

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ HUKUK PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL
KANUNUNUN MALİ SAYDAMLIK VE YOLSUZLUKLA
MÜCADELE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Necmettin Emre GÜNER

Danışman
Doç. Dr. Haluk EGELİ

2010

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Mali Saydamlık ve Yolsuzlukla Mücadele Açısından Değerlendirilmesi**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../2010

Necmettin Emre GÜNER

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Necmettin Emre GÜNER
Anabilim Dalı : Maliye
Programı : Mali Hukuk
Tez Konusu : 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Mali Saydamlık ve Yolsuzlukla Mücadele Açısından Değerlendirilmesi
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA	<input type="radio"/>	OY BİRLİĞİ	<input type="radio"/>
DÜZELTİLMESİNE	<input type="radio"/>	OY ÇOKLUĞU	<input type="radio"/>
REDDİNE	<input type="radio"/>		

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. ***
Öğrenci sınava gelmemiştir. **

- * Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

	Evet
Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir.	<input type="radio"/>
Tez mevcut hali ile basılabilir.	<input type="radio"/>
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir.	<input type="radio"/>
Tezin basımı gerekliliği yoktur.	<input type="radio"/>

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red

ÖZET

YÜKSEK LİSANS TEZİ

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Mali Saydamlık ve Yolsuzlukla Mücadele Açısından Değerlendirilmesi

Necmettin Emre GÜNER

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı
Mali Hukuk Programı

Mali saydamlık terimi; İngilizce “fiscal” ve “transparency” kelimelerinin birlikte kullanılmasıyla oluşturulmuştur. Fiscal, “mali”, transparency ise “bir taraftan diğer tarafı görmek” anlamlarına gelmektedir.

Mali saydamlık devletin yapısının, fonksiyonlarının, maliye politikalarının amaçlarının ve projeksiyonlarının ve kamu sektörünün hesaplarının halka karşı açıklığıdır. Hükümetin aktivitelerinde, bilgiye kapsamlı, anlaşılır, uluslararası standartlara uygun bir şekilde ulaşılmasını içerir.

Yolsuzluk olgusu ise karşımıza belli bir şekilde değil, onlarca, yüzlerce şekliyle çıkabilir. Bu nedenle yolsuzluğun kesin bir tanımını yapmak mümkün değildir. Günümüze kadar yolsuzluk çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Yolsuzluğun en popüler, basit ve yaygın tanımı ise “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” şeklinde yapılmaktadır. Dünya Bankası da bu tanımı kabul etmektedir.

Küreselleşme, mali krizler ve kamuda reform eğilimleri, yolsuzluğun ve mali saydamlığın öneminin kamuoyunun gündemine gelmesine etken olan faktörlerdir. IMF (International Monetary Fund), OECD (Organization of Economic Corporation and Development), INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), TI (Transparency International), GRECO (Groups of States Against Corruption) gibi kuruluşlar uluslararası alanda

şeffaflığı sağlamaya ve yolsuzlukla mücadeleye yönelik uygulamalar başlatan kuruluşların başında gelmektedir.

Türkiye’de ise MASAK (Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı), TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı) ve Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği bu konuda etkin bir şekilde faaliyet gösteren kuruluşlardır. Ülkemizde, bu bağlamda, çeşitli projeler ve kanunlar uygulamaya konulmuştur. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, Türk kamu mali yönetiminde yolsuzlukla mücadele ve mali saydamlık açısından bir mihenk taşı olarak görülmektedir.

Türkiye’de mali literatüre 5018 sayılı Kanun ile giren mali saydamlık kavramı son yıllarda özellikle IMF üyesi ülkelerde oldukça hızlı ilerlemeler kaydetmiştir. Uzun zamandır Türkiye’nin gündemine yerleşen yolsuzluklar ile yolsuzluklar sonucunda ortaya çıkan kaynak israfı ve toplumsal refahın gerilemesi ile kamuda şeffaflığın önemi artmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mali Saydamlık, Yolsuzluk, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Bütçeleme Sistemi

ABSTRACT

Master Thesis

The Assessment of 5018 Numbered Public Financial Management and Control Law in Terms of Fiscal Transparency and Struggle with Corruption

Necmettin Emre GÜNER

**Dokuz Eylül University
Institute of Social Sciences
Department of Finance
Financial Law Program**

Fiscal transparency is openness of the public sector accounts, the state of structure, functions, objectives and projections of fiscal policies and to be accountable to public. It includes reaching the comprehensive and clear information, by accordance with the international standards in the government's activities.

