söz konusu maddede; “. . . kanun ve kanun hükmünde kararname ile kurulanlar hariç olmak üzere hizmet alanı kalmayan fonların Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın müşterek teklifi ve Başbakan onayı ile tasfiye edilebileceği . . .” hükmü getirilmiştir<sup>106</sup>.

Bu kapsamda 57. hükümetin 1999 yılı sonunda uygulamaya koyduğu Ekonomik İstikrar Programında da tasfiye edilmesi gereken fonların belirlenerek 2000 ve 2001 yıllarında kademeli olarak tasfiye edilmeleri ve yeni fonlar oluşturulmaması öngörülmüştür. Bu programla beraber 9 Aralık 1999’dan 26 Nisan 2005 tarihine kadar IMF’e gönderilen niyet mektuplarında fonların tasfiyesine ilişkin çeşitli taahhütlerde bulunulmuştur. Bunu takiben, 2000 ve 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunlarının ilgili maddelerinde de fonların tasfiye usul ve esaslarını belirleyen düzenlemelere\* yer verilmiştir. Fonların tasfiyesi üç aşamada gerçekleştirilmiştir<sup>107</sup>:

**1.Aşama:** 2000 yılında Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığınca müştereken yapılan çalışmalarda; ilk aşamada, kuruluşundan itibaren hiç işlememiş, zamanla fonksiyonunu kaybetmiş, bütçeye gelir sağlamayan, fonlar ile kaldırılması halinde uygulamada boşluk yaratmayacak fonlar tespit edilmiş ve 25 bütçe içi, 2 bütçe dışı toplam 27 fonun tasfiyesi tamamlanmıştır.

**2. Aşama:** 2001 yılında iki aşamada yapılan çalışmalar neticesinde, 36 bütçe içi, 6 bütçe dışı toplam 42 fonun tasfiyesine ilişkin yasal işlemler tamamlanmıştır. Bu fonlar

---

<sup>106</sup> **Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin Şeffaflık) . . .**

\* Bu düzenlemeler genel olarak; Bakanlar Kurulu kararı veya yönetmelikle kurulmuş fonların Başbakan onayı ile tasfiye edilebileceği; kanun veya kanun hükmünde kararname ile kurulmuş fonların tasfiyesine ilişkin kanun tasarılarını hazırlamaya Maliye Bakanı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanların yetkili olduğu, tasfiye edilen fonların her türlü gelirlerinin, tasfiye edilmelerine ilişkin mevzuatta özel bir düzenleme bulunmaması halinde, bu konuda yeni bir düzenleme yapılmaya kadar yürürlükten kaldırılan hükümlere göre tahsil edilmeye devam edilerek genel bütçeye gelir kaydedileceği gibi hükümleri içermektedir. (Bkz: **Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin Şeffaflık) . . .**)

<sup>107</sup> **Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin Şeffaflık) . . .**

01.01.2002 tarihi itibariyle tasfiye edilmiş olup faaliyetlerine 2001 yılının sonuna kadar mevcut mevzuat hükümleri doğrultusunda devam etmişlerdir..

**3.Aşama:** 2000 ve 2001 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde, toplam 69 fonun tasfiyesi tamamlanmış olup Dünya Bankası kredilerinin kullandırılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hariç tüm bütçe içi fonlar 2002 yılı bütçesinde ortadan kaldırılmıştır. Bütçe dışı fonlardan ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu olmak üzere 5 fon faaliyetlerine devam etmektedirler.

Fonların tasfiye edilmesi ile, ülkemizde özellikle 1980’li yıllardan itibaren her alanda giderek yaygınlaşarak kamu maliyesinin belirleyici unsuru haline gelen ve mali disiplinin olumsuz yönde etkilenmesine neden olan fon uygulamalarına son verilerek bütçe disiplini ve saydamlığının artırılması yönünde önemli bir yapısal reform gerçekleştirilmiştir. Kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi için gerekli olan kamu harcama reformunun tamamlanmasıyla birlikte fonların tasfiyesiyle hedeflenen amaca tam olarak ulaşılabilmesi mümkün olacaktır. Ayrıca, fonların tasfiyesi uygulaması, analitik bütçe sınıflandırmasının işlerlik kazanmasına fayda sağlayacaktır<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Cura, a.g.m., s. 8.

TABLO: 9

**Kapatılan Bütçe İçi Fonlar**



SIRA	Bütçe İçi Fonlar	YAYINLANDIĞI RESMİ GAZETE		
		TARİH	SAYI	
NO				
1	Geliştirme ve Destekleme Fonu	03.04.2000	24011	281 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
2	Yatırım Malları İmalatı Teşvik Fonu	03.04.2000	24011	281 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
3	Selektif Kredisi Fonu	03.04.2000	24011	281 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
4	Bitkisel Yağlar Fiyat İstikrarı Fonu	03.04.2000	24011	281 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
5	Gemi İnşa, Gemi Satınalma ve Tersane Kurumu Fonu	03.04.2000	24011	281 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
6	Yurt Dışında Hizmet Veren Kuruluşlar ve Mali Sıkıntıya Düşen İşçileri Destekleme fonu	03.04.2000	24011	281 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
7	Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonu	16.05.2000	24051	675 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
8	Kamui Ortaklığı Fonu	26.05.2000	24060	4568 Sayılı Kanun
9	Menkul Kıymetler Tanzim Fonu	26.05.2000	24060	4568 Sayılı Kanun
10	Deprem Fonu	26.05.2000	24060	4568 Sayılı Kanun
11	Gecekondu (Bakanlık) Fonu	26.05.2000	24060	4568 Sayılı Kanun
12	Sağlık Hizmetlerini Destekleme ve Geliştirme Fonu	26.05.2000	24060	4568 Sayılı Kanun
13	Türk Sporunu Teşvik Fonu	26.05.2000	24060	4568 Sayılı Kanun
14	Muhafaz Asker Ailelerine Yardım Fonu	26.05.2000	24060	4568 Sayılı Kanun
15	Yeni Yerleşmeler Kredi Fonu			15.02.2000 Tarih ve 2000/359 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
16	Devlet Lojmanları Yapım Fonu			15.02.2000 Tarih ve 2000/359 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
17	Geri Kalmış Yörelere Halk Konutu Fonu			15.02.2000 Tarih ve 2000/359 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
18	Sanayi Kredisı Fonu			15.02.2000 Tarih ve 2000/359 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
19	Küçük San. Sıt. Tesis ve İşl.Kred. Fonu			15.02.2000 Tarih ve 2000/359 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
20	Küçük San. Koop.Gel.Fonu			15.02.2000 Tarih ve 2000/359 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
21	Halk Girişimlerini Destekleme Fonu			15.02.2000 Tarih ve 2000/359 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
22	Küçük Sanayinin Geliştirilmesi Fonu			15.02.2000 Tarih ve 2000/359 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
23	Köylerde El Sanatlarını Geliştirme Fonu			12.05.2000 Tarih ve 2000/945 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
24	Tarımsal Koop. Yat. Faal. Yapılacak Devlet Yard.Fonu			12.05.2000 Tarih ve 2000/945 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
25	Camilerini Yapıtıracak Yardım Fonu			12.05.2000 Tarih ve 2000/945 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
	Bütçe Dışı Fonlar			
26	Çimento Fonu	03.04.2000	24011	281 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
27	Dış Krediler Kur Farkı Fonu	16.05.2000	24051	675 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

Kaynak: 2000 Yıllık Ekonomik Rapor, Maliye Bakanlığı, 2000.

### 6.3. Döner Sermayeli İşletmeler ve Tasfiyeleri

Döner sermayeli işletmelerin Türk kamu mali yönetimi içerisindeki yerine değinmeden önce döner sermaye ve döner sermayeli işletme kavramlarına değinilmesi faydalı olacaktır. Buna göre **Döner Sermaye**; genel bütçeli daireler ile katma bütçeli idarelerin kanunlarla verilen temel ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yönetilme olanağı bulunmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerinin değerlendirilmesi için tahsis edilen sermayedir<sup>109</sup>. **Döner Sermayeli İşletme** ise; döner sermaye olarak verilen sermayenin tahsis amacını gerçekleştirmek üzere genel bütçeli dairelerle katma bütçeli idarelerin mal ve hizmet üreten fabrika, atölye ve benzeri diğer birimleridir<sup>110</sup>. Amaçları, kamu idaresinin atıl kapasitesini değerlendirerek, belli bir piyasa talebini karşılayıp devlete ek gelir sağlamak olan döner sermayeli işletmeler, ilgili kamu idaresinin bütçe ve diğer mevzuatının katı uygulamalarından kurtulan idari ve mali açıdan özerkliği olan kuruluşlardır<sup>111</sup>.

Ülkemizde 26.05.1927 tarihli ve 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu (GMK)'nin kabulü ile kanunun 49. maddesinde döner sermayeli işletmelerin kurulması konusu ele alınmış ve böylece kamu kurumlarına döner sermaye verilmesi, genelleştirilmiştir<sup>112</sup>. Ancak ilk kuruluş yıllarından itibaren sayıları gitgide artan döner sermayeli işletmelerin kontrolü güçleşmiştir. Çıkarılan ve yeniden düzenlenen kanunlar sonucunda birçok kamu idaresinin hızla döner sermayeli işletme kurmaya başlamaları amaç ve kapsam yönünden GMK'nın 49. maddesinin aşılması sonucunu doğurmuştur. Sayıları hızla artan bu işletmeler neticede kamu maliyesinde döner sermaye kavramı açısından düzensiz bir sistemin oluşmasına neden olmuşlardır. İlerleyen yıllarda dağınık olan döner sermaye sistemini biraz düzeltmek amacıyla 27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un kabulü ile döner sermayelerin kurulmasında yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu kanunun 40. maddesiyle bakanlıklar ve bağlı kuruluşların ihtiyaç halinde döner sermayeli işletmeler

---

<sup>109</sup> **Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliği (DSİMY)**, 13.06.1999 Tarihli 23724 sayılı Resmi Gazete. Mad. 13.

<sup>110</sup> **Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliği (DSİMY)**, Mad. 3.

<sup>111</sup> Altuğ ,a.g.e., s. 102.

<sup>112</sup> Çetinkaya, Özhan, **Türkiye'de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme**, Ekin Kitabevi, Bursa, s. 27.

kurabileceği; bunların kurulmaları, sermayeleri, gelirleri, işleyişleri ve denetim ile ilgili esas ve usullerinin kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Yine aynı kanunun geçici 2. maddesinde, döner sermayeli işletmelerin ilgili bakanlığın teklifi, Maliye Bakanlığı'nın ve Sayıştay'ın olumlu görüşü alındıktan sonra teklif yapan bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği hükmü yer almaktadır<sup>113</sup>.

Ne yazık ki 1984 yılında yapılan bu düzenleme de yeterli olmamıştır. Başlangıçta kamu hizmetlerinin üretilmesi sırasında ortaya çıkan dışsallıkların fiyatlandırılması ve bu sayede elde edilecek gelirlerle kamu hizmetlerinin üretimine katkıda bulunulması amacıyla oluşturulan döner sermaye uygulaması, zamanla amacından saptırılmıştır. Artık günümüzde hemen her kuruluşun, bütçe dışı fon sağlamak ve belirli giderlerini karşılarken bütçe kanunları ile oluşturulan disiplinin dışına çıkmak amacıyla kurulmuş birer döner sermaye işletmesi bulunmaktadır. Mevcut mali yasal kalıplardan kurtulmak amacıyla sayıları her geçen gün artma eğilimi gösteren döner sermayelerin birbirinden çok farklı özel döner sermaye mevzuatına tabi olmaları nedeniyle, ortaya sistemsiz düzenlemeler topluluğu çıkmasından dolayı, bazı genel düzenlemeler yapılması zorunlu hale gelmiştir<sup>114</sup>. Belirtilen nedenlerle Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından, döner sermayeler için tam tahakkuk esasına dayalı Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliği, Sayıştay'ın olumlu görüşü alınarak, Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Taslağın 1999 yılında uygulamaya konulması ile döner sermayeli işletmelerde muhasebe ve raporlama konusunda bir uygulama birliği sağlamıştır<sup>115</sup>. Ayrıca döner sermayeli işletmelerin idari ve mali yapılanmalarını da kapsayacak şekilde kısa, orta ve uzun vadede yapılabilecek mevzuat değişiklikleri ile döner sermayeli işletmelerin muhasebelerinin bilgisayar aracılığı ile tutulması, hesap sonuçlarının merkeze bilgisayar ortamında gönderilmesi ve hesapların

---

<sup>113</sup> Çetinkaya, a.g.e., s. 30.

<sup>114</sup> Sevinç, Fikret, **Kamu Maliyesinde Saydamlık İçin Muhasebat Genel Müdürlüğünde Son 9 Ayda Atılan Adımlar**, s. 19. (çevrimci),

[http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_maliye/kamu\\_maliyesinde\\_saydamlık.zip](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_maliye/kamu_maliyesinde_saydamlık.zip) , 18 Ekim 2004.

<sup>115</sup> Karaaslan, Erkan, **Kamu Mali Yönetimi ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi**, s. 6. (çevrimci),

[http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20\(S-140\)/Kamu%20Mali%20\\_%20E.%20KARAASLAN\\_.pdf](http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20(S-140)/Kamu%20Mali%20_%20E.%20KARAASLAN_.pdf) 21Nisan 2005.

konsolidasyonu konularındaki çalışmalar, çalışma grupları düzeyinde yürütülmektedir<sup>116</sup>.

10.12.2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun geçici 11. maddesinde döner sermayeli işletmelere yönelik yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu kanun maddesine göre; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı kurulan döner sermayeli işletmelerin bütçeleri, ilgili idarelerin bütçelerinde yer alacaktır. Bu maddeyle bütçenin birlik ilkesinin sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Yine aynı maddenin devam eden kısmında, döner sermayeli işletmelerin 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edileceği belirtilmiştir. Tasfiye işleminin tamamlanacağı bu süreye kadar geçen zaman zarfında, ilgili idarelerce döner sermayeli işletmelerin borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için gerekli tedbirler alınacaktır. Tasfiye işleminin tamamlanmasından sonra bu işletmelerin varlık ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilecektir. Aynı maddenin son hükmü ise, döner sermayeli işletmelerin tasfiyesine ilişkin esas ve usullerin Maliye Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesidir.

Görüldüğü üzere GMK'yı 2006 yılında yürürlüğe girmesi ile ortadan kaldıracak\* olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yine GMK'nın 49. maddesiyle düzenlenmiş olan döner sermayeli işletmeleri de 2007 yılı itibarı ile tasfiye edecektir.

#### **6.4. Yerel Yönetimlerde Sağlanan Gelişmeler**

Kamu kesimi idari ve mali yönetim birimlerinden biri olarak yerel yönetimlerin önemi, ülkemizde giderek artmaktadır. Bunda hızlı kentleşme ve köyden kente göçün büyük etkisi olmuştur. Buna karşın mahalli idarelerle ilgili yasaların tümü eskimiş, diğer bir kısmı da günümüz ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmiştir. 1980'li yıllarda özellikle Belediyelerle ilgili bir kısım kanunlarda önemli değişiklikler yapılmış, bunun

---

<sup>116</sup> Sevinç, a.g.m., s. 20.

\* **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Mad. 81.

yanında İl Özel İdareleri Kanunu'nda da bazı yeni düzenlemeler olmuştur<sup>117</sup>. Ancak bu yasal düzenlemeler de yeterli olmamış 2000'li yılların ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak bir çok kanun kaldırılmış ve yeni belediye ve il özel idaresi kanunları çıkarılmıştır. Bu bağlamda Osmanlı'dan günümüze kadar ülkemizde yerel yönetimlere yönelik yapılan yasal düzenlemelere değinmekte yarar olacaktır.

Her şeyden önce 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yerel yönetimlere yönelik düzenlemelere kısaca değinmemiz gerekmektedir. Buna göre Kanun'un 3. maddesinin (a) bendinde yerel yönetimler, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden biri olarak sayılmıştır. Bu bağlamda Kanun'un 12. maddesinde yerel yönetim bütçelerinin de genel yönetim kapsamındaki bütçelerden biri olduğu ve maddenin devamında yerel yönetim bütçesinin de, yerel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olduğu belirtilmiştir. 3. maddenin (e) bendinde ise yerel yönetim şu şekilde tanımlanmıştır: “yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ve bunların kurdukları birlik ve idareyi ifade eder”.

#### **6.4.1. İl Özel İdareleri**

Günümüzdeki il teşkilatının esasını da oluşturan ilk Kanun, 1864 (1282) tarihli Vilayet Nizamnamesi ile tesis edilmiştir. Daha sonra 1870 (1286) yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile önceki kanundaki görevler daha da geliştirilmiştir<sup>118</sup>. İlk defa İl Özel İdarelerinin bazı hizmetlerinde özerklik tanıyan ve dolayısıyla onlara birer tüzel kişilik kazandıran hükümlere, 1876 tarihli Kanuni Esasi'de rastlanmaktadır. Ancak Anayasa görüşmeleri sürerken meclisin kapatılmasıyla kanun çalışmaları durmuş ve 1908 yılında meclisin yeniden açılmasıyla il özel idarelerinin yetki genişliği ve hizmet bölüşümünü karar altına almak için İdarei Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati meclise sevk edilmiş ve 13 Mart 1913 (1329) tarihli geçici Kanun niteliğinde bir kararname kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu kanun bugünkü İl Özel

<sup>117</sup> Öncel, Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998, s. 100.

<sup>118</sup> Öncel, a.g.e., s. 102.

İdareleri'nin temelini teşkil etmektedir<sup>119</sup>. Bu geçici kanun 1987 yılına kadar çeşitli değişikliklere uğramış\* ve en son olarak 16.05.1987 tarihinde 3360 sayılı kanunla İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir<sup>120</sup>. En son olarak da bu kanun, 22.2.2005. tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun<sup>121</sup> 71. maddesinde “13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ile bu Kanunun ek ve değişiklikleri yürürlükten kaldırılmıştır” denilmek suretiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Yeni İl Özel İdaresi Kanununa saydamlık açısından bakılmasında fayda vardır. Kanunun amacı; il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir<sup>122</sup>. Diğer yeni kanunlarda olduğu gibi bu kanunda da halkın bilgilendirilmesine ve onların görüş ve düşüncelerine önem verilmiş; gerektiğinde il özel idaresinin hizmetleri ile ilgili olarak kamuoyu yoklaması ve araştırmasının yapılabileceği belirtilmiştir<sup>123</sup>. İl Özel İdaresinin gündeminin belirlendikten sonra; kesinleşen İl Genel Meclis karar özetlerinin en geç bir hafta içerisinde; İhtisas Komisyonlarının raporlarının çeşitli yollarla, halka duyurulacağı bu kanunda dile getirilmiştir<sup>124</sup>.

Kanun'un 38. maddesiyle İl Özel İdarelerinde yapılacak denetimin kapsamı ve türleri belirlenmiştir. Buna göre İl Özel İdarelerinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre iç ve dış denetim yapılmaktadır. Denetim ise, hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi şeklinde yapılmaktadır. Yine bu kanun maddesine göre denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanmakta ve meclisin

---

<sup>119</sup> Ülkmen,İ., Hakkı, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960, s. 220.

\* İdarei Umumiyei Vilayat'la ilgili 1-74. maddeleri 18 Nisan 1929 tarih ve 1426 sayılı Vilayat İdaresi Kanunu ile kaldırılmıştır. Daha sonra 1426 sayılı kanun yerine 1949 yılında çıkartılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. Geçici kanununun İdarei Hususiyet Vilayat ile ilgili 75 ve daha sonraki maddeleri ise çeşitli değişikliklere rağmen 1987'li yıllara kadar yürürlükte kalmıştır (**Bkz:** Öncel , a.g.e., s. 106).

<sup>120</sup> Öncel, a.g.e., s. 106.

<sup>121</sup> **İl Özel İdaresi Kanunu**, Kanun No: 5302, Kabul Tarihi: 22.02.2005, Mad. 71. (çevrimci), <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html> ,18 Temmuz 2005.

<sup>122</sup> **İl Özel İdaresi Kanunu**, Mad. 1.

<sup>123</sup> **İl Özel İdaresi Kanunu** , Mad. 7.

<sup>124</sup> **İl Özel İdaresi Kanunu**, Mad. 13-15-16.

bilgisine sunulmaktadır. Kamuoyunun bilgilendirilmesi kapsamında kanunun 39. maddesinde vali tarafından hazırlanan faaliyet raporunun\* kamuoyuna açıklanacağı belirtilmiştir.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 48. maddesi<sup>125</sup> ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine dayanılarak hazırlanmış olan İl Özel İdaresi Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde gerek mali saydamlık gerekse onun tamamlayıcısı olan hesap verme sorumluluğuna ilişkin çeşitli hükümler yer almaktadır. Yönetmeliğin 1. maddesinde yönetmeliğin amacı; il özel idaresinin; gelir ve gider bütçelerinin analitik bütçe sitemine göre hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması; hesap ve kayıt düzeninde saydamlık ve tekdüzenin sağlanması; bütün işlemlerin kayıt altına alınması; faaliyetlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tabloların zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ile genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması ve raporlanmasına ilişkin esas, usul ve ilkelerin belirlenmesi, şeklinde sıralanmıştır<sup>126</sup>. Yönetmelikte; bütçe, plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkelerine, uluslararası standartlara ve analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanacağı ve uygulanacağı hükmünün yer alması, analitik bütçe sınıflandırmasının tüm kamu kurumlarında olduğu gibi il özel idarelerinde de hayata geçirileceğini göstermektedir<sup>127</sup>. Zaten, analitik bütçe sınıflandırması ve tahakkuk esaslı muhasebeye ilişkin 2003 yılında pilot uygulamalarla

---

\* **Madde 38.** Vali, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar (**Bkz: İl Özel İdaresi Kanunu**, Mad. 38.).

Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

<sup>125</sup> **Madde 48.** İl özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

<sup>126</sup> **İl Özel İdaresi Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği**, Mad. 1. (çevrimci),

<http://www.mahalli->

[idareler.gov.tr/Butce/IL%20OZEL%20IDARESİ%20BUTCE%20VE%20MUHASEBE%20YONETME](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Butce/IL%20OZEL%20IDARESİ%20BUTCE%20VE%20MUHASEBE%20YONETME)  
[LIGI%20TASLAGI.htm](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Butce/IL%20OZEL%20IDARESİ%20BUTCE%20VE%20MUHASEBE%20YONETME) , 24 Temmuz 2005.

<sup>127</sup> **İl Özel İdaresi Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği**, Mad. 5.

çalışmalar başlatılmış ve 2005 yılında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte uygulanmak üzere İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce son aşamaya getirilmiştir<sup>128</sup>.

#### 6.4.2. Belediyeler

Bir bölge idaresi özelliğinde olan il özel idarelerinden başka, idari yerinden yönetim içerisinde yerel yönetim idare birimi olarak Belediyeler vardır. Belediyelerin varlık nedenleri topluca ve komşuca yaşamadır. Yani belediyeler, topluca yaşamının gereklerini yerine getirebilmek üzere kurulmuş doğal idarelerdir. Hukuki varlıkları ise kanunla sağlanmaktadır<sup>129</sup>. Ülkemizde ilk Belediye Kanunu olan ve 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Kanun sayesinde dağılık belediye sistemi birleştirilmiştir<sup>130</sup>. Daha sonra 7.12.2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Ancak 3.7.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmesi ile 5272 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır<sup>131</sup>. Bu Kanunun da, gerek saydamlık gerekse halkın bilgilendirilmesi kapsamında ele alınması gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'un amacı, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemek olarak belirlenmiştir<sup>132</sup>. Kanunda Belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır<sup>133</sup>. İl Özel İdaresi Kanunu'nda olduğu gibi bu Kanun'da da halkın bilgilendirilmesine önem verilmiştir. Şöyle ki; Belediye Meclis toplantısının yer ve zamanının; meclis gündeminin; kesinleşen meclis kararlarının; ihtisas komisyonu raporlarının halka

<sup>128</sup> <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/>

<sup>129</sup> Öncel ,a.g.e., s. 126.

<sup>130</sup> Öncel, a.g.e., s. 104.

<sup>131</sup> **Belediye Kanunu**, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 3.7.2005, Mad. 85/f. (çevrimci), <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html> ,18 Ağustos 2005.

<sup>132</sup> **Belediye Kanunu**, Mad. 1.

<sup>133</sup> **Belediye Kanunu**, Mad. 3.



duyurulacağı kanunun ilgili maddelerinde düzenlenmiştir<sup>134</sup>. Kanunun 76. maddesinde yeni bir kavramla karşılaşılmaktadır ki bu da “Kent Konseyi”dir. Kent konseyinin saydamlığı, katılımcılığı ve hesap verme sorumluluğunu hayata geçirmeye çalıştığı belirtilmektedir\*. Saydamlık ve hesap verilebilirliği yerel bazda da hayata geçirmenin önemi bu kanun maddesiyle de kolaylıkla anlaşılabilir.

Belediye’lerde yapılacak denetimin kapsam ve türü İl Özel İdaresi Kanunu’nda olduğu gibidir. Buna göre, Kanunun 55. maddesinde, belediyelerde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre iç ve dış denetim; denetimin ise, hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi şeklinde yapılmakta olduğu belirtilmiştir. Yine burada denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanacağı ve meclisin bilgisine sunulacağı hükmü bulunmaktadır. Kamuoyunun bilgilendirilmesi kapsamında kanunun 56. maddesinde vali tarafından hazırlanan faaliyet raporunun kamuoyuna açıklanacağı belirtilmiştir.

İl özel idarelerinde olduğu gibi Belediyeler için hazırlanmış olan Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine<sup>135</sup> bakılması gerekmektedir. Yönetmeliğin dayanağı, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 65’inci maddesi\*\*, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümleridir<sup>136</sup>. Bütçe ve

---

<sup>134</sup> **Belediye Kanunu**, Mad. 20-21-23-24.

\* **Madde 76.** Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

Kent konseyinde oluşturulan görüşleri belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usûl ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir (**Bkz: Belediye Kanunu**).

<sup>135</sup> **Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği**. (çevrimci),

<http://www.mahalli->

[idareler.gov.tr/Butce/Belediye%20Bagli%20Idare%20ve%20Birlik%20Butce%20ve%20Muhasebe%20Yonetmeliği%20Taslagi.htm](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Butce/Belediye%20Bagli%20Idare%20ve%20Birlik%20Butce%20ve%20Muhasebe%20Yonetmeliği%20Taslagi.htm) , 24 Temmuz 2005.

\*\* **Madde 65.** Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir (**Bkz: Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği**).

<sup>136</sup> **Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği**, Mad. 2.

Muhasebe Yönetmeliğinde gerek mali saydamlık gerekse onun tamamlayıcısı olan hesap verme sorumluluğuna ilişkin çeşitli hükümler yer almaktadır. İlgili yönetmelikte amaç, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin analitik bütçe sistemine göre hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık ve tekdüzenin sağlanması; bütün işlemlerin kayıt altına alınması; faaliyetlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tabloların zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ile genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması ve raporlanmasına ilişkin esas, usul ve ilkelerin belirlenmesi şeklinde ortaya konmuştur<sup>137</sup>. Belediye bütçesi, belediye, bağlı idare ve birliklerin plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkelerine, uluslararası standartlara ve analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanıp uygulanacaktır<sup>138</sup>.

Görüldüğü üzere, gerek 5302 sayılı Kanun'da gerekse 5393 sayılı Kanun'da halkın bilgilendirilmesine önem verilmiş, bu kanunların tamamlayıcısı olarak da il özel idareleri ve belediyeler için Bütçe ve Muhasebe Yönetmelikleri hazırlanmıştır. Bu yönetmeliklerle analitik bütçe sınıflandırılmasının, uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ve mali raporlama yöntemlerinin bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama sürecinde kullanılacağı dile getirilmiştir.

## **7. MALİ SAYDAMLIĞI SAĞLAMAYA YÖNELİK HAZIRLANMIŞ PLAN, KARAR VE PROGRAMLAR**

Türk kamu mali yönetim sisteminde başlatılmış reform çalışmaları kapsamında bu çalışmaları destekleyici olarak geliştirilmiş bir takım plan, program ve kararlar bulunmaktadır. Reformların varlığı ile beraber, sürdürülebilirliği açısından bu

---

<sup>137</sup> Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Mad. 1.

<sup>138</sup> Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Mad. 5.

kavramlar hayati öneme sahiptir. Bu bağlamda çalışmanın bu kısmında reformların sürdürülebilirliğini sağlamak için geliştirilen plan, program ve kararlara değinilecektir.

### 7.1. 59. Hükümetin Acil Eylem Planı İçerisinde Mali Saydamlığın Yeri

Türkiye’de mali saydamlık konusunu ele alırken dikkat edilmesi gereken bir takım temel planlar bulunmaktadır. Bunlardan biri de hiç şüphesiz, 59. Hükümetin açıklamış olduğu Acil Eylem Planıdır<sup>139</sup>. Türk Kamu Yönetiminde başlatılan reform çalışmalarının devamlılığını sağlayan bir açıklama olarak telakki edebileceğimiz bu plan, mali saydamlığın bir hükümet politikası olduğunu ispatlar niteliktedir. Zira 59. Hükümet yolsuzluğun önlenmesi, kamu yönetiminde katılım ve saydamlığın artırılması yönünde kesin iradesini ortaya koymakta ve tüm sayılanlarla ilgili olarak kısa ve uzun vadede bir takım taahhütlerde bulunmaktadır. Buna göre hükümetin taahhütleri arasında şunlar yer almaktadır;

- İlk etapta günün ihtiyaçlarına cevap veremediği düşünülen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerine; bütçe birliğini sağlayacak, bütçenin hazırlanması sürecini daha etkin kılacak, girdi değil çıktı odaklı bir yaklaşımı ve iç mali kontrolü getirecek, kuruluşlara bütçe uygulamasından daha fazla esneklik verecek ve bütçe uygulamasında mali saydamlık ve hesap verebilirliği arttıracak yeni bir kamu mali yönetimi kanununun çıkarılması ki bu kanun, 10.12.2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olarak çıkarılmıştır.

- Yolsuzluğun önlenmesi ile ilgili olarak da: Yolsuzluk Hakkında Ceza Hukuku Sözleşmesi ile Yolsuzluklar Hakkında Medeni Hukuk Sözleşmesinin onaylanacağı; yolsuzluk yapanlara verilen cezaların caydırıcılığını artıracığı; Acil Eylem Planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde, yolsuzlukla mücadele konusunun başlı başına bir alan olarak ele alınacağı, saydamlık temelinde, liyakat sistemi bazında

---

<sup>139</sup> 59. Hükümetin Acil Eylem Planı (çevrimci),  
<http://ilef.ankara.edu.tr/akildefteri/gorsel/dosya/1046922876acil.doc> , 2 Şubat 2005.

yeni bir yasal ve kurumsal yapı içinde kamu yönetiminde yolsuzluğun üzerine net bir şekilde gidilmesi.

- Yolsuzluğun önlenmesinde en önemli araç olarak, kamu hizmetlerinin sunumunda toplam kalite yönetimi anlayışı getirilerek bu hizmetlerin (tapu, emniyet, belediye, gümrük, teşvik, izin, ruhsat, ihale, hak ediş, nüfus . . . vb. hizmetler) sunum standartları ve süreleri, sorumlu olacak görevliler, kurumlar ve birimler bazında açık ve net olarak belirlenmesi ve kamu görevlilerinin bu işlemlerle ilgili takdir haklarının objektif kriterlere bağlanması.

- Tüm bunlara bağlı olarak; kamu yönetiminde Toplam Kalite ve Yönetişim İlkelerinin hayata geçirilmesi Çerçeve Yasasının da ilk üç aylık süre içerisinde çıkarılması.

- TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın denetim yetkisinin kapsamı, Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve Üst Kurullar dahil olmak üzere tüm Kamu kurum ve kuruluşların hesaplarını içine alacak şekilde genişletilmesi.

- Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun çıkarılması ki bu kanun da 9.10.2003 tarihinde kabul edilmiştir.

- Siyasi partilerle, sivil toplum kuruluşları ve medya kuruluşlarının temsilcileriyle düzenli bir şekilde bilgilendirme ve görüş alış verişi toplantıları yapılarak katılımın artırılması.

Tüm bu taahhütlerden de anlaşılacağı üzere, hükümet özellikle yolsuzluk konusu üzerinde yoğun bir şekilde durmakta ve bu toplumsal histerinin ortadan kaldırılması yönünde çalışmaların en kısa zamanda başlatılacağı taahhüdünde bulunmaktadır. Aynı zamanda dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise Sayıştay'ın denetim yetki kapsamının genişletileceği taahhüdüdür. Zira bir yüksek denetim kurumu olan

Sayıştay'ın denetim yetki ve kapsamının yetersiz olduğunun farkına varılmış ve bununla ilgili olarak tedbirlerin alınacağı sinyalleri verilmiştir.

