

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK

Araş.Gör.Harun CANSIZ*

ÖZET

Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık, IMF tarafından üye ülkelere önerilen yeni bir konudur. Saydamlık, görev ve sorumlulukların açık ve net, bilginin kamuya açık,bütçenin hazırlık, uygulama ve raporlama aşamalarında saydamlık ve denetimin güvenli yapılmasını içeren bir kavramdır.

ABSTRACT

Transparency in government operations is a new concept which is promoted to member countries by IMF. It is a new concept which includes clarity of rules and responsibilities, public availability of information, open budget preparation, execution, and reporting, and independent assurances of integrity

I. SAYDAMLIK KAVRAMI VE TANIMI

Saydamlık mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların uygulanması konusunda hükümetlerin sorumlu tutulmasına ve böylece makro ekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılmasına ve geçerlilik kazanmasına imkan verecektir. Küresel bir dünyada, makro ekonomik istikrar ve yüksek kalite odaklı büyümenin gerçekleştirilmesinde mali saydamlık büyük önem taşımaktadır¹.

A) KAVRAM

Saydamlık terimi, Latince ("trans=öte" ile +parere=görünmek yada bir taraftan diğer tarafı görmek)² kelimelerinin bir araya

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

¹ <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/summary.htm>.

² Bettina L. KNAPP, "J.M.G. Le Clezio's Desert: The Myth of Transparency", *World Literature Today*, Autumn 97, Vol.71 Issue 4, p703, 6p.

gelmesiyle oluşturulmuş bir kelimedir³. Saydamlık⁴ (Şeffaflık⁵,) kavramı dilimizde İngilizce'de "Transparency⁶" teriminin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Aynı terim Fransızca'da "transparent⁷", Almanca'da ise "transpa'rent⁸" olarak ifade edilmektedir.

B) TANIM

Mali saydamlık, hükümet yapısı ve fonksiyonları, mali politik amaçları, kamu sektörü hesapları ve tahminleri ile ilgili olarak halka karşı açıklık olarak tanımlanabilir⁹.

Mali saydamlık seçmenlerin ve mali piyasaların, hükümetlerin şimdiki ve gelecekteki mali durumlarını doğru olarak değerlendirebilmeleri için kamu sektörü dışında cereyan eden işlemlerini de içermek üzere, hükümet işlemleri üzerine uluslararası karşılaştırılabilir, anlaşılabilir, zamanında, kapsamlı ve güvenilir bilgiye kolayca ulaşmayı içerir.

³ Latince, trans,"beyond"+ parere,"to appear" veya "show through" olarak ifade edilmektedir. Knapp agm.sayfa 6.

⁴ Saydam teriminin, sıfat olarak, birinci anlamı; içinden ışığın geçmesine ve arkasındaki şeylerin açıkça görünmesine engel olmayan cisim, ikinci anlamı mecaz olarak; açık, seçik kolayca anlaşılabilir, belirgin anlamında kullanılmaktadır. Saydamlaşmak ise nesne almayan bir fiil olarak kullanılmakta, birinci anlamı saydam duruma gelmek, ikinci mecaz anlamı olarak, belirgin, açık duruma gelmemeyi ifade etmektedir. Bakınız. Atütürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Dil Kurumu, *Okul Sözlüğü*, Ankara, 1994, sayfa 648 .

⁵ Şeffaf, Türkçe'de Sıfat olarak kullanılmakta ve Arapça kökenlidir. Bakınız. agk sayfa 705.

⁶ Transparency isim, " transparent" ise sıfat olarak kullanılmaktadır. Bununla ilgili olarak "1:Clear, Crystalline, limpid, pellucid, translucent, 2:apparent, clear, evident,manifest, obvious, plain, unmistakable" yakın anlamlı kelimeler olarak kullanılmaktadır. Bakınız. *The Oxford Quick Reference Dictionary&Thesaurus*, Edited by Sara Hawker- Chris Cowley, Oxford University Press, , New York 1998, sayfa 443.

⁷ Tahsin SARAÇ, *Büyük Fransızca-Türkçe Sözlük*, Dördüncü Basım, 1992, sayfa 1414 .

⁸ Karl Steuerwald, *Almanca Türkçe Sözlüğü* Otto Harrassowitz Verlag abc Kitabevi A.Ş. 1993,sayfa 540.

⁹ IMF, *ANNUAL REPORT* 1998, sayfa.39.