In the case of corruption may not occur certain way, it may confront many different cases. Therefore, a precise definition of corruption is not possible. Corruption is defined in various ways until today. The most popular, simple and common definition of the corruption is "abuse of public power for private benefits to use". The World Bank has also accepted this definition.

Globalization, financial crises and trends of reform in the public sector, which are factors, added to the public agenda the importance of corruption and fiscal transparency. In international areas, the organizations such as, IMF (International Monetary Fund), OECD (Organization of Economic Corporation and Development), INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), TI (Transparency International), GRECO (Groups of States Against Corruption), etc. leading to ensure transparency and struggle with the corruption.

In Turkey, MASAK (The Financial Crimes Investigation Board), TESEV (The Turkish Economic and Social Studies Foundation) and the Association of Social Transparency Movement are effectively operating organizations on this

issue. In this context, several projects and laws have been implemented in our country. 5018 Numbered Public Financial Management and Control Law of the Turkish public financial management and fiscal transparency struggle with corruption is seen as a touchstone.

Fiscal transparency has made very rapid progress which the concept is falling in recent years by 5018 Numbered Law in Turkey with the financial literature particularly in the member countries of IMF. For a long time, added the agenda of Turkey emerged because of corruption and waste of resources to social welfare decline has increased importance of transparency in the public sector.

Key Words: Fiscal Transparency, Corruption, Public Financial Management and Control Law, Budgeting System

**5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN MALİ
SAYDAMLIK VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
YEMİN METNİ	ii
YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar LİSTESİ	xiv
KISALTMALAR	xv
GİRİŞ	xvii

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIK VE YOLSUZLUĞUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

I.	MALİ SAYDAMLIK KAVRAMI	1
	A. Mali Saydamlığın Tanımı	1
	B. Mali Saydamlık Kavramının Ortaya Çıkmasını Sağlayan Nedenler	3
	C. Mali Saydamlığın Faydaları Ve Sakıncaları	7
	1. Mali Saydamlığın Faydaları	7
	2. Mali Saydamlığın Sakıncaları	11
	D. Mali Saydamlıkla İlgili Ve Mali Saydamlığı Tamamlayıcı Kavramlar	12
	1. Hesap Verme Sorumluluğu	12
	2. Kamuda Etik	13
	3. İyi Yönetişim	14
	4. Bilgi Edinme Hakkı	15
	5. Performans Yönetimi, Denetimi ve Değerlendirmesi	17

6. Mali Disiplin	20
7. Yüksek Denetim	22
8. Yolsuzluk	23
II. YOLSUZLUK KAVRAMI	23
A. Yolsuzluğun Tanımı	23
B. Yolsuzluk Türleri	25
1. Siyasal Yolsuzluk	25
2. Yönetmel Yolsuzluk	25
a) Rüşvet	26
b) Haraç	27
c) Karaparanın Aklanması	27
d) İçeriden Öğrenenlerin Ticareti (Insider Trading)	28
e) Rant Kollama	28
f) Zimmet	29
g) Kayırmacılık	29
h) Oy ticareti (logrolling)	29
i) Lobıcılık	30
C. Yolsuzluğu Artıran Faktörler	30
1. Sosyal Faktörler	30
2. Ekonomik Faktörler	31
3. Yönetmel Faktörler	33
D. Yolsuzluğun Etkileri	35
III. YOLSUZLUK VE MALİ SAYDAMLIK İLİŞKİSİ	35

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI ALANDA YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIK UYGULAMALARI

I. ULUSLARARASI ALANDA YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIK İLE İLGİLİ KURULUŞLAR	37
A. GRECO (Group Of States Against Corruption – Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu)	37