## **7.2. Kamu Harcama Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık Özel İhtisas Alt Komisyonu Raporu**

Kamu Harcama Yönetimi'ne son yıllarda en kapsamlı bir biçimde el atan ve tespit – öneriler getiren çalışma, 8'inci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi için hazırlanan “Kamu Harcama Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık Özel İhtisas Alt Komisyon Raporu”dur. Komisyon, Haziran 2001'de de Maliye Bakanlığı Müsteşarı'nın başkanlığında Hazine, DPT ve Sayıştay üst düzey yöneticilerinden oluşan bir yönlendirme komitesi kurularak çalışmalarına resmen başlamıştır. Çok kapsamlı ve birden çok kurum ve kuruluşu ilgilendiren bu çalışmaların 3 aşaması bulunmaktadır<sup>140</sup>. Her bir aşamada atılması gereken bazı somut adımlar örnek olarak aşağıda verilmiştir;

### **1. Aşama: Makro Mali Disiplin ve Devlet Hesaplarında Saydamlığı Sağlamak<sup>141</sup>**

- Bütçe dışı fonların kapatılması,
- Konsolide Bütçe, Döner Sermayeler, Mahalli İdareler, Özerk Bütçeli Kuruluşlar, KİT'ler ile ilgili kapsamlı bir Genel Devlet tanımı yapılması ve tek bir hesap planına tabi tutulması,
- Nakit esaslı muhasebeden tahakkuk esaslı muhasebeye geçilmesi suretiyle harcamaların ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya tabi tutulması ve yeni bir bütçe kod sisteminin oluşturulması,

---

<sup>140</sup> **Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu): Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu) Nedir – Niçin Gereklidir?** (çevrimci), [http://www.treasury.gov.tr/peir\\_web.pdf](http://www.treasury.gov.tr/peir_web.pdf), 12 Şubat 2005.

<sup>141</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. **Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu)** . . .

- Bütçe kod sisteminin pilot kuruluşlardan başlayarak yaygınlaştırılması ve böylece hangi kuruluşun, neye, ne kadar harcama yaptığının kolayca görülmesi,

- 2002 yılında bütçe harcama prosedürlerini belirleyen İç Kontrol ve Denetim Kanunu'nun TBMM'ye sevk edilmesi,

- Devletin tüm kuruluşlarının hesaplarının TBMM'ye sunulması ve TBMM'nin bilgilendirilmesinin sağlanması,

- Sayıştay'ın aşamalı biçimde ön denetimden ayrılarak harcama sonrası denetime geçmesi,

- Devlet Muhasebe Kanunu'nun tüm bu hususlara imkan verecek şekilde değiştirilmesi,

- Daha önce bütçede gösterilmeyen görev zararları ve garantili borç ödemelerinin bütçeye alınması,

- Sayıştay'ın bir üst denetim organı olarak yeniden güçlendirilmesi ve istisnasız tüm devlet kuruluşlarının (Cumhurbaşkanlığı ve TBMM dahil) Sayıştay'ca denetlenmesi,

- Yeni bir borç yönetimi kanununun çıkarılması ve devlet borçları ile garantilerinin 3 ayda bir TBMM'ye raporlanması.

***Bu aşamada belirtilen hususlardan bazıları resmen hayata geçirilmiştir.***

Bunlar:

- 2002 yılı itibarı ile 5 bütçe dışı 1 bütçe içi fon haricindeki tüm fonlar tasfiye edilmiştir.

- Hazine garantileri ile ilgili ödemeler şeffaf biçimde açıklanmaya başlanmış,
- 2002 yılında pilot uygulamalarla başlatılan Analitik Bütçe Sınıflandırması 2005 yılı itibarı ile resmen yürürlüğe girmiştir.
- Tahakkuk esaslı muhasebe ve raporlama esasına ilişkin olarak, 2002 yılında pilot uygulamalar başlatılmış ve 2005 yılı itibarı ile de tüm kamu kurumlarında uygulamaya geçilmiştir.
- Devlet muhasebesinin standart bir baza oturtulması ve merkez ile taşra arasındaki hesap ve nakit hareketlerinin on – line takibine imkan verecek say2000i projesinin altyapısı ülke çapında önemli ölçüde tesis edilmiş ve 2001 yılı sonuna kadar konsolide bütçe kuruluşlarında tam otomasyona geçilmesi amaçlanmıştır.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılında kabul edilmiştir. 2006 yılında yürürlüğe girecektir.
- Sayıştay'ın görev kapsamının genişletilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun 2002 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.
- Kamuda Denetim Reformu konusunda bir çalışma grubu teşkil edilmiştir.

## 2. Aşama: Bütçe Politikaları ve Öncelikli Konulardaki Karar Sürecini Güçlendirmek<sup>142</sup>

- DPT, Maliye ve Hazine arasında cari ve yatırım bütçelerinin hazırlanmasında daha iyi koordinasyon sağlanması,
- Kamu yatırım projelerinin rasyonalizasyonu;
- 2002 yılında ileriki yıllara matuf olmak üzere 3 yıllık bütçe sistemine geçişin başlatılması; böylece, bir yıl içinde alınan kararların ilerideki maliyetinin şimdiden karar alıcılara ve TBMM'ye sunulması;
- DPT tarafından harcamacı kuruluşlara stratejik planlama rehberi verilmesi, harcamacı kuruluş Araştırma Planlama Koordinasyon (APK) birimlerinin güçlendirilmesi;
- Yüksek Planlama Kurulu'nun politika önceliklerinin belirlenmesine yardımcı olmak üzere DPT'nin rolünün geliştirilmesi;
- 2002 yılında Bütçe Kanunu ile birlikte TBMM'ye devletin mali politikalar ve politika önceliklerini belirten "Bütçe Politikaları Bildirgesi" sunulması ve böylece alınan kararların kalitesinin artırılması.

### ***Bu aşama ile ilgili olarak gelişmeler şu şekilde sıralanabilir:***

- Yüksek Planlama Kurulu ilk kez 2002 yılı bütçe hedefleri ve yatırımların rasyonalizasyonu ile ilgili kapsamlı bir direktif hazırlayarak kuruluşlara buna göre bütçe yapmaları talimatı verilmiştir.
- Başbakanlığın bütçe çağrısı yine ilk kez bu paralelde çıkarılmıştır.

<sup>142</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. **Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu)** . . .



### 3. Aşama: Bütçe Uygulamasında Performansın Artırılması<sup>143</sup>

- Harcamacı kuruluşların harcamalarında esneklik sağlanması ve bunun karşılığında performans denetimine geçilmesi. Bu amaçla, 2001 yılında 3 – 6 arasında pilot harcamacı kuruluş seçilerek 2002 yılı için bu amaçların test edilmesi;
- İleriki yıllarda pilot uygulama sonuçlarına bağlı olarak iç kontrol sistemlerini tamamlayan kuruluşlarda torba bütçe uygulamasına geçilmesi;
- Devlet İhale Yasası'nın uluslararası standartlara uygun olarak değiştirilmesi ve kapsamının genişletilmesi; uygulamaya ilişkin teknik kapasitenin oluşturulması;
- Yapılan harcamanın maliyetini ve sonucunu görmeyi – değerlendirmeyi sağlayacak kapasitenin geliştirilmesi.

#### *Bu aşama ile ilgili olarak kaydedilen gelişmeler:*

- Kamu İhale Kanunu 2002 yılında kabul edilerek 2003 yılında yürürlüğe girmiştir.
- Tüm kurumlarda performans bütçeye geçilmesi için çalışmalar 2005'te sürmektedir.

---

<sup>143</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. **Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu)** . . .

### 7.3. 2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı<sup>144</sup>

Programda kamu hizmetlerinin hız ve kalitesini artırma temel politikası çerçevesinde, 2005 yılında da mali disiplini sürdürmek, başlatılmış bulunan yapısal reformları kararlılıkla gerçekleştirmek öncelikler arasında gösterilmiştir. 2005 yılı bütçe çalışmalarının, başta kamu yönetiminin iyileştirilmesi olmak üzere, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin ve verimliliğin artırılması yönünde başlatılmış bulunan reform çalışmalarının ruhuna uygun olması esastır.

Genel idare kapsamına dahil tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mali planlarının ve mali raporlarının uluslararası standartlara uygunluğunun sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilmesi, performans esaslı bütçelemeye\* temel teşkil edebilmesi ile mali yapıda saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 01.01.2004 tarihinden itibaren genel bütçeli daireler ile katma bütçeli idarelerde analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir.

Kamu yatırım öncelikleri arasında E-Dönüşüm Türkiye Projesi ile uyumlu bilgi ve iletişim teknolojisi projelerine ağırlık verileceğine değinilmektedir.

Aşağıda belirtilen sekiz pilot kuruluşta stratejik planlama\*\* ve performans esaslı bütçeleme çalışmalarına devam edilecektir.

---

<sup>144</sup> Yüksek Planlama Kurulu, **2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Çerçeve Kararı**, Tarih: 19/7/2004, Karar No: 2004/37, 25528 Sayılı 20 Temmuz 2004 Tarihli Resmi Gazete.

\* **Performans Esaslı Bütçeleme**; “mevcut kamu yönetim anlayışlarının çeşitli bakış açılarını harmanlayan; çıktı ölçümlerini, performans ölçümlerini, stratejik planları ve değerlendirmeleri içeren bir gereksinimler topluluğudur” şeklinde tanımlanabilmektedir. Bu bağlamda performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu bütçe uygulayıcılarının elinde daha fazla veri ve bilgi ile, daha etkin ve verimli politikaların uygulanmasında karar verici olmalarını sağlamaktadır. (Bkz: Melkers, J.,E., - Willoughby, K.,G., “Budgeter’s Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions Across Branches”, **Public Administration Review**, Ocak/Şubat 2001, Sayı 61 (1), s. 54.)

\*\* **Stratejik Planlama**: Stratejik planlama örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır. Stratejik planlama ana hatlarıyla en iyi sonuçları almak için etkili bilgi toplama, stratejik alternatif geliştirme, araştırma ve şimdiki kararların gelecekteki sonuçları üzerine vurgu gerektirir. (Bkz: Bryson, John, **Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations**, San Francisco, 1995. s, 4.)

- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Hacettepe Üniversitesi
- Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi)
- İller Bankası Genel Müdürlüğü
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi

DPT Müsteşarlığı stratejik planlama çalışmalarının pilot kuruluşlar ile işbirliği içinde sonuçlandırılmasından yetkili ve sorumludur. Performans esaslı bütçeleme çalışmaları, stratejik planlama çalışmaları ile uyumlu olarak ve bir bütünlük teşkil edecek şekilde anılan kuruluşlarda Maliye Bakanlığı'nın gözetim ve koordinasyonunda yürütülecektir. Çalışmalarda yeterli ilerleme kaydeden pilot kuruluşların 2005 bütçe teklifleri pilot uygulamalarda elde edilen sonuçları yansıtacak şekilde düzenlenmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sistemi çalışmaları kapsamında Maliye Bakanlığınca 2002 yılında seçilen altı pilot kurumda bazı faaliyet ve projeler bazında yeni sistemin uygulanması yönünde başlatılan çalışmalara da devam edilecektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca kamu idarelerinin stratejik plan ve performans esaslı bütçe hazırlamaları ve faaliyet raporları düzenlemelerine yönelik bir sistem öngörülmektedir. Bunlara ilişkin usul ve esaslar DPT Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı'nca Kanunun verdiği yetki uyarınca bilahare belirlenecektir.

#### **7.4. Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı**

2001 yılında, "Kamuda Etkin Yönetim ve Şeffaflığın Sağlanması" başlığı altında yolsuzlukla mücadele eylem planı hazırlanmış ve 2002 yılı başında bu plan Bakanlar Kurulu tarafından prensip kararı haline getirilmiştir. Bu konuda bakanlardan

oluşturulan bir komitenin eylem planını takip etmesi öngörülmüş; ancak gerek 57. gerekse 58. ve 59. hükümet dönemlerinde bu konuda somut bir adım atılmamıştır. 58. Hükümet zamanında oluşturulan acil eylem planının yolsuzlukla mücadele konusunda da gerekli düzenlemeleri içerdiği gerekçesiyle ayrıca bir eylem planına gerek olmadığı hükümet çevrelerinde dile getirilmiştir. Bununla beraber 2 Ocak 2004 tarihinde Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanı'nın koordinatörlüğünde eylem planının ele alınacağı izlenimini veren ve bakanlar komitesine yardımcı olacak teknik bir komitenin kurulmasına dair yeni bir Başbakanlık genelgesi de yayınlanmış bulunmaktadır<sup>145</sup>.

### **7.5. Kamu Mali Yönetimi Projesi<sup>146</sup>**

Kamu mali yönetimindeki orta vadeli bir diğer çalışma ise Dünya Bankasının desteği ile yürütülmekte olan “**Kamu Mali Yönetimi Projesi**”, bütçenin hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve denetimi süreçlerini düzenlemekte, kamu kaynaklarını kullanan ve Devletin fiskal-parafiskal tüm gelirlerini toplayan kuruluşların uygulayacağı bir tekdüzen muhasebe sistemini de kapsamaktadır.

GFS (Government Financial Standarts) standartları ile uyumlu yeni bir bütçe kod yapısı ve bütçe süreçleri ile tekdüzen muhasebe hesap planını içeren bu Proje pilot uygulama aşamasına gelmiştir.

Kamu Mali Yönetim Projesi ile tahakkuk esaslı bir Devlet muhasebesi sistemi oluşturulmaktadır. Sistem bütçe sonuçlarının izlenmesinin yanısıra tahakkuk esaslı sonuçlar üretebilecektir. Böylelikle Devletin menkul-gayrimenkul varlıkları, kısa ve uzun vadeli borçları ve özkaynakları ayrıntılı olarak muhasebede izlenebilecek, Devletin tahakkuk esaslı bilanço ve mali tabloları çıkartılabilecektir.

---

<sup>145</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 32.

<sup>146</sup> Sevinç, a.g.m., s. 2.

Kamu Mali Yönetim Projesinin hayata geçmesi ile Devlet mali yönetiminde tam bir şeffaflığa ulaşılabilecek, yönetim amaçlı ayrıntılı raporlar üretilebilecek, Devlet faaliyetlerinin ekonomi içindeki etkileri ve sonuçları net olarak izlenebilecektir.

## 7.6. Türkiye’de Devlet Muhasebesi Uygulamaları ve say2000i Projesi

Türkiye’de genel yönetim kapsamına dahil birimlerde muhasebe sistemleri birbirinden farklı olarak hazırlanmakta ve uygulamaktadır; bu konuda uygulama birliği yoktur. Devlet muhasebesinde birliğin sağlanması ve ortak olarak kullanılan muhasebe ve raporlama standartları oluşturulmasına ilişkin bazı düşünceler oluşmasına karşın, bu konuda herhangi bir çalışma yapılamamıştır. Devlet muhasebesinde en önemli rolün Maliye Bakanlığına ait olması gerekirken, Maliye Bakanlığının devlet muhasebesi alanındaki çalışmaları, genel ve katma bütçeli idareler ve döner sermayeler ile sınırlı kalmıştır. Genel ve katma bütçeli idareler için uygulanan devlet muhasebesi, uyarlanmış nakit esas<sup>\*</sup> ile uyarlanmış tahakkuk esas<sup>\*\*</sup> arasında bir sistem olarak ifade edilebilir<sup>147</sup>. Maliye Bakanlığı, döner sermayeler için tam tahakkuk esasına dayalı “Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliğini” hazırlayarak 1999 yılında uygulamaya koymuş ve döner sermayelerde muhasebe ve raporlama konusunda bir uygulama birliği sağlamıştır. Bu yönetmelik, özel sektör muhasebesi mantığına uygun olarak hazırlanmıştır<sup>148</sup>.

---

<sup>\*</sup> **Uyarlanmış nakit esasına dayalı devlet muhasebesi:** Bu muhasebe sisteminde işlemler nakit esasında olduğu gibi aynen muhasebeleştirilir. Uyarlanmış nakit esasını nakit esastan ayıran en önemli özellik; muhasebe işlemlerinin mali yılın son günü akşamı itibarıyla kapatılmayıp belli bir süre, genellikle bir ay, önceki mali yıla ilişkin işlemlerin kaydı için açık tutulmasıdır. Bu ilave dönem içinde bir önceki döneme ilişkin işlemler, özellikle bütçe giderlerine ilişkin faturalar, kabul edilir ve muhasebe kayıtları yapılır. Doğal olarak bütçe giderlerine ilişkin işlemlerde, bunlara ilişkin ödeneklerin de tamamlayıcı döneme aktarılmış olması gerekir. Uyarlanmış nakit esasının tek faydası mali işlemlerin ait oldukları mali yılın muhasebe kayıtlarına dahil edilmesi ve ilgili dönemde raporlanmasıdır. (Bkz: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 6.)

<sup>\*\*</sup> **Uyarlanmış tahakkuk esasına dayalı devlet muhasebesi:** Uyarlanmış tahakkuk esasına dayalı devlet muhasebesinin özelliklerini taşır. Değişik uyarlanmış tahakkuk esasları uygulamaları olmasına karşın uyarlanmış tahakkuk esasının tam tahakkuk esasından en önemli farkı, muhasebe işlemlerinin kapsamıdır. Bu esasta arsa, arazi, bina, taşıtlar, demirbaşlar, ormanlar, anıtlar gibi maddi duran varlıklara ilişkin işlemler, muhasebe sistemine dahil edilmez ve raporlanmaz. Dolayısıyla maddi duran varlıkların tespiti, amortisman ayrılması ve yeniden değerlemeye tabi tutulması gibi işlemler muhasebe dışında kaldığından tam tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemi ile karşılaştırıldığında anlaşılması, uygulanması ve yönetilmesi daha kolaydır. (Bkz: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 6.)

<sup>147</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 13.

<sup>148</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 14.

Türkiye’de devlet muhasebe uygulamasındaki dağınıklıktan başka, genel yönetim içinde yer alan kurumların bütününe yönelik çalışmalar yapacak, standartlar ve kurallar oluşturacak bir kurumun olmayışı da, devlet muhasebesinde standartların ve kuralların oluşturulamamasının en önemli sebepleri olmuştur. Ayrıca devletin resmini tam olarak görme konusunda bir talebin veya ilginin de olmaması, bu dağınıklığın sürdürülmesinde rol oynamıştır<sup>149</sup>.

Yukarıda sayılan tüm aksaklıkların giderilmesi amacıyla devlet muhasebesinde reform çalışmaları, 1995 yılında genel ve katma bütçeli idarelerde tahakkuk esasına geçilmesini amaçlayan ve Dünya Bankasınca da desteklenen Kamu Mali Yönetim Projesi çalışmaları ile başlamış ve döner sermayeler için Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliğinin hazırlanması ve yayımlanması ile bu çalışmalar sürdürülmüştür. Daha sonra, kamu mali yönetimine destek olacak sağlam bir veri tabanının oluşturulması için genel yönetimi kapsayan raporlama gereksinimi, devlet muhasebesi çalışmalarının kapsamının genişletilmesine neden olmuştur. Zira, sağlam ve gelişmiş bir muhasebe ve raporlama sisteminin oluşturularak, doğru ve güvenilir devlet mali istatistiklerinin üretilmesi, bunların doğal sonucu olarak saydamlığın ve hesap verilebilirliğin temelini oluşturulması gereklidir. Genel yönetimi kapsayan uluslararası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sisteminin kurulabilmesi için üzerinde durulması gereken 5 aşama vardır<sup>150</sup>:

1- Kamu idarelerinde, istenilen detayda ve zamanında veri üretmeyi sağlayacak bir otomasyon altyapısının oluşturulması;

2- konsolide edilebilir, karşılaştırılabilir ve hesapların raporlama ihtiyacına uygun olarak sınıflandırıldığı çerçevede bir hesap planının oluşturulması;

---

<sup>149</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 16.

<sup>150</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 17.

3- bütün genel yönetim kapsamına dahil birimlerde uygulanabilecek, uluslararası standartlara uygun, muhasebe sistemi ve mali raporların hazırlanması;

4- yeni muhasebe sisteminin test edilmesi, eğitim çalışmalarının tamamlanması;

5- uygulamaya geçilmesi.

Yukarıdaki işleri kapsayan bir zaman planı hazırlanmış ve çalışmalara başlanılmıştır. Bu çerçevede T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü (MGM), Türkiye çapında 1668 saymanlıkta günlük çalışmaların bilgisayar yardımıyla yapılması ve tüm verilerin merkezde bir veri tabanında tutularak devlet hesaplarının günlük olarak izlenebilmesi amacıyla say2000i web tabanlı saymanlık otomasyon projesini başlatmıştır. say2000i projesinin özellikleri ve kapsamı göz önüne alınarak **açık sistemler ve internet teknolojilerine** dayalı bir teknolojik mimari benimsenmiştir. Merkezdeki ilk pilot saymanlık olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Merkez Saymanlığı (15 Ekim 1999 tarihinden itibaren işlerini say2000i'ye göre yürütmektedir), taşradaki ilk pilot saymanlık olarak da İzmir Konak Mal Müdürlüğü (7 Şubat 2000 tarihinden itibaren işlerini say2000i'ye göre yürütmektedir) seçilmiştir<sup>151</sup>. Maliye Bakanlığına bağlı, vergi daireleri dahil, yaklaşık 1688 saymanlık ve birimin otomasyonunu kapsayan say2000i Projesi, 2002 yılı itibarı ile tamamlanmıştır<sup>152</sup>. Proje ile<sup>153</sup>;

- Devletin tüm muhasebe işlemlerinin Merkeze on-line bağlı bir bilgisayar sistemi ile yapılması;

- devletin muhasebe bilgilerinin günlük olarak izlenebilmesi;

---

<sup>151</sup> **say2000i PROJESİ** (çevrimci), [http://www.muhasabat.gov.tr/say2000/s2\\_nedir.asp](http://www.muhasabat.gov.tr/say2000/s2_nedir.asp) , 4 Temmuz 2005.

<sup>152</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 17.

<sup>153</sup> **say2000i PROJESİ**, a.g.e.

- tüm memurların personel ve maaş bilgilerinin merkezi bir veri tabanında tutulması;
- memur maaşlarının merkezde hesaplanabilmesi ve saymanlıklar tarafından kontrolü;
- sağlık harcamalarının Emekli Sandığı sistemine ulaşarak denetimi;
- kamu hesapları bülteninin günlük olarak internet üzerinde yer alması konularını kapsayan bir yazılım geliştirilmesi; planlanmıştır.

Tüm bu anlatılanlarla beraber bu projeden ne amaçlanmaktadır? Bir başka bir ifade ile bu projenin amacı nedir? Bu soruya 7 madde ile cevap verilmesi mümkündür. Buna göre say2000i projesinin hayata geçmesiyle<sup>154</sup>;

- 1668 saymanlığın merkeze bir bilgisayar ağı ile bağlanması;
- devletin, her akşam itibariyle gelirinin, giderinin, borcunun, alacağının ve nakdinin görülebilmesi;
- günlük olarak toplanan bilgilerin, ertesi gün internetteki kamu hesapları bülteninde yayınlanabilmesi;
- devletin nakit giriş ve çıkışını anında izleyebileceğinden dolayı, nakit ihtiyacının daha sağlıklı tespit edilebilmesi ve bunun sonucunda borçlanma yükünün hafifletilmesi;

---

<sup>154</sup> Sevinç, Fikret, “Kamu Maliyesinde Saydamlığa Bir Örnek: Muhasebat Genel Müdürlüğündeki Gelişmeler”, Görüş Dergisi, Eylül 1999, s. 20. (çevrimci), <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/40/06sevinc.pdf> , 24 Mayıs 2005.



- iki milyon civarındaki devlet memuru için merkezde bir veri tabanı oluşturularak, maaş bordrolarının hesaplanmasının kontrolünün sorun olmaktan çıkması;
- devlet harcamaları konusunda, kamu kuruluşlarına online destek verilmesi;
- uygulamada birlikteliğin sağlanabilmesi amacıyla yürürlükteki mevzuatın, güncel olarak kullanıcıların kolaylıkla ulaşabileceği internet ortamında yer alması; amaçlanmaktadır.

Böylece, genel ve katma bütçeli idareler için web tabanlı merkezleştirilmiş bir muhasebe sistemi için gerekli alt yapı oluşturulmuştur. Bundan böyle, genel ve katma bütçeli idarelerin mali işlemleri ve tek hazine hesabı diye adlandırılan merkezleştirilmiş ödeme sistemi ile gelir gider dengesi günlük olarak merkezden izlenebilecek; böylece borçlanma gereksinimi günlük olarak tespit edilip gereksiz yere borçlanma ve faiz ödemesi gibi maliyetlere katlanılmayacaktır. Genel yönetim kapsamına dahil yerel yönetimler için İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, sosyal güvenlik kurumları için de Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü ve Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ile temasa geçilerek ortak muhasebe ve raporlama standartları ve çerçeve bir hesap planı oluşturulması konularında çalışmalara başlanılmıştır. Bu kapsamda genel yönetim birimleri için muhasebe ve raporlama standartlarını ve çerçeve hesap planını kapsayan bir yönetmelik taslağı hazırlanmıştır. Çerçeve hesap planına uygun olarak merkezi yönetim içinde yer alan genel ve katma bütçeli idareler için uyarlanmış tahakkuk esasına dayalı detaylı bir hesap planı hazırlanmış ve test edilmesi için 2002 yılında pilot çalışmalarına başlanılmış ve 2005 yılında uygulamaya konulmuştur<sup>155</sup>.

---

<sup>155</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 18.

## 8. TÜRK SAYIŞTAYI'NIN TARİHİ VE KAMU MALİ YÖNETİMİNDEKİ YERİ

Köklü bir geçmişe sahip olan Türk Sayıştayı'nın kamu mali yönetiminde başlatılan yenilik hamlelerinden soyutlanması elbette mümkün değildir. Zira bir yüksek denetim kurumu olarak Sayıştay kamusal hesapların kontrolü ve bunların raporlanmasında göz ardı edilemeyecek bir yere sahiptir. Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu gibi Türk kamu mali yönetimi açısından oldukça yeni kavramların yönetim sistemine girmesi, Sayıştay'ın etkinliğinin artırılması ihtiyacını doğurmuştur. Zira saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramları netice itibarı ile raporlama kavramına dayanmaktadır. Hesap verme sorumluluğunun, uygulamada yürütme organı tarafından gerçekleştirilen bir raporlama faaliyeti olarak kendini göstermesinden ve Sayıştay'ın da denetim yapmak suretiyle raporlanan bilgilerin doğruluğunu araştırmasından dolayı Sayıştay denetimi hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde önemli bir öge olarak ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda Sayıştay'ın denetim alanının genişliği hesap verme sorumluluğu ve saydamlık açısından önemli bir unsur olarak kendini göstermektedir. Sayıştay'ın denetim alanındaki bu genişlik, kamu yönetimleri tarafından sunulan bilgiler hakkında, parlamentoya verilen güvencenin de genişlemesi anlamına gelmekte ve bunun doğal sonucu olarak da kamu yönetiminin tüm alanlarına açıklık ve saydamlık hakim olmaktadır.

Aynı zamanda Sayıştay'ın misyon tanımlamasında da saydamlık önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki Sayıştay'ın misyon tanımlamasında; "Sayıştay, sağlam bir yönetsel ve mali sisteme sahip, yanıtçı, saydam, verimli bir kamu kesimini gelişmesini dürtüleyerek, daha iyi bir hesap verme yükümlülüğü, kontrol ve yönetim oluşmasına yardımcı olmayı amaçlar. Sayıştay, Kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusundaki katkılarıyla Türk halkı tarafından dinamik bir Yüksek Denetim Kurumu olarak kabul edilmeyi istemektedir"<sup>156</sup>, denilmek suretiyle hesap verme sorumluluğuna olduğu kadar saydam ve verimli bir kamu kesiminin oluşumunun amaçlandığı açıkça ortaya çıkmaktadır.

---

<sup>156</sup> **Dünyada Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, s. 4.

## 8.1. Türk Sayıştay'ının Tarihsel Gelişimi

Büyük bir geçmişe sahip olan Türk idare yapısı Voltaire'nin "*Tarih, ulusların tarlasıdır. Her ulus bu tarlaya ne ekmişse gelecekte onu biçer*" sözünü doğrular niteliktedir. Zira bir çok kurumumuzda olduğu gibi Türk Sayıştay'ının geçmişi, Sayıştay benzeri kurumların varlığı ile Büyük Selçuklu ve Anadolu Selçukluları'na kadar dayanmaktadır. Büyük Selçuklular ile Anadolu Selçukluları'nın devlet yönetiminde yer alan "Divan-ül İşraf" veya "Divan-ı Müşrif" adlı kurumların işlevlerinin bugünkü Sayıştay'ın işlevlerine oldukça benzediği görülmektedir<sup>157</sup>. Ancak modern manada bir yüksek denetim kurumu olarak Sayıştay'ın 1862'de Divan-ı Ali-i Muhasebat adı ile kamu yönetimi içerisinde yer aldığını görmekteyiz. Bunun ilk çekirdeğini de padişaha yargı, yönetim ve yasama konularında danışmanlık yapması amacıyla 1840 yılında kurulan Meclis-i Valâyi Ahkam-ı Adliye oluşturmaktadır<sup>158</sup>.

Tüm bu gelişmelerden sonra mali düzenin sağlanması ve bütçe açıklarının kapatılması amacıyla daha köklü önlemler alınması yoluna gidilmiş ve 1862 yılında Padişah Abdülmecit tarafından bir takım önlemler içeren Hatt-ı Hümayun'un ilanı üzerine Padişah'a sunulan arz tezkeresinin kabulü ile 29 Mayıs 1862'de Divan-ı Ali-i Muhasebat adıyla ilk modern Sayıştay kurulmuştur. İlan edilen Hatt-ı Hümayun'da şu önlemler yer almaktadır:

1. Gelirlerin usulüne uygun olarak toplanması ve harcanması, hesabının açık olarak görüşülmesi ve herkese bildirilmesi;
2. Devlet bütçesinin hazırlanması, denkliğinin sağlanması ve bütçenin her yıl yayımlanması;
3. Mevcut borçların ödenmesi;

<sup>157</sup> Uzunçarşılı, İ., Hakkı, **Osmanlı Devlet Teşkilatı'nda Medhal**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1984 Ankara, s. 97-98.

<sup>158</sup> Akgündüz, Ahmet, **Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi**, Sayıştay Yayınları, 1997, Ankara, s. 139.

4. Giderlerde ekonomi kurallarına uyulması;
5. Yeni gelir kaynaklarının bulunması;
6. Mali Islahata ilişkin diğer gerekli tedbirlerin alınması<sup>159</sup>.

Sayıştay 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi'nin 105 ve 107. maddelerinde yer alarak, Anayasal bir kuruluş niteliğini kazanmıştır. İlk Meclis-i Mebusan'ın 1878'de kapatılması ve 1876 tarihli Kanun-i Esasinin yürürlükten kaldırılmasına rağmen Sayıştay varlığını ve faaliyetlerini sürdürmeye devam etmiştir. 1878'de hazırlanan ve Fransız Sayıştay Yasası'nın tercümesi niteliğindeki "Divan-ı Muhasebat'ın Sureti Teşkil ve Vezaiine Dair Kararname" 1879 tarihinde yürürlüğe konarak Sayıştay'a yeni bir yapı kazandırılmış ve bu kararname de 1934 yılına kadar yürürlükte kalmıştır<sup>160</sup>.

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde ise 24 Kasım 1923 tarih ve 374 sayılı Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun ile Sayıştay yeniden kurulmuştur. 1934 yılında ilk genel kapsamlı Sayıştay Teşkilat Yasası niteliğindeki 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu yürürlüğe konmuştur. Sayıştay'ın yargısal yönüne ağırlık veren bu yasayla Sayıştay, kamu hesapları hakkında ilk ve aynı zamanda son yargı merci haline getirilmiştir. Divan-ı Muhasebat ismi, 1954 yılında 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yapılan Türkçeleştirme girişimi sonucunda Sayıştay olarak değiştirilmiş, ancak 1952'de değişiklik getiren yasanın yürürlükten kaldırılmasıyla tekrar eski ismi kullanılmaya başlanmıştır. 1961 Anayasa'sında ise Sayıştay ismi benimsenerek günümüzde de kullanılan bir isim olarak yeniden düzenlenmiştir. 21.2.1967 tarihinde çıkarılan 832 Sayılı "Sayıştay Kanunu" ile Sayıştay yeni bir kuruluş ve işleyişe kavuşturulmuştur<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> Köse, s. 212 – 213.

<sup>160</sup> Köse, s. 213.

<sup>161</sup> Köse, s. 215.

Tüm bu açıklamalar ışığında Sayıştay'ın tarihine dair bir kronoloji oluşturacak olursak, Sayıştay'ın tarihi gelişim seyrini daha kolay tahlil etme imkanına kavuşmuş olacağız.

TABLO: 10

### Türkiye’de Sayıştay’ın Gelişim Seyri

Dönem	Tarih	Kapsam
<i>Büyük Selçuklu – Anadolu Selçuklu</i>	1071-1299	Divan-ül İşraf veya Divan-ı Müşrif
<i>Osmanlı İmparatorluğu</i>	1840	Meclis-i Valâyi Ahkam-ı Adliye
<i>Osmanlı İmparatorluğu</i>	1862	Divan-ı Ali-i Muhasebat
<i>Osmanlı İmparatorluğu</i>	1879	Divan-ı Muhasebat’ın Sureti Teşkil ve Vezaifine Dair Kararname
<i>Türkiye Cumhuriyeti</i>	1923	374 Sayılı Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun
<i>Türkiye Cumhuriyeti</i>	1934	2514 Sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu
<i>Türkiye Cumhuriyeti</i>	1967	832 Sayılı Sayıştay Kanunu

**Kaynak:** Tablo; Uzunçarşılı, İ., Hakkı, **Osmanlı Devlet Teşkilatı’nda Medhal**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1984 Ankara, s. 97.

Akgündüz, Ahmet, **Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi**, Sayıştay Yayınları, 1997, Ankara, s. 139.