Mali saydamlık iyi bir ekonomi politikası için ön şarttır. Saydam bütçe belgelerinin zamanında yayınlanması piyasalar için hükümetlerin niyetlerini değerlendirmek ve bu yolla hükümet üzerine yapıcı bir disiplin kaynağı daha kolay yapar. Saydamlık kötü politikaların politik riskini artırır.

Diğer taraftan, saydam olmayan politikalar saydam duruma göre daha geç fark edilebilen mali yolsuzluk ve dengesizlikleri ortaya çıkarabilir. Benzer bir şekilde, saydam bir kamu mali muhasebe sistemi piyasanın, hükümetin gerçekten ne yaptığı ve yapılanla bütçeleşen mali işlemleri karşılaştırması imkanını verir. Mali Saydamlık aynı zamanda halkın hükümete olan güvenini artırabilir¹⁰.

Muhakkak ki, saydamlık daha iyi bir veri ile tek başına çözüm değildir. Fakat birçok açıdan, Saydamlık ekonomik performansı artırabilir. Saydamlık kamuyu politikaların analizini konuşmaya, tartışmaya götürür. Ve politikacıların sorumluluğunu artırırken politikaların kredibilitesini de arttırarak iyi bir hükümet oluşmasını sağlar. Buna ilave olarak saydamlık, mali piyasaların etkin ve düzenli işlemlerini sağlayabilir¹¹.

II. KAMU KESİMİNDE ŞEFFAFLIK GEREĞİ

Geniş kamu kesimine sahip ve modern ekonomileri olan ülkelerin bütçeleri çok karmaşıktır. Bu ülkelerde politikacılar genellikle bütçede çok fazla şeffaflık istemezler. Şeffaflığın olmaması, mümkün olduğu kadar bugünkü ve gelecekteki vergi yükleri gizlenerek, kamu harcamalarının faydaları abartılarak ve bugünkü ve gelecekteki borç ödemeleri düşük hesaplanarak, kamu maliyesi üzerinde bir düzensizliğin ve bilirsizliğin oluşmasına yardımcı olmaktadır.

¹⁰George KOPITS ve Jon CRAIG, *Transparency in Government Operations*, IMF, Occasional Paper No: 158, sayfa 1.

¹¹ Shailendra J. Anjaria, "The IMF: Working For A More Transparent World How New Technology And The IMF Are Bringing A New Openness To New Financial Markets: A Commentary", *The Journal of Information Policy* January 11, 1999, sayfa 1-4.

Politikacıların belirsizliği tercih edeceklerini iddia eden iki teorik yaklaşım vardır. Bunların birincisi "mali yanılma" teorisi (James Buchanan ve Robert Wagner, 1977) ikincisi ise "stratejik belirsizlik" teorisi (Kenneth Rogoff, 1990) dir. Birinci teoriye göre bütçenin şeffaf olmamasından dolayı bilgisiz ve saf seçmenler bugünkü ve gelecekteki kamu harcamalarının maliyetini düşük tahmin etmektedirler. İkinci teoriye göre seçmenler rasyonel olsalar bile "stratejik belirsizlik" politikacıların hedeflerine ulaşmasında bir avantaj haline dönüşebilmektedir. Bu teoriler ilgi çekmesine rağmen maksatlı bütçeleme¹² tekniklerini de göz önüne almak gerekmektedir.

Tipik olarak şeffaf olmayan değişik hileler şunlardır.

i- Geliri fazla ve harcamaları düşük göstermek için anahtar konumdaki makro ekonomik değişkenlerin (büyüme, enflasyon, işsizlik, faiz oranı)iyimser tahmini ve yıl sonunda ortaya çıkan beklenmeyen bütçe açıkları öngörülmeyen dış etkililere bağlanabilir¹³.

ii- Değişik yeni politikaların bütçe üzerindeki iyimser tahminlerinin etkileri.

iii-Neyin bütçe içinde ve dışında olduğunun stratejik olarak belirlenmesi.

iv- Bütçenin stratejik kullanımı. Bütçe tartışmalarında mali uzlaşmalar temel kriterlere göre belirlenir; politikacılar bu kriterleri şişirerek, mali olarak sorumlu olduklarını ve harcamalardan kesintiye gidilmemesini iddia edebilirler.

v-Bütçenin bir yıldan fazla bir mali sürede uygulanması. Bu durumlarda bir yıldan fazla mali yılı kapsayan planlar her yıl gözden

¹² "creative accounting" bütçede bazı harcama kalemlerinin gizli tutularak başka harcama kalemleri üzerinde gösterilmesi (uslallığı) tekniğidir. Bu teknik bütçenin şeffaflığını azaltmaktadır.