1. Yolsuzluğa Karşı Ceza Sözleşmesi ve Ek Protokolü	39
2. Siyasi Partilerin Finansmanının Şeffaflığı	39
B. IMF (International Monetary Fund – Uluslararası Para Fonu)	39
C. IBP (International Budget Project – Uluslararası Bütçe Projesi)	47
D. OECD (Organization of Economic Corporation and Development - Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)	48
E. Birleşmiş Milletler (UN)	50
F. Dünya Bankası (The World Bank)	51
1. İktisat Politikası Reformu	51
2. Kurumsal Reform	52
3. Güvene Dayalı Kontrol	52
4. Çok Taraflı Ortaklıklar	52
G. Avrupa Konseyi (Council Of Europe – CE)	52
H. INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions – Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı)	53
I. TI (Transparency International – Uluslararası Saydamlık Örgütü)	54
J. OLAF (European Anti-Fraud Office – Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi)	57
K. FATF (Financial Action Task Force – Mali Eylem Görev Grubu)	58
L. SPAI (Stability Pact Anti Corruption Initiative For South Eastern Europe – Güney Doğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paketi)	58
M. ACN (Anti-Corruption Network For Transition Economies – Yolsuzlukla Mücadele Ağı)	59
II. YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIK İLE İLGİLİ ÜLKE UYGULAMALARI	59
A. Danimarka	61
B. Fransa	62
C. Almanya	64
D. Yeni Zelanda	65
E. İngiltere	68
F. Amerika Birleşik Devletleri	71

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIK UYGULAMALARI

I.	TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIĞI SAĞLAMAYA YÖNELİK KURULAN KURUMLAR	75
A.	MASAK (Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı)	75
B.	TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı)	80
1.	Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü (EPRI)	81
2.	İstikrar Enstitüsü (ESI)	82
3.	Uluslararası Politikalar Araştırma Enstitüsü (IPRI)	83
C.	Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)	84
D.	TESEV (Türkiye Ekonomik Ve Sosyal Etüdler Vakfı)	85
1.	Demokratikleşme Programı	86
2.	Dış Politika Programı	87
3.	İyi Yönetişim Programı	87
E.	TSHD (Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği)(TSHD)	88
II.	TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIĞI SAĞLAMAYA YÖNELİK TEMEL DÜZENLEMELER	90
A.	5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Öncesinde Yapılan Düzenlemeler	91
1.	SAY2000İ Projesi (Web Tabanlı Saymanlık Otomasyon Projesi)	91
2.	Kamu Mali Yönetim Projesi	92
3.	Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 - 2000)	93
4.	Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(2001 – 2005)	94
5.	Fonların Tasfiyesi	96
6.	4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu	99
7.	4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu	101
8.	3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu	104

9. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkındaki Kanun	106
10. 59. Hükümetin Acil Eylem Planı	106
11. Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı	107
12. Borç Verme Eksi Geri Ödeme Kalemi	108
13. IMF'ye Verilen Niyet Mektupları	108
a. 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu	108
b. 22 Haziran 2000 Tarihli Niyet Mektubu	109
c. 18 Aralık 2000 Tarihli Niyet Mektubu	109
d. 3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu	110
e. 26 Haziran 2001 Tarihli Niyet Mektubu	110
f. 31 Temmuz 2001 Tarihli Niyet Mektubu	110
g. 18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu	110
h. 3 Nisan 2002 Tarihli Niyet Mektubu	111
i. 5 Nisan 2003 Tarihli Niyet Mektubu	111
j. 25 Temmuz 2003 Tarihli Niyet Mektubu	112
k. 31 Ekim 2003 Tarihli Niyet Mektubu	113
l. 2 Nisan 2004 Tarihli Niyet Mektubu	113
14. Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı	113
B. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Sonrasında Yapılan Düzenlemeler	114
1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	114
2. Analitik Bütçe Sınıflandırması	115
a. Kurumsal Sınıflandırma	116
b. Fonksiyonel Sınıflandırma	116
c. Ekonomik Sınıflandırma	116
d. Finansman Tipi Sınıflandırma	116
3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Sonrası IMF'ye Verilen Niyet Mektupları	116
a. 26 Nisan 2005 Tarihli Niyet Mektubu	116
b. 7 Temmuz 2006 Tarihli Niyet Mektubu	117
c. 27 Kasım 2006 Tarihli Niyet Mektubu	117
d. 1 Mayıs 2007 Tarihli Niyet Mektubu	118