Köse, Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, T. C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 12 Ekim 2000.

Kaynaklarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

## 8.2. Sayıştay’ın Anayasal Konumu

Bir yüksek denetim kurumu olarak kamu yönetimi içerisinde yer alan Sayıştay’ın 1876 tarihli Kanun-i Esasi’den başlayarak günümüz 1982 tarihli Anayasası’na kadar anayasal konumu açıkça tespit edilmiştir. Buna göre Kanun-i

Esasiden günümüze kadar Sayıştay'ın Anayasalar'da nasıl konumlandırıldığı şu şekilde sıralanabilir:

### **8.2.1. Kanun-i Esasi'de Sayıştay'ın konumu**

1876'da kabul edilen İlk Anayasa'mız olan Kanun-i Esasi'nin 105. maddesinde Sayıştay'ın görevleri, devlet mallarını almak ve sarf etmekle görevli olanların hesaplarını incelemek ve inceleme sonuçlarının özetini ve düşüncelerinin yıllık raporlarla Heyet-i Mebusan'a, ayrıca mali durum hakkında her üç ayda bir düzenleyeceği raporu Başbakan aracılığıyla Padişaha sunmak olarak belirlenmiştir. Yasanın 106. ve 107. maddeleri ise, Sayıştay Başkan ve üyelerinin sayıları, atanmaları, teminatları ve diğer bir takım hususların düzenlenmesine ayrılmıştır<sup>162</sup>.

### **8.2.2. 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasi'de Sayıştay'ın konumu**

Teşkilat-ı Esasi'nin 100. maddesinde Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı ve devletin gelir giderlerini denetlemekle görevli bir kuruluş olarak yerini almıştır<sup>163</sup>. Yasa'nın 101. maddesinde ise, Sayıştay'ın genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanununun Maliye Bakanlığınca Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmesi tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde Meclise sunacağı belirtilmiştir<sup>164</sup>.

### **8.2.3. 1961 Anayasası'nda Sayıştay'ın konumu**

Sayıştay isminin benimsendiği bu Anayasa'nın 127. maddesinde Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin tüm gelir ve gider ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini bağlamakla görevli kılınmış; Sayıştay'ın kuruluş, işleyiş, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev

---

<sup>162</sup> Köse, s. 228.

<sup>163</sup> Köse, s. 215.

<sup>164</sup> Köse, s. 229.

ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri ile diğer özlük işlerinin, Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır<sup>165</sup>.

#### 8.2.4. 1982 Anayasası'nda Sayıştay'ın konumu

1982 tarihli Anayasa'da Sayıştay'a ilişkin hükümler yasanın 160. ve 164. maddelerinde belirlenmiştir. 160. maddede; Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli kılınmıştır. Yine aynı maddede; Sayıştay kararlarından dolayı idari yargı yoluna (Danıştay'a) başvurulamayacağı hükmü yer almaktadır. Buna karşın yine aynı maddenin devam eden kısımlarında vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasında meydana gelebilecek uyuşmazlıklarda Danıştay kararlarının esas alınacağı belirtilmiştir.

Bu maddede Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Ancak maddenin en son kısmında Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan Devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usullerinin, Milli Savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenleneceği hükmü yer almaktadır. Bu bağlamda Silahlı Kuvvetlere kamu mallarına dair yapılacak denetimlerle ilgili olarak bir istisna getirilmiştir.

Yasanın 164. maddesinde de Sayıştay'ın kesin hesap kanuna dair hazırlayacağı genel uygunluk bildirimine dair bir süre tespitinde bulunularak şöyle denilmiştir: “. . . . Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarisının

---

<sup>165</sup> Köse, s. 229.

*verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. . . .”*<sup>166</sup>.

### **8.3. 832 Sayılı Sayıştay Kanuna Genel Bir Bakış<sup>167</sup>**

832 Sayılı Sayıştay Kanunu, Sayıştay’ın görev ve yetkilerinden Sayıştay mensuplarının nitelikleri, atanması, azledilmesi ve Sayıştay Yargı ve Karar Organlarının kuruluş, işleyiş, görev ve yetkilerine kadar çok geniş bir alanı kapsadığından bu kısımda yalnızca Sayıştay’ın görev ve yetkilerine değinilecektir.

Kanunun 1. maddesinde Sayıştay’ın görevleri açık bir biçimde ortaya konmuştur. Sayıştay genel ve katma bütçeli dairelerin tüm mali işlemlerini ve mallarını TBMM adına denetlemekte ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamaktadır. Bununla beraber Sayıştay kanunlarla kendine verilen yetkiye bağlı olarak inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlemlerini de yürütmektedir. Kanun’un 5. Bölümünde yer alan 28. ve 29. maddelerinde Sayıştay’ın görev ve yetkilerine dair geniş kapsamlı açıklamalar yapıldığı görülmektedir. Buna göre Sayıştay’ın görevlerinin tanımlandığı Kanun’un 28. maddesinde görev kapsamında; genel ve katma bütçeli dairelerin, genel ve katma bütçeli daireler tarafından sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin, kanunlarla Sayıştay denetimine tabi tutulan diğer kurumların bütün gelir, gider ve mallarıyla menkul kıymetlerinin üzerindeki her türlü tasarrufları denetlemesi; sorumluların hesap ve işlemlerinin yargılanarak kesin hükme bağlanması yer almaktadır. Aynı madde kapsamında genel ve katma bütçelere ilişkin genel uygunluk bildirimlerini Anayasa’nın 16. maddesinde belirtilen sürede Meclise sunması, denetime tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü hususlara dair Meclise rapor vermesi de görevleri arasında sayılmıştır. Burada Kanun’da genel uygunluk bildirimi ile

---

<sup>166</sup> Kishalı, Yusuf, **1982 Türkiye Cumhuriyeti ANAYASASI (Kavramlar Dizini Ekli) – İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

<sup>167</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz., **Sayıştay Kanunu**, Kanun No: 832, Kabul Tarihi: 21.02.1967, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 27/2/1967 Sayı: 12538, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 6, Sayfa 514.



ilgili olarak hazırlanan 85. maddeye değinmenin gereği ortaya çıkmaktadır. Kanunun 85. maddesinde;

*“Başkanlıkça görevlendirilen denetçiler tarafından, kesin hesap kanunu tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulama sonuçları ve genel hesaplar esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır ve bunlar uygunluk derecesiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine duyurulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenecek genel uygunluk bildirim taslaklarını içeren raporlar Başkanlığa verilir.*

*Bu raporlar Genel Kurulda görüşülerek genel uygunluk bildirimlerinin son biçimi saptanır.”*

Sayıştay’ın yetkileri ile bilgilerin yer aldığı 29. madde de Sayıştay’ın bu kanun ve diğer kanunlarla yüklendiği görevlerini yerine getirirken Bakanlık, kurul ve kurumlarla, idare amirlikleriyle, sayman ve diğer sorumlularla yazışma bunlardan bilgi isteme, bunlara ait kayıt, eşya ve malları inceleme yetiklerine sahip olduğu belirtilmiştir.

Denetleme ile ilgili 7. bölümde yer alan 38. madde de Sayıştay denetimine giren idare ve kurumları; gelir, gider ve mali işlemlerini, bu işlemlere ait sayman hesaplarını bütün kayıt ve belgeleriyle birlikte incelemek ve bütün bu işlem ve hesapları yargılama yoluyla; bütçe hesabının ve bu nitelikteki diğer hesapların kesilmesini; sayman hesaplarının sonuçlarını, ilgisine göre kesin hesap kanun tasarıları veya kesin mizan veya bilançolarla karşılaştırmak suretiyle, kanunlarda belirtilen diğer konuları ilgili daire ve kurumlardan alınacak bilgi ve belgeleri incelemek ve Sayıştay’da gerekli kayıtları kurmak suretiyle denetleyeceği belirtilmiştir.

TABLO: 11

**Sayıştay Denetimine Tabi Kurum ve Kuruluşlar**

<b>Genel Bütçeli Kuruluşlar</b>	Anayasa Mahkemesi, Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Danıştay, Yargıtay, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı
<b>Katma Bütçeli Kuruluşlar</b>	Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Genel Müdürlüğü, Telsiz Genel Müdürlüğü, Yüksek Öğretim Kurulu, Devlet Üniversiteleri Yüksek Teknoloji Enstitüleri
<b>Döner Sermayeli Kuruluşlar</b>	Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşlara Bağlı Döner Sermayeler
<b>Belediyeler</b>	Büyükşehir, il, ilçe ve bucak belediyeleri (Belediyelerin iştirakleri, şirketleri ve kanunla kurulan teşekkülleri ile belediye birlikleri denetim kapsamı dışındadır)
<b>İl Özel İdareleri</b>	(İl özel idarelerinin kurdukları şirketler ve birlikler denetim kapsamı dışındadır)
<b>Özel Bütçe Rejimi Olan Kuruluşlar</b>	Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Türk Tarih Kurumu Başkanlığı, Türk Dil Kurumu Başkanlığı, Başbakanlık Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı, Maliye Bakanlığı Kefalet Sandığı, Vakıflar Kefalet Sandığı
<b>Özerk Kuruluşlar</b>	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı(*)

**Kaynak:** Sayıştay Başkanlığı 2002 Yılı Faaliyet Raporu, Kasım 2002, Ankara. s. 12.

TABLO: 12

## Sayıştay Denetimi Dışında Kalan Kurum ve Kuruluşlar

<b>✓ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Denetimine Tabi Kurum ve Kuruluşlar</b>	
<b>233 sayılı KHK Gereği Denetlenen KİT'ler</b>	<b>İktisadi Devlet Teşekkülleri (Anonim Şirketler Hariç)</b> Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Devlet Malzeme Ofisi, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri, Türkiye Taşkömürü Kurumu, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Toprak Mahsulleri Ofisi A.Ş., Türkiye Petrolleri A.O., Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş., Türkiye Elektrik İletişim A.Ş., Elektrik Üretim A.Ş., Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş., Sümer Halıcılık ve El Sanatları Sanayi A.Ş., Eti Holding A.Ş. (Madencilik), Boru Hatları ve Petrol Taş. A.Ş. <b>(Özelleştirme Kapsamında)</b> , Türkiye Demir Çelik İşletmeleri, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Tütün ve Tütün Mamulleri Tuz ve Alkol İşletmesi Gen. Müd. <b>Kamu İktisadi Kuruluşları</b> Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Türkiye Cumhuriyeti Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri
<b>Özel Kanunlarınca YDK Denetimine Tabi Olan Kurumlar</b>	Atatürk Orman Çiftliği, Küçük ve Orta Ölçekli San. Gel. ve Des. İd. Bşk., Türk Patent Enstitüsü, Milli Piyango İdaresi Gen. Müd., Ekonomik Kültürel Eğitim ve Teknik İşbirliği Bşk., GAP Bölge Kalkınma İd. Bşk., Milli Produktivite Merkezi, Toplu Konut İd. Bşk., Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Türkiye İş Kurumu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu, İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, Özelleştirme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Day. Tes. Fonu, İstanbul Olimpiyat Oyunları Hazırlık ve Düzenleme Kurulu, Türk Telekomünikasyon A.Ş., Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş., Ekici Tütünleri Satış Piyasalarının Desteklenmesi İşleri, İssizlik Sigorta Fonu, Özelleştirme İdaresi (özelleştirme çalışmaları)
<b>TBMM adına KİT Komisyonu Kararı ile Denetimi YDK'ya Verilen Kurumlar</b>	Maden Tetkik Arama Enstitüsü, Elektrik İşleri Etüd İdaresi, İller Bankası, Pereja İleri Kimya San. A.Ş., Acıpayam Selüloz San. ve Tic. A.Ş., Arıcak Tur. Tic. A.Ş., Betonsan Konut San. A.Ş., Damızlık İnek ve Süt Ürünleri A.Ş., Kalkınma Holding A.Ş., İst. Tic. Fin. A.Ş., Uşak Seramik San. A.Ş., Kalkınma Merkul Değ. A.Ş., Yasataş A.Ş., Meybuz A.Ş., Tüstaş Sın. Tes. A.Ş.
<b>Sosyal Güvenlik Kuruluşları</b>	Emekli Sandığı, SSK Başkanlığı, Bağ-Kur
<b>4046 sayılı Kanun Gereğince YDK'ca Özelleştirme Programında Bulunan Kuruluşlar</b>	İskenderun Demir Çelik A.Ş., Türkiye Ziraat Kurumu A.Ş., Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş., Denizcilik İşletmeciliği ve Tankerciliği A.Ş., Takım Tezgahları ve Sanayi ve Ticaret A.Ş., TÜPRAŞ (Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.), Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları, Eti Elektro Metalürji A.Ş., Eti Bakır A.Ş., Eti Krom A.Ş., Eti Gümüş A.Ş., Karadeniz Bakır İşletmeleri, Petkim (Petrokimya Holding A.Ş.), Sümer Holding A.Ş., THY A.O., Et ve Balık Ürünleri A.Ş., Türkiye Gemi Sanayi A.Ş., Turban Turizm A.Ş., Türkiye Gübre Sanayi A.Ş., Ataköy Otelcilik A.Ş., Tümosan A.Ş., Gerkonsan A.Ş., Ataköy Tur. Tes. ve Tic. A.Ş.
<b>✓ Sayıştay ve Başbakanlık YDK Dışında Kalan ve Farklı Denetim Rejimleri Bulunan Kurumlar</b>	
TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, Başbakanlık YDK, Tanıtma Fonu, TÜBİTAK, Savunma San. Müsteşarlığı, Türk Akreditasyon Kurumu, MSB Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşl. Bşk., Türk Standartları Enstitüsü, Destekleme ve Fiy. İst. Fonu, Savunma San. Des. Fonu, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi ve Enstitüsü, Türkiye Futbol Federasyonu, Merkez Bankası, Tasarruf Mevduatı Sig. Fonu, Ereğli Demir Çelik Fabrikaları A.Ş., Eximbank A.Ş., T.C. Ziraat Bankası A.Ş., Türkiye Halk Bankası A.Ş., İller Bankası Gen. Müd. ve İl Özel İdareleri ve belediyelerin sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadi teşebbüsler	
<b>✓ 4743 Sayılı Kanunun 7. Maddesi ile Özerk Kurumlara Getirilen Denetim Rejimi (Anayasa Mahkemesinin 24.06.2002 tarihli kararıyla iptal edilmiştir)</b> Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Şeker Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Tütün, Tütün Mam. Ve Alk. İçk. Piy. Düz. Kurumu	

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı 2002 Yılı Faaliyet Raporu, Kasım 2002, Ankara. s. 13,

38. maddeden anlaşıldığı üzere Sayıştay bir hukuki denetim yapmaktadır ve buna bağlı olarak kurumların performanslarının dikkate alındığı bir performans denetiminin yapılmadığı kanundan anlaşılmaktadır. Kanunun 46. maddesi bu açıklamamızı destekler niteliktedir. Zira, sayman hesaplarının incelenmesi sırasında gelirlerin, alacakların ve her türlü hakların kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere ve bütçedeki tertiplerine uygun olarak tahakkuk, takip ve tahsil edilip edilmediği; giderlerin kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere ve bütçedeki tertibine, ödeneğine ve kadroya uygun olarak harcanıp harcanmadığı incelenirken yalnızca uygunluk denetiminin yapıldığı anlaşılmaktadır. Ancak, Sayıştay Kanununa 4179 sayılı Yasayla eklenen Ek 10 uncu madde ile 1996 yılında performans denetimi\* yapma yetkisini almıştır. Kurumumuzda sözkonusu denetim türünün metodolojisini oluşturmak, geliştirmek ve performans denetimini yaygınlaştırmak amacıyla 1999 yılı Mart ayında Performans Denetimi Grubu kurulmuştur. Bu Grupça yürütülen üç performans denetimi çalışması ("Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Marmara ve Düzce Depremi Sonrası Faaliyetleri", "İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?" Gemilerin Denizleri ve Limanları Kirlenmesini Önleme ve Kirlilikle Mücadele") 2002 yılında tamamlanmış olup hazırlanan performans denetim raporları Mayıs 2002'de TBMM'ne sunulmuştur. Öte yandan Performans Denetim Grubu 2002 yılında üç yeni performans denetimi ("Sağlık Bakanlığına Bağlı Hastanelerde İlaç ve Tedavi Malzemeleri Tedariki ve Kullanımı", "Vakıflar Genel Müdürlüğü Sorumluluğundaki Tarihi Eserlerin Bakım, Onarım ve Güvenliği", "Ormanların Korunmasına Yönelik Faaliyetler") çalışmasına bulunmaktadır<sup>168</sup>.

Geleneksel uygunluk denetiminden çağdaş denetimlerine geçiş için başlatılan alt yapı hazırlıkları, Sayıştay Kanununa 4149 sayılı Kanunla eklenen maddelerle desteklenmiş; bu ek maddelerle Sayıştay'ın performans denetimi yapmasına açık bir

---

\* **Performans Denetimi (Performance Audit)**: Devlet hesaplarının tamlığı, doğruluğu ve yasalara uygunluğunu konu alan düzenlilik denetimlerinin dışında performans denetimi faaliyetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri açısından değerlendirilmesi, dolayısıyla ödenen fonlar karşılığında ne elde edildiği üzerine durur.

(Bkz: Demirbaş, Tolga, **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması**, İnceleme, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Nisan 2001, s. 51.)

<sup>168</sup> **Sayıştay Başkanlığı 2002 Yılı Faaliyet Raporu**, Kasım 2002, Ankara. s. 25 – 26.

hukuki dayanak kazandırılmış ve denetime tabi idarelerin hesap dönemleri ile bağlı kalmaksızın, sektör, program, proje, konu veya alt birimler itibariyle “kısmi inceleme yapılabilmesi olanağı sağlanmıştır<sup>169</sup>.

#### 8.4. Sayıştay Kanunu Teklifi<sup>170</sup>

Kanun teklifinin genel gerekçesinde yeni bir Sayıştay Kanunu'nun neden gerekli olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Buna göre Yeni Sayıştay Kanununu gerekli kılan temel etkenleri genel gerekçeye göre şöylece sıralayabiliriz:

1. Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılan temel hususlar\* tüm dünyada kamu mali yönetimi anlayışı ve bu bağlamda anayasal yüksek denetim kurumlarının işlevleri ve organizasyon yapısındaki değişimlere paralel olarak Türk Sayıştay'ında da bazı değişikliklerin yasal bazda gerçekleştirilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

2. Dünyada kabul gören temel yaklaşım, tüm kamu fonlarının, kaynaklarının ve faaliyetlerinin parlamento adına dış denetim görevi yapan Sayıştaylar tarafından denetlenmesidir.

3. Hesap verilebilirliğin ve saydamlığın sağlanarak kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesini gerçekleştirmek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve adına denetim yapan Sayıştayın temel işlevlerindedir.

4. 27/2/1967 tarihinde yürürlüğe giren 832 sayılı Sayıştay Kanunu günümüze kadar çeşitli kanunlarla bir çok defa değişikliğe uğramış ve yapılan bu

---

<sup>169</sup> Köse, s. 253.

<sup>170</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. **Sayıştay Kanunu Teklif ve Gerekçesi**, Sayı: 730, 24.02.2005.

\* Makro mali disiplini sağlamak,

- Kamu kaynaklarını stratejik önceliklere göre dağıtmak,

- Dağıtılan kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlamak,

- Etkin bir hesap verme sorumluluğu sistemini kurmak. (Bkz: **Sayıştay Kanunu Teklif ve Gerekçesi**, s. 36.)

düzenlemelerle ya madde metinleri değiştirilmiş ya da Kanuna ek maddeler eklenmiştir. Diğer yandan, bu değişikliklerin bir kısmı Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş, ancak iptallerle ortaya çıkan boşlukların önemli bir bölümü bugüne kadar doldurulamamıştır.

5. Sayıştay denetimlerinin kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesinde oynadıkları rolün önemi ülkemizde ve uluslararası camiada da her vesile ile vurgulanmakta olup, bu hususlar aynı zamanda yolsuzlukların önlenmesi açısından da son derece önemlidir. Bir yüksek denetim 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 bağlıdır. Bu husus Kamu Harcama Yönetimi Reformunun temel alanlarından birini oluşturmaktadır.

6. “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”na göre de, kamu kaynağı kullanan ancak Sayıştay denetimi kapsamında bulunmayan kuruluşların Sayıştay denetimi kapsamına alınması ve özel kanunların çeşitli kurumlara Sayıştay denetiminden muafiyet tanınmasına imkan veren maddelerinin kaldırılması, böylece kamu kaynağı kullanımının parlamento tarafından eksiksiz denetlenmesine imkan sağlanması öngörülmüştür.

7. Sayıştay'ın asli görevlerinden olan, adına denetim yaptığı Türkiye Büyük Millet Meclisine rapor verme görevi, 832 sayılı Kanundaki bu göreve ilişkin yetersiz düzenlemeler sebebiyle gereği gibi yerine getirilememektedir.

8. 832 sayılı Kanunda; Meclis raporlarına konu olabilecek çalışmaların kapsamının belirgin ve sistematik bir şekilde düzenlenmemiş olması, bu tür denetimin yürütülmesinde, sonuçlandırılmasında ve raporlanmasında uygulanacak esas ve usullerin bulunmaması ve yapılan bu çalışmalar sonucu düzenlenen denetçi raporlarının hangi prosedürlerden geçerek Sayıştay raporu haline geleceği konusunda boşlukların bulunması, raporlamaya yönelik çalışmaları olumsuz etkilemektedir. Nitekim, 4/7/1996

tarıhli ve 4149 sayılı Kanunla verilen performans denetimi ve konu denetimi gibi yetkiler 832 sayılı Kanuna dahil edildiği halde, denetimle ilgili genel dzenlemelere tam bir uyum sağlanamamıştır.

9. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı “Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile kamu malı yönetim sistemimizde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler, Sayıştay Kanununun hem denetim, hem de yargı fonksiyonu ile ilgili maddelerinde önemli değişikliklerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.

10. Türkiye Ulusal Programında da, “*Kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi*” ve “Sayıştay’ın güçlendirilerek denetim kapsamının genişletilmesi” bir hedef olarak yer almış ve gerekli yasal dzenlemelerin yapılması öngörölmüştür.

Göröldüğü üzere kanun teklifinin hazırlanmasında hem ulusal dinamikler hem de uluslar arası değişim ve gelişim hamlelerindeki artışlar büyük ölçüde etkili olmuştur. Bu etmenlerden en bariz olanları ise hiç şüphesiz gerek ölkemizde gerekse tüm dünyada başlatılan kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarıdır. Bir yüksek denetim kurumu olarak Sayıştay’ın bu değişimlerin gerisinde kalması düşünölemez. Zira TBMM adına denetim görevini yerine getiren Sayıştay’ın çağın gereklerine uygun bir denetim ve raporlamayı hayata geçirmesi için bu değişim hamlelerini değişim hızı ile orantılı bir şekilde takip etmesi gerekmektedir. Bununla beraber Türk Sayıştayı’nın denetim alanının dünyadaki birçok yüksek denetim organına göre dar kapsamlı olması da bu değişimi zorunlu kılmıştır. Aynı zamanda saydamlık ihtiyacı kapsamında, bir yüksek denetim kurumu olarak Sayıştay’ın gözden kaçırılmaması gereken önemli bir yeri bulunmaktadır. Tüm bu temel gereklerle beraber 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun da temelde bir takım eksiklikler taşıması, bu değişimde etkili olmuştur.

Yukarıda sayılan tüm bu nedenlere bağlı olarak kanun teklifinin hazırlanış amacı; Anayasamızdaki ilkelere ve uluslararası denetim standartlarına uygun, çağdaş demokrasimizin gelişimine katkı sağlayacak ve toplumumuzun beklentilerini

karşılacak, belge denetiminden ziyade içeriği ön plana çıkaracak, teknolojik olanaklardan yararlanan ve bunların yanında yargı yetkisine işlerlik kazandırılmış bir Sayıştay'ın oluşturulmasıdır. Teklif; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 832 sayılı Kanun ve ilgili Anayasa Mahkemesi kararları, 5018 sayılı Kanun, Sayıştay'ın da 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 hazırlanmıştır<sup>171</sup>.

Hazırlanan bu Teklifte Sayıştay<sup>172</sup>;

- Düzenlilik denetimi ve performans denetimi tekniklerini eşit ağırlıkta uygulayabilecek,
- Tüm kamu fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini denetlemek için yasal yetkiye sahip olacak,
- İşleyiş ve fonksiyonel açıdan bağımsız olacak,
- Uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun denetim yapabilecek,
- Hazırladığı raporları zamanında ve belli bir prosedür dahilinde Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna sunabilecek,

---

<sup>171</sup> Sayıştay Kanunu Teklif ve Gerekçesi, s. 38.

<sup>172</sup> Sayıştay Kanunu Teklif ve Gerekçesi, s. 38.



- Kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin ve saydamlığın yerleştirilmesine ve geliştirilmesine, böylece yolsuzlukların önlenmesine önemli katkılarda bulunabilecek,
- Görev ve yetkilerini daha etkin bir biçimde yerine getirebilmek için iyi bir organizasyon yapısına sahip olacaktır.

Buraya kadarki kısımda kanun teklifinin hazırlanış gerekçeleri ortaya konmuştur. Bundan sonra kanun teklifinin maddeleri ile 832 sayılı kanunun konumuzla ilgili olduğuna inandığımız maddeleri arasında karşılaştırma yapılacaktır.

Hesap verebilirlik, saydamlık ve performans denetiminden başlayarak Sayıştay mensuplarının göreve atanmasına kadar devam eden geniş bir kapsam çizen Kanunun 1. maddesi\* ile kanunun amaç ve kapsamı, kamu mali yönetim anlayışındaki değişime paralel olarak ele alınmış; hesap verebilirlik ve saydamlık başta olmak üzere mali yönetimin tüm çağdaş unsurlarının yaşama geçirilmesine katkı sağlamak üzere Sayıştay'ın teşkilat yapısı, denetime yaklaşımı ve diğer tüm görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Madde, hesap verebilirlik, saydamlık ve performans denetiminden başlayarak Sayıştay mensuplarının göreve atanmasına kadar devam eden geniş bir kapsam çizmektedir.

Kanunun 2. maddesi ile yapılan denetime ilişkin tanımlamalar, INTOSAI Denetim Standartlarına ve buna ilişkin Avrupa Uygulama Rehberlerine uygun olarak hazırlanmıştır. Aynı zamanda bu madde ile, kanunda geçen temel kavramların\*\*

---

\* **Madde 1.** Bu Kanunun amacı; kamuda hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanması, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir biçimde çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, saklanması ve kullanılmasını sağlamak için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak üzere Sayıştayın kuruluşunu, işleyişini, denetim ve yargılama usullerini, mensuplarının niteliklerini ve atanmalarını, ödev ve yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini ve diğer özlük işlerini, başkan ve üyelerinin seçim ve teminatını düzenlemektir.

\*\* **Maddede geçen temel kavramlar şunlardır:** Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi, mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi, Sayıştay yargısı, yargı raporu, Sayıştay raporu, Sayıştay

herhangi bir anlam karmaşasına neden olmaması amacıyla tanımlandığı görülmektedir. Bu tanımlar yapılırken burada bir kavram dikkati çekiyor. Zira 832 sayılı Kanunun geçici 10. maddesindeki “*Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir . . .*” hükmü performans denetimine Sayıştay’ın yetkili olduğunu gösterirken, bu kanun teklifinde performans denetimine yönelik tanımlamaya gidildiği görülmektedir. Kanun maddesinin (e) bendinde performans denetimi şu şekilde tanımlanmıştır: “*Performans denetimi: Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, kamu idarelerinin iyi yönetim ilkeleri esas alınarak kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanımı ile faaliyetlerinin kurum hedeflerine ulaşmadaki etkililiğinin değerlendirilmesini . . . .ifade eder.*”

4. maddeyle\* Sayıştay’ın denetimin alanı oldukça geniş tutularak; 832 sayılı kanunun 28. maddesinde belirlenen denetim alanına sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, özel kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dahil olmak üzere diğer kamu idareleri (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç) de eklenmiştir. Böylece, Sayıştay’ın denetim alanı tüm kamu idarelerini, kamu fonlarını, kamu kaynaklarını ve kamu faaliyetlerini içerecek biçimde düzenlenmiştir.

---

incelemesi, kamu idaresi, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, kamu zararı, kamu kaynakları, Sayıştay denetçisi.

\* **Madde 4:** Sayıştay;

a) Genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, özel kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dahil olmak üzere diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),

b) (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, vakıf, işletme ve şirketleri (kamu payının yarıdan az olması halinde ortaklık hakları yönüyle),

c) Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, yurt dışından hibe alınması, borç ve hibe verilmesi ve bunlara ilişkin geri ödemeler, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususlar; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile yurtiçi ve yurtdışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,

d) Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesaplarını, fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini, denetler.

Maddenin devamında\* Sayıştay'ın ilgili andlaşma veya sözleşmedeki esaslar çerçevesinde uluslar arası kuruluş ve örgütlerini de denetleyeceği hükmü yer almış ve bu sayede Sayıştay denetiminin kapsamı uluslararası manada da genişletilmiştir. Denetimin andlaşma veya sözleşmedeki esas ve usullere uygun olarak yerine getirileceği ve sözleşmede belirtilen yetkili makam veya organlara raporlarının sunulacağı esası benimsenmiştir.

Maddede dikkati çeken son hüküm\*\* ise KİT'lerin denetimine ilişkin hükümdür. Bilindiği üzere KİT'lerin denetimi Anayasa'nın 165. maddesinde belirlenmiştir. Yasa maddesinde; *“Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir”* denilmiştir. Anayasanın bu hükmüne göre bunların denetimi asıl olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkisindedir. Bu hükme dayalı olarak çıkarılan 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümlerine göre bu denetim esas itibariyle Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu marifetiyle yerine getirilmektedir. Bu komisyonun çalışmalarına dayanak oluşturan ana unsur da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca hazırlanan raporlar olmaktadır. Ancak bu Kurulca denetlenen kamu idarelerinin denetiminin yukarıda açıklanan nedenlerle Sayıştayca yapılması öngörülmüştür. Burada dikkat edilmesi gereken en önemli hususlardan biri de Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun durumudur. Zira Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın 49. maddesine göre 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetim Kurulu (BYDK)'nin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, yeni denetim anlayışı çerçevesinde Kanun kapsamındaki bütün kurum ve kuruluşların dış denetiminin Sayıştay'a bırakılması sebebiyle yürürlükten kaldırılacağı belirtilmektedir. Bu tasarıya göre BYDK'nın görevleri, Sayıştay'a devredilecektir.

---

\* . . . Sayıştay; ilgili andlaşma veya sözleşmedeki esaslar çerçevesinde uluslar arası kuruluş ve örgütlerin hesap ve işlemlerini de denetler.

\*\* . . . Kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi ile ilgili görevler Anayasa, bu kanun veya diğer kanunlarda öngörülen esas ve usuller çerçevesinde yerine getirilir.

832 sayılı kanunun 28. maddesinde tanımlanmış olan Sayıştay'ın görevleri bu kanun teklifinde 5. maddeyle şu şekilde tanımlanmıştır:

*“Sayıştay;*

*a) Kamu idarelerinin faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.*

*b) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mal hesaplarıyla bu hesaplarla ilgili işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını kesin hükme bağlar.*

*c) Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*

*d) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar.”*

Maddede görüldüğü üzere Sayıştay TBMM adına yürüttüğü dış denetim sonucu elde ettiği bilgi ve raporları yine TBMM'ye sunar. Sayıştay söz konusu raporları vermesi yanında kendine yüklenen diğer denetim işlerini de yerine getirir. Maddenin (b) bendi 832 sayılı kanunun 47. maddesi ile ilintilidir. Şöyle ki; 832 sayılı kanunun 47. maddesinde, Sayıştay, denetim kapsamına giren kurumların kendilerine verilmiş olan ödenekleri bütçede gösterilen şekillere uygun olarak harcayıp harcamadığını inceledikten sonra, harcamalara ilişkin görüşlerini uygunluk bildirimine yazar. Görüldüğü üzere (b) bendiyle oldukça yakınlık gösteren 47. madde bu hüküm ile yeniden şekillendirilmiştir.

Maddenin (c) bendinde Sayıştay'ın görevlerinden biri olarak yazılan genel uygunluk bildirimini TBMM'ye sunulması ile ilgili görevin üzerinde durmamız gerekmektedir. Genel Uygunluk Bildirimi'nin Sayıştayca hazırlanıp TBMM'ye sunulması görevi sırasıyla Anayasa'nın 164. maddesinde, 5018 Sayılı Kanunun 43. maddesinde\*, 832 sayılı kanunun 81. maddesi ile bu kanun teklifinin gerek yukarıdaki

---

\* **5018 Sayılı Kanun Madde 43:** *“Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*

maddesinde gerekse 42. maddesinde belirtilmiştir. Bu saymış olduğumuz kanun maddelerinin temel ortak noktası “kesin hesap kanun tasarısının Sayıştay’a verilmesinden itibaren 75 gün içerisinde genel uygunluk bildirimiminin TBMM’ye sunulması”dır. 5018 sayılı kanunun 43. maddesi 832 sayılı kanunun 81. maddesi ile aynıdır. Farklı olan yanı ise 5018 sayılı kanunun 43. maddesinde genel uygunluk bildirimiminin; dış denetim raporları, idari faaliyet raporları ve genel faaliyet raporunun dikkate alınarak hazırlanacağı hükmünün yer almasıdır. Peki temelde bu kanun maddelerinin genel uygunluk bildiri bağlamında birçok hükmü ortak ise yeni Sayıştay Kanunu Teklifi ne getirmektedir? Bu sorunun cevabı hiç şüphesiz hem kanunun 42. maddesinde hem de maddenin gerekçesindedir.