¹³ Alberto ALLESINA, Roberto PEROTTI, "Fiscal Discipline and The Budget Process", *American Economic Review*, May 96, Vol.86 Issue 2, sayfa 7.

geçirildiği için uygulanması zor bu planlar diğer yıllara örneğin ikinci veya üçüncü yıla ertelenir veya asla uygulanmaz¹⁴.

III. FARKLI MALİ SAYDAMLIK AMAÇLARI

Son yıllarda birçok IMF ülkesi mali saydamlaşmaya doğru çok ciddi bir ilerleme kaydetmişlerdir. Geçiş ekonomileri saydamlığa doğru en büyük atılımı yaptılar, bazıları hala saydam olmayan mali sistemlere sahip olmasına rağmen yinede birçok ülkede saydam olmayan işlerin elimine edilmesi için ciddi bir boşluk vardır. Şu akılda tutulmalıdır ki; yavaş, teknik ve kurumsal gelişmeye atfedilen saydamsızlık ile bilginin kasti olarak açıklanmaması arasındaki fark gözden kaçırılmamalıdır.

Gelişmiş ekonomiler için öncelik uzun dönem mali istikrar ve disiplin üzerinde tartışma ortamı oluşturmak için kapsamlı bilgi yayınlanması olarak görülür. Özellikle bu sorunlar üzerindeki süreç karşılığı olmayan net yükümlülüklerin ve yarı-mali işlemlerin regülasyon ve vergi harcamalarının maliyeti ve mali tahminlerinin geliştirilmiş belgelenmesinin (dökümantasyonu) tahminlerini kapsar.

Gelişmekte olan ülkelerde dikkatler kurumsal reformlara odaklanmalıdır. Yani bütçe süreci vergilendirme, mali kurumlar ve mali olmayan kamu işletmelerinin yarı- mali işlemleri ve tahmin ve zorunlu mali verilerin açıklanması ve derlenmesi sürecinde saydamlığın artırılmasıdır. Geçiş ekonomileri, gelişmekte olan ülkelerin birçok sorunlarını paylaşır. Fakat piyasa yerine planlamadan doğan veri sistemleri ve yaygın yarı mali işlemleri de dahil ederek onların " gizli olma" geçmişleri daha saydam mali işlemlere geçişi daha da zorlaştırabilir. Birçok gelişmekte ve geçiş ekonomilerinde bu alanlardaki çabalar iyi yönetimi teşvik için özellikle önemlidir¹⁵.

¹⁴ Alberto ALLESİNA, Roberto PEROTTI, "Mali Disiplin ve Bütçe Süreci" Çev. Hakkı ODABAŞ, " Maliye Dergisi", Sayı.131, sayfa151.

¹⁵ KOPİTS ve GRAİG, age.sayfa 11.

IV. MALİ SAYDAMLIK İLE İLGİLİ İYİ UYGULAMALAR TÜZÜĞÜ

IMF Yönetim Kurulu Ara Komitesi, Eylül 1996 yılında "Sürdürülebilir Küresel Büyüme Ortaklığı"nı benimsediğinde iyi yönetimin önemini vurgulamış, Eylül 1997'de Hong Kong SAR toplantısında da bu ilgisini tekrarlamıştır. Bu toplantıda "Mali Saydamlık" ile ilgili olarak aşağıdaki tüzük oluşturmuştur¹⁶. Ekim 1998'de yayınlanan rehber ise; IMF mali saydamlığı bir zorunluluk olarak değil, adapte edilmesi gereken bir dizi prensipler seti olarak değerlendirmektedir. En iyi uygulamalar evrim geçirdiği gibi, asgari standartlarda önümüzdeki yıllarda zenginleştirilmesi ve artırılabilir. Ancak, IMF ülkeleri tüzüğe uymaya teşvik ederken, IMF kendi limitlerini ortaya koymaktadır¹⁷.

IMF, bu prensipler gereği, komite üye ülkelerin saydamlığı arttırmaları ve dolayısıyla iyi bir hükümetin anahtar özelliği olarak mali politikanın kredibilitesi ve sorumluluğun arttırılmasını istemiştir¹⁸.