e. 28 Nisan 2008 Tarihli Niyet Mektubu	118
4. Dokuzuncu Kalkınma Planı	119
a. Dokuzuncu Kalkınma Planında Yolsuzlukla Mücadele ve Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Hükümler	120
i. Yolsuzlukla Mücadeleyi Sağlamaya Yönelik Hükümler	120
ii. Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Hükümler	121
5. Döner Sermayeli İşletmeler ve Tasfiyeleri	122
III. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN GETİRDİĞİ YENİLİKLER	123
A. 5018 Sayılı Kanunun Bütçeleme Sistemine Getirdiği Yenilikler	124
1. Geniş Kapsamlı Merkezi Yönetim Bütçesi	124
2. Bütçelerin Üç Yıllık Olarak Hazırlanması	125
3. Tahakkuk Esaslı Bütçe	126
4. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme	126
5. Analitik Bütçe Sistemine Geçilmesi	126
B. 5018 Sayılı Kanunun Harcama Sistemine Getirdiği Yenilikler	127
1. Harcama Süreci	129
2. Ödeneklerin Kullanılması	131
C. 5108 Sayılı Kanunun Bütçenin Mali Denetimi Alanında Getirdiği Yenilikler	131
1. Harcama Öncesi Kontrol	131
2. İç Denetim (Harcama Sonrası)	132
3. Dış Denetim	133
IV. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU BAĞLAMINDA YOLSUZLUK VE MALİ SAYDAMLIK UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	136
SONUÇ	143
EK 1: 5018 SAYILI KANUNA EKLİ I, II, III ve IV SAYILI CETVELLER	148
KAYNAKÇA	152

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Yolsuzluk Algılama Endeksleri	56
Tablo 2: Açık Bütçe Endeksi	60
Tablo 3: Mali Saydamlık Genel Endeks Değerlerindeki Gelişme	80
Tablo 4: Kapatılan Bütçe İçi Fonlar	99
Tablo 5: Bütçeler	125
Tablo 6: Ana İlkeler İtibarı ile Mali Saydamlık İzleme Endeks Sonuçları	137

KISALTMALAR

A.B.D.	: Amerika Birleşik Devletleri
ACN	: Anti Corruption Network For Transition Economies
ADBACU	: Asian Development Bank Anti Corruption Unit
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
AGİT	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.t.	: Adı Geçen Tez
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BEDK	: Bilgi Edinme ve Denetleme Kurulu
CE	: Council of European
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EPRI	: Economic Policy Research Institute
ESI	: Economic Stability Institute
FATF	: Financial Action Task Force
GOPAC	: Global Organization of Parliamenters Anti Corruption
GRECO	: Group of States Against Corruption
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	: International Monetary Fund
INTOSAI	: International Organization of Supreme Audit Institutions
IPRI	: International Political Research Institute
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MASAK	: Mali Suçlar Araştırma Kurulu Başkanlığı
OECD	: Organization of Economic Corporation and Development
OLAF	: European Anti Fraud Office
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
PEB	: Performans Esaslı Bütçe
T.B.M.M.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	: Türkiye ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TI	: Transparency International

TMSF	: Tasarruf Mevduatı ve Sigorta Fonu
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
TSHD	: Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SPAI	: Stability Pact Anti Corruption Initiative For South Eastern Europe
VEDOP	: Vergi Daireleri Otomasyon Projesi

GİRİŞ

Mali saydamlık, iktidarın, mali politika amaçları, uygulamaları ve sonuçlarıyla ilgili olarak kamuoyuna açık, doğru, kapsamlı ve zamanında bilgi vermesini öngören bir kavramdır. Günümüzde, mali saydamlık iyi bir ekonomi politikasının olmazsa olmaz koşullarındandır.

Yolsuzluk ise, henüz üzerinde anlaşma sağlanmış bir tanımı olmamakla beraber, kısaca kamu kaynaklarının kötüye kullanımı olarak özetlenebilir. Yolsuzluk ve mali saydamlık iç içe geçmiş ve birbirini tamamlayan kavramlardır. Etkin bir kamu ekonomisi politikası için mali saydamlık ve yolsuzlukla mücadelenin yanı sıra, mali disiplin, hesap verme sorumluluğu