Kanun teklifinin Sayıştay Raporları başlıklı ikinci bölümünde yer alan beş rapordan\* biri olan Genel Uygunluk Bildirimiminin kapsamı 42. maddede ayrıntılı bir şekilde tanımlanmıştır. Diğer kanun maddelerinden farklı olarak bu kanun maddesinde uygunluk bildirimiminin hazırlanmasında nasıl bir usulün takip edildiği ortaya konmaktadır. Şöyle ki; Genel uygunluk bildiri taslağı; denetim grup başkanlıklarınca dış denetim genel değerlendirme raporu, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır. Uygunluk değerlendirmesinde kesin hesap kanun tasarısında yer alan merkezi yönetim bütçe kanunu uygulama sonuçları, kamu idare hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır. Bu karşılaştırmada bunların uygunluk derecesiyle birlikte kamu idare hesaplarını oluşturan mali rapor ve tablolar ile kesin hesap kanun tasarısı ekinde yer alan cetvel ve belgelerin güvenilirliği ve doğruluğu da değerlendirilir. TBMM’ye sunulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenen genel uygunluk bildiri taslakları grup başkanlıklarınca Sayıştay Başkanlığına sunulur.

---

*Genel uygunluk bildiri; dış denetim raporları, idari faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır.*

*Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildirimiminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetimleri önlemez ve hesapların kesin hükmüne bağlandığı anlamına gelmez.”*

\* Sayıştay Raporları:

1. Dış denetim genel değerlendirme raporu,
2. Genel faaliyet değerlendirme raporu,
3. Mali istatistikleri değerlendirme raporu,
4. Kamu iktisadi teşebbüsleri yıllık denetim raporu ve genel rapor,
5. Genel Uygunluk Bildirimi.

Bu taslak Sayıştay Genel Kurulunda görüşülerek genel uygunluk bildirimine son şekli verilir. Genel uygunluk bildiriminin görüşülmesi sırasında açıklamalarda bulunması için ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi veya görevlendireceği yardımcısı çağrılabilir. Bu görüşmeler sırasında Maliye Bakanlığı adına bir yetkili ile Sayıştay Başsavcısı da hazır bulunur. Aynı zamanda 5018 sayılı kanunla ortak olarak, “*kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin TBMM’ye verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmez*”, hükmü bu maddede de yer almaktadır. En son aşamada ise, genel uygunluk bildiriminin sunulmasından sonra kesin hesaplara ilişkin olarak ortaya çıkacak bulgular ilk genel uygunluk bildirimini ile birlikte ek olarak TBMM’ye sunulur.

Sayıştay’ın yetkilerinin belirlendiği 6. madde\* 832 sayılı kanunun 29. maddesinden alınmıştır. Bu madde sayesinde Sayıştay’ın yetkileri tek bir madde başlığı altında toplanmıştır.

Kanun teklifinin 34. maddesinde Sayıştay denetiminin amacı geniş kapsamlı olarak tanımlanmıştır. Aynı zamanda Sayıştay denetiminin amacı, genel kabul görmüş uluslar arası denetim standartlarına ve AB uygulamalarına uyum göz önünde bulundurularak düzenlenmiştir. Buna göre kanun maddesinde, Sayıştay denetimiyle kamuoyunun güvenilir bir şekilde bilgilendirilmesi ve hesap verme sorumluluğunun tesisi de amaçlanmaktadır. Buna göre kanun maddesinde;

---

\* **Madde 6-** Sayıştay, bu Kanun veya diğer kanunlarla kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi sırasında kamu idareleri ve görevlileri ile diğer gerçek ve tüzel kişilerle (bankalar dahil) doğrudan yazışmaya, bilgi ve belge istemeye, gerekli gördüğü her türlü belge, defter ve kayıtlar ile işlem, faaliyet ve malların fiili ve fiziki durumunu işlem ve olayın her aşamasında görevlendirdiği mensupları aracılığıyla görmeye veya dilediği yere getirtmeye ve sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan kamu görevlileri ile ilgilileri çağırılmaya, denetimi ile ilgili idare ve diğer tüzel kişilerden temsilci istemeye yetkilidir.

Sayıştay, kamu idarelerinin hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap veya faaliyet dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibarıyla denetleyebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da denetleyebilir.

Denetimler sırasında gerekli görülmesi halinde, meslek mensuplarıyla birlikte Sayıştay dışından uzman çalıştırılabilir veya bilirkişi görevlendirilebilir. Bilirkişinin hukuki durumu, yetkisi ve sorumluluğu genel hükümlere tabidir.

*“Denetim;*

*a) Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkını kullanmasının gereği olarak kamu yönetiminin faaliyetleri ve bu faaliyetlerin sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir bilgi sunulması,*

*b) Kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması,*

*c) Kamu yönetiminin geliştirilmesi,*

*d) Kamu yönetiminin kendi performansını değerlendirmeye teşvik edilmesi,*

*e) Hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması, amacıyla gerçekleştirilir.”;*

denilmek suretiyle Sayıştay denetiminin amacı belirgin bir şekilde ortaya konmuş, denetimin yalnızca kamu kaynaklarının korunması amacıyla yapılmadığının, kamu kurumlarının gelişim ve performanslarının değerlendirilmesine de imkan verdiğinin altı çizilmiştir.

Denetim genel esaslarının belirlendiği 35. maddede; Sayıştay tarafından yapılacak denetimlerin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uyumlu olarak yapılabilmesi için, denetimin temel ilkelerine yer verilmiş ve bu ilkelerin tespit edilmesinde, Sayıştaylar için en temel belge niteliğinde olan başta Lima Deklarasyonu olmak üzere, INTOSAI Denetim Standartları ve INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberlerinden yararlanılmıştır<sup>173</sup>.

36. maddede de Sayıştay denetiminin düzenlilik ve performans denetiminden oluştuğunun altı çizilmiştir. Kanun teklifinin bu maddeye ilişkin gerekçesinde; Sayıştay’ın 1996 yılından bu tarafa 832 sayılı Kanunun Ek 10. Maddesine göre örnek çalışmalar şeklinde yürüttüğü performans denetimin bu kanun teklifinden sonra daha sistemli, programlı ve kurumsal bir yapıya dönüşmüş olarak sürdürüleceğinin altı çizilmiştir. Performans denetimi sonucunda tespit edilen hususlar gerek yıllık gerekse tamamlandıkları dönemler itibariyle TBMM’ye sunulacaktır. Madde devamında da gerek düzenlilik gerekse performans denetiminin nasıl gerçekleştiği belirtilmiştir. 5018

---

<sup>173</sup> Sayıştay Kanunu Teklif ve Gerekçesi, s. 43.

sayılı Kanuna göre düzenlilik denetimi de, kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetim ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti şeklinde açıklanmıştır. 5018 sayılı Kanundaki bu düzenleme INTOSAI Denetim Standartlarıyla da paralellik arz etmekte olup, madde söz konusu düzenlemelerle uyumlu bir şekilde hazırlanmıştır<sup>174</sup>.

Denetim sürecinde etkinliğin sağlanması da denetim kadar önemlidir. Bu bağlamda kanunun 37. maddesi ile denetim süreci açıkça ortaya konmuştur. Denetimin süreci; planlama, programın hazırlanması ve uygulanması, sonuçların raporlanması, hazırlanan raporların TBMM'ye sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesi ve son olarak da raporların izlenmesi aşamalarından oluşmaktadır. Aynı zamanda madde ile denetim sürecine ilişkin diğer hususların, kanunlar ile genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları çerçevesinde hazırlanacak yönetmelik, standart, rehber ve el kitaplarında belirtileceği hükmüne yer verilmiştir.

### **8.5. Türk Sayıştay'ının Saydamlık Karşısındaki Durumu**

Yüksek denetim organları olarak Sayıştay'ların varlık nedenlerinden biri de hiç şüphesiz, ülke vatandaşlarına, ödedikleri her kuruluş verginin amacına uygun kullanımı konusunda güvence sağlamaktır. Bunun içinde Sayıştay'ın dış çevre ile ilişkilerini geliştirmesi gerekmektedir. Bu bağlamda vatandaşların bilgilendirilmesi bağlamında medya olan ilişkiler Sayıştay için oldukça önemlidir. Bilindiği üzere medya küreselleşen dünyada artık belirleyici bir unsur haline gelerek hükümet politikalarının belirlenmesinde dahi önemli bir itici güç olmuştur. Bu bağlamda medya aracılığıyla vatandaşları bilgilendirmek, sivil toplum örgütlerini kötü yönetim uygulamaları karşısında harekete geçirebilmek vatandaş için faydalı olduğu gibi, Sayıştay'ın amaçlarına ulaşması açısından da büyük bir öneme sahiptir<sup>175</sup>. Bu bağlamda kökleri derinde olan bir kurumun da bu faktörü gözardı etmesi düşünülemez. Kamuoyunu

---

<sup>174</sup> Sayıştay Kanunu Teklif ve Gerekçesi, s. 43.

<sup>175</sup> Köse, s. 265.



bilgilendirmede ve kamuoyu denetimi için gerekli zemini oluşturmada Sayıştay'ın, üzerine düşen demokratik işlevlerinin ve ağır sorumluluklarının bilincinde olması günümüz çağdaş dünyasında bir zorunluluktur.

Vatandaşın etkin bir biçimde bilgilendirilmesi yanında bilişim teknolojilerinin yakından takibi ve Sayıştay'ın kurumsal yapısına sokulması da oldukça önemlidir. Ülkemizde özel sektörde olduğu gibi kamu kurumları ve kuruluşları arasında da bilişim teknolojisinin kullanımı oldukça yaygınlaşmış durumdadır. Pek çok kuruluş bilgisayar destekli yönetim bilişim sistemleri kurmakta veya tasarlamakta ancak bilgisayar çıktılarının bilgisayarsız ortamda denetimi neredeyse imkansız hale gelmektedir. Bu gelişmelere paralel olarak Sayıştay'ın, gerek bilgisayar destekli denetim tekniklerini öğrenip uygulamasına ilişkin gerekse bilişim teknolojisi sistemleri ile bu sistemlerin içerdiği kontrollerin yeterliliğinin denetimine ilişkin bir strateji oluşturulmuş ve bu stratejinin bir parçası olarak ODTÜ Endüstri Mühendisliği bölümü ile imzalanan bir anlaşma gereğince bir Fizibilite Raporu hazırlanmıştır. Bununla beraber internet ortamında verilerin yayınlanması günümüzde saydamlık açısından belki de en önemli yeniliklerden biridir. Bu bağlamda, Sayıştay'ın gerek yurtiçinde gerekse yurtdışında tanıtımını sağlamak, kuruma ilişkin yararlı bilgileri ve haberleri elektronik ortamda kurum ve kişilerin istifadesine sunmak ve saydamlığı sağlamak amacıyla Aralık 1999 tarihinde kurulan Sayıştay Web Sitesi Ocak 2002 tarihinde hem görsel hem de içerik yönünden yenilenmiştir.<sup>176</sup>

## **9. MALİ SAYDAMLIKLA İLGİLİ OLARAK ULUSLARARASI KURULUŞLARLA İLİŞKİLER VE ULUSLARARASI KURULUŞLARIN DEĞERLENDİRMELERİ**

Türkiye'nin gerek 1959 yılında başlayan Avrupa serüveni gerekse uluslararası finans kurumları ile olan ilişkileri ve bu kurumların vermiş oldukları ev ödevleri, Türk kamu mali yönetiminde mali saydamlığın tesisi açısından önemli etkiler yaratmıştır. Özellikle 2000 ve 2001 yıllarında artarda yaşanan finansal krizler banka bilgilerinin,

---

<sup>176</sup> Sayıştay Başkanlığı 2002 Yılı Faaliyet Raporu, s. 51 – 52.

kamu hesaplarının saydamlaştırılması ve kamuda hesap verme sorumluluğunun tesisi bağlamında bir milat olmuştur. 1999 yılında başlatılan yapısal reform hamlelerinde, IMF'ye gönderilen niyet mektuplarında, AB'ye uyum sürecinde sürekli olarak kamu hesaplarındaki saydamlık kavramı üzerinde durulmuştur. İşte çalışmanın bu kısmında mali saydamlık kapsamında Türkiye ile uluslararası kurumlar arasındaki ilişkiler ele alınıp irdelenecektir.

### 9.1. AB'ye Uyum Sürecinde Saydamlık

Türkiye'nin AB olan ilişkileri 31 Temmuz 1959 tarihinde Türkiye'nin o zaman ki adıyla Avrupa Topluluklarına yaptığı başvuru ile başlamış 1964 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşmasıyla ilişkiler resmen başlamıştır<sup>177</sup>. Günümüze gelindiğinde ise Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler 17 Aralık 2004'te tam üyelik müzakereleri için tarih alındıktan sonra daha da dikkatle izlenmesi gereken bir hal almıştır. İlişkilerin bu denli gelişmesinin bir sonucu olarak AB'de maliye politikasının konumu ve bu alandaki gelişmeler ve yaşanan sorunlar, Türkiye'yi de yakından ilgilendirmekte ve Türkiye'yi bu konular kapsamında önlemler almaya yöneltmektedir. Bu bağlamda aday ülkelerin Avrupa Birliği'nin Maastricht kriterlerine uyumu için mali enformasyon ve mali saydamlığı gerekmektedir. 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 artırmış bulunmaktadır<sup>178</sup>.

Aynı zamanda, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını birlik standartlarıyla uyumlaştırma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak ele alınabilir. Zira küreselleşme sürecinin de bir parçası olarak görülebilecek olan bu bölgesel entegrasyon çabası,

---

<sup>177</sup> Tokathoğlu, a.g.e., s. 190.

<sup>178</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 23.

piyasa ve demokratik değerler üzerine kurulmuş bir birliktelik ve yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Demokratikleşme ve gelişmiş bir piyasa düzenini tesis etme, ekonomik gelişmenin nimetlerini adil bir şekilde paylaşma hedefleriyle de uyum içinde olan AB'ye tam üyelik sürecinde, Türk yönetim yapısının çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır<sup>179</sup>.

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nda tıpkı IMF'ye gönderilen niyet mektuplarında olduğu gibi mali saydamlığın tesisine yönelik atılan adımlardan bahsedilmektedir. Bunlardan belli başlıları şunlardır<sup>180</sup>:

- Tasfiyesi tamamlanan fonlar,
- 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunu'nun 2003 yılı Nisan ayında yürürlüğe girmesi;
- Kamu Borç Yönetimi Raporları;
- 2002 yılında tahakkuk bazlı muhasebe ve kamu muhasebe standartlarının oluşturulmasına yönelik pilot uygulamalardaki başarılar;
- Analitik Bütçe Sınıflandırmasına dair pilot uygulamalar.

Görüldüğü üzere AB'ye uyum amacıyla hazırlanan bu programda hayata geçirilmiş olan bir çok hedef bulunmaktadır. Bu bağlamda, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun kamu mali yönetimi içerisinde tesisi için bir çok çalışma yapılmış ve halen yapılmaktadır. Buna bağlı olarak AB'ye uyum süreci ve IMF ile ilişkiler bu sürecin daha da hızlanmasını sağlamış kamu mali yönetimindeki reform çalışmaları kararlılıkla yürütülürken birçok hedef tutturulmuştur. Bu da kamu yönetiminin geleceğine yönelik olumlu beklentilerin hem ulusal hem uluslar arası arenada artmasını sağlamaktadır.

---

<sup>179</sup> T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile Gereçesi**, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-751/5767, 29/12/2003, Ankara. 25 – 26.

<sup>180</sup> **Ulusal Program - AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (UP)**, 2003 Belgesi – Ekonomik Kriterler, 24 Temmuz 2003. (çevrimci), [http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up\\_2003-5.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_2003-5.html) , 3 Haziran 2005.

## 9.2. Mali Saydamlık Kapsamında Türkiye'nin IMF ile olan İlişkileri

Türkiye ekonomisinin uzun yıllardır karşı karşıya olduğu en temel sorunlardan birisi kamu açıklarının yüksekliği ve borç stokunda buna paralel olarak yaşanan artışlar ve kronik enflasyon olarak tanımlanabilir. Bu sorunlara çözüm bulma çabaları 1999 yılı sonunda IMF ile üzerinde anlaşmaya varılan stand by düzenlemesiyle bir sonuca bağlanmış ve kur çıpası, mali disipline ve başta bankacılık olmak üzere kamu sektöründe yapısal reformlara dayalı bir istikrar programı yürürlüğe konulmuştur. Programın mali saydamlık boyutu öncelikle kamu açığının doğru ölçülmesine yönelik problemlerin tanımlanmasına ağırlık verilmesidir. Özellikle mali saydamlık açısından bir sorun olarak görülen bütçe dışı fonların bütçe içine alınması yine bu ekonomik programın taahhütleri arasında yer almaktadır<sup>181</sup>. Bu noktada IMF'ye programın uygulanması ile ilgili olarak kamu mali yönetiminde başlatılan yapısal reformlara yönelik atılan adımlar hakkında bilgi verilmesi amacıyla, 9 Aralık 1999 tarihinden başlayarak 26 Nisan 2005 tarihine kadar toplam 19 Niyet Mektubu yollanmıştır.

2000 ve 2001 yıllarında yaşanan finansal krizler Türkiye'nin IMF olan ilişkilerinin derinleşmesinde etkili olmuştur. IMF Türkiye'nin 1999 yılından beri kamu yönetiminde başlattığı yapısal reformları yakından takip etmektedir. Bu yapısal reformlar içinde mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin önemi oldukça büyüktür. Bu bağlamda IMF mali saydamlıkla ilgili olarak Türkiye hakkında raporlar hazırladığı gibi Türkiye de göndermiş olduğu niyet mektuplarında mali saydamlık ve hesap verilebilirlik konularında IMF'ye güvenceler vermiştir. İşte çalışmanın bu kısmında IMF'nin Türkiye hakkında hazırlamış olduğu "Mali Saydamlık İle İlgili Uluslararası Para Fonu Standartların ve Kodların Gözlemlenmesine İlişkin Türkiye Raporu" derinlemesine irdelendikten sonra Türkiye'nin göndermiş olduğu niyet mektuplarında mali saydamlık konusunda IMF'ye verdiği güvenceler ve en son olarak da IMF'nin Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü ilkeleri kapsamında Türk kamu mali yönetimi ele alınacaktır.

---

<sup>181</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 21.

### **9.2.1. Mali saydamlıkla ilgili IMF standartlarının ve kodlarının izlenmesine ilişkin Türkiye raporu<sup>182</sup>**

27 Haziran 2000 yılında IMF Mali İşleri Departmanı tarafından hazırlanan Raporda Türk Kamu Mali Yönetimi, mali saydamlık kapsamında derinlemesine irdelenerek mali saydamlık temelinde başlıca sorunlar tespit edildikten sonra mevcut yapı hakkında yorum yapılmış ve son olarak yapılması gerekenler ortaya konmuştur. Raporun Türk kamu mali yönetimini geniş açıları ile irdelediğini söylemiştik. Bunların başında da fonların tasfiyeleri meselesi, bütçe süreci ve yapısı, mali raporlama konuları gelmektedir.

#### **9.2.1.1. Tespitler**

“Sorumluluk ve Rollerin Açıklığı” başlıklı kısımda 10 tespitte bulunulmuştur. Bu bölümde çoğunlukla devletin ekonomide gerek KİT’ler gerekse kamu bankaları vasıtasıyla etkin bir rol almasına rağmen bu faaliyetlerini bütçeye yansıtmadığına ve bütçenin kapsamının da oldukça dar olduğuna değinilirken; genel hükümet faaliyetlerinin raporlanması ve istatistiklerinin gelişerek uluslararası standartlarla uyumlu hale geldiği belirtilmiştir. Aynı zamanda yerel yönetimlerin devlet yönetimi içindeki sorumlulukları ile muhasebe ve raporlarında karşılaşılan sorunların üzerinde durulmuştur. Bununla beraber bütçe sürecinde bazı kamu kurumları arasında sorumluluğun belirlenmediğine değinilmiştir. Bu aksaklıklardan bahsedilirken Merkez Bankası ile vergi mevzuatına dair olumlu tespitlerde bulunulmuştur. Aynı zamanda yolsuzluğun önlenmesi bağlamında devlet memurlarının ahlaki standartlarının belirtildiği kanunlardan (Devlet Memurları Kanunu, Ceza Kanunu’ndaki ilgili şartlar ve Vergi Kanunları) ismen bahsedilmiştir.

---

<sup>182</sup> Gencel, Ufuk, Uluslararası Para Fonu Mali İşler Departmanı, **Mali Saydamlık İle İlgili Uluslararası Para Fonu Standartların ve Kodların Gözlemlenmesine İlişkin Türkiye Raporu**. (çevrimci), [http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu\\_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/imf-ufuk-saydamlık.pdf](http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/imf-ufuk-saydamlık.pdf) 27Aralık 2004.

Tespitlerde bütçe hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde yaşanan dağınıklıktan (Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlığı arasında sorumlulukların bölüşülmesi) dolayı bütçenin kesin bir sahibinin olmadığı ve bütçenin sınırlı kapsamının mali yönetime engel teşkil ettiği yönünde tespitlerde bulunulmuştur.

Bu ve benzeri problemlerden bahsedilirken Merkez Bankası ve vergilerle ilgili olumlu tespitler de bulunulmuştur. Şöyle ki; devlet ile Merkez Bankası arasındaki ilişkilerin tam olarak tanımlı olduğu ve Merkez Bankası kar ve zararlarının kamu bütçesinde açıkça belirtildiğinden bahsedilmektedir. Vergilerle ilgili olan tespitlerde ise; vergilerin kesin hukuki dayanağı olduğu, vergi ödeyenlerin haklarının korunduğu ve vergi kanun ve yönetmeliklerinin anlaşılabilirliği yönündeki olumlu tespitlere rağmen, vergilerdeki sık değişmelerin vergi sistemini tahmin edilmez bir duruma soktuğu konusu üzerinde durulmuştur.

Yerel yönetimlere ilişkin tespitler oldukça dikkat çekicidir. Bu tespitlerden yerel yönetimlere ilişkin bir çok tedbir alınması gerektiği anlaşılmaktadır. Zira, yerel yönetimlerin de devlet içindeki sorumluluklarının açıkça tayin edilmemiş ve muhasebesi ile raporlamasının tamamlanmamış olmasından ötürü, bunların mali faaliyetlerine ilişkin verilerin, gerek Devlet Planlama Teşkilatı gerekse Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından gecikmeli ve dar kapsamlı olarak yayınlanmasından bahsedilmektedir. Aynı zamanda bu tespitlerin arasında yerel yönetim teşekkülleri (BİT'ler) hakkında bilgilerin az olduğu; Büyükşehir Belediyeleri dışındaki diğer belediyelerin hesaplarının Sayıştay tarafından düzenli olarak tetkik edilmediği hususları üzerinde durulmaktadır.

“Bilginin Kamuya Yararlığı” başlıklı kısımda ise; bir önceki kısımda da yer alan hususlara değinilmiştir. Bunlardan en belirgin olanları ise bütçenin kapsamının dar olması ile bütçenin yayınlanmasından sorumlu kurumlardır. Bu kısımda özellikle kamu tarafından üretilen verilerin kamuya sunumunda karşılaşılan sorunlar irdelenmiştir. Ancak buradan da anlaşılmaktadır ki devlet, özellikle bir takım kamusal verilerin yayınlanmasında önemli mesafeler almıştır ki, bu da raporda belirtilmiştir. Özellikle

devlet borçları gibi gerek ulusal gerekse uluslararası manada yakından takip edilen bir konunun yayınlandığı, raporda belirtilmiştir. Buna karşın, konsolide bütçe, uzun vadede ekonomi üzerinde meydana getireceği etkileri dikkate alınmadan hazırlanmaktadır.

“Açık Bütçe Hazırlanması, Uygulaması ve Raporlaması” başlıklı kısmın diğer kısımlara göre daha ayrıntılı olarak irdelendiği görülmektedir. Özellikle bu kapsamda konsolide bütçeye dair yaşanan aksaklıklar, bariz bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu kısımda da bütçenin hedefleri odak noktası olmuş; bu hedefleri değerlendirecek bir belgenin eksikliği dile getirilmiştir. Bu belgenin eksikliğine bağlı olarak bütçenin gelecekte meydana getireceği etkilerin gözardı edildiği açıktır. Bir başka ifade ile, raporun bu kısmında özellikle bütçenin ekonomide belirleyici olma özelliğinin gözardı edildiği anlaşılmaktadır. Zira ekonomik parametreler dikkate alınmadığı gibi, hazırlanan bütçenin ekonomi üzerindeki etkileri de gözardı edilmektedir. Aynı zamanda günümüzde artık tamamen uygulanmakta olan Analitik Bütçe Sınıflandırmasına atıfta bulunulduğu görülmektedir. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kastedilerek Nakit Bazlı Muhasebe sisteminin eksik yanları ve GMK’nın yetersizliği ortaya konmaktadır. Ancak 2006 yılı itibarı ile gerek bu kanunun yetersizliğine bir çare olarak düşünülen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girdiği gibi artık birçok kamu kurumunda da Tahakkuk Esaslı Muhasebe sistemine geçildiği görülecektir. Gerek bu konularda gerekse bütçe sınıflandırması konusunda büyük bir ilerleme katedildiği gözden kaçırılmaması gereken önemli konulardır. Ancak bu iyileşmelere rağmen yeni bir sorunun ortaya çıktığı görülmektedir. Bu da denetim kurumları arasında koordinasyonu sağlayacak bir genel denetim kanunudur. Zira kamu mali yönetimi içerisinde denetim kurumları arasında eşgüdüm eksikliği açık bir sorun olarak ortadadır. İşte rapor bu konuyu da gözden kaçırmayarak koordinasyon eksikliğini dile getirmiştir. Tespitler ise şu şekildedir:

“Dürüstlüğün Bağımsız Güvenceleri” adlı kısım, kendini açıklayıcı tespitlerde bulunmuştur. Burada özellikle dikkatimizi çeken nokta Sayıştay’a dair tespitlerdir. Zira açıklamalardan, bir yüksek denetim kurumu olan Sayıştay’ın denetim kapsamının dar olduğu; buna karşın bulgularını da kamuoyu ile paylaşmadığı yönünde tespitler, dikkat

çekicidir. Zira saydamlığın en büyük güvencesi olması gereken Sayıştay'ın bulgularını kamuoyu ile paylaşmaması, saydamlığı devre dışı bırakıcı bir husustur.

### **9.2.1.2. Yorumlar**

Son zamanlarda mali yönetim ve saydamlığın gelişmesi yönünde önemli adımlar atıldığı, yollanan Niyet Mektuplarında mali yönetimin geliştirilmesi ve saydamlığın, mali alandaki ana hedeflerin başında geldiği belirtilmiştir. Daha sonra, bütçe dışı fonların azaltıldığından; belli olmayan borçların miktarını tespit edilerek ve bunu kamuya duyurularak önemli adımlar atıldığından; muhasebe ve raporlama süreçlerinin bilgisayara geçirilmesi pilot projesininin başarıyla uygulamaya konulduğundan bahsedilmektedir ki, bu proje de say2000i projesidir.

Tüm bu olumlu tespitlere rağmen birçok önemli nokta da Türk kamu mali yönetim uygulamalarının hala mali saydamlık kurallarının gereksinimlerini karşılayamadığından bahsedilmektedir. Bu tespitte etkili olan hususlar ise kısaca şöyle sıralanmıştır: bütçenin kapsamının konsolide merkezi hükümet ile sınırlı olması; bütçe hazırlanması ve uygulanması aşamalarının değişik kurumlar arasında dağıtılması; birçok mali olmayan faaliyetler henüz bütçeye yansıtılmaması; muhasebe ve raporlama gereksinimlerinin, mali faaliyetlerin saydamlaşmasına engel olmasıdır.

Yukarıdaki yorumlarla beraber mali yönetimin ve saydamlığın geliştirilmesi yönündeki ihtiyacın son zamanlarda anlaşıldığı yönünde tespitte bulunulmuştur ki bu tespit gelecek hakkında olumlu izlenimler uyandırmaktadır.

### **9.2.1.3. Öneriler**

Tüm yapılan öneriler bütün halinde tespitler ve yorumlarla uyumlu bir şekilde ortaya konmuştur. Şöyle ki; kuruluş amaçlarını yitirmiş olan bir çok bütçe dışı fonun tasfiyesi; döner sermayeli işletmelerin çalışma usullerinin yeniden düzenlenmesi; tüm bütçe dışı harcama birimleri için birleştirilmiş bir muhasebe çatısının geliştirilerek yerel



yönetimlerin, döner sermayeli işletmelerin ve bütçe dışı fonların mali kontrollerini güçlendirilmesi hep bu kapsam içinde ele alınmıştır.

Maliye Bakanlığı'nın bütçe taslağı ve Başbakanın bütçe teklifinde makroekonomik kısıtları açık bir şekilde dahil edilmesi, bütçe hazırlanmasının geliştirilmesi yönündeki öneri, tespitler kısmında yer alan bütçenin kesin sahibi olması, sorununa bir formül olabilecek niteliktedir.

Meclis ve kamuoyunun bilgisine sunulan verilerin geniş kapsamlı olması ve bu verilerin kalitesinin geliştirilmesi, mali saydamlığın tesisi açısından bir öneri olarak ortaya konmuştur. Bu öneri ile ilişkilendirebileceğimiz diğer bir öneri ise, Hazine'nin meclisin açık onayı olmaksızın doğrudan ödünç vererek ve garantör olarak finanse ettiği yatırım projelerinin benimsenmesi olasılığının ortadan kaldırılması önerisidir. Bu öneri ise Hazine'nin doğrudan ödünç vermesinden dolayı, yıllık yatırım projelerinden uzaklaşması ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. KİT'lerin önceden oluşmuş görev zararları/vergi borçlarını ele alacak detaylı bir strateji geliştirilmesi ve bunun sağlanması için de bütçe dışı ayarlamaların bir daha yapılmayacağını belirten açık bir bildirim takip edilmesi konusunda, öneride bulunmaktadır.

Bir yüksek denetim kurumu olarak Sayıştay'ın bütçe uygulamasındaki ön denetim fonksiyonunun azaltılarak, döner sermayeli işletmeler, bütçe dışı fonlar, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları üzerindeki yetkisinin genişletilmesi konusunda ki öneri, IMF'in Sayıştay denetimine ne kadar büyük bir öneme verdiğini ortaya koymaktadır.

Son olarak da, muhasebe ve raporlama sistemine yönelik bir öneride bulunmaktadır ki bu öneri de hiç şüphesiz say2000i projesi ile ilişkilendirilebilir. Buna göre, muhasebe ve raporlama sistemleri için bütünsel bir mimari geliştirilmesi; muhasebe ve bütçe dairelerinin bilgisayarlı sisteme geçirilmesi; sistemlerin uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmesi yönündeki öneri, saymanlık otomasyon projesi olan say2000i projesi açısından oldukça önemlidir.

Yukarıda sıralanan tespit, yorum ve önerilerden de anlaşılmaktadır ki, mali saydamlığın Türk kamu mali yönetiminde tesisi için oldukça geniş çaplı yenilik ve çalışmalar gerekmektedir. Bunların başında da hiç şüphesiz, muhasebe raporlama sisteminin bilgisayar sistemine geçirilmesi; Sayıştay'ın denetim alanının genişletilmesi; döner sermayeli işletmelerin çalışma usullerinin yeniden gözden geçirilmesi; fonların tasfiyesi – ki bir çok bütçe içi ve bütçe dışı fon 2002 yılında tasfiye edilmiştir- konuları gelmektedir. Bu konulara yönelik çalışmaların yapıldığı gözden kaçırılmamış ve tespitler kısmında sıralanmıştır.

### **9.2.2. Türk kamu mali yönetiminin “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğüne” uygunluğu**

Kamu mali yönetimi birçok alanda IMF tarafından hazırlanan Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğüne uyum göstermemektedir.

#### **9.2.2.1. Rollerin ve sorumlulukların açık olması bakımından**

Ülkemiz kamu mali yönetiminde özellikle rollerin ve sorumlulukların açık olması konusunda bir takım problemler olduğu görülmektedir. Örneğin, bütçenin kapsamı sadece konsolide bütçe ile sınırlı olduğundan kamu sektörünün tanımlanmasında güçlük çekilmekte ve yarı mali işlemler ve garanti uygulamaları bütçe dışında yürümektedir<sup>183</sup>. Yarı mali nitelikteki işlemlerin konsolide bütçe içine alınmasıyla, merkezi hükümetin bütçe dışı faaliyetlerine ilişkin raporların yayınlanmaması sorunu ortadan kalkacaktır<sup>184</sup>.

Kamu sektörü içinde sorumlulukların dağılımı ve koordinasyonunun sağlanmasında bir takım problemlerle karşılaşılmaktadır. Bu koordinasyon problemi de kamu yönetiminde görev ve sorumlulukların sınırları tam manasıyla çizilmediğinden

---

<sup>183</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 27.

<sup>184</sup> Hürcan, Kızıldaş, Yılmaz, a.g.e., s. 14.

ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda sorumlulukların denetlenmesinde sorunlarla karşılaşmakta bu da kamu faaliyetleri hakkında doğru değerlendirme yapılmasını engellemektedir. İdari sorumlulukların açık ve kesin bir şekilde tanımlanmamasından dolayı kamuda mali saydamlık açısından öneme sahip olan hesap verme sorumluluğu da zayıflamaktadır<sup>185</sup>.

Ek bütçe ve yedek ödenek uygulamaları bütçelerin etkinliklerini yitirmelerine neden olarak bütçelerin asıl amaçları dışına çıkmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda kesin hesap kanunlarına milletvekillerinin ilgisi çok az olmakta, diğer kanun ve meseleler hakkında birbirleriyle sert tartışmalara giren milletvekilleri sıra kesin hesap kanununa geldiğinde birbirlerine son derece anlayışlı davranarak kanunun meclisten geçmesini sağlamaktadırlar<sup>186</sup>.

Yerel yönetimler, kamu bankaları, KİT'ler gibi kamu kuruluşlarının merkezi yönetim ile olan mali ilişkileri net olarak takip edilememektedir<sup>187</sup>. Bu da rollerin ve sorumlulukların açıkça belirlenmesini engelleyerek yönetimde etkinlik ve saydamlık gibi kavramların ortadan kalkmasına neden olmaktadır.

Netice itibarı ile kamu yönetiminde rollerin ve sorumlulukların paylaşımı kesin olmadığından yönetimde etkinlik, mali sorumluluk ve saydamlık ilkelerinin gerekleri yerine getirilmemektedir.

#### **9.2.2.2. Bilginin açık olması bakımından**

Bilginin kamuya açık olması bakımından Türk kamu mali yönetiminde bir takım açık problemlerin olduğu görülmektedir. Bunlardan en belirgin olanları ise bütçe içi ve dışında kamu kaynağı toplayan bir çok kamu kurum ve kuruluşunun kullanmış oldukları farklı muhasebe ve raporlama teknikleri bakımından farklı uygulamalar takip etmeleridir. Bununla beraber bütçe, muhasebe ve sınıflandırma standartlarının

<sup>185</sup> Hürcan, Kızıldaş, Yılmaz, a.g.e., s. 15.

<sup>186</sup> Hürcan, Kızıldaş, Yılmaz, a.g.e., s. 15-16.

<sup>187</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 27.

yetersizliği de bilginin açık olmasının önündeki en önemli engellerdendir. Bu durum ise mali işlemlerin saydamlığını olumsuz bir biçimde etkilemektedir<sup>188</sup>.

Bütçede yer almamakla beraber, merkezi hükümetin bütçe dışı mali nitelikli faaliyetlerinin de olmasına karşın bunların kamuoyuna bilgi mahiyetinde sunulmasını sağlayacak raporlar bulunmamaktadır. Bu tür bilgilerin bütçe içine alınmasa bile bütçe görüşmeleri sırasında çeşitli raporlar halinde bilginin açıklığı bakımından meclise ve kamuoyuna sunulması gereklidir. Türkiye’de verilerin yayınlanmasına dair bir kanunda taahhüt bulunmamasına rağmen, konsolide bütçe ve merkezi hükümet borçları IMF’nin Hükümet Veri Yayma Standartlarına (Government Data Dissemination Standarts-GDDS) uygun olarak yayınlanmaktadır<sup>189</sup>.

### **9.2.2.3. Bütçenin hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması bakımından**

Bütçe uygulamaları ve bunlara ait sorumluluklar bir çok kuruluş arasında paylaştırıldığı için bütçe sürecine kimse sahip çıkmamakta ve bu aynı zamanda mali saydamlığı da olumsuz bir biçimde etkilemektedir. Bütçenin, ilerleyen dönemlerde ekonomi üzerindeki olası etkileri dikkate alınmadan hazırlanmaktadır.<sup>190</sup> Yani “Yıllık Programlar” ve Bütçe Tasarısı Metni ile meclise sunulan “Genel Ekonomik Hedefler” ile “Bütçe Gerekçesi” mali hedefleri, makroekonomik çerçeveyi ve bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını içermesine rağmen mali riskleri tanımlamamaktadır. Bütçe çalışmalarının orta vadeli hazırlanarak meclise sunulması gerekmektedir. Ancak Türkiye’de 5 Yıllık Kalkınma Planları hazırlanmakla birlikte bu planlar, makroekonomik çerçeveyi bir program dahilinde ortaya koyacak işlevle yükümlü kılmamıştır<sup>191</sup>.

---

<sup>188</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 27.

<sup>189</sup> Hürcan, Kızıltaş, Yılmaz, a.g.e., s. 15- 16

<sup>190</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 27.

<sup>191</sup> Hürcan, Kızıltaş, Yılmaz, a.g.e., s. 16.

Bütçenin sınıflandırılması kapsamında Analitik Bütçe Sınıflandırmasına yönelik pilot uygulamalar başlatılmıştır. Bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde kullanılan nakit bazlı kayıt sistemi mali durumun değerlendirilmesini güçleştirdiğinden ekonomi ve kamu mali durumu hakkındaki daha kapsamlı değerlendirilmesini sağlayacak tahakkuk esaslı raporlamanın da nakit bazlı tablolarla beraber kullanılması gerekmektedir. Ancak bunu yapabilmek için de ülke ekonomisinin tümünü kapsayacak muhasebe standartlarının aynı olması gerekmektedir. Tahakkuk esaslı muhasebe ve raporlamaya geçilmesi konusunda kamu kuruluşlarında çalışmaların başlatıldığı görülmektedir. Mali raporlamanın zamanında yapılması, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmasında bir takım problemler bulunmaktadır. Bütçe kanunlarının ve bütçe kesin hesabının dar olması nedeniyle raporlama konusunda eksikliklerle karşılaşmaktadır<sup>192</sup>.

#### **9.2.2.4. Ulusal denetim ve istatistik organlarının bağımsız olması bakımından**

Denetim sistemi uygunluk denetimine yoğunlaşmakta ve yapılan harcamaların sonuçlarını denetleyecek bir performans denetimi yapılmamakta; bu nedenle kamuoyu kendinden toplanan kaynakların ne şekilde kullanıldığına dair yeterli bilgiye sahip olamamaktadır<sup>193</sup>. Performans denetimi yerine hukuki denetim yapmakta olan Sayıştay'ın denetim kapsamı da tıpkı bütçenin kapsamı gibi çok dar olduğundan bir yüksek denetim kurumu olarak kendinden beklenen etkin dış denetim görevini tam manası ile yerine getirememektedir. Tüm bunlara karşın devletin istatistik organı olan Devlet İstatistik Enstitüsü bağımsızlığı olan bir kurum olarak çalışmalarını sürdürmektedir<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> Hürcan, Kızıldaş, Yılmaz, a.g.e., s. 17.

<sup>193</sup> Emil, Yılmaz, a.g.e., s. 27.

<sup>194</sup> Hürcan, Kızıldaş, Yılmaz, a.g.e., s. 17.

### 9.2.3. Niyet mektuplarında mali saydamlığa yönelik düzenlemeler<sup>195</sup>

57. Cumhuriyet Hükümeti'nin iktidara gelmesinden başlayarak sırasıyla 58. ve 59. Cumhuriyet Hükümetleri tarafından kamu mali yönetimi hakkındaki gelişmeleri ve taahhütleri içeren toplam 19 Niyet Mektubu hazırlanmıştır. Bunların 5 Nisan 2003'e kadar olanları 57. Hükümet tarafından geriye kalanları ise 58. ve 59. hükümetler tarafından düzenlenerek IMF'ye gönderilmiştir. Bu niyet mektupları hazırlanırken 2000 ve 2001 yıllarında finansal krizler yaşanmıştır. Bu bağlamda krizlerin meydana gelmesinden sonra hazırlanan mektuplara bakılacak olursa yapısal reformlardan çok güvenin yeniden kazanılmasına yönelik taahhütlerin mektuplarda yer aldığı görülecektir. Bu krizlere rağmen hazırlanan niyet mektupları birbirlerini tamamlayıcı bir şekilde hazırlanmış birçok konunun belirsiz kalmaması için gerek hayata geçirilen yapısal reformlar gerekse taahhüt edildiği zamanda hayat bulamayan reformlar ayrıntılı bir biçimde açıklanmıştır. Aynı zamanda gerçekleştirilemeyen reformlar da bir kenara bırakılmayarak bunların gerçekleştirilecekleri yeni tarihlerle taahhütlerde bulunulmuştur. Özellikle taahhütte bulunulan temel konular şunlardır.

- Yapısal reformlar,
- Fonların tasfiyesi,
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun,
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- Kamu İhale Kanunu,
- Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Raporlama,
- Analitik Bütçe Sınıflandırması,
- Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası,
- Döner Sermayelerin Tasfiyesi,
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu,
- Kamu Görevlilerinin Uyacağı Etik Kurallar.

---

<sup>195</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. IMF'ye 9 Aralık 1999 ve 26 Nisan 2005 tarihleri arasında gönderilen Niyet Mektupları. ("http://www.tcmb.gov.tr" ve "http://www.hazine.gov.tr" adlı internet adreslerinden ulaşılabilir.)

Buna göre bu taahhütlerden yerine getirilenler ve getirilemeyenler şu şekilde gösterilebilir:

TABLO: 13  
**Niyet Mektuplarındaki Taahhütlere İlişkin Son Durum**

<b><u>Kapsam</u></b>	<b><u>Sonuç</u></b>
<b>Yapısal Reformlar</b>	Taahhüt edildiği şekilde sürdürülüyor.
<b>Fonların Tasfiyesi</b>	5 Bütçe dışı 1 bütçe içi fon haricindeki tüm fonlar 2002 yılı itibarı ile tasfiye edildi.
<b>Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun</b>	28 Mart 2002 Tarihinde kabul edildi.
<b>Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu</b>	10 Aralık 2003 Tarihinde kabul edildi
<b>Kamu İhale Kanunu</b>	4 Ocak 2002 Tarihinde kabul edildi
<b>Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Raporlama</b>	2002 yılında pilot uygulamalara başlandı
<b>Analitik Bütçe Sınıflandırması</b>	2002 yılında pilot uygulamalara başlandı, 2005'te resmen yürütmeye başlandı.
<b>Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası</b>	Ekim 2003 Tarihinde yasalaştı
<b>Döner Sermayelerin Tasfiyesi</b>	Birçok döner sermayeli işletme kapatıldı - Süreç devam ediyor
<b>Kamu Yönetimi Temel Kanunu</b>	Meclisten geçemedi – Çalışmalar devam ediyor.
<b>Kamu Görevlilerinin Uyacağı Etik Kurallar</b>	Halen çalışmalar devam ediyor.

**Kaynak:** IMF'ye 9 Aralık 1999 ve 26 Nisan 2005 tarihleri arasında gönderilen ve "http://www.tcmb.gov.tr" ve "http://www.hazine.gov.tr" adlı internet adreslerinde yer alan Niyet Mektuplarındaki bilgilerden yararlanılarak derlenmiştir.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere IMF'ye yöneltilen taahhütlerin büyük bir kısmı hayata geçirilmiştir. Yapısal reformlara yönelik çalışmalar halen devam etmektedir. 1999'dan bu yana gönderilen niyet mektuplarının mali saydamlık ve yapısal reformlarla ilgili kısımları, ekler kısmında bulunmaktadır.

## -GENEL DEĞERLENDİRME-

Sosyal bir canlı olarak insanın barınma, beslenme, giyinme gibi karşılanması gereken bir takım fiziksel ihtiyaçları olduğu gibi, toplumsal yaşamın devamlılığı için sosyal çevrenin de; savunma, güvenlik, adalet, eğitim ve sağlık gibi karşılanması gereken bir takım ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu bağlamda, toplumsal birlikteliğin sağlanmasında etkili olan ihtiyaçların karşılanması için devlet denilen inorganik bir yapılanma ortaya çıkmıştır. Sosyal bir hukuk devletinin hiç şüphesiz toplumsal ihtiyaçları en iyi şekilde karşılaması gerekmektedir. Bununla beraber 21. yüzyıl dünyasında, gerek bireysel gerekse toplumsal ihtiyaçlara yönelik devlet tarafından sunulan hizmetlerin de takibi gereksinimi göz ardı edilemeyecek bir boyut kazanmaya başlamıştır. Zira demokrasinin gelişimi, bireyin eğitim ve bilgi düzeyindeki artış, günümüz dünyasını Orta Çağ dünyasından ayırmaktadır. Şöyle ki; Orta Çağ Avrupası'ndaki, self – senyör ilişkisi, soyluların ve kilisenin birçok zenginliği elinde bulundurması, uzun süreli savaşlar ve okur yazarlığın çok düşük olması toplanan vergilerin ve sunulan kamusal hizmetlerin fakir halk tarafından takibine imkan vermemekteydi. Buna karşın özellikle matbaanın icadı, yeni kıtaların keşfi, zenginliklerin derebeylerinin elinden çıkması, burjuvazi denilen yeni bir sınıfın ortaya çıkması, Fransız İhtilali, Sanayi Devrimi . . . vb birçok kemikleşmiş değer yargılarının kırılmasında etkili olan hadiselerin cereyanı, ülke vatandaşlarının vermiş oldukları vergilerin nerelerde ve ne şekilde kullanıldığını öğrenme ve takip etme ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Bu gelişmelerle beraber demokrasinin yaygınlaşması ile keyfi harcamaların yerini, yasal dayanağı olan ve hesap verme temelinde yapılan harcamalar almıştır. Bu sayede hükümetler parlamentolara, parlamentolar da vatandaşa hesap verir hale gelmiştir. Vatandaş tercihlerinin kamu politikalarına yansıtılması sayesinde alınan her kuruş verginin nerelerde kullanıldığı daha yakın bir şekilde takip edilebilir hale gelmiştir. İşte tam bu noktada mali saydamlık denilen ve çalışmamızın da temelini oluşturan bir kavramla karşılaşmaktayız. Özellikle 90'lı yılların başında meydana gelen Latin Amerika ve Güney Doğu Asya krizleri kamu hesaplarında mali saydamlık ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Güney Doğu Asya'da yaşanan finansal krizin tartışılması sürecinde geliştirilen yaklaşımlardan biri de; ekonomide yaşanan gelişmelerin ve



mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde karşılaşılan problemlerdir. Bu anlamda piyasalarda yeterli açıklığın ve saydamlığın olmaması, krizin nedenlerinden biri olarak gösterilmiştir. Başta uluslararası örgütler olmak üzere dünyada doğru bilginin üretilmesini ve yayınlanmasını sağlamak üzere mali saydamlık konusu ile ilgili çalışmalar yoğunlaşmıştır. Bu bağlamda, yaşanan bu krizleri mali saydamlık açısından bir milat kabul etmemiz doğru olacaktır. Kamusal hesaplarda açıklığın sağlanması sayesinde Latin Amerika ve Güney Doğu Asya krizleri gibi dünyada çok büyük etkiler yaratan krizlerin önüne geçilmesi için önemli bir adım atılmış olacaktır.

Görüldüğü üzere, global manada çok büyük etkileri olan mali saydamlık gibi önemli bir kavramın, iyi bir şekilde kamu mali yönetimlerinde tesis edilmesi gerekliliği, çağdaş dünyanın yeni ihtiyaçlarından biri haline gelmiştir. Mali saydamlık sayesinde devletin topluma karşı daha sorumlu ve hesap verilebilir bir hale getirilmesi söz konusu olmaktadır. Kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirlik karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yani yönetimde saydamlığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin iyi işlemesi için de saydam mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme yükümlülüğü, saydamlığı sağlamanın vazgeçilemez bir aracı; saydamlık da hesap verme yükümlülüğünü yerine getirebilmenin ön koşuludur. Esasen hesap verme yükümlülüğü kamu fonlarının kullanımına açıklık getirme, yani bu alanda saydam olma zorunluluğu vardır. Aynı zamanda mali saydamlık, ülke vatandaşlarının, ulusal ve uluslararası kuruluşların mali yönetimi yakından takip etmesini sağlarken devletler açısından da kendini savunabilmede büyük bir kolaylık sağlamaktadır. Şöyle ki, düzenli tutulan ve aynı düzenle kamuoyunun bilgisine sunulan resmi rapor, belge ve bilgiler sayesinde devlet kendini savunabilecek, yolsuzluk iddiaları karşısında sözü geçen belge ve bilgileri delil olarak kullanabilecektir. Bununla beraber mali saydamlığın tek başına bir kavram olmadığını; kendini tamamlayıcı kavramlara da ihtiyaç duyduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Bu kavramların başında ise; mali disiplin, mali raporlama, hesap verme sorumluluğu ve denetim gelmektedir. Mali saydamlığın sayılan bu temel kavramlardan soyutlanması mümkün değildir. Zira bir kamu mali yönetim sisteminde mali saydamlık

etkin bir şekilde tesis edilerek uygulanmak isteniyorsa, mutlaka bu temel kavramlara da büyük ihtiyaç duyulacaktır.

Mali saydamlığın, artık çağdaş kamu mali yönetimleri açısından bir ihtiyaç olmasının yanı sıra iktisadi, siyasi ve toplumsal etkileri de olacaktır. Bu etkilerin temelinde ise devlete olan güvenin artırılması yatmaktadır. Şöyle ki; kamuoyu, ulusal ve uluslararası kuruluşlar, mutlaka devletin faaliyetleri hakkında bilgi edinmek isteyeceklerdir. Bu bilginin sağlanmasında aksaklıklarla karşılaşılması halinde, devlete olan güven azalacak, bununla bağlantılı olarak gerek siyasi gerek iktisadi gerekse toplumsal manada geleceği görememenin kaygısı artarak bir takım yapısal problemler ortaya çıkacaktır. Bu yapısal problemlerden en bariz olanları ise; uluslararası kurumlar nezdinde kredibilitenin azalması neticesinde düşük faiz ve uzun vadelerle borçlanma olanağının ortadan kalkması, siyasi belirsizlik neticesinde vatandaşların devlete olan güveninin azalması, toplumsal sorunların artması ve toplumsal barışın ortadan kalkmasıdır. Elbette mali saydamlık, bu sorunlarının önlenmesinde tek başına yeterli değildir. Ancak yine de devlete olan güvenin tesisinde ve gelecek kaygısının ortadan kaldırılmasında mali saydamlığın önemli bir dinamik olduğu da gözden kaçırılmamalıdır.

Mali saydamlık, aynı zamanda kamu bütçeleriyle yakından ilişkilidir. Zira kamu bütçesinin; devletin (veya diğer kamu tüzel kişilerinin) gelecek belirli bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruf ve toplumla devlet arasındaki sosyal sözleşme niteliğindeki olağanüstü bir kanun olmasından dolayı, mali saydamlığın kapsamı dışında bırakılması mümkün değildir. Bununla beraber bütçeleme ilkelerinden; bütçede genellik, birlik, doğruluk ve bütçede vuzuhluk ve alenilik ilkeleri mali saydamlık açısından büyük bir önem taşımaktadır. Bütçelerde belirtilen harcama ve gelir kalemlerinin doğru olması, tüm kamu mali yönetimini kapsamaması ve aynı zamanda kamu idarelerinin bütçelerini belirlerken rasyonel davranmaları mali saydamlığın tesisi açısından büyük bir öneme sahiptir. Bu bağlamda hazırlanan bütçelerin, bütçeleme ilkelerine uygun olarak hazırlanması ile kamu faaliyetleri hakkında daha ayrıntılı ve düzenli bilgi edinilmesi

sağlanacak ve bu sayede de mali saydamlığın gereklerinden biri, hayata geçirilmiş olacaktır.

Yukarıda sayılanlarla beraber yüksek denetim kurumları tarafından yerine getirilen dış denetimin de mali saydamlık bağlamında önemi gözardı edilmemelidir. Zira günümüz dünyasında kabul gören temel yaklaşım, tüm kamu fonlarının, kaynaklarının ve faaliyetlerinin parlamento adına dış denetim görevi yapan yüksek denetim kurumları (Sayıştay'lar) tarafından denetlenmesidir. Sayıştay denetimlerinin kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesinde oynadıkları rolün önemi, uluslararası camiada her vesile ile vurgulanmakta olup, bu hususlar aynı zamanda yolsuzlukların önlenmesi açısından da son derece önemlidir. Zira 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 bağlıdır.

Son yıllarda dünyanın pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkesinde başlatılan kamu yönetiminde reform hareketlerinin temelinde, hiç şüphesiz kamu mali yönetiminin daha etkin çalışmasını sağlamak yatmaktadır. Bu etkinliğin de sağlanması manasında, ülkelerin başlatmış oldukları reform çalışmalarında mali saydamlığın ve onun tamamlayıcısı olan hesap verme sorumluluğunun önemi, oldukça büyüktür. Bunda uluslararası kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve devletlerin beklentileri ve gelişme arzuları etkili olmuştur. Bu bakımdan tüm dünyada görülen kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve reform trendi, mali saydamlık kavramının hem gelişmiş hem de gelişmekte olan birçok ülkenin gündemine gelmesine neden olmuştur. Dünyadaki bu reform trendi, beraberinde mali saydamlığı destekleyici bir takım yeni kavramları da getirmiştir. Bu yeni kavramların başında da hiç şüphesiz etkin devlet, iyi yönetim, bilgi ve enformasyon teknolojilerindeki gelişmeler ve bilgi edinme hakkı kavramları gelmektedir. Gerek iyi yönetim gerekse vatandaşların bilgi ve enformasyon teknolojileri ile bilgilendirilmesi, çağımızın önemli gelişmelerindendir. Zira küreselleşmenin de etkisiyle ülkeler arasındaki siyasi sınırlar elektronik ortamda ortadan

kalkmakta, dünyanın bir ucundaki bir kişi diğer ucundaki ülkeler hakkında internet (örütbağ) vasıtasıyla bilgiler toplayabilmektedir. Gizliliğin büyük ölçüde yalnızca insanların zihinlerinde kaldığı çağımız dünyasında, devletlerin de teknolojik yeniliklerle doğru orantılı olarak kamusal bilgi ve belgeleri üreterek bunları vatandaşlarının ve ulusal-uluslararası kuruluşların bilgisine sunması bir lüks olmaktan çıkarak bir gereklilik haline gelmiştir. Aynı zamanda bir çok ülkede uygulamaya konulan Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasaları, kamusal faaliyetler hakkında ayrıntılı bilgilerin bilgi talebinde bulunanlar tarafından takibine olanak sağlamaktadır. Ancak bu bilgi talebi sınırsız değildir. Şöyle ki; ulusal güvenlik, ticari sır ve gizlilik, özel hayatın gizliliği . . vb durumlarda bilgi edinme özgürlüğü sınırlanabilmektedir. Sayılan bu istisnalar dışında kalan tüm kamusal faaliyetlere ilişkin bilgiler, bilgi edinme özgürlüğü yasalarının yürürlükte olduğu ülkelerde bilgi talebinde bulunanlara açıktır.

Tüm bu gelişmelere ek olarak ülke vatandaşlarının eğitim ve bilgi düzeylerindeki artış ve demokratikleşme kalitesinin arttırılması yönündeki arzuları, saydamlık konusunun ulusal boyutta olduğu kadar uluslararası boyutta da önem kazanmasına büyük bir etkide bulunmuştur. Son 20 yıl içinde toplumda yavaş yavaş oluşan bir birikim kendini göstermeye ve değişimi zorunlu hale getirmeye başlamıştır. Daha fazla eğitilmiş, daha kesin ve belirgin görüşleri olan ve daha fazla konuşan vatandaş, gözlemlediklerine dayanarak kuşkularını artık daha yüksek sesle dile getirmektedir. Vermiş olduğu vergilerin nerede ve ne şekilde kullanıldığını bilmek isteyen eğitilmiş ve bilgili yurttaş, istediği bilgileri devlet temin etmek durumunda kalmış; bu da saydamlık ihtiyacını daha da artırmıştır.

Saydamlığın ülke kamu mali yönetimlerine yerleştirilmesinde IMF, WB, OECD gibi uluslararası kuruluşların da büyük etkileri olmuştur. Bu kuruluşlardan IMF'nin hazırlamış olduğu Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü, saydamlığın sağlanmasında uyulması gereken uluslararası ölçütlerden genel kabul gören en önemli uygulama olarak ele alınabilir. Rollerin ve sorumlulukların açık olması; bilginin kamuya açık ve ulaşılabilir olması; bütçenin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma süreçlerinin açık olması, denetim ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması

ilkeleri, ülkelerdeki mali saydamlık düzeyini sorgulamaktadır. Özellikle IMF'nin mali saydamlık konusunda ilk akla gelen kurum olmasının temelinde IMF'nin çalışma ve faaliyet alanının oldukça geniş olması yatmaktadır. Ancak yine de birçok uluslararası kuruluş mali saydamlığın sağlanması ve yolsuzluğun önlenmesi kapsamında çalışmalarını sürdürmektedir.

Tüm dünyada başlatılan reform hareketleri ve mali saydamlığın ülke kamu mali yönetimleri içerisinde kazanmış olduğu önem, ülkemizde de gereken olumlu tepkiyi görmüş ve 1999 yılında başlatılan yapısal reformlarla mali saydamlık ve onun tamamlayıcısı olan bir çok temel kavram Türk kamu mali yönetimi içerisine girmiştir. Tarihin her aşamasına damgasını vurmuş ve kökleri derinde olan Türk idare yapısı Tanzimattan başlayarak günümüze kadar gelen çeşitli yeniden yapılanma çalışmaları ile desteklenmeye çalışılmıştır. Ancak bu yeniden yapılanmaya yönelik reform hareketleri, yeni reform dalgaları ile desteklenmediğinden istenen olumlu neticeler elde edilememiştir. Ancak 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan finansal krizler, Avrupa Birliği ile uyum ve IMF'in vermiş olduğu ev ödevleri Türk kamu yönetiminin gerçek manada yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır. Bu bağlamda birçok yasal düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Bunların başında da Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu, Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu gelmektedir. Tüm bu kanunlar çağın gereklerine uygun bir kamu yönetiminin tesis edilmesi için çıkarılmıştır. Bununla beraber teklif halindeki Sayıştay Kanunu ile tasarı halindeki Kamu Yönetimi Temel Kanunu da başlatılan yapısal reformlar kapsamındadır. Aynı zamanda 1999 yılından başlayarak 2005 yılına kadar IMF'ye gönderilen Niyet Mektuplarında yapısal reformlara ve dolayısıyla mali saydamlık ve iyi yönetim konularına önemli bir yer ayrılmış, reformların devamlılığı için çeşitli taahhütlerde bulunulmuştur. Bu taahhütlerin birçoğu da hayata geçirilmiştir. Bunlardan en belirgin olanları yukarıda sayılan kanunlarla birlikte, 80'lerden sonra sayıları gitgide artan ve kontrolsüz kalan bir çok bütçe içi ve dışı fonun tasfiyesidir. Yüzlerce fondan geriye tasfiye sonucunda 5 bütçe dışı fonun ve 1 bütçe içi fonun kalması, IMF'ye niyet mektupları ile vaat edilenlerin yapıldığını göstermektedir. Ancak burada akla "IMF istediği için mi bu reformlar yapıldı?, IMF olmasaydı veya niyet

mektuplarındaki taahhütler olmasaydı yine bu yenilikler yapılır mıydı?” soruları geliyor. Bunlar üzerinde uzunca düşünülmesi gereken sorulardır. Kamu mali yönetimindeki bu reformlar hiç şüphesiz ülkemizin çağdaş dünyayı her yönü ile yakalaması için bir fırsattır. Ancak yapısal reformların; krizler meydana gelmeden önce, IMF'nin zorlamaları olmadan, AB'nin gözüne girme endişesi olmadan, yurttaş memnuniyeti gözönünde tutularak toplumsal mutabakat çerçevesinde hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu sayede yeniliklerin inandırıcılık seviyeleri daha da artırılabilirdi. Ama yine de bu reformların yapılması ülkemiz için çok büyük bir gelişmedir.

Mali saydamlığın tesisi için, kamu mali yönetiminde yukarıda sayılan yenilikler yanında bazı yapısal değişikliklere de gidildiği görülmektedir. Bunlardan en belirgin olanları ise hiç şüphesiz nakit esaslı muhasebe usulünden tahakkuk esaslı muhasebeye, analitik bütçe sınıflandırmasına, performans esaslı bütçelemeye, performans denetime geçilmesi çalışmaları gelmektedir. Bahsi geçen yeniliklerin bir kısmının pilot çalışmaları sürmekle beraber bir kısmı da tamamen uygulamaya geçirilmiştir. Aynı zamanda e-devlet yaklaşımı kapsamında birçok kamu kurumunda çalışmalar sürmektedir. E-devlete geçilmesi sayesinde kamusal faaliyetler ve hesaplar hakkında daha etkin bilgi elde edilerek vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin, ulusal ve uluslararası kuruluşların kamu mali yönetimini yakından takip etmesi sağlanacaktır. Günümüz itibarı ile tüm Bakanlıklar'ın kendilerine ait ve içinde kurumsal bilgilerinin yer aldığı internet sayfaları bulunmaktadır. Bu bilgi işlem teknolojilerinden etkin bir şekilde faydalanılması ihtiyacının bir sonucudur.

Geçmiş Büyük Selçuklulara dayanan Türk Sayıştay'ının çağın gereklerine uygun hale getirilmesi kapsamında, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yerini alacak olan yeni Sayıştay Kanunu'nun çıkarılması ile Sayıştay'ın denetim alanı genişleyerek bir yüksek denetim kurumu olarak dünyadaki gelişmiş emsalleriyle aynı seviyeye gelmesi sağlanacaktır. Zira, tüm dünyada kamu mali yönetimi anlayışı ve bu bağlamda anayasal yüksek denetim kurumlarının işlevleri ve organizasyon yapısındaki değişimlere paralel olarak Türk Sayıştay'ında da bazı değişikliklerin yasal temelde gerçekleştirilmesi

zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Saydamlığın kamu mali yönetiminde tesisi ile bunun takibinin de Sayıştay tarafından yerine getirileceğinin unutulmaması gerekmektedir.

Sonuç olarak, ülke kamu mali yönetimlerinin gelişimi için gerek ulusal gerekse uluslararası manada çalışmalar yapılmaktadır. Mali saydamlığın da bu çalışmalar içinde önemi büyüktür. Ülke yönetimlerinin bu kavrama önem vermeleri ile, bir çok yapısal problemin üstesinden gelinebileceği gibi uluslararası ilişkiler bazında da dürüstlüğün tesisine imkan verecektir. Çoğunlukla gelişmiş ülkelerin yönetim sistemlerinde karşılaşılan yenilik çalışmalarının, gelişmekte olan ülkelerin de yönetim sistemlerine sokulmasıyla global manada bir gelişmenin sağlanacağı açıktır. Aynı zamanda bu reform hareketlerinin globalleştirilmesi ile ülkeler arasındaki gelişmişlik farklarının da en aza indirilmesi sağlanabilecek ve bu sayede de kamu mali yönetimlerine ilişkin daha geniş kapsamlı tanımlara gidilebilecektir. Kökleri derinde olan ülkemizin bu gelişmelerin gerisinde kalmadığını ve daha iyinin bulunması için gayret sarf edildiğini görmek, ülkemizin gelişmişliğe ne kadar büyük bir önem verdiğini algılamamız manasında oldukça önemlidir.

*“Sorgulanmayan hayat yaşamaya değmez.”*

SOKRATES

- KAYNAKÇA -

Akgündüz, Ahmet, **Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi**, Sayıştay Yayınları, Ankara,1997.

Aksoy, Şerafettin, **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Aksoy, Şerafettin, **KAMU MALİYESİ: Kamu Harcamaları- Kamu Gelirleri- Devlet Borçları- Bütçe- Maliye Politikası**, Filiz Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul, 1998.

Aktan, C., Can, **Değişim ve Türkiye'de Devlet Reformu**, (çevrimci), [http://www.canaktan.org/canaktan\\_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-degisim-devlet-reformu.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-degisim-devlet-reformu.pdf) , 13 Şubat 2005.

Aktan, C., Can, **İyi Yönetişim - Good Governance**, (çevrimci), <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/anasayfa-yonetisim.htm> , 24 Şubat 2005.

Aktan, C., Can, **İyi Yönetişim Kavramı**, (çevrimci), <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm> , 24 Şubat 2005.

Aktan, C., Can, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, (çevrimci), <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/ozellikler.htm> , 24 Şubat 2005.

Aktan, C., Can, **Yönetişim Kalitesi Yönünden Ülkelerarası Mukayese: Hangi Ülkeler Daha İyi Yönetiliyor?**, (çevrimci), <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/yonetisim-kalitesi.htm> , 24 Şubat 2005.

Altuğ, Figen, **Kamu Bütçesi**, Bursa, 1999.

**Analitik Bütçe Sınıflandırması**, Power Point Sunumu, (çevrimci), <http://144.122.9.63/yyup/edonusum/20041218/UstaYazSON.ppt> , 4 Temmuz 2005.

Anameriç, Hakan, **Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kurumsal Bilgi Yönetimi İlişkisi**, (çevrimci), [http://www.humanity.ankara.edu.tr/bilgibelge/ogrelfiles/ha/blg\\_ed\\_hk\\_kn.pdf](http://www.humanity.ankara.edu.tr/bilgibelge/ogrelfiles/ha/blg_ed_hk_kn.pdf), 19 Şubat 2005.

Atay, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetim**, Marmara Kitabevi, 1997.

Atiyas, İzak, - Sayın, Şerif, **Devletin Mali ve Performans Saydamlığı**, (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_maliye/kamu\\_maliyesinde\\_saydamlık.zip](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_maliye/kamu_maliyesinde_saydamlık.zip), 18 Ekim 2004.