A) GÖREV VE SORUMLUKLARDA AÇIKLIK

Birinci prensip (a) diğer prensiplerin temeli olarak görülebilir. Hükümet ve özel sektörün sorumluluk ve farklı rollerinin net bir tanımı mali politika raporlarının ve politika uygulamalarının gözetlenmesinde bir ön şarttır. Sadece bu gözetim ve raporlarla seçimsel sorumluluk sağlanabilir. Özel ve kamu sektörü arasında, kamu sektörünün kendi içinde, mali- parasal ve kamu işletmeleri arasında bir sınır çizilmelidir.

IMF'nin kanunda, sorumlulukların özel bir tahsisi yada hükümet birimlerinin kurumsal bir yapısı yoktur. Fakat, kanunun bir faydası saydamlığa yer vermesi ve hükümet işlerinde etkinliği teşvik etmesidir. Yinede, IMF'nin bile şüphe ile baktığı mali araçlar mesela

¹⁶ <http://www.tesev.org.tr>.

¹⁷ Barry H. Potter, "Fiscal Transparency: The IMF Code", *Public Management Forum*, SIGMA Vol. V, No. 1, 1999

¹⁸ IMF, "Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund", *IMF Conferances*, April 16, 1998 sayfa1-11.

bütçe dışı fonlar, belirtilmemiştir. Bunun yerine, kanun, bu işlemlerin yapılması durumunda açıkça belirtilmesi ve Mali sonuçlarının rapor edilmesini istemiştir¹⁹..

1. Kamu Sektörü Ekonominin Geri Kalanından Net Bir Şekilde Ayrıştırılmalı Ve Hükümet İçerisindeki İdari Ve Yönetim Görevleri Çok İyi Tanımlanmalıdır.

a. Kamu Sektörü Ve Ekonominin Geri Kalanı Arasındaki Sınır Açık Bir Şekilde Tanımlanmalı Ve Tam Olarak Anlaşılmalıdır. Kamu Sektörü Hem Merkezi Hükümeti Ve Hem De Alt Düzeyleri Ve Bütçe Dışı İşlemleri Kapsamalıdır.

b. Ekonominin Geri Kalanında Hükümetin Oynadığı Rol (Örneğin Kanuni Düzenlemeler Veya Mülkiyet İlişkileri) Kamuya Açık Bir Şekilde Uygulanmalıdır Ve Ayrım Gözetmeyen Açık Kural Ve Uygulamalar Üzerine Kurulu Olmalıdır.

c. Hükümetin Farklı Düzeyleri Arasındaki Ve Yasama, Yürütme Ve Yargı Erkları Arasındaki Sorumluluğun Dağılımını Net Bir Şekilde Tanımlanmalıdır.

d. Bütçe Ve Bütçe Dışı İşlemlerin Koordinasyon Ve Yönetimi İçin Açık Mekanizmalar Kurulmalı Ve Diğer Hükümet Birimlerine (Örneğin Merkez Bankası, Devlet Kontrolündeki Finansal Ve Finansal Olmayan Kurumlar Gibi) İlişkin İyi Tanımlanmış Düzenlemeler Kurulmalıdır.

2. Mali Yönetim İçin açık hukuksal ve idari bir çerçeve olmalıdır.

a. Mali Yönetim, Bütçe Ve Bütçe Dışı İşlemleri Kapsayan Kapsamlı Kanunlar Ve İdari Kurallar Tarafından Yönetiliyor Olmalıdır. Herhangi Bir Hükümet Taahhüdü Veya Harcamasının Hukuksal Bir Yetkisi Olmalıdır.

b. Vergi, Resim, Harç Ve Fiyat Gibi Mali Yükümlülüklerin Açık Bir Hukuksal Dayanağı Olmalıdır. Vergi Kanun Ve Kuralları

¹⁹ POTTER, age.

Kolay Ulaşılır Ve Anlaşılır Olmalıdır. Uygulamada İse İdari Tasarruflar Net Bir Şekilde Belli Olmalıdır.

c.Kamu Hizmetlileri (Kamu Görevlileri) İçin Geçerli Olan Etik Standartlar Açık Bir Şekilde Duyurulmalıdır²⁰.

B) BÜTÇE BİLGİLERİNİN KAMUYA AÇIK OLMASI

İkinci prensip (b) kapsamlı, düzenli doğru ve taze mali bilgilerin ve kendilerini bu bilgileri yayımlamaya adanmış hükümetlere ihtiyaç olduğunu belirtmektedir²¹.

1. Kamuoyu, Hükümetin Geçmiş, Şimdi Ve Gelecekteki Mali İşlemleri Hakkında Tamamen Bilgilendirmelidir.

a. Yıllık bütçe, merkezi hükümetin tüm faaliyetlerini detaylı bir şekilde kapsamlı ve merkezi hükümetin bütçe dışı faaliyetleri hakkında bilgi sağlamalıdır. Bunlara ek olarak, hükümetin alt düzeylerinin gelir ve harcamalarının, yürürlükteki genel bütçe finansman durumuna etkisini konusunda etkin bilgi sağlamalıdır.

b. Yıllık bütçelerle karşılaştırılabilecek veriler konusunda, bütçeyi takip eden 2 yıla ait önemli bütçe kalemlerinin tahminleri ve önceki 2 yıllık mali sonuçları sunulmalıdır.

c. Meydana gelmesi muhtemel yükümlülükler, vergi giderleri ve yarı-mali faaliyetlerin yapısı ve mali önemlerini belirten tablolar yıllık bütçe ile yayınlanmalıdır.

d. Merkezi hükümet, hükümet borçları ve mali yarlıklarının yapısı ve düzeyi ile ilgili bilgileri düzenli olarak yayınlamalıdır.

2. Mali Bilgilerin Düzenli Yayınlanması Konusunda Kamuya Karşı Açık Bir Taahhüt Olmalıdır.

a. Mali bilgilerin yayınlanması konusunda somut taahhütler olmalıdır(örneğin bütçe kanununda).

b. Kamuya mali raporlamanın ne zaman yapılacağı konusunda

²⁰ WORLKBANK, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington D.C. 1998, sayfa 174.

²¹ POTTER, age.

takvimler duyurulmalıdır²².

C) AÇIK BÜTÇE HAZIRLIĞI, UYGULAMASI VE RAPORLAMASI

Üçüncü prensip (c) bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanması ile ilgilidir. Bu mali saydamlığın can damarıdır.

1. Bütçe Dokümanları, Mali Politika Amaçlarını, Makro Ekonomik Çerçeveyi, Bütçenin Temel Politikasını Ve Karşılaşılabilecek Önemli Mali Riskleri Açıklamalıdır.

a. Yıllık bütçenin çerçevesi, mali politika amaçlarını belirten açıklamalar ve sürdürülebilir mali politikaların değerlendirilmesini sağlayabilmelidir.

b. Benimsenen tüm mali kurallar (örneğin denk bütçe şartı veya hükümetin alt kademeleri için geçerli olan bütçe sınırları gibi) açıkça belirtilmelidir.

c. Yıllık bütçe, kapsamlı ve tutarlı bir makro ekonomik çerçeve içinde sunulmalı ve bütçe tahminlerin altında yatan ekonomik varsayımlar ve önemli parametreler (örneğin efektif vergi oranları) açıkça belirtilmelidir.

d. Yıllık bütçede yer alan yeni politikalar mevcut taahhütlerden ayrıştırılmalıdır.

f. Ekonomik varsayımlardaki değişiklikler ve belli harcama taahhütlerinin (örneğin mali yeniden yapılanma) belirsiz maliyetlerinde, yıllık bütçeye ilişkin başlıca riskler belirlenmeli ve rakamsal olarak belirtilmelidir.

2. Bütçe Tahminleri, Politika Analizlerinin Yapılmasına Ve Hesap Verme İşlevini Teşvik Edecek Şekilde Sınıflandırılmalı Ve Sunulmalıdır²³.

²² IMF, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency; Manual on Fiscal Transparency*, www.imf.org/external/np/fad/trans/site.htm.s.10

²³ Worldbank, age.sayfa 175.

a. Hükümet işlemleri, gayri safi olarak gelir, gider ve finansman olarak ayrıştırılmalı ve harcamalar ekonomik ve fonksiyonel olarak ve ayrıca idari sınıflandırmaya göre sınıflandırılmalıdır. Ek bütçe işlemleri benzer şekilde sınıflandırılabilir. Bütçe verileri, uluslararası karşılaştırmalar yapmaya imkan verecek şekilde hazırlanmalıdır.