**Avustralya**, (çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php) , 4 Ocak 2005.



**Belediye Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği**, (çevrimci),  
<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Butce/Belediye%20Bagli%20Idare%20ve%20Birlik%20Butce%20ve%20Muhasebe%20Yonetmeliği%20Taslagi.htm>  
24 Temmuz 2005.

**Belediye Kanunu**, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 3.7.2005, (çevrimci),  
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html> ,18.08.2005.

**Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**, Kanun No: 4982, Kabul Tarihi: 9. 10. 2003.

**Bilgi Parmakların Ucunda – Portekiz**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum5.php#yurttasi\\_bilgilerindirip\\_yonlendirmek](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum5.php#yurttasi_bilgilerindirip_yonlendirmek) , 4 Ocak 2005.

**Bilgiye Ulaşma Özgürlüğü**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum4.php#parlamentoda\\_saydamlik](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum4.php#parlamentoda_saydamlik) , 04 Ocak 2005.

Bozkurt, Ömer, - Ergun, Turgay, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yayın No: 283, Ankara, 1998.

Bryson, John, **Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations**, San Francisco, 1995.

Büyükakın, Figen, - Büyükakın, Tahir, **Bilgi İşlem ve İletişim Teknolojilerindeki Gelişmeler, Para Politikasının Etkililiği ve İktisadın Kuralları**, (çevrimci),  
[http://www.bilgiyonetiimi.org/cm/pages/mkl\\_gos.php?nt=210](http://www.bilgiyonetiimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=210) , 13 Aralık 2004.

Cangir, Mehmet, **Avustralya Yönetim Sistemi**, (çevrimci),  
<http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/avustralya.pdf> , 21 Şubat 2005.

Cangir, Mehmet, **Yeni Zelanda Kamu Yönetimi**, (çevrimci),  
<http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitao/21yy/YZelende.pdf> , 21 Şubat 2005.

Cansız, Harun, **Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık**, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı: 1, Temmuz – 2000.

Craig, Jan, Allan, William, **Fiscal Transpareny, Tax Expenditures And Budget Processes: An International Perspective**.

Cruz, K., **INTOSAI' nin 30. Yılı**, Çev: Semiramis Serin, T. C. Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Yayın No: 23/5, 1987, Ankara.

Cura, Serkan, **Türkiye'de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması**, (çevrimci),  
[http://www.geocities.com/ceteris\\_paribus\\_tr/s\\_cura.doc](http://www.geocities.com/ceteris_paribus_tr/s_cura.doc) ,18 Ekim 2004.

Çelik, Ahmet, - Tonta, Yaşar, **Düşünce Özgürlüğü, Bilgi Edinme Özgürlüğü ve Bilgi Hizmetleri**, (çevrimci),  
<http://yunus.hacettepe.edu.tr/~tonta/yayinlar/beozgur.html> , 19 Şubat 2005.

Çelikleş, İbrahim, “4964 Sayılı Kanunla 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişikliklerin, İhale Usulleri ve Bunların Sözleşmeye Bağlanmaları Açısından Değerlendirilmesi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51.

Çetinkaya, Ali, **AB Ülkelerinde İdarelerdeki Yeni Eğilimler**, (çevrimci),  
[http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme\\_arastirma/AB\\_ulkelerinde\\_idaredeki\\_yeni\\_egiligler.htm](http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/AB_ulkelerinde_idaredeki_yeni_egiligler.htm) , 21 Şubat 2005.

Çetinkaya, Özhan, **Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme**, Ekin Kitabevi, Bursa.

Çulpan, Refik, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, Amme İdaresi Dergisi, C: 13, Haziran 1980.

**Danimarka**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php) , 4 Ocak 2005.

Dedeoğlu, Emin, - Emil, Ferhat, Erdem, M., Can, **Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler: Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor?**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_maliye/kamu\\_maliyesinde\\_saydamlık.zip](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_maliye/kamu_maliyesinde_saydamlık.zip), 18 Ekim 2004.

Demirbaş, Tolga, **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulanması**, İnceleme, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Nisan 2001.

**Devlet Bakanı Ali Babacan’ın Dünya Bankasından Sağlanan Üçüncü Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisine (PFPSAL-III) İlişkin Basın Toplantısında Yaptığı Konuşma**, 21 Mayıs 2004, Ankara, (çevrimci),  
[http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/AB\\_Dunya\\_Bankasi\\_20040410.pdf](http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/AB_Dunya_Bankasi_20040410.pdf) , 8 Temmuz 2005.

**Devlet Bakanı Ali Babacan'ın Uygulanan Yapısal Reform Programındaki Son Gelişmelerle İlgili Olarak Düzenlediği Basın Toplantısında Yaptığı Konuşma**, 10 Nisan 2004, Ankara, (çevrimci),  
[http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/Basin%20Toplantisi\\_21mayis2004.pdf](http://www.hazine.gov.tr/duyuru/basin2004/Basin%20Toplantisi_21mayis2004.pdf) , 08 Temmuz 2005.

Dikmen, A., Alpay, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler**, Cebeci/Ankara, (çevrimci),  
[http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/Dikmen-KMYMKK\\_Cumhuriyet.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc) , 20 Ocak 2005.

**Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliği (DSİMY)**, 13.06.1999 Tarihli 23724 sayılı Resmi Gazete.

**Dünya Yüksek Denetim Kurumları ve Sayıştay**, Bazı Yüksek Denetim Kurumlarının Vizyon ve Misyon Tanımlamaları – Kutucuk: 1, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_denetim\\_metin\\_tebliğ2.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ2.php) , 4 Temmuz 2005.

Dye, M., Kenneth, **Accountability, Auditing and Democracy**, (Notes for an Address to the Commonwealth Conference of Auditor General), Lahore, 1996.

Edizdoğan, Nihat, **Kamu Maliyesi 1**, 6. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998.

**59. Hükümetin Acil Eylem Planı**, (çevrimci),  
<http://ilef.ankara.edu.tr/akildefteri/gorsel/dosya/1046922876acil.doc> , 2 Şubat 2005.

Emil, Ferhat, - Yılmaz, Hakan, **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/dosyalar/mali\\_saydamlık.zip](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/mali_saydamlık.zip) , 4 Ocak 2005.

Eryılmaz, Bilal, **AB Bağlamında Kamu Yönetimi Reformu Süreci İçerisinde Yerel Yönetim Reformuna Bir Bakış, II. OTURUM Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi ve Stratejisi**, T.C. İçişleri Bakanlığı Enstitüsü, 6-7-8 Ekim 2003, Ankara, (çevrimci),  
[http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/workshop\\_ankara/eryilmaz.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/workshop_ankara/eryilmaz.pdf) , 18 Şubat 2005.

**Experimental Report on Transparency Practices: United Kingdom**, March 15, 1999.

Feyzioğlu, B., Necmettin, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.

**Finlandiya**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php) , 4 Ocak 2005.

**Fransa**, (çevrimci),

[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php) , 4 Ocak 2005.

Geist, Benjamin, - Mizrahi, Nissim, **State Audit: Principles and Concepts**, State Audit and Accountability, State Israel, State Comptroller's Office, Jerusalem, 1991.

Geist, Benjamin, **State Audit: An Introduction**, State Audit – Development in Public Accountability, (Ed. B. GEIST), State Comptroller's Office (Israel), 1981.

Gencil, Ufuk, Uluslararası Para Fonu Mali İşler Departmanı, **Mali Saydamlık İle İlgili Uluslararası Para Fonu Standartların ve Kodların Gözlemlenmesine İlişkin Türkiye Raporu**, (çevrimci),

[http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu\\_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/imf-ufuk-saydamlik.pdf](http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/maliye-genel/diger-yazilar/imf-ufuk-saydamlik.pdf) , 27Aralık 2004.

Giddens, Anthony, **Üçüncü Yol: Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**, Birey Yayıncılık, İstanbul, Mayıs 2000.

Gökbunar, Ramazan, **Etkin Devletin Temel Unsurları**, (çevrimci),

[http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/445\\_019\\_042.doc](http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/445_019_042.doc) , 17 Şubat 2005.

Gülen, Fikret, **2. Kamu Mali Yönetim Arenası Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim, Dış Denetim Sistemi Nasıl Tasarlanmalı**, Ankara, 2-3 Nisan 2003, (çevrimci),

[http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim\\_f\\_gulen\\_dis\\_denetim\\_sistemi.doc](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_f_gulen_dis_denetim_sistemi.doc) , 18 Ekim 2004.

Hazine Müsteşarlığı – Yönlendirme Komitesi, **“Türkiye’de Saydamlığı Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi” Çalışma Raporu**, Ocak 2002, Ankara, (çevrimci),

<http://www.treasury.gov.tr/rapor.pdf> , 8 Temmuz 2005.

Herrera, Rémy, **İyi Hükümete Karşı İyi Yönetişim?**, Çev: M. Suphi Erden, CNRS, France, Ocak 2004, (çevrimci),

<http://www.ozguruniversite.org/guncela%20SUP%201.htm> , 21Şubat 2005.

**Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Şeffaflık**, (çevrimci),

<http://www.muhasibat.gov.tr/muhasebe/reform/ref10.asp> , 27 Ekim 2004.

Sayıştay Yargısında Sorumluluk Kavramı, (çevrimci),

<http://www.basarm.com.tr/yayin/idarehukuk/malisorumluluk/birincibolum4.htm#36> , 27 Ekim 2004.

(çevrimci),

<http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadelede-stratejileri/bildirgeler/lima-deklarasyonu.htm> , 13 Aralık 2004.

(çevrimci), <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/> , 26 Haziran 2005.

(çevrimci), <http://www.muhasibat.gov.tr/muhasebe/reform/ref9.asp> , 27 Ekim 2004.

(çevrimci), [http://www.muhasibat.gov.tr/yayinlar/pilot\\_uyg/pilot5.doc](http://www.muhasibat.gov.tr/yayinlar/pilot_uyg/pilot5.doc) , 27 Ekim 2004.

(çevrimci), <http://www.netpano.com/v2/newsdetail.asp?NewsID=44> , 19 Şubat 2005.

(çevrimci), <http://www.sdu.edu.tr/kulupler/ekoclup/makale3.html> , 19 Şubat 2005.

(çevrimci),

<http://www.tarihikentlerbirligi.org/icerik/yerelKimlikDetay.asp?sayi=14&makale=77> ,  
19 Şubat 2005.

(çevrimci), [http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php) ,  
4 Ocak 2005.

(çevrimci),

[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum4.php#parlamentoda\\_saydamlik](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum4.php#parlamentoda_saydamlik) , 4 Ocak 2005.

(çevrimci), <http://www.treasury.gov.tr/fonlar230801.htm> , 10 Aralık 2004.

(çevrimci), <http://www.turmobil.org.tr/web/uluslararası/IFAC.doc> , 21 Şubat 2005.

Hürcan, Yasemin, - Kızıldaş, Emine, - Yılmaz, Hakan, **Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde - IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme**, 2000, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_maliye/kamu\\_maliyesinde\\_saydamlik.zip](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_maliye/kamu_maliyesinde_saydamlik.zip) , 18 Ekim 2004.

IMF, BUDGET MANAGEMENT Issues and Themes for Reform Turkey PEIR Policy Discussion Note no.1, October 9, 2000.

IMF, **Report on the Observance of Standards and Codes: France**, (çevrimci),

<http://www.imf.org/external/np/rosc/fra/index.htm> , 3 Aralık 2004.

**2000 Yıllık Ekonomik Rapor**, Maliye Bakanlığı, 2000.

**2004 Yılı Türkiye İktisat Kongresi, Basın Açıklaması**, 5-9 Mayıs 2004.

**İl Özel İdaresi Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği**, (çevrimci),

[http://www.mahalli-](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Butce/IL%20OZEL%20IDARESİ%20BUTCE%20VE%20MUHASEBE%20YONETMELİGİ%20TASLAGI.htm)

[idareler.gov.tr/Butce/IL%20OZEL%20IDARESİ%20BUTCE%20VE%20MUHASEBE%20YONETMELİGİ%20TASLAGI.htm](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Butce/IL%20OZEL%20IDARESİ%20BUTCE%20VE%20MUHASEBE%20YONETMELİGİ%20TASLAGI.htm) , 24 Temmuz 2005.

**İl Özel İdaresi Kanunu**, Kanun No: 5302, Kabul Tarihi: 22.02.2005, (çevrimci),  
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html> ,18 Temmuz 2005.

**Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun**, Kanun No. 4749, Kabul Tarihi : 28.3.2002.

**Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu): Kamu Harcama Yönetiminde Reform (Bütçe Reformu) Nedir – Niçin Gereklidir?**, (çevrimci),  
[http://www.treasury.gov.tr/peir\\_web.pdf](http://www.treasury.gov.tr/peir_web.pdf) , 12 Şubat 2005.

**Kamu İhale Kanunu**, Kanun No: 4734, Kabul Tarihi: 4.01.2002.

**Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Kanun No: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003.

Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin Şeffaflık): Fonların Tasfiye Edilmesi Nedir – Niçin Gereklidir?, (çevrimci),  
<http://www.treasury.gov.tr/fonlar230801.htm> , 23 Mayıs 2005.

Karaaslan, Erkan, **Kamu Mali Yönetimi ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi**, (çevrimci),  
[http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20\(S-140\)/Kamu%20Mali%20\\_%20E.%20KARAASLAN\\_.pdf](http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20(S-140)/Kamu%20Mali%20_%20E.%20KARAASLAN_.pdf) , 21 Nisan 2005.

Kaya, Safiye, **Hesap Verme Sorumluluğu Parlamento ve Sayıştay (Konuşma Metni)**, 2. Kamu Mali Yönetimi Reformu Arenası, 2-3 Nisan 2003, Hilton Oteli/Ankara., (çevrimci),  
[http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/39ikmyra\\_sk.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/39ikmyra_sk.pdf) , 19 Aralık 2004.

Kesik, Ahmet, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Saydamlık**. TSHD'nin Marmara Üniversitesinde Düzenlediği "**Kamu Harcama Disiplini ve Saydamlık**" Konferansında yapılan konuşma metnidir. (çevrimci), <http://www.saydamlık.org/turkce.html> , 24 Şubat 2005.

Kızıldaş, Emine, **IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları Bu Standartların Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Bu Konuda Yapılması Gereken Düzenlemelere İlişkin Öneriler**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2001.

**Kim Neden Yararlanıyor? Portekiz**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum4.php#parlamentoda\\_saydamlık](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum4.php#parlamentoda_saydamlık) , 4 Ocak 2005.

Kışal, Yusuf, **1982 Türkiye Cumhuriyeti ANAYASASI (Kavramlar Dizini Ekli) – İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

Konukman, A., - Aydın, A.,R., - Oyan, Oğuz, “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler”, XV. Maliye Sempozyumu, 15-17 2000, Antalya.

Kopits, G., - Craig, Jan, **Transparency in Government Operations**, IMF, Occasional Paper, 158, Washington DC, November 1998.

Melkers, J.,E., - Willoughby, K.,G., “Budgeter’s Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions Across Branches”, **Public Administration Review**, Ocak/Şubat 2001, Sayı 61.

Nitas, Koraltay, **Belçika Yönetim Sistemi**, (çevrimci),  
<http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/belcika.pdf> , 21 Şubat 2005.

Nitas, Koraltay, **Fransa Yönetim Sistemi**, (çevrimci),  
<http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/fransa.pdf> , 21 Şubat 2005.

15. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimin ve Denetiminin Yeri**, Güven SAK, Sinan SÖNMEZ, *Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi*, Akdeniz Üniversitesi - İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya,15-17 Mayıs 2000.

Öncel, Yenal, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998.

Özkök, Ertuğrul, **Uluslararası Anlayış ve Kitle İletişim Araçları - Seminer 1980**, UNESCO Hacettepe Üniversitesi, 16 Mayıs 1980, Ankara.

Özeren, Baran, **Kamu Sektöründe Hesap Verme Sorumluluğu Düzenlemelerine Genel Bakış**, Araştırma ve Tasnif Grubu Bilgi Notu, 16 mayıs 2001.

Özsemerci, Kemal, **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, 03. 10. 2002., (çevrimci),  
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/35KamuYonYolsuzluk.pdf> , 15 Aralık 2004.

**Parlamentoda Saydamlık – İngiltere**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararasi\\_metin\\_bolum4.php#parlamentoda\\_saydamlık](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararasi_metin_bolum4.php#parlamentoda_saydamlık) , 4 Ocak 2005.

**Portekiz**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararasi\\_metin\\_bolum1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararasi_metin_bolum1.php) , 4 Ocak 2005.

Premchand, A., **Fiscal Transparency and Accountability: İdea and Reality**, Financial Management and Accountability, Rome, Nov 28-30, 2001.

**Reform Hareketlerini Yönlendirmek – Fransa**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum2.php#reform\\_hareketi\\_ni\\_yonlendirmek](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum2.php#reform_hareketi_ni_yonlendirmek) , 4 Ocak 2005.

**say2000İ PROJESİ**, (çevrimci),  
[http://www.muhasabat.gov.tr/say2000/s2\\_nedir.asp](http://www.muhasabat.gov.tr/say2000/s2_nedir.asp) , 4 Temmuz 2005.

**Sayıştay Başkanlığı 2002 Yılı Faaliyet Raporu**, Kasım 2002, Ankara.

**Sayıştay Kanunu**, Kanun No: 832, Kabul Tarihi: 21.02.1967, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 27/2/1967 Sayı: 12538, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 6.

**Sayıştay Kanunu Teklif ve Gerekçesi**, Sayı: 730, 24.02.2005.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu - Taslak Rapor**, Şubat 2000.

Schafer, Hans, **Constitutional Position of Supreme Audit Institutions with Special Reference to the Federal Republic of Germany**, State Audit – Development in Public Accountability, State Comptroller’s Office, Israel, 1981.

Sevinç, Fikret, **Kamu Maliyesinde Saydamlık İçin Muhasebat Genel Müdürlüğünde Son 9 Ayda Atılan Adımlar**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_maliye/kamu\\_maliyesinde\\_saydamlık.zip](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_maliye/kamu_maliyesinde_saydamlık.zip) , 18 Ekim 2004.

Sevinç, Fikret, “Kamu Maliyesinde Saydamlığa Bir Örnek: Muhasebat Genel Müdürlüğündeki Gelişmeler”, **Görüş Dergisi**, Eylül 1999, (çevrimci),  
<http://www.tusiad.org/yayin/gorus/40/06sevinc.pdf> , 24 Mayıs 2005.

Tansal, Sabiha, **Kamuda Etik**, **Görüş Dergisi**, Aralık 2003, (çevrimci),  
<http://www.tusiad.org/yayin/gorus/57/5.pdf> , 15 Aralık 2004.

Tanzi, Vito, **Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi**, Çev: Özgür Saraç, (çevrimci),  
[http://www.canaktan.org/yonetim/toplam\\_kalite/kamuda-toplam-kalite/tanzi-sarac-devletinrolu.htm](http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/tanzi-sarac-devletinrolu.htm) , 21 Şubat 2005.

Tarhan, Bülent, **Kamuda Gizlilik Üzerine: Çözüm 'İyi Yönetişim'de**, Makaleler-17, Radikal 30.12.2004, (çevrimci), <http://www.bmdr.org.tr/makale17.htm> , 19 Şubat 2005.

T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile Gerekçesi**, Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-751/5767, 29/12/2003, Ankara.



T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu**, Sayı : B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500, 1999, Ankara, (çevrimci),  
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/imf/mektup.html> , 22 Ocak 2005.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **10 Mart 2000 Tarihli Niyet Mektubu**, Sayı : B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/, 2000 , Ankara, (çevrimci),  
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/imf-trk000310.html> , 22 Ocak 2005.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **22 Haziran 2000 Tarihli Niyet Mektubu**, Sayı : B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500, 2000, Ankara, (çevrimci),  
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/Niyetmektubu.html> , 22 Ocak 2005.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **18 Aralık 2000 Tarihli Niyet Mektubu**, 2000, Ankara, (çevrimci),  
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/mektup.html> , 22 Aralık 2004.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **31 Ocak 2001 Tarihli Niyet Mektubu**, Sayı : B.02.1.HM.0.DEİ.02.00.500/, 2001, Ankara, (çevrimci),  
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/mektup3001.html> , 22 Aralık 2004.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu**, Sayı : B.02.1.HM.0.DEİ.02.00.500/, 2001, Ankara, (çevrimci),  
[http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/May01/niyet\\_mektubu.html](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/May01/niyet_mektubu.html) , 22 Aralık 2004.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **26 Haziran 2001 Tarihli Niyet Mektubu**, 2001, Ankara, (çevrimci),  
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/Niyet250601.html> , 22 Aralık 2004.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **31 Temmuz 2001 Tarihli Niyet Mektubu**, 2001, Ankara, (çevrimci),  
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nmt030801.htm> , 22 Aralık 2004.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **20 Kasım 2001 Tarihli Niyet Mektubu**, 2001, Ankara, (çevrimci),  
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nm2811/nm2811.html> , 22 Aralık 2004.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu**, 2002, Ankara, (çevrimci),  
<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/paraprog/2002/standby2002-2004.pdf> , 22 Aralık 2004.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **3 Nisan 2002 Tarihli Niyet Mektubu**, 2002, Ankara, (çevrimci),  
[http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/15042002/mektup\\_tr.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/15042002/mektup_tr.pdf) , 22 Aralık 2004.

T.C. Başbakanlık, **19 Haziran 2002 Tarihli Niyet Mektubu**, SAYI: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/ 40204, 2002, Ankara, (çevrimci), [http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/mektup\\_tr\\_19062002.pdf](http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/mektup_tr_19062002.pdf) , 23 Nisan 2004.

T.C. Başbakanlık, **30 Temmuz 2002 Tarihli Niyet Mektubu**, SAYI: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/49192, 2002, Ankara, (çevrimci), [http://www.hazine.gov.tr/standby/3gg\\_nm\\_tr.pdf](http://www.hazine.gov.tr/standby/3gg_nm_tr.pdf) , 23 Nisan 2004.

T.C. Başbakanlık, **5 Nisan 2003 Tarihli Niyet Mektubu**, SAYI: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/, 2003, Ankara, (çevrimci), [http://www.hazine.gov.tr/standby/4gg\\_nm\\_tr.pdf](http://www.hazine.gov.tr/standby/4gg_nm_tr.pdf) , 23 Nisan 2004.

T.C. Başbakanlık, **25 Temmuz 2003 Tarihli Niyet Mektubu**, Ref: B.02..1.HM.0.DEİ.02.00/500/, 2003, Ankara, (çevrimci), <http://www.hazine.gov.tr/Standby/5GGNM/LOI%20tercume.pdf> , 23 Nisan 2004.

T.C. Başbakanlık, **31 Ekim 2003 Tarihli Niyet Mektubu**, Ref: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/63704, 2003, Ankara, (çevrimci), <http://www.hazine.gov.tr/Standby/6GGNM/LOI%20tercume.pdf> , 23 Nisan 2004.

T.C. Başbakanlık, **2 Nisan 2004 Tarihli Niyet Mektubu**, Ref: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/, 2004, Ankara, (çevrimci), [http://www.hazine.gov.tr/Standby/7GGNM/LOI\\_tercume.pdf](http://www.hazine.gov.tr/Standby/7GGNM/LOI_tercume.pdf) , 23 Nisan 2004.

T.C. Başbakanlık, **15 Temmuz 2004 Tarihli Niyet Mektubu**, Ref: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/45057, 2004, Ankara, (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2004/niyet020404/loi8.pdf> , 18 Mart 2005.

T.C. Başbakanlık, **26 Nisan 2005 Tarihli Niyet Mektubu**, Ref: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/24652, 2005, Ankara, (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/niyet260405/IMFniyetTRnisan05.pdf> , 10 Temmuz 2005.

T.C. Maliye Bakanlığı, **Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı**, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara,2002.

T.C. Maliye Bakanlığı, **2004 Yılı Bütçe Hazırlama Rehberi**, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 29 Haziran 2003 tarih ve 25153 sayılı Resmi Gazete.

T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına**, Ankara, Kasım 2002.

T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma ve Tasnif Grubu, Bilgi Notu, **"Geçiş Ekonomilerinde Yolsuzlukla Mücadele Ağı" Konulu Uluslararası Toplantı Hk.**, 03. 04. 2002., (çevrimci),  
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/23yolmucagi.pdf> ,15 Aralık 2004.

The Court of Accounts of France, **The Court of Accounts**, Paris, 1999.

Thurston, Anne, "Açıklık için Bilgi Edinme Özgürlüğü (Bilgi Edinme Hakkı)", Çev: Nalan Özbek, Hukukun Üstünlüğü Konferansı, 2-3 Kasım 2000, İstanbul, (çevrimci),  
[http://www.izmirbarosu.org.tr/dergi/word/2002\\_1\\_06.doc](http://www.izmirbarosu.org.tr/dergi/word/2002_1_06.doc) , 19 Şubat 2005.

Tıktık, Ahmet, "2005 Yılında Yapısal Reformlar Alanında Öngörülen Düzenlemeler", İşveren Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 2005, (çevrimci),  
[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=1130&id=](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1130&id=) , 08 Temmuz 2005.

Tokathoğlu, M., Yıldız, **Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**, Alfa, 2004.

Toker, Cem, **İsveç Yönetim Sistemi**, (çevrimci),  
<http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/isvec.pdf> , 21 Şubat 2005.

Toker, Murat, **Mali Saydamlık ve Türkiye**, Ankara, 2002, (çevrimci),  
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/24malisaydamlik.pdf> ,14 Şubat 2005.

Türker, Muammer, **Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi**, (çevrimci),  
<http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/amerika.pdf> , 21 Şubat 2005.

Türker, Muammer; **İtalya Yönetim Sistemi**, (çevrimci),  
<http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/italya.pdf> , 21 Şubat 2005.

Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, **Şeffaflık ve Sorumluluk, Uluslararası Mali Krizler, Mali Sistemlerin Güçlendirilmesi, Konuların Çalışma Grupları Raporları**, Derleme Çalışması, Kasım 1999, (çevrimci),  
<http://www.tbb.org.tr/turkce/arastirmalar/seffas.doc> , 25.12.2004.

**Ulusal Program - AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (UP)**, 2003 Belgesi – Ekonomik Kriterler, 24 Temmuz 2003, (çevrimci),  
[http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up\\_2003-5.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_2003-5.html) , 3 Haziran 2005.

Uluslararası Para Fonu (IMF), **Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü**, 1994, (çevrimci),  
<http://www.Canaktan.org/din-ahlak/yolsuzluk-mucadele-stratejileri/bilgiler/img-mali-saydamlik.htm> , 4 Aralık 2004.

Ulusoy, Ahmet, **Türkiye'de Kamu Harcama Reformu Neler İçermeli**, (çevrimci),  
[http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=654&id=39](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=654&id=39) ,17 Aralık 2004.

Uzun, Şentürk, **Büyük Britanya Yönetim Sistemi**, (çevrimci),  
<http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/ingiltere.pdf> , 21 Şubat 2005.

Uzunçarşılı, İ., Hakkı, **Osmanlı Devlet Teşkilatı'nda Medhal**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1984.

Ülkmen, İ., Hakkı, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960.

Wagner, Richard, - Tollison, Robert, **Mali Sürece Hakim Olan Kuralların İyileştirilmesi Amacıyla Denk Bütçe ve Mali Sorumluluk İlkelerinin Anayasa İle İlişkisi**. Çev: Ferhat Başkan ÖZGEN, Washington DC, Coto Institute, 1982.

**Yeni Yasaları Duyurmak – Danimarka**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum5.php#yurttasi\\_bilgilerip\\_yonlendirmek](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum5.php#yurttasi_bilgilerip_yonlendirmek) , 4 Ocak 2005.

**Yolsuzlukla Mücadele Alanında Uluslararası Sözleşmeler ve Belgeler, Uluslararası Sözleşmeler**, (çevrimci), <http://www.bmdr.org.tr/UluslararasıSozlesmeler.htm> , 24 Şubat 2005.

**Yolsuzlukla Mücadeleye Yönelik Uluslararası Örgütler**, (çevrimci),  
<http://www.bmdr.org.tr/Uluslararasıorgutler.htm> , 24 Şubat 2005.

Yörüker, Sacit, **Hesap Verme Sorumluluğu**, Araştırma ve Tasnif Grubu, Nisan 2001.

**Yurttası Bilgilendirip Yönlendirmek – Fransa**, (çevrimci),  
[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_uluslararası\\_metin\\_bolum5.php#yurttasi\\_bildilerip\\_yonlendirmek](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum5.php#yurttasi_bildilerip_yonlendirmek) , 4 Ocak 2005.

Yüksek Planlama Kurulu, **2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Çerçeve Kararı**, Tarih: 19/7/2004, Karar No: 2004/37, 25528 Sayılı 20 Temmuz 2004 Tarihli Resmi Gazete.

**-EKLER-**

**EK: 1**

## **IMF'YE GÖNDERİLEN NİYET MEKTUPLARININ MALİ SAYDAMLIK VE YAPISAL REFORMLARLA İLGİLİ KISIMLARI**

### **1. 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu<sup>196</sup>**

**Mad. 38.** Yapısal reform programımız 2000 yılında uygulanan bütçe uyum politikalarını orta vadede sürdürülebilir hale getirmeyi, kamu sektörü borcuna ilişkin faiz ödemelerinin yükünü düşürmeyi, şeffaflığı ve ekonomik etkinliği artırmayı, ve kamu sektörünün vukuu muhtemel yükümlülüklerini azaltmayı hedeflemektedir. Tüm bunlar düşük enflasyon ortamında yüksek büyümenin sürdürülebilmesini sağlayacak ortamın yaratılması için gereklidir. Programın ilk yılına ilişkin yapısal kriterler (structural benchmarks) aşağıda gösterilmektedir. Diğer kriterler (structural benchmarks) programın gözden geçirilmesi esnasında belirlenecektir.

**Mad. 39.** Kamu mali kesimindeki yapısal reformlar, kamu finansmanını kuvvetlendirmeyi, orta vadede topluma daha iyi hizmet sunmayı, vergi yükündeki eşitsizliği gidermeyi ve kamu harcamalarındaki israfı azaltmayı hedefleyecektir. Bu amaçla, çabalarımız ilk önce dört ana alanda yoğunlaşacaktır: tarım reformu, sosyal güvenlik reformu, kamu mali yönetimi ve şeffaflık ile vergi politikası ve idaresi.

**Mad. 43.** Kamu mali yönetimi, Hükümetin istikrar programının anahtarıdır. Bu amaçla, bütçe hazırlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü kuvvetlendirmek; bütçe işlemlerinin şeffaflığını ve güvenilebilirliğini artırmak; vergi sistemini ve idaresini iyileştirmek için önemli değişiklikler gerekecektir.

---

<sup>196</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu**, Sayı : B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500, 1999, Ankara. (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/imf/mektup.html> , 22 Ocak 2005.

**Mad. 44.** Bütçe çerçevesindeki değişiklikler bütçenin fiili kapsamının genişletilmesini gerektirmektedir. Bu amaçla, toplam 61 bütçe fonundan 20'si 2000 yılı Şubat ayına kadar kapatılacak (ilk gözden geçirme için yapısal kriter (structural benchmark)); 2000 yılı Ağustos ayına kadar 25 fon daha kapatılacaktır (üçüncü gözden geçirme yapısal kriter (structural benchmark)). Kalan fonlar 2001 yılı Haziran ayına kadar kapatılacaktır. Bu alanda 2001 yılında konsolide bütçeye tabi kuruluşlar için taahhüt bazında muhasebe ve raporlamaya geçilmesi ile de ilerleme kaydedilecektir. Ayrıca, 2001 yılında Hazine tek hesabına ve büyük defter esasına dayalı bir entegre finansal bilgi sistemi uygulamaya konacaktır.

**Mad. 45.** Bütçe işlemlerinde şeffaflığı ve güvenilirliği artırmak mali yönetimi iyileştirmek için gereklidir. Bu hususta ilk adım 2000 yılı bütçesine kamu bankalarının kredi sübvansiyon maliyetlerinin dahil edilmesi olmuştur. 1999 yılı sonuna kadar Hükümet, başta devlet garantileri olmak üzere var olan tüm ihtiyari yükümlülüklerin bir stoğunu çıkaracak ve bunu kamuoyuna duyuracaktır (ilk gözden geçirme için yapısal kriter (structural benchmark)). 2000 yılı sonuna kadar Hükümet, garantilerin kamu hesaplarına kaydedilmesine yönelik sistemi kuracak ve 2001 bütçesinde yeni garantilerin verilmesi üzerine açık limitler getirecektir (beşinci gözden geçirme için yapısal kriter (structural benchmark)). Bütçe dışı fonların faaliyet alanları ilk kuruluş amaçları ile aynı doğrultuda çalışmayanları belirlemek amacıyla 2000 yılı Mart ayı sonuna kadar gözden geçirilecektir. Bu yapılan çalışmayı baz alarak IMF uzmanları ile kaldırılması gereken bütçe dışı fonların listesi üzerinde bir anlaşmaya varılacaktır. Bu bütçe dışı fonların 2000 yılı Haziran ayına kadar ortadan kaldırılması üçüncü gözden geçirme için yapısal kriter (structural benchmark) teşkil edecektir. Bütçe içi veya dışında yeni fonlar oluşturulmayacaktır. 2000 yılında IMF Mali İşler Bölümü (Fiscal Affairs Department) Hükümetin talebi üzerine bir mali şeffaflık raporu hazırlayacaktır. Türkiye'nin kreditorleri nezdinde ve finansal piyasalardaki durumunu olumlu bir biçimde etkileyecek olan bu rapor bu alanda gerçekleştirilecek diğer reformlara temel teşkil edecektir.