b. Başlıca bütçe programlarının (örneğin ilgili sosyal göstergelerin iyileştirilmesi) hangi amaçlara ulaşmayı amaçlandığı belirtilmelidir.

c. Hükümetin genel dengesi, hükümetlerin finansal durumunun standart, özet bir göstergesi olmalıdır. Ekonomik koşullar, sadece genel dengeyi sağlayıcı kararlar almanın doğru olmadığı durumlarda, ayrıca diğer finansal göstergelerle (örneğin, operasyonel denge, yapısal denge ve birincil denge) desteklenmelidir.

d. Yıllık bütçe ve kesin hesaplarda da, kullanılan muhasebe temeli (örneğin nakit veya tahakkuk muhasebesi) açıklanmalı, bütçe verilerinin hazırlanışı ve sunuşunda kullanılan standartlar belirtilmelidir.

3. Onaylanmış Harcamaların Uygulanması Ve Denetlenmesi İle İlgili Prosedürler Açıkça Belirtilmelidir.

a. Kapsamlı ve uyumlu bir muhasebe sistemi oluşturulmalıdır. Bu sistem, ödeme gecikmelerinin değerlendirilmesinde güvenilir bir temel oluşturmalıdır.

b. Tedarik ve İstihdam ile ilgili prosedürlerin standardı oluşturulmalı ve ilgilenen tüm tarafların ulaşabilmesi sağlanmalıdır.

c. Bütçe uygulamaları iç denetime tabi tutulmalıdır ve denetim prosedürleri incelemeye açık olmalıdır.

4. Mali Raporlama, Zamanında, Kapsamlı Ve Güvenilir Olup Bütçeyle Olan Sapmaları Belirlenmelidir²⁴.

a. Bütçe ve bütçe dışı sonuçlar, yıl içerisinde, düzenli olarak raporlanmalı ve başlangıçtaki hedeflerle karşılaştırılmalıdır.

²⁴ Manual on Transparency. agk.sayfa 10.

Hükümetin alt seviyelerine ait detaylı bilgilerin eksikliği halinde, mali durumları ile ilgili (örneğin banka borçlanması ve borçlanma senedi) mevcut göstergeler sunulmalıdır.

b. Genel bütçe hesapları, bütçe dışı faaliyetlere ilişkin belgelerle birlikte zamanlı, kapsamlı ve denetlenmiş olarak yasama organına sunulmalıdır.

c. Önemli bütçe programlarının hedefleri doğrultusunda elde edilen sonuçlar yasamaya raporlanmalıdır²⁵.

D) DÜRÜSTLÜK İÇİN GÜVEN VERMEK

Sonuç olarak dördüncü prensip, mali verileri, mali planlarda kullanılan ekonomik varsayımları ve dış denetime açık olmayı zorunlu kılmak yoluyla bilgi iletişimindeki boşluğu kapatır ve doldurur. Aynı zamanda bu prensip, diğer bağımsız birimlerin bir rolünün olmasına izin vermek ve hükümetlerin daha açık olmasının yanısıra, istatistiksel bağımsızlık ve geleneksel dış denetimi de kapsar²⁶.

1. Mali Bilgilerin Doğruluğu Ve Güvenirliği Kamu Ve Bağımsız İncelemelere Konu Olabilmelidir.

a. Hükümet hesaplarının mali doğruluğuyla ilgili olarak, zamanında ve kanuni sorumluluğu olan, ulusal bir denetim birimi veya aynı düzeyde bir kurumun yasal olarak görevlendirilmelidir.

b. Makro ekonomik tahminler (varsayımlara içermiş olarak) bağımsız uzmanların incelemesine açık olmalıdır.

c. Mali istatistiklerin doğruluğu ve güvenirliği, ulusal istatistik dairesinin kurumsal bağımsızlığı ile artırılmalıdır²⁷.

V. MALİ SAYDAMLIĞI TEŞVİKTE IMF'NİN ROLÜ

Mali saydamlığın teşvik edilmesi iki açıdan ele alınabilir. Bunların birisi IMF'nin üye ülkeleri mali saydamlığı kabul etmesi, diğeri ise IMF'nin kendi politikalarının saydam olmasıdır.

²⁵ Worldbank. age. sayfa 176.

POTTER, age.

²⁷ Worldbank. age. sayfa 177.

A) ÜYE ÜLKELER AÇISINDAN

IMF ile üye ülkeler arasındaki ikili tartışmaları içeren dördüncü madde, IMF'nin üye ülkelerin mali politikaları üzerinde yaptığı gözetimin esas aracını sağlar. Bu bağlamda IMF, ülke yetkililerinden mali veri ve uygulamaların saydamlığını artırmasını isteyebilir. IMF ayrıca çok taraflı bir bağlamda Dünya Ekonomik Tahmin Deneyimi yoluyla saydamlığı artırır. Sonuç olarak IMF'nin mali işler bölümü geniş bir kamu maliyesi sorunları üzerinde teknik yardım sağlamıştır. Böyle bir yardımda teklif edilen önerilerin bir çoğu bütçe meselelerinde ve vergide saydamlığı artırmayı önerir. Buna ilave olarak IMF'nin istatistik bölümü hükümetlerin istatistiklerini geliştirmesi için çok ciddi destek sağlamıştır. Özellikle hükümet mali istatistikleri metodolojisinin geliştirilmesindeki IMF'nin çabaları ve bunların yayınlanması ülkeler arası karşılaştırmayı mümkün kılmıştır. Revize edilmiş halihazırdaki bu istatistikler mali istatistiklerin istikrarlılığı ve saydamlığı artırıcı yönde daha ileri bir aşamadır. IMF'nin özel veri açıklama standardı ülkelerin uluslararası sermaye piyasalarına girişini amaçlamıştır. Buda oldukça makro-ekonomik verilerin açıklanmasında saydamlığı teşvik eden bir diğer çabayı temsil eder²⁸.

B) IMF'NİN UYGULAMALARI AÇISINDAN

Ekonomik ve finansal gelişmeler üzerine hem ekonomik politikalarda hem verilerde daha büyük (çok) saydamlık uluslararası para sistemi ve ulusal ekonomilerin daha iyi işlemesi için kritik bir araçtır. IMF kendi işlemlerinin saydamlaşması için çok çaba harcamaktadır. Mesela IMF yayın sayısını artırdı ve bir site kurmuştur. Hem IMF'nin kendisi ve üye ülkelerdeki saydamlık daha güzel ekonomik performans sağlamanın bir yoludur. Üye ülkelerdeki daha çok saydamlık, açıklık kamu tarafından daha çok yorum ve üye ülkelerin analizini yapmayı sağlar. Ve mali piyasaların etkin işlemesi ve düzenli olması için yaşamsal bilgiler sağlar. IMF'nin politikaları ve tavsiyelerinde daha çok açıklık ve netlik, üye ülkelerin IMF'nin rolü ve operasyonlarını daha çok anlamasını sağlar. IMF'nin yönetim

²⁸ KOPİTS ve CRAİG, age.sayfa 11-12.

kurulu IMF'nin dış iletişimlerini artırmak ve üye ülkelerin politikaları ve verilerinde saydamlığı artırmak amacıyla bir dizi önlem almıştır. Yönetim kurulu şunları kabul etmiştir.

* Üye ülkelerin makro-ekonomik ve mali durumlarını gösteren bilginin yayınlanması. Şu anda üye ülkelerin % 70'i buna uymuştur.

* Bu gelişmeleri halka duyurmak.

* Üye Ülkelerin, niyet mektubu ve IMF'nin temel programlarını yayınlanması yönündeki desteklenmeleri.

* Ağır borçlu olan ülkelerin açıklanması.

*Kamuyu IMF'nin iç ve dış değerlendirmelerinden haberdar etmek.

*IMF'nin ekonomik araştırması ve Fonun gözetimi üzerine dış değerlendirmeleri yapmak.

*IMF'nin likitide durumunu yayınlamak.

IMF yayınlarını üyelerin düzenli gözetim raporlarını ve yönetim kurulunca tartışılan analitik raporları da içine alacak şekilde geliştirdi. Kamu ayrıca IMF'nin web sitesinde üyelerin IMF'de ki mali ve ekonomik ve diğer durumlarını görebilir. Daha da ilerisi IMF'nin arşivlerine girmek için bekleme periyotlarını azaltma yönünde çalışmalar yapılmaktadır²⁹.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Devlet bütçeleri mümkün olduğunca saydam olmalıdır. Fakat, karmaşık yasama sistemi ve uygulamalardaki karmaşık usuller gibi nedenlerden dolayı, mali saydamlığın mevcut sistemler içerisinde başarılması zordur. Ancak bazı genel prensipler oluşturmak suretiyle saydamlığın artırılması mümkün olabilir³⁰. Bunlar şunlardır;

i. Bütçe birliği ilkesinin titizlikle uygulanması. Bu ilkeye göre, Yürütmenin işlem ve tasarruflarının tek bir bütçede yer alması

²⁹ IMF, "Transparency at the IMF, March 1999, sayfa 1-3.