## 2. 10 Mart 2000 Tarihli Ek Niyet Mektubu<sup>197</sup>

Bu niyet mektubu, 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda belirlenen enflasyonla mücadele programı çerçevesinde, Stand-by düzenlemesinin(SBD) onaylanmasından bu yana olan güncel ekonomik gelişmeleri aktarmakta ve gelecek birkaç ayda uygulanacak temel politika tedbirlerini sıralamak için hazırlanmıştır. Esas itibarı ek bir mektup olması nedeniyle yeni taahhütlerde bulunulmamış eski taahhütlerin yerine getirildiğine dair beyanda bulunulmuştur. Bunlardan konumuzu yakından ilgilendirenler fonların kapatılması ve ilk niyet mektubunda bahsedilmeyen entegre bilgisayar muhasebe sistemine yönelik kaynak tahsisinin yapılması tedbirleridir. Buna tedbirler de, 7 bütçe içi fonun kapatılması için Parlamento'ya yasa tasarılarının sevkî ve bunların yasalaşmalarının sağlanması ve diğer 15 bütçe içi fonun kapatılması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması ve kamu harcamalarının zamanında izlenebilmesine olanak sağlayan entegre bilgisayar muhasebe sisteminin uygulanması için kaynak tahsisidir.

## 3. 22 Haziran 2000 Tarihli Niyet Mektubu<sup>198</sup>

**Mad. 15.** 2000 yılının ilk aylarında yapısal reformların sürdürülmesi hususunda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bazı gecikmeler olmasına rağmen bütün temel alanlarda önemli sonuçlar alınmış, ve yapısal reform programımızı desteklemek amacıyla yakın zamanda Dünya Bankası'ndan bir Ekonomik Reform Kredisi (ERL) sağlanmıştır.

**Mad. 19.** Kamu maliyesi şeffaflığı alanında Şubat-Mayıs ayları arasında (belli bir gecikmeyle de olsa programın bir diğer yapısal kriteri gerçekleştirilerek) 25 bütçe içi 2 bütçe dışı fon tasfiye edilmiştir. Ağustos sonuna kadar 20 bütçe fonunu daha

---

<sup>197</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **10 Mart 2000 Tarihli Niyet Mektubu**, Sayı : B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/, 2000 , Ankara. (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/imf-trk000310.html> , 22 Ocak 2005.

<sup>198</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **22 Haziran 2000 Tarihli Niyet Mektubu**, Sayı : B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500, 2000, Ankara. (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/Niyetmektubu.html> , 22 Ocak 2005.



kapatacağız (yapısal kriter). Halihazırda kapatılan iki bütçedışı fona ek olarak, Temmuz 2000’de 3 (yapısal kriter) ve Şubat 2001’e kadar da 2 bütçedışı fon daha kapatılacak ve sadece 6 bütçedışı fon kalacaktır. Kalan bütçe dışı fonların korunması ihtiyacı Dünya Bankası’nın işbirliği ile hazırlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu temel alınarak bir daha gözden geçirilecektir.

**Mad. 20.** 1999 yılında oluşturulan ve şimdiye değin birçok sanayileşmiş ve gelişmekte olan piyasa ekonomilerinin kapsamına alındığı uygulama ile, Nisan ayında, Uluslararası Para Fonu’nca ülkemizde kamu maliyesi yönetiminde şeffaflık incelemesi gerçekleştirilmiştir. Bu misyonun raporunu, 2000 yılının Ağustos ayı sonuna kadar yayımlamak niyetindeyiz. Kamu maliyesi yönetiminde yer alan kamu kuruluşları “Kamu Finansal Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Maliyesinde Şeffaflık” hususundaki komitenin ve misyon raporunun tavsiyelerini dikkate alarak, bütçe ile beraber Kasım ayı içinde Parlamento’ya sunulacak Yıllık Program’ın içeriğini, Hükümet’in kamu maliyesi politikaları ve taahhütlerini belirterek geliştirecektir. Bu döküman, 2001 yılından itibaren yıl ortasında hazırlanacak bir Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu ile birbirini tamamlayacaktır. Ayrıca yıl sonundan önce; kamu finansmanı ve borç yönetimine ilişkin bir yasayı Parlamento’ya sunacağız. Bu yasa: (i) kamu sektörü için açık borçlanma kural ve limitlerini tespit edecek, (ii) devirli - on-lending – kredilere ilişkin faaliyetler de dahil olmak üzere Hazine’nin yarı bütçesel (quasi fiscal) faaliyetlerini içererek bütçenin kapsamını genişletecek ve (iii) borç garantilerinin verilmesi için kurallar, limitler ve muhasebe standartları tespit edecektir. Ayrıca üçüncü gözden geçirmede raporun tavsiyelerini uygulamak üzere atılması gereken ek adımları (2001-2002 yılında yapılmak üzere) tespit etmek niyetindeyiz. Bu hususlar, vergi ve sosyal güvenlik katkı payı ödemeleri ve varolan görev zararı ve gecikmiş vergi borçları stoklarının çözüme kavuşturulması da dahil olmak üzere, merkezi hükümet ile kamu teşebbüsleri ve sosyal güvenlik kuruluşları arasındaki ilişkinin revizyona tabi tutulmasını içerecektir. Devletin ihtiyati yükümlülüklerinin belirlenmesine ilişkin olarak ise, devlet garantilerinin vade yapısı ve diğer ihtiyati yükümlülüklerin koşullarının yayımlanması suretiyle, şeffaflığı artırmaya devam edeceğiz.

**Mad. 21.** Merkezi kamu sektörünün dışında, Merkez Bankası, bilançosunu yıllardır haftalık bazda yayımlamaktadır. Haziran 2001'e kadar, uluslararası kabul görmüş standartlar üzerinden dış bir denetçi tarafından denetlenmiş Merkez Bankası yıllık mali raporunu her yıl yayınlamaya başlayacağız.

#### **4. 18 Aralık 2000 Tarihli Niyet Mektubu<sup>199</sup>**

**Mad. 33.** Yapısal reformlar ekonomik gündemimizin temel bileşeni olmaya devam etmektedir. Bu alandaki faaliyetler Dünya Bankası ile yakın işbirliği içinde formüle edilmiş olup, Banka tarafından sağlanacak kredilerle desteklenecektir.

**Mad. 40.** Kamu maliyesi yönetimini ve şeffaflığı iyileştirmeye devam etmeye kararlıyız. Standart ve Kodların Uygulamasının Raporu-Kamu Maliyesi Şeffaflığı Modül'ü Temmuz ayında yayımlanmıştır. Yılın ilk yarısında 25 bütçe içi ve 2 bütçe dışı fonu kapattıktan sonra, diğer 21 bütçe içi fonu ve 4 bütçedışı fonu 2000 Ekim ayı içinde kapatmayı amaçlamıştık (yapısal benchmark). Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin kararı nedeniyle gerekli kanun hükmünde kararname Bakanlar Kurulunca kabul edilememiştir. Bunlar kanun olarak Parlamento'ya sunulacak ve 2001 yılı Şubat ayı ortasına kadar yürürlüğe girecektir (yapısal benchmark). Kalan 15 bütçe fonunun (Dünya Bankası'ndan alınan kredileri kanalize etmek için ihtiyaç duyulan, Destekleme Fiyat İstikrar Fonu, DFİF, hariç) ve bir bütçe dışı fonun kapatılmasına ilişkin gerekli kanun 9 Aralık tarihli Niyet Mektubunda belirtildiği üzere 2001 yılı Haziran ayı sonuna kadar yürürlüğe konulacaktır (yapısal benchmark). Sonuç olarak (DFİF haricinde) tüm bütçe fonları 2002 bütçesinde kaldırılacak, ve bütçe dışı fonların sayısı 6 ile sınırlandırılacaktır. Bütçe içi veya dışında yeni fon yaratılmayacaktır.

**Mad. 41.** Kamu maliyesi şeffaflığı alanında ise, kamu sektörü için açık borçlanma kuralları ve limitleri ortaya koyan ve Hazine'nin devirli kredi -on-lending- ve borç garantilerini de bütçe kapsamına alan kamu finansmanı ve borç yönetimi kanunu

<sup>199</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **18 Aralık 2000 Tarihli Niyet Mektubu**, 2000, Ankara. (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/mektup.html> , 22 Aralık 2004.

2001 yılı Haziran ayı sonuna kadar Meclis'e sunmaya niyetliyiz (yapısal benchmark). Kamunun ihtiyati yükümlülüklerine (contingent liabilities) ilişkin olarak ise, devlet garantilerinin vade yapısını ve diğer ihtiyati yükümlülüklerin koşullarını açıklayarak şeffaflığı artırmaya devam ettik. 2001 yılında, Hazine hesaplarına ilişkin aylık raporlara IMF'in Kamu Finansmanı İstatistikleri standartları doğrultusunda "borç verme eksi geri ödeme" kalemi eklenecek ve böylelikle bütçe dengesi kapsamı garantili borca ilişkin net Hazine ödemesini içerecek şekilde genişletilecektir. 1999 Aralık'taki Niyet Mektubu'nda bahsedildiği üzere, 2001 Bütçe Kanunu, 2001'de verilecek yeni garantiler için açık limitler koymaktadır. (böylelikle bir yapısal kriter gerçekleştirilmiştir.)

**Mad. 42.** Harcama yönetimini iyileştirmek için 2001 ortasına kadar devlet birimlerindeki harcama ve maliyetlerin daha iyi takip edilmesini sağlayacak bilgisayarlı muhasebe sistemi uygulamasını tamamlayacağız. Ayrıca, 2002 yılı bütçesi kapsamında pilot uygulama için (Dünya Bankası'nın Kamu Mali Yönetimi Projesi desteği ile gerçekleştirilecek) 2001 Haziran ayına kadar uluslararası standartlara uygun yeni bir bütçe sınıflandırması tamamlanacaktır. 2001 yılında ayrıca, 2002 bütçesi ile pilot uygulamayı başlatmak amacıyla tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçilmesine ilişkin gerekli çalışmaları başlatmak niyetindeyiz.

### **5. 30 Ocak 2001 Tarihli Niyet Mektubu<sup>200</sup>**

Bu niyet mektubunda kamu mali yönetimindeki yapısal reformlara ve mali saydamlık konusuna hiç değinilmediği görülmektedir. Mektuptaki ifadelerden, mektubun 2000 yılında yaşanan mali krizin ardından kaleme alındığı dolayısıyla uluslararası arenada (özellikle IMF'nin gözünde) kaybedilen güvenin geri kazanılması için gayret sarf edildiği anlaşılmaktadır. Ele alınan konular dikkatle incelendiğinde ne yazık ki mektubun yalnızca IMF'nin beklentilerini karşılamak için hazırlandığı anlaşılmaktadır. Yani uygulanacak para politikası, bütün sektörü reformu, vergi kimlik

---

<sup>200</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **31 Ocak 2001 Tarihli Niyet Mektubu**, Sayı : B.02.1.HM.0.DEİ.02.00.500/, 2001, Ankara. (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/mektup3001.html> , 22 Aralık 2004.

numaralarının yaygınlaştırılması, bankacılık gibi IMF'nin bir alacaklı olarak asıl dikkate aldığı konular üzerinde yoğunlaşmıştır.

### 6. 3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu<sup>201</sup>

**Mad. 19.** Program çerçevesinde mali şeffaflık ve yönetimin iyileştirilmesi alanında ilerlemeler sağlanmıştır ancak, daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Merkezi bütçe dışında, özellikle mali ve mali olmayan kamu iktisadi teşebbüslerinde, 2000 yılında ve 2001 yılı başında yaşanan gelişmelerin kamu maliyesi üzerindeki etkileri bu sektörlerde artan açıkların ortaya çıkmasıyla, daha fazla gündeme gelmiştir. Her ne kadar program çerçevesinde takip edilen büyüklükler bu maliyetlerin büyük bir kısmını kapsasa da, kamuya ve Parlamento'ya bunların açıklanması konusu, geniş tanımı ile mali yönetimin hesap verebilirliğinin artırılabilmesi için, daha da iyileştirilmelidir. Bu kapsamda programımız, kamu maliyesi hesaplarını iyileştirmek amacıyla, kamu bankalarına ilişkin yukarıda açıklanan adımlara ek olarak, aşağıdaki tedbirleri içermektedir :

- 2000 yılında 25 bütçe içi ve 2 bütçe dışı fonun kapatılmasını müteakiben 2001 yılı Mart ayında 2002 yılından itibaren geçerli olmak üzere 21 bütçe içi ve 4 bütçe dışı fon daha kapatılmıştır. Kalan 15 bütçe içi fonu (Dünya Bankası kredilerinin kullandırılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme Fiyat İstikrar Fonu-DFİF hariç) ve 2 bütçe dışı fonu da Haziran 2001'e kadar kapatma konusundaki kararlılığımız sürmektedir (**yapısal benchmark**). Sonuç olarak DFİF hariç tüm bütçe içi fonlar 2002 Yılı Bütçesi'nde ortadan kaldırılacak ve bütçe dışı fonlar şu beş fon ile sınırlı olacaktır : Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayiini Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu. Bütçe içi veya dışı yeni fon yaratılmayacaktır.

---

<sup>201</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu**, Sayı : B.02.1.HM.0.DEİ.02.00.500/, 2001, Ankara. (çevrimci), [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/May01/niyet\\_mektubu.html](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/May01/niyet_mektubu.html) , 22 Aralık 2004.

- Ek olarak, bütçe kontrolünü ve şeffaflığı artırmak için 3418/39B sayılı Kanun ile sağlanan ve halihazırda harcamacı bakanlıkların özel hesaplarına doğrudan aktarılan tüm gelirleri (büyük kısmı taşıt vergilerinden kaynaklanmaktadır) 2002 Yılı Bütçesi ile birlikte uygulanmaya başlanmak üzere (söz konusu Kanun'un 39'a A Maddesi uyarınca) doğrudan bütçeye aktaracağız.

- 2001 yılı sonuna kadar döner sermayelerin sayısını en az yarıya indirmek niyetindeyiz (2,650 özel hesap ya da kurum kamu hizmetlerinin satışından elde ettikleri gelirler karşılığında GSMH'nin %1'i tutarında harcama kaydetmektedir) (yapısal benchmark). Bu büyük miktardaki azaltmayı takiben, döner sermayelerin faaliyetlerinin kapsamlı bir finansal ve ekonomik denetimini Mayıs 2002 sonuna kadar gerçekleştireceğiz. Söz konusu raporun bulguları ışığında Haziran 2002 sonuna kadar daha ileri adımlar belirlenecektir.

- Kamu sektörü için açık borçlanma kuralları ve limitleri ortaya koyan ve Hazine'nin devirli kredi –on-lending- ile borç garantilerini de bütçe kapsamına alan Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanununu 2001 yılı Haziran ayı sonuna kadar Meclis'e sunmaya niyetliyiz (**yapısal benchmark**). 2001 yılı Mayıs ayı itibariyle, Hazine hesaplarına ilişkin aylık raporlara IMF'in Kamu Finansmanı İstatistikleri standartları doğrultusunda "borç verme eksi geri ödeme" kalemi eklenecek ve böylelikle bütçe dengesi kapsamı garantili borca ilişkin net Hazine ödemesini içerecek şekilde genişletilecektir. Bu kalem 2002 Yılı Bütçesi'ne konulacaktır.

- Bütçe dökümanlarının şeffaflığını artıracacağız. Mali yönetim sürecine dahil olan kamu kurumları, 2001 yılı Ekim ayında Bütçe ile birlikte Parlamento'ya sunulacak olan, Hükümet'in mali politikalarını ve taahhütlerini açıklayan ve kamu maliyesi hesapları konusunda açıklayıcı bilgi sağlayacak Yıllık Program'ın kapsamını genişletecektir. Bu dökümanın öncesinde 2001 yılı Temmuz ayında bir yıl ortası Ekonomik ve Mali Güncelleme Raporu yayınlanacaktır. Parlamento'ya sunulacak 2002 yılı taslak Bütçesi'ne şu kurum ve kuruluşların hesap ve mali görünümleri eklenecektir :  
(i) tüm bütçe dışı fonlar ve sosyal güvenlik kuruluşları (gecikmiş sosyal güvenlik katkı

paylarına ilişkin bir rapor da dahil olmak üzere); (ii) döner sermayeler; (iii) Hazine'nin tüm ihtiyati yükümlülükleri; (iv) kamu bankaları da dahil olmak üzere tüm KİTler; ve (v) yerel yönetimler (**yapısal benchmark**). Ayrıca, 2003 itibariyle bütçe kamu yatırım programlarının tahmin edilen orta vadeli cari harcamalarının etkilerini de kapsayacaktır.

- Harcama yönetimini iyileştirmek için 2001 ortasına kadar devlet birimlerindeki harcama ve maliyetlerin daha iyi takip edilmesini sağlayacak bilgisayarlı muhasebe sistemi uygulamasını tamamlayacağız. Ayrıca, 2002 yılı bütçesi kapsamında pilot uygulama için 2001 Haziran ayı sonuna kadar uluslararası standartlara uygun yeni bir bütçe sınıflandırması tamamlanacaktır. 2001 yılında ayrıca, tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçilmesine ilişkin gerekli çalışmaları başlatmak niyetindeyiz.

- Birleşmiş Milletler standartları (UNCITRAL) ile uyumlu bir kamu ihale kanunu 15 Ekim 2001 tarihine kadar Parlamento'ya sunulacaktır (**yapısal benchmark**).

- Kamu sektöründe yönetimi iyileştirmek üzere gerekli etik ve yasal tedbirleri tanımlamak ve uygulamak amacıyla daha sistemli bir yaklaşım ortaya koyacağız. Bu amaçla, Hazine Müsteşarlığı, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı bünyesindeki Mali Suçlar Araştırma Kurulu Başkanlığı, Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı temsilcilerinden oluşan bir yönlendirme komitesini oluşturmuş bulunuyoruz. Bu komite, Dünya Bankası ile işbirliği halinde, devlet ile sivil toplumun rüşvet ile mücadele ve yönetimin iyileştirilmesi amacıyla hangi alanlarda birlikte çalışabileceğini belirlemek üzere bir plan oluşturacaktır. Bu komitenin sözkonusu planı 2001 yılı Eylül ayı sonuna kadar bitirmesini bekliyoruz. Sözkonusu plan, Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme (PEIR) çalışması bulgularıyla birlikte orta vadede yönetim ile ilgili yapısal hususları ele alacak bir Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PSAL) için gerekli altyapıyı oluşturabilecektir. Çabalarımızın kamuya daha iyi duyurulabilmesi için önümüzdeki aylarda "Etkin Yönetim" konusunda bir dizi uluslararası konferans vermeyi planlamaktayız. Kısa vadede kamu görevlilerinin görev ve uygulama esaslarının (code of conduct) geliştirilmesi üzerindeki çalışmalarımız ve bu kapsamda

yaz tatiline girmeden önce Parlamento'ya sunacağımız ilgili yasal değişiklikler üzerinde odaklanmaktayız.

### 7. 26 Haziran 2001 Tarihli Niyet Mektubu<sup>202</sup>

**Mad. 15.** Kamu idaresinde şeffaflığın ve etkinliğin artırılması için yürütülen çalışmalarda ilerleme kaydedilmiştir. Daha ayrıntılı olarak, vergi kimlik numaralarının (VKN) kullanımının 2001 yılı Eylül ayından itibaren finansal sektör işlemlerini de kapsayacak şekilde genişletilmesini öngören bir vergi düzenlemesi, Haziran ayında yürürlüğe girmiş olup, böylece sekizinci gözden geçirmenin tamamlanması için bir koşul yerine getirilmiştir. Vergi idaresi, VKN kullanımından sağlanan bilgileri bütünüyle kullanarak vergi tabanını genişletecek ve mükelleflerin vergi mevzuatına olan uyumlarını artıracaktır. Aynı zamanda, kamu hesapları muhasebesi ve raporlamasını iyileştirmek yönündeki kararlılığımız sürmektedir. Mayıs ayında Hazine ve IMF uzmanları bütçe sınıflandırması ve muhasebesi konusunda iki gün süren bir seminer düzenlemiş ve tahakkuk bazlı muhasebe sistemine nasıl geçileceğine ilişkin teknik toplantılar gerçekleştirmiştir. Bu tarihten itibaren, Hazine'nin aylık raporlarında, Hazine Müsteşarlığı'nın garantili borçlar kapsamındaki ödemeleri ve yapılan bu ödemeler kapsamında ilgili idarelerce Hazine Müsteşarlığı'na yapılan geri ödemeleri izlemek üzere "borç verme eksi geri ödeme" kalemine yer verilmiştir. Uluslararası standartlarla uyumlu yeni bir bütçe kodlama sistemi tamamlanmış olup, 2002 yılı bütçesinde 6 pilot bütçe kuruluşunda uygulanacaktır. Kalan 15 bütçe içi fon (Destekleme Fiyat İstikrar Fonu - DFIF hariç) ve iki bütçe dışı fonun kapatılmasına ilişkin kanun 19 Haziran 2001 tarihinde TBMM'ce kabul edilmiştir (bu fonların kapatılması Haziran sonu için bir yapısal kriterdir).

**Mad. 16.** Kamu sektöründe etkin yönetimi geliştirmek ve etkin bir devlet işleyişini teşvik etmek amacıyla üç ayaklı bir plan doğrultusunda ilerlenmektedir. İlk

---

<sup>202</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **26 Haziran 2001 Tarihli Niyet Mektubu**, 2001, Ankara. (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/Niyet250601.html> , 22 Aralık 2004.

olarak, bir Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme çalışması, Mayıs ayında Ankara'da Dünya Bankası'nın da desteğiyle kamu kurumları arasında yapılan bir dizi seminerle gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmanın sonuçlarını değerlendirmek ve duyurmak amacıyla Kasım ayında uluslararası bir konferans düzenlenecektir. İkinci olarak, *Türkiye'de Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadelenin Geliştirilmesi* isimli uluslararası konferans, Dünya Bankası ile işbirliği halinde sorunun ne olduğunun irdelenmesi, hareket planının belirlenmesi ve siyasi desteğin harekete geçirilmesi amaçlarıyla Eylül ayı başlarında gerçekleştirilecektir. Son olarak, kamu görevlilerinin görev ve uygulama esaslarının (code of conduct) güçlendirilmesi üzerindeki çalışmalarımız kapsamında kamu görevlileri hakkındaki kovuşturmaların kolaylaştırılmasına ilişkin bir kanun tasarısı TBMM'ye sevk edilmiştir.

**Mad. 17.** Geçen sene tamamlanan mali şeffaflık raporunun devamı olarak, IMF'in Standart ve Kuralların İzlenmesi Raporlarından biri olan veri modülünün hazırlamasını talep ediyoruz. 2000 yılı yazında mali şeffaflık modülüne ilişkin olarak hazırlanan Standart ve Kuralların İzlenmesi Raporu çok olumlu karşılanmıştır. Verilere ilişkin modülün, ekonomik verilerimizin ve yayımlama uygulamalarımızın değerlendirilmesi yönünde faydalı bir çalışma olacağına ve ekonomik veri ve politikalarımızın kredibilite ve şeffaflığının böylelikle daha da artacağına inanmaktayız. Bu raporun hazırlanmasında bizimle birlikte çalışmak üzere Ekim ayında Ankara'ya bir IMF ekibinin gelmesini beklemekteyiz.

### **8. 31 Temmuz 2001 Tarihli Niyet Mektubu<sup>203</sup>**

**Mad. 23.** Kamu sektöründeki yönetişimi iyileştirmeye yönelik stratejimiz de uygulanmaktadır:

---

<sup>203</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **31 Temmuz 2001 Tarihli Niyet Mektubu**, 2001, Ankara. (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nmt030801.htm> , 22 Aralık 2004.



- Temmuz ayı başlarında yolsuzlukla mücadele yollarına ilişkin Dünya Bankası destekli bir çalışma toplantısı yapılmıştır. Bir çalışma grubu bu toplantıdaki bulgular ışığında, Eylül ayında yapılması planlanan yolsuzlukla mücadele konferansı öncesinde bir hareket planı hazırlamaktadır. Sn. Başbakan şeffaflığı artırma inisiyatifi kapsamında tüm ilgili kuruluşlara bu konuya ilişkin tavsiyelerini soran ve bu amaçla özel komiteler oluşturan bir genelge göndermiştir. Bu yöntemin kuruluşları daha doğrudan bir şekilde bu çabanın bir parçası haline getirmeye yardım etmesi beklenmektedir.

- Kamu harcamaları yönetimi konusunda ise Dünya Bankası ile işbirliği halinde hazırlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Çalışması tamamlanmış olup, harcama yönetimindeki iyileştirme stratejisi uygulanmaktadır. İlk adım olarak, Yüksek Planlama Kurulu'nun kamu yatırımlarının rasyonelleştirilmesine ilişkin kararı kabul edilmiş ve harcamacı kuruluşlara, 2002 Yılı Bütçe Çağrısı'yla, bütçelerini makroekonomik hedefler doğrultusunda hazırlamaları talimatı verilmiştir. Söz konusu stratejinin uygulanmasının bir parçası olarak, harcama yönetimine ilişkin ve Kasım ayında gerçekleştirilmesi planlanan bir konferans hazırlamaktayız.

### **9. 20 Kasım 2001 Tarihli Niyet Mektubu<sup>204</sup>**

**Mad. 23.** 2001 yılı mali hususlara ilişkin yapısal gündemi öngörüldüğü şekilde ilerlemektedir:

**Harcama yönetimini** iyileştirme konusundaki çabalarımız sonuçlarını göstermeye devam etmektedir. Bir çok kamu sektörü kuruluşunun, hesapları ve finansal görünümüleri Meclise sunulmuştur (böylece bir **yapısal kriter** karşılanmıştır). Avrupa Birliği standartları ile uyumlu bir Kamu İhale Kanunu 20 Kasım 2001 tarihinde Meclis'e sunulmuştur (15 Ekim için **yapısal kriter**). Yıl sonuna kadar döner

---

<sup>204</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **20 Kasım 2001 Tarihli Niyet Mektubu**, 2001, Ankara. (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nm2811/nm2811.html> , 22 Aralık 2004.

sermayelerin sayısının yarıya indirilmesi hususunda planlandığı gibi ilerlenmektedir (diğer bir yapısal kriter).

**Mad. 28.** Yönetişimi iyileştirmek ve doğrudan yabancı yatırımı çekmek için bir dizi adımlar atılmaktadır. Bu kapsamda önemli bir adım olan uluslararası standartlar ile tutarlı yeni Kamu İhale Kanunu'nun Meclis'e sunulmasına yukarıda değinilmişti. Bunun ötesinde, iktisat politikalarının şeffaflığını artırmak amacıyla kamu sektörüne ilişkin verilerin kalitesini artırmak yönündeki çabalarımız daha da güçlendirilecektir. Bu amaçla ve daha genel olarak kamu kaynaklarının yönetimini geliştirmek amacıyla, 2002 yılı ortasına kadar Meclis'e Kamu Maliyesi Yönetimi ve İç Kontrol Yasası'nı sunacağız.

#### 10. 18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu<sup>205</sup>

**Mad. 42.** Tüm mali kontrol mekanizması, maliye politikasının yasal çerçevesinin güçlendirilmesi, kamu mali hesapların birleştirilmesi ve mali şeffaflık reformlarının derinleştirilmesi yoluyla geliştirilecektir:

- Maliye politikasının yasal çerçevesinin güçlendirilmesi amacıyla (i) Kamu Borçlanma Kanunu kabul edilecek ve bu Kanunu destekler nitelikte iki genelge yayımlanacaktır (Birinci Gözden Geçirmeye ilişkin ön koşullar) ve (ii) 2002 yılı Haziran ayı sonuna kadar uluslararası standartlarla uyumlu nitelikleri haiz Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanunu Meclis'e sunulacaktır (yapısal kriter). Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanunu bütçeleme, muhasebeleştirme, şeffaflık ve iç ve dış kontrolü kapsayacaktır.

- Kamu mali hesaplarının birleştirilmesi sürecine devam edilmesi amacıyla, 2001 yılı sonu için orijinal olarak belirlenmiş hedefe ulaşılmasını teminen

---

<sup>205</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu**, 2002, Ankara. (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/paraprog/2002/standby2002-2004.pdf> , 22 Aralık 2004.

2002 yılı Mart ayı sonuna kadar (yapısal kriter) 548 döner sermaye daha (kalan 1981 döner sermaye arasından) kapatılacaktır. Aynı zamanda, 3418 sayılı Kanun kapsamında yer alan harcama ve gelirler Meclis'e sunulacak ve 2003 yılı Bütçe Taslağı'na dahil edilecektir. (17 Ekim 2002 tarihi itibariyle yapılması (yapısal kriter). Bu kanun ve 4306 sayılı Kanun kapsamındaki tahsisli gelirler de benzer şekilde kaldırılacaktır. Aynı zamanda kalan 4 bütçe dışı fonun (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu ve Özelleştirme Fonu) işlemlerine yönelik şeffaflık artırılabacaktır. 2002 Temmuz ayı itibariyle sözkonusu fonları düzenleyen kanuni hükümler bütçelerinin Meclis tarafından onaylanmasına, hesaplarının dış denetime tabi olmasına (ve Meclis'e raporlanmasına), ve sözkonusu fonların hesaplarının konsolide bazda, konsolide bütçe hesaplarıyla birlikte aylık raporlanmasına olanak verecek şekilde değiştirilecektir (yapısal kriter). İleriye yönelik olarak, kalan tek bütçe fonu (Destekleme Fiyat İstikrar Fonu) üç yıl içerisinde Dünya Bankası'nın Tarım Reformu Uygulama Projesi sonuçlandığı zaman kapatılacaktır.

- Mali şeffaflığı artırmak amacıyla Meclis'e sunulacak 2003 yılı Bütçe Taslağı'na (i) garantili borçlara ilişkin borç verme eksi geri ödeme ödeneği konulacak ve (ii) muhasebeleştirme ve kodlama reformları tüm konsolide bütçeli kuruluşları kapsayacak ve diğer genel kamu kesimi birimlerinde pilot bazda uygulanacak biçimde genişletilecektir (17 Ekim 2002 tarihi itibariyle yapılması yapısal kriter). Ayrıca, 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar 2001 yılı sonu itibariyle ödeneklerin üstündeki taahhütlere ilişkin bir anket tamamlanacaktır (yapısal kriter).

**Mad. 47.** İyi yönetişimin ve şeffaflığın geliştirilmesine büyük önem verilmektedir. Bu amaçla, Bakanlar Kurulu, 2002 yılı Ocak ayı sonuna kadar şeffaflığı artıracak ve haksız kazanç sağlamaya yönelik faaliyetlerle mücadele edilmesini sağlayacak bir strateji kabul edecektir (yapısal kriter). 2002-2004 program süresinin geri kalanı için daha ileri somut adımlar bu planı baz alarak belirlenecek ve sonraki program gözden geçirmelerine program koşulu olarak dahil edilecektir.

### 11. 3 Nisan 2002 Tarihli Niyet Mektubu<sup>206</sup>

**Mad. 12.** Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), kalan, diğer el konulmuş bankaların çözüme kavuşturulması ve operasyonlarına yönelik saydamlığın sağlanması hususunda karardır. Saydamlığın artırılması amacına yönelik olarak, TMSF'nin yıllık denetimin gerçekleştirmesi amacıyla bir denetim firması atanmış olup, denetimin, TMSF'nin aynı zamanda aylık bilanço yayınlamaya başlayacağı tarih olan Nisan ayı sonuna kadar tamamlanması beklenmektedir.

**Mad. 15/4** Harcama yönetimini güçlendirmek amacıyla, 589 döner sermayenin kapatılması suretiyle döner sermayeler konsolide edilmiş ve ödeneklerin üstündeki harcama taahhütlerine ilişkin 2001 yılı sonu anketi tamamlanmıştır. Aynı zamanda, bağımsız bir ihale kurumunun kurulmasına ilişkin hazırlık çalışmaları tamamlanmış olup söz konusu kurumun yönetim kurulunun, atamaya imkan veren düzenlemenin yayımlanmasını müteakiben kısa zamanda atanması beklenmektedir.

**Mad. 18.** 13 Şubat'ta Bakanlar Kurulu saydamlık ve iyi yönetişimi artırmak amacıyla oluşturulan bir eylem planını ayrıntıları ile açıklayan bir kararnameyi kabul etmiştir. Bu plan, kamu harcama yönetimi ve kamu hizmeti reformunu da kapsayan geniş kapsamlı bir kamu sektörü reformunun bir parçasıdır. Bu planın hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla, kamu sektörü için oluşturulacak bir Bakanlar Düzeyinde Yönlendirme Grubu'nun yanı sıra, bu yönlendirme grubuna saydamlığı ve iyi yönetim artırma eylem planını hayata geçirme konusunda destek sağlayacak bir alt komite, 2002 yılı nisan ayı sonuna kadar oluşturulacaktır. Kamu idaresi reformu konusunda devam eden çalışma hızlandırılarak, programın daha sonraki gözden geçirmelerinde bu alanda ek kriterler tespit edilecektir. Bu aşamada, saydamlığın artırılması için aşağıdaki adımlar belirlenmiştir:

---

<sup>206</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **3 Nisan 2002 Tarihli Niyet Mektubu**, 2002, Ankara. (çevrimci), [http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/15042002/mektup\\_tr.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/15042002/mektup_tr.pdf), 22 Aralık 2004.

- Saydamlık ve iyi yönetişimi artırmak amacıyla yukarıda bahsedilen eylem planının ve IMF ile istişare edilerek hazırlanan ekonomik verilerin kalitesine ilişkin Standart ve Kuralların Karşılanması Raporunun yayınlanması;

- Memurların ve kamu idarecilerinin görevlerini ifa ederken uyacakları etik görev uygulama esaslarına ilişkin kanunun 2002 yılı sonuna kadar çıkarılmasını içerecek bir Şekilde kamu personel sisteminin iyileştirilmesi;

- Vatandaşların bilgi isteme hakkı ve kamu kurumlarının bilgi sağlama yükümlülüğünü belirleyen Bilgi Edinme zgrlğ Kanunu'nun 2002 yılı sonuna kadar hazırlanması suretiyle bilgiye erişim imkanlarının artırılması.

**Mad. 19.** Fon tarafından desteklenen tüm yeni programlar için zorunlu tutulan ve IMF tarafından sağlanan kaynakların yerinde kullanıldığını teyit etmeye yönelik çalışma kapsamında, Merkez Bankası'nın kontrol, muhasebe, raporlama ve denetim sistemlerinin saydamlığı ve etkinliğini daha da geliştirecek bir plan oluşturulmuştur.

## **12. 19 Haziran 2002 Tarihli Niyet Mektubu<sup>207</sup>**

**Mad. 11.** Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), faaliyetlerinde Şeffaflığın temin edilmesi ve devralınan bankalardan TMSF bünyesinde kalanların çözüme kavuşturulması hususlarında ilerleme kaydetmektedir. TMSF hesaplarının 2001 sonu itibariyle yapılan dış denetimi, 3 Mayıs 2002 tarihinde tamamlanarak bir yapısal kriter yerine getirilmiş olup, TMSF, 2002 yılı Mart ayı sonundan itibaren aylık bilançolar hazırlamaktadır. TMSF, denetim sonuçlarını, aylık mali tablolarıyla birlikte, internet sitesinde yayımlamıştır.

---

<sup>207</sup> Ayrıntılı Bilgi için Bkz. T.C. Başbakanlık, **19 Haziran 2002 Tarihli Niyet Mektubu**, SAYI: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/ 40204, 2002, Ankara. (evrimci), [http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/mektup\\_tr\\_19062002.pdf](http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/mektup_tr_19062002.pdf), 23 Nisan 2004.

**Mad. 19.** Türkiye'nin kamu maliyesine ilişkin yasal düzenlemelerini ve kamu maliyesi yönetimini modernleştirme yönündeki çabalarımız devam etmektedir. 12 Haziran 2002 tarihinde TBMM, Kamu İhale Kanunu'nda, eşik değerlerin reel olarak uluslararası ölçülere düşürülmesi ve eşik değerlerin altındaki seviyeler için asgari tedarik süresinin uzatılmasını içeren birtakım değişiklikleri onaylamıştır (ikinci gözden geçirmenin tamamlanması için ön koşullar). Yasal değişiklikler, aynı zamanda, Kamu İhale Kurumu'nun operasyonel ve idari etkinliğini artırmayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda, yeni bir bütçe sistemine ilişkin bir kanun taslağı (Kamu Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanunu) hazırlanmış olup, bu kanun ile muhasebe alanındaki reformların kapsamı genişletilmekte, iç denetim örgüt yapısı yeniden düzenlenmekte, bütçe uygulama usülleri sadeleştirilmekte ve TBMM'ye onaylanmak üzere sunulacak bütçe dokümanının kapsamı genişletilmektedir. Söz konusu kanun taslağı, halihazırda gözden geçirilmekte olup, ülke içindeki diğer kurumlar, Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği ile görüşüldükten sonra TBMM'ye sunulacaktır.

### **13. 30 Temmuz 2002 Tarihli Niyet Mektubu<sup>208</sup>**

**Mad. 7/3.** Kamu teşebbüslerinde ve yerel yönetimlerde mali disiplin sağlanacaktır. Yeni Borç Yönetimi Kanunu'nun da desteği ile, yerel yönetimlerin Hazine'ye, Hazine'nin garanti tahtında yaptığı ödemelerden doğan ödenmemiş borçlarının geri ödenmesi hususu takip edilmektedir.

**Mad. 10.** Bütçe sürecinin yeniden düzenlenmesi doğrultusunda, kamu mali yönetimine ilişkin kapsamlı bir yasal düzenleme yakında yapılacaktır. Yeni bütçe sistemine ilişkin kanun (Kamu Mali Yönetimi ve İç Kontrol Kanunu), bütçenin hazırlanması, yürütülmesi, muhasebe ve raporlama ile iç ve dış kontrolüne ilişkin kapsamlı bir çerçeve oluşturmaktadır. Türk kamu maliyesi sistemi, geçen yıllarda gitgide daha da bölünmüş bir hale gelmiş ve böylece şeffaflığı ve genel kamu maliyesi

---

<sup>208</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık, **30 Temmuz 2002 Tarihli Niyet Mektubu**, SAYI: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/49192, 2002, Ankara. (çevrimci), [http://www.hazine.gov.tr/standby/3gg\\_nm\\_tr.pdf](http://www.hazine.gov.tr/standby/3gg_nm_tr.pdf), 23 Nisan 2004.

kontrolünü zayıflatmıştır. Bu doğrultuda, yeni kanun, döner sermayeleri, bütçe-dışı fonları, katma ve özel bütçeleri ortak bir sınıflandırma altında, tek bir genel bütçe içerisinde bir araya getirecektir. Kanun, kamu maliyesini etkileyebilecek bir kereye mahsus bir takım politika girişimlerinin gerçekleştirilebilmesini de kısıtlamaktadır. Kanun teklifi, Maliye Bakanlığı'na tüm kamu sektöründeki muhasebe, mali kontrol ve raporlamaya ilişkin standartları belirleme yetkisi vermektedir. Kanun, Sayıştay denetiminin kapsamına tüm kamu kesimini almakta ve Sayıştay'ın da harcamalarını dış denetime açmasını sağlamaktadır. Son olarak, Kanun, finansal kontrolün zaman içerisinde harcamacı kuruluşlara kaymasına izin verecek ve kamu maliyesindeki bölünmüşlüğü ortaya çıkaran nedenleri yok edip, devlet kuruluşlarında performansa yönelmeyi geliştirecektir. Daha detaylı olarak, Sayıştay'ın önceden kontrol fonksiyonu ortadan kaldırılacak ve iç denetim birimleri ve ön kontrol fonksiyonları, harcamacı kuruluşlara kaydırılacaktır. Yolsuzluk mücadele planında belirtildiği üzere, 2003 yılında Meclis'e bir Teftiş Kanunu hazırlanıp sunulacaktır. Bu Teftiş Kanunu ile tüm teftiş birimlerinin yeniden yapılandırılmasının sağlanması amaçlanmaktadır. Kanun ile, teftiş standartlarının uygulamaya konması ve müfettişlerin işe alınma ve çalışma prensipleri belirlenecektir. Orijinal takvimde, Meclis'e Haziran ayı sonuna kadar sunulması (bir yapısal kriter olarak) beklenen ve bütçe-dışı fonlara ilişkin yeni düzenlemeleri de (Temmuz ayı için yapısal kriter) kapsayan Kamu Mali Yönetimi ve İç Kontrol Kanunu, bu gözden geçirme için bir önkoşul olarak Meclis'e sunulacak, Meclis'te 2003 yılı Mart ayı sonuna kadar kabul edilmesi ile yeni bir yapısal kriter olacaktır.

**Mad. 11.** Ayrıca, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde yönetişimi geliştirmek amacıyla bir kanun hazırlanmaktadır. Bu kanun, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin amaçlarını (mali hedefler dahil) açıklığa kavuşturacak ve yeni hesapverebilirlik standartları oluşturacaktır. Aynı zamanda, teklif edilen kanun ilerideki özelleştirmelere zemin hazırlamak üzere, yönetimin özerkliğini artıracak ve şirket iç yönetişimini geliştirecektir. Söz konusu yasa, özellikle, muhasebe, raporlama ve denetime ilişkin düzenlemeler ile KİT yönetim kurullarının görev, sorumluluk ve bağımsızlığı konularını ele alacak olup, bu düzenleme yeni bir yapısal kriter olarak 2002 yılı sonuna kadar Meclis'e sunulacaktır.

**Mad. 27.** Daha evvel kaydedilen ilerlemelere ilaveten, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın kontrol, muhasebe, raporlama ve denetim sistemlerinin şeffaflık ve etkinliği, Uluslararası Para Fonu (IMF) destekli tüm yeni programlar için gerekli olan Fon kaynaklarının yerinde kullanılması değerlendirme çalışmaları da dahil olmak üzere, daha da güçlendirilmiştir.

#### **14. 5 Nisan 2003 Tarihli Niyet Mektubu<sup>209</sup>**

**Mad. 2.** . . . . Hükümetimiz öncelikle yabancı sermayeyi çekmeye yönelik tedbirler, yolsuzlukla mücadele, özel sektörlerin yönetişiminin ve kamuda şeffaflığın iyileştirilmesi ve yenilenmiş bir özelleştirme atağı üzerinde odaklanacaktır. . . . .

**Mad. 20/2.** Kamu yönetimi reformu gerçekleştirilecektir. Daha ayrıntılı bir ifade ile, kamudaki yapılanmanın fonksiyonel olarak gözden geçirilmesi, 2003 yılı Temmuz ayına kadar tamamlanacaktır. Bu gözden geçirmenin temel amaçları, kamu yönetimini, vatandaş ve sektör odaklı bir biçimde yeniden yapılandırmak, kamunun örgütsel yapısını basitleştirerek karar verme sürecini hızlandırmak ve kamu harcamalarını azaltmaktır.

**Mad. 22/4.** Yakın gelecekteki kamu harcama yönetimi reformları mali şeffaflık alanında kaydedilen ilerlemeleri daha da güçlendirecektir. 2003 yılı bütçesi, 3418 sayılı Kanun kapsamında yer alan harcama ve gelirlerle risk hesabı ödeneğini kapsamakta olup, bütçe sınıflandırılması ve kodlamasına ilişkin reformu konsolide bütçeyi içine alacak biçimde pilot bazda genişletmektedir. Bütçe görüşmelerinin gecikerek Mart ayına kadar sürmesi sebebiyle Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (2003 yılı Mart ayı sonu için yapısal kriter), yasalaşması öngörülenden daha uzun sürecektir. Nitekim, kanun taslağının diğer mevzuat ile olan bazı

---

<sup>209</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık, **5 Nisan 2003 Tarihli Niyet Mektubu**, SAYI: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/, 2003, Ankara. (çevrimci), [http://www.hazine.gov.tr/standby/4gg\\_nm\\_tr.pdf](http://www.hazine.gov.tr/standby/4gg_nm_tr.pdf) , 23 Nisan 2004.



uyumsuzluklarının giderilmesi ve yetki ve sorumlulukların bütçe idaresi ile ilgili üç temel kuruluş arasında dağılımının açıklığa kavuşturulması için ilave zamana ihtiyaç duyulmaktadır. Düzenleyici kurulların özerkliği ile hesap verilebilirlik arasındaki dengenin geliştirilmesi gerekmekte olup, bütçe içi ve dışında tahsisli gelir uygulamalarına imkan sağlayan mekanizmalara ilişkin hükümlerin de düzeltilmesi gerekmektedir. Kanunun 2004 bütçe sürecine yetişecek şekilde yürürlüğe girmesini sağlamak amacıyla, 2003 yılı Haziran ayı sonuna kadar yasalaşması sağlanacaktır (yeni bir yapısal kriter).

**Mad. 22/5.** 1 Ocak 2003 tarihinde, yürürlüğe giren Kamu İhale Kanunu sıkı bir şekilde uygulanacaktır. Yeni ihale çerçevesi, hükümetin kamu maliyesi reformları ve yolsuzlukla savaşmaya ilişkin taahhütlerinin önemli bir işaretidir.

**Mad. 34.** Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu (BDDK) faaliyetlerine ilişkin şeffaflığı ve hesap verilebilirliği artırmak yönünde adımlar atılmıştır. BDDK'nın hesap verir olması halihazırda kanunda bulunmaktadır. BDDK her yıl faaliyetleri konusunda Meclise rapor vermekle yükümlüdür ve harcamaları Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu temsilcileri tarafından denetlenmektedir. BDDK'dan sorumlu Bakan BDDK'nın faaliyetleri konusunda Bakanlar Kuruluna ayrıca bilgi vermektedir. BDDK'nın faaliyetleri Cumhurbaşkanlığı'nın kontrolünde bulunan Devlet Denetleme Kurulu tarafından da incelenmektedir. BDDK hareketlerini açıkça anlatan basın açıklamaları ve özel bankacılık sisteminin güçlendirilmesine ilişkin düzenli raporlar yayımlamak suretiyle hesap verebilirliğini ve şeffaflığını artırmıştır. İleriye yönelik olarak, yeni Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bu daha da geliştirilecektir.

**Mad. 45.** Kamu sektöründe yönetişimin iyileştirilmesine yönelik adımlar aynı zamanda özel sektör iş ortamını da geliştirecektir. Kamu sektöründe şeffaflık ve iyi yönetişimin geliştirilmesine ilişkin ulusal bir strateji 2002 yılı Ocak ayında kabul edilmiştir. Söz konusu stratejinin temel yapısı ve faaliyetleri Hükümet'in Acil Eylem Planı'na yansıtılmıştır. Hükümet, iyi yönetişime ilişkin hususlardan kamunun haberdar

olmasına yönelik çabalarını devam ettirmekte olup, sivil toplum örgütlerinin aktif katılımına da güvenmektedir. Hükümet, ulusal stratejide belirlenen çerçeveye uyumlu olarak Acil Eylem Planı'nın uygulanmasında kararlıdır. 2003 yılı Mart ayında şeffaflık artırılması ve iyi yönetişimin geliştirilmesine ilişkin bakanlar düzeyinde bir komite kurulmuştur. Bu komite, sözkonusu reform alanında hem Acil Eylem Planı'ndaki hem de ulusal stratejideki konu ile ilgili faaliyetleri yönetecektir. Bakanlar düzeyindeki komite, Acil Eylem Planı'nın çerçevesi içinde ulusal stratejiye ilişkin düzenli olarak uygulama raporları hazırlayacaktır. Geniş kapsamlı faaliyet alanlarından bir tanesi, halihazırda taslak olarak hazırlanmış ve kurumlara görüş alınmak üzere gönderilmiş olan Vatandaşların Bilgi Edinme Özgürlüğü'ne ilişkin kanun olup, 2003 yılı Eylül ayı sonuna kadar kabul edilmesi beklenmektedir. Memurlar ve kamu yöneticileri için ahlaki ve görev uygulama esaslarının oluşturulmasına ilişkin yasal düzenlemenin 2003 yılı Temmuz ayı sonuna kadar geçirilmesi beklenmektedir ve böylelikle bir yapısal kriter gecikmeyle yerine getirilmiş olacaktır.

**Mad. 46.** Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nı kontrol, muhasebe, raporlama ve denetim sistemlerinin şeffaflık ve etkinlik, Uluslar arası Para Fonu (IMF) destekli tüm yeni programlar için gerekli olan Fon kaynaklarının yerinde kullanılması değerlendirme çalışmaları bağlamında da, güçlendirilmeye devam edilmiştir.

#### **15. 25 Temmuz 2003 Tarihli Niyet Mektubu<sup>210</sup>:**

**Mad. 3.** Geciken bazı yapısal reformların tamamlanması için de gerekli adımlar atılmıştır. . . . . Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Meclis'ten geçirilmesi . . . . . Memurlar ve kamu yöneticileri için ahlaki görev ve uygulama esaslarının oluşturulmasına ilişkin yasal düzenlemeyi içeren kamu sektörü personel sisteminin iyileştirilmesi dahil bazı yapısal kriterler yeni bir takvime bağlanmıştır.

---

<sup>210</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz., T. C. Başbakanlık, **25 Temmuz 2003 Tarihli Niyet Mektubu**, Ref: B.02..1.HM.0.DEİ.02.00/500/, 2003, Ankara. (çevrimci), <http://www.hazine.gov.tr/Standby/5GGNM/LOI%20tercume.pdf>, 23 Nisan 2004.

**Mad. 9.** Şeffaflığın artırılmasını teminen, faiz dışı fazla tanımının geliştirilmesi önerilmektedir.

**Mad. 15.** Önümüzdeki dönemde kamu maliyesi alanındaki önemli yapısal reformların uygulanmasına bağlı kalınacaktır.

- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu taslağı, Meclise sunulmak üzere nihai hale getirilmiştir. Söz konusu kanun; bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimine ilişkin kapsamlı bir çerçeve çizmektedir. Bu kanun, tüm düzenleyici kurulların mali ve idari özerkliklerini koruyarak bu kurulları Meclis'in gözetimine dahil etmekte; söz konusu kurullar ile, döner sermayeler, bütçe dışı fonlar ve katma bütçeli kuruluşları bütçe içinde, ortak bir sınıflandırma altında konsolide etmektedir. Söz konusu kanun ayrıca, gelir tahsisi uygulamaları mekanizmalarını ortadan kaldırmaktadır. Bu kanun, kamu maliyesi yönetimine dahil olan başlıca kuruluşların görev ve sorumluluklarını açıklığa kavuşturmakta ve kamu sektöründe muhasebe, mali kontrol ve raporlamaya ilişkin standartların belirlenmesinde ve bütçeden Maliye Bakanlığı'nı sorumlu kılmaktadır. Söz konusu kanun ayrıca, Sayıştay'ın dış denetimlerini tüm kamu sektörünü kapsayacak şekilde genişletmekte ve iç denetimini AB standartları seviyesine getirmektedir. Son olarak, iç denetim ve ön denetim işlevleri harcamacı bakanlıklara geçecek ve bundan sonra bütçe uygulamasında Sayıştay'ın herhangi bir rolü olmayacaktır.

- Kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetişimine ilişkin yeni kanuni düzenleme de, uygun şeffaflık ve mali kontrol düzenlemeleri ile birlikte hazırlanacaktır.

- Kapsamlı bir kurumlararası istişare süreci sonucunda ve Dünya Bankası ile işbirliği içinde Kamu İhale Kanunu'nu uluslararası standartlar ile uyumlu hale getirebilmek için bir dizi değişiklik taslağı oluşturulmuştur. Bu değişikliklerin, Temmuz ayı sonuna kadar Meclis tarafından geçirilmesi beklenmektedir.

- Kamu hizmetlerinin verimli, şeffaf ve katılımcı bir biçimde verilebilmesi için daha uygun bir yasal ve kurumsal ortam yaratmak amacıyla kamu yönetimi reformuna ilişkin yasal düzenleme hazırlanmaktadır. İlk adım olarak, bir çerçeve kanun, yönetişimin ilkelerini belirleyecek ve konsolide bütçe kuruluşları ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımını açıklığa kavuşturacaktır.

**Mad. 28.** . . . . . Memurlar ve kamu yöneticileri için ahlaki görev ve uygulama esaslarının oluşturulmasına ilişkin yasal düzenleme Meclis'ten geçirilememiştir (Böylece, Temmuz ayı sonu için bir yapısal kriter yerine getirilememiştir), ancak sözkonusu yasal düzenlemenin yıl sonuna kadar geçirilmesi düşünülmektedir (yapısal kriterin tarihi revize edilmiştir).

**Mad. 29.** Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB)'nin iç kontrol, muhasebe ve denetim sistemleri daha da güçlendirilmiştir.

### **16. 31 Ekim 2003 Tarihli Niyet Mektubu<sup>211</sup>**

**Mad. 7.** Kamu maliyesi yapısal reform programı daha da ileriye götürülecektir.

- Kamu sektörü hesaplarının şeffaflığı daha da geliştirilecektir. “Bütçe dışı fonların” özel hesap olarak bütçeye dahil edilmesi sonucunda sağlanan ilerlemeyi destekleyecek şekilde bütçedeki bu özel hesaplar kaldırılacak, özel ödenek uygulaması sona erdirilecek ve tüm özel gelirler bütçeye gelir olarak kaydedilecektir. Tüm bu değişiklikler, 1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe girecek şekilde 2003 yılı sonuna kadar yasalaştırılacaktır.

- TBMM tarafından kabul edilmesi 2003 yılı Aralık ayı sonu için bir yapısal kriter olan KİT Yönetişim Kanunu'nun taslağı, görüş alma

<sup>211</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T. C. Başbakanlık, **31 Ekim 2003 Tarihli Niyet Mektubu**, Ref: B.02.1.HM.0DEİ.02.00/500/63704, 2003, Ankara. (çevrimci), <http://www.hazine.gov.tr/Standby/6GGNM/LOI%20tercume.pdf>, 23 Nisan 2004.

safhasındadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile uyumlu bir şekilde kamudaki yönetişimin ilkelerini belirleyen ve konsolide bütçe ile yerel yönetimler arasındaki iş bölümünü açıklığa kavuşturan bir çerçeveye kanun da halihazırda hazırlanmaktadır.

### **17. 2 Nisan 2004 Tarihli Niyet Mektubu<sup>212</sup>**

**Mad. 3/3.** Yasal düzenlemelere ilişkin gündemin oldukça yoğun olması sebebiyle memurlar ve kamu yöneticileri için ahlaki görev ve uygulama esaslarının oluşturulması, KİT yönetişimi ve mahkeme öncesi uzlaşma yöntemiyle iflasa gidilmesi sürecine ilişkin hükümleri de kapsayan yasa ve ilgili düzenlemelerde gecikilmiştir (tümü Aralık ayına ilişkin yapısal kriterler). Memurlar ve kamu yöneticileri için ahlaki görev ve uygulama esaslarının oluşturulmasına ilişkin yasal düzenleme TBMM'ye sunulmuş olup, söz konusu düzenlemenin kısa bir süre içerisinde yasalaşması beklenmektedir.

**Mad. 9.** Ülkemizin kamu maliyesindeki iyileşen performansının sürdürülebilirliğini desteklemek amacıyla kapsamlı yapısal reform programına bağlı kalınacaktır. Söz konusu reformlar ağırlıklı olarak orta vadede harcamaları kontrol altına almak, vergi tabanını genişletmek ve kayıtdışı ekonomiyi küçültmek için tasarlanmıştır.

**Mad. 10.** Kamu maliyesi alanında devam eden bazı yapısal reformlar da gündemimizde yer almaktadır.

- Kamu sektörü hesaplarının şeffaflığının daha da artırılması taahhüdüne bağlı kalınmaktadır. Bu amaçla, 1 Ocak 2005 tarihi itibarıyla geçerli olacak ve bütçe dışındaki özel hesapların ve ödeneklerin kaldırılmasını sağlayacak yasal düzenleme 2004 yılı Nisan ayı sonuna kadar TBMM'ye sunulacak olup, sözkonusu düzenlemenin

<sup>212</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T. C. Başbakanlık, **2 Nisan 2004 Tarihli Niyet Mektubu**, Ref: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/, 2004, Ankara. (çevrimci), [http://www.hazine.gov.tr/Standby/7GGNM/LOI\\_tercume.pdf](http://www.hazine.gov.tr/Standby/7GGNM/LOI_tercume.pdf) , 23 Nisan 2004.

2004 yılı Mayıs ayı sonuna kadar TBMM'den geçmesi beklenmektedir. Ayrıca, 2004 yılı Nisan ayından başlayarak, aylık bazda faiz dışı fazla gerçekleştirmelerine 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 alacaktır.

- Kamu sektörü yönetişiminin daha da iyileştirilmesi programın önemli bir amacıdır. Memurlar ve kamu yöneticileri için ahlaki görev ve uygulama esaslarının oluşturulmasına ilişkin yasal düzenleme TBMM'ye gönderilmiş olup, Haziran ayı sonuna kadar TBMM'den geçmesi beklenmektedir (bir yapısal kriter). Kamu kuruluşları arasındaki kapsamlı görüşmelerden sonra KİT'lerin denetim, kontrol ve hesap verebilirliğini içerecek şekilde yönetim stratejisinin temel öğelerine ilişkin raporu 2004 yılı Mayıs ayı sonuna kadar hazırlayacak bir komite kurulmuştur (yeni bir yapısal kriter). Komitenin bulguları, KİT yönetişiminin güçlendirilmesini teminen uygulamaya konulacak yasal düzenleme gündeminin oluşturulmasında kullanılacaktır.

- Kamu yönetiminde merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi dahil kamu yönetimi kurallarını belirleyen, merkezi idare ile yerel yönetimlerin sorumluluklarını açıkça belirten ve Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile uyumlu, Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun (KYTK) kısa süre içinde TBMM'den geçmesi beklenmektedir. Merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi sürecini kolaylaştırmak amacıyla, yerel yönetimlerle merkezi idare arasındaki mali ilişkileri inceleyecek bir çalışma grubu kurulmuştur. Ayrıca, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile tutarlı düzenleyici kurumlara ilişkin bir çerçeve kanun da hazırlanmaktadır.

## 18. 15 Temmuz 2004 Tarihli Niyet Mektubu<sup>213</sup>

**Mad. 10.** Türkiye'nin kamu maliyesi performansındaki kalıcı bir iyileşmeyi desteklemek amacıyla, yapısal reform programının uygulanmasına devam edilmektedir.

- **KİT yönetişiminin** iyileştirilmesine ilişkin strateji (Mayıs ayına ilişkin kriter) tamamlanmıştır. Söz konusu strateji, performans hedefleri oluşturulmasını, yönetimin hesap verilebilirliğinin ve etkinliğinin artırılmasını ve dış denetçiler tarafından performans ve mali denetim yapılmasına imkan verilmesini içermektedir. Bu stratejiyle uyumlu yasal değişiklikler, 2004 yılı sonuna kadar tamamlanacaktır.

- **Kamu sektörü personel sistemi**, memurlar ve kamu yöneticileri için ahlaki görev ve uygulama esaslarının oluşturulmasına ilişkin yasal düzenlemenin kabul edilmesiyle güçlendirilmiştir (Haziran ayına ilişkin kriter).

**Mad. 3/2. Yapısal reformlar** kapsamında bazı önlenemeyen gecikmeler olmakla birlikte, birçok alanda kararlılıkla ilerleme kaydedilmiştir (Ek A). BDDK, tasarruf mevduatına tam garanti verilmesi uygulamasını sınırlı mevduat güvencesi sistemine dönüştürmeden önce bankacılık sisteminin sıhhatine ilişkin bir değerlendirme çalışması yapmıştır. TMSF elindeki varlıkların değerini yeniden tespit etmiş ve varlık satışı için yeni stratejisini açıklamıştır. Kamu bankalarındaki ihtiyaç fazlası sermaye geri alınmıştır. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve nihai olarak özelleştirilmelerine ilişkin stratejinin ana hatları kısa bir süre içerisinde açıklanacaktır. Diğer taraftan Bankacılık Kanunu'nda yapılacak kapsamlı değişiklikler, ilgili taraflarla yeterli istişarenin yapılabilmesini teminen ertelenmiş olup, kanun taslağı Eylül ayında TBMM'ye gönderilecektir. Kamu maliyesi reformlarımızda da ilerleme kaydedilmiştir; gelir idaresinin yeniden yapılandırılması yasa taslağı tamamlanmıştır ve kısa süre içinde TBMM'ye sunulacaktır; KİT Yönetişimi Komisyonu çalışmalarını tamamlamıştır;

---

<sup>213</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık, **15 Temmuz 2004 Tarihli Niyet Mektubu**, Ref: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/45057, 2004, Ankara, (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2004/niyet020404/loi8.pdf> , 18 Mart 2005.

memurlar ve kamu yöneticileri için ahlaki görev ve uygulama esaslarına ilişkin kanun 25 Mayıs 2004 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir. Kamu sektörü alacakları için yeni bir af yapılmasından kaçınılmaya devam edilmiş, böylece sürekli bir performans kriteri yerine getirilmiştir.

### **19. 26 Nisan 2005 Tarihli Niyet Mektubu<sup>214</sup>**

**Mad.13.** Yeni program halihazırdaki programın kamu maliyesine ilişkin yapısal reformları uygulamadaki başarısını daha ileriye götürecektir. Geçtiğimiz iki yıl zarfında, bütçenin şeffaflığı ve vergi sistemine ilişkin önemli ilerlemeler kaydedilmiş ve sosyal güvenlik ile vergi idaresi alanlarında reformlar yürürlüğe konmuştur. Söz konusu reformların uygulanmasına devam edilmesi, Türkiye'nin kamu finansmanı dengelerini tamamen sürdürülebilir bir seviyeye çıkarmak ve mali kurumlarını Avrupa Birliği'ndeki kurumların seviyesine getirmek açısından önem taşımaktadır.

**Mad. 20.** Kamu Mali Yönetim ve Kontrol (KMYK) Kanunu 2006 yılına kadar tam olarak yürürlüğe girecek olup harcama yönetiminde daha fazla iyileştirme için bir çerçeve sağlayacaktır. Uygulamanın kritik olacağı iki alan, orta vadeli ve performansa dayalı bütçeleme ile belediyeler ve iller düzeyinde geliştirilmiş mali hesap verebilirliktir. İkincil yasal düzenlemeler Eylül 2005 sonuna kadar yürürlüğe girmiş olacaktır (Yapısal Kriter). Bu alanların yanısıra 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.

**Mad.21.** Hükümet bütçe disiplini ve şeffaflığı da ön planda tutan yasal bir çerçeve dahilinde daha ileri seviyede yerinden yönetim yönündeki kararlılığını

---

<sup>214</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. T.C. Başbakanlık, **26 Nisan 2005 Tarihli Niyet Mektubu**, Ref: B.02.1.HM.0.DEİ.02.00/500/24652, 2005, Ankara. (çevrimci), <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/niyet260405/IMFniyetTRnisan05.pdf> , 10 Temmuz 2005.



sürdürmektedir. İl özel idareleri ve belediyelerin yeni harcama yetkilerinin, yerel gelir enstrümanları ve gelir yaratma kapasiteleri ile yeterince uyumlu olmasını ve gelir paylaşımında istikrarlı ve şeffaf bir sistemle desteklenmesini sağlayacak yasa taslağı TBMM'ye sunulacaktır. Yerel yönetimlerle ilgili yeni kanunlar, il özel idareleri ve belediyelere sıkı borçlanma ve borç miktarı sınırları getirecektir. İl özel idareleri ve belediyelerin borç stoğu yıllık gelirlerini aşmayacak şekilde, Büyükşehir Belediyeleri'nin borç stoğu ise yıllık gelirlerinin 1.5 katı ile sınırlandırılacaktır. Bütün yerel yönetimlerin, yıllık gelirlerinin %10'unu aşan yeni iç borçlanmaları merkezi hükümetin iznini gerektirecektir. Bu sınırlar program dönemi boyunca yakından takip edilecek ve gerektiğinde sıkılaştırılacaktır. 2005 yılı Eylül ayı sonuna kadar, yerel yönetimlerin kontrolündeki işletmeler dahil olmak üzere, belediyeler ve Büyükşehir belediyelerinin borç düzeyine ilişkin kapsamlı bir rapor tamamlanacak ve yayımlanacaktır. Belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin gecikmiş borçları, geri ödeme kabiliyetine bakılarak her bir borçlu bazında tek tek ele alınmaya devam edilecek ve nihai uzlaşmalar kamuoyuna duyurulacaktır. Belediyelerin borç geri ödemeleri genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylardan yapılacak kesintilerle güvence altına alınacaktır.

**Mad. 22.** Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde kurumsal yönetişimin güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler mali şeffaflığı daha da arttıracaktır. Kurumsal yönetişime ilişkin yasal düzenleme, performans hedeflerini, hesap verebilirlik ve bilgi verme gerekliliklerini, bütçeleme ve planlama düzenlemelerini, satın alma şartlarını ve dış denetimlere ilişkin hükümleri kapsayacaktır. Bu konudaki düzenlemelerin 2005 yılı Eylül ayı sonuna kadar TBMM'ye sunulması beklenmektedir (Yapısal Kriter).

**EK: 2****TASFİYE EDİLEN FONLAR  
(Tasfiye Tarihleri ve Yayınlandıkları Resmi Gazete)**

FONLAR	TASFİYE MEVZUATI	RESMİ GAZETE	TASFİYE
	TARİH/SAYI	TARİH/SAYI	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 Kredisi Fonu	15.02.2000 / 359 (BAŞ. ONAYI)		15.02.2000
5 Küçük San.Sit. Tesls 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 Gemli, 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

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 Turizm 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 Tesîs 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 Çıracılık, 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 Aldatı Fonu	20.06.2001/ 4684 (KANUN)	03.07.2001 / 24451	01.01.2002

**Kaynak:** Toker, Murat, **Mali Saydamlık ve Türkiye**, Ankara, 2002, s. 36 - 37. (çevrimci), <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/24malisaydamlık.pdf> ,14 Şubat 2005.

## **Özgeçmişim**

1980 yılında Erzurum’da doğdum. İlk öğrenimimi Sabahattin Solakođlu İlkokulu’nda tamamladım. 1998 yılında Erzurum Anadolu Lisesi’nden, 2003’de Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi Maliye Bölümü’nden mezun oldum. Eylül 2003’te Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalında yüksek lisans eğitime başladım. Ağustos 2003’te Prof. Dr. Figen ALTUĞ’un danışmanlığında “Türkiye’de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi” konulu teze başladım.

Mehmet Alpertunga AVCİ