³⁰ ALESİNA ve PEROTTİ, agm. sayfa.401-407.

gereklidir. Bu sağlanabilirse hükümetlerin uyguladığı politikaları açık bir şekilde görülebilecektir.

ii. Bütçede kapsamının genişletilmesi. Buna göre ülkeler bütçelerini hazırlarken sadece merkezi yönetimin değil, kamusal tasarrufların mevcut bütçede görülmesini sağlanmalıdırlar. Böylelikle gerek kamuoyu ve gerekse konuyla ilgilenen tüm birimler hükümetleri amaçlarını ve uygulamalarının gerçek boyutu görülebilecektir.

iii. Çok yıllık bütçe planları üzerinde gereğinden fazla durulmamalıdır. Bu planlar gelecek bütçe planlarında ne yapılacağı yerine 'gelecek yıl' ne yapılması gerektiği üzerinde tartışmaları güçlendirir. Böylece hükümetler genel amaçlar peşinde koşarken özel bazı amaçları gözden kaçırabilirler.

iv. Bağımsız denetim kurumlarının etkinliği sağlanmalıdır. Böyle bir uygulama, Hükümetlerin bütçe hedeflerini ve tahminlerini denetlerken objektif ve tarafsız kalarak gerçek durumu ortaya çıkarabilir. Bu denetim kurumları, herhangi bir kurumun veya birimin atamasıyla oluşturulmuş ise bu denetimin objektif kalabileceğini söyleyebilmek zordur³¹.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ALLESINA, Alberto ve Roberto PEROTTI, "Fiscal Discipline and The Budget Process" *American Economic Review*, May 96, Vol.86 Issue 2

_____ "Mali Disiplin ve Bütçe Süreci" Çev. Hakkı ODABAŞ, " *Maliye Dergisi*", Sayı.131. s151.

ANJARIA, Shailendra J.:"The IMF: Working For A More Transparent World How New Technology And The IMF Are Bringing

³¹ 4 Ağustos 1999 tarihli Radikal gazetesinin 7. Sayfasında şöyle bir haber yer almaktadır. "Sayıştay'a üye seçimi: TBMM Genel Kurulu'nda Sayıştay'da boş bulunan 12 üyelik için seçim yapıldı. Seçimde, koalisyon partileri DSP-MHP-ANAP'ın çıkardığı anahtar listede yer alanlar seçildi. ..." Bakınız. Şerif SAYIN, "Devletin Şeffaflığı için Saydamlık Koalisyonu" , Görüş Dergisi, Eylül Ekim 1999, sayfa 10-16

A New Openness To New Financial Markets: A Commentary", *The Journal of Information Policy*, January 11,1999

<http://www.tesev.org.tr>

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/summary.htm>

IMF, "Transparency at the IMF, March 1999

IMF, *ANNUAL REPORT* 1998

IMF, Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund, April 16, 1998

KNAPP, Bettina L.: J.M.G. Le Clezio's Desert: The Myth of Transparency, *World Literature Today*, Autumn 97, Vol.71 Issue 4

KOPİTS, George ve Jon CRAİG, *Transparency in Government Operations*, Occasional Paper, IMF, Washington DC,1998

OKUL SÖZLÜĞÜ, Atütürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Dil Kurumu , Ankara, 1994

POTTER, Barry H., "Fiscal Transparency: The IMF Code", *Public Management Forum*, SIGMA Vol. V, No. 1, 1999

SARAÇ, Tahsin :*Büyük Fransızca-Türkçe Sözlük*, Dördüncü Basım, 1992

SAYIN, Şerif: "Devletin Şeffaflığı için Saydamlık Koalisyonu" , *Görüş Dergisi*, Eylül Ekim 1999

STEUERWALD, Karl :*Almanca Türkçe Sözlüğü* Otto Harrassowitz Verlag abc Kitabevi A.Ş,1993

The Oxford Quick Reference Dictionary&Thesaurus, Edited by Sara Hawker- Chris Cowley, Oxford University Press, , New York 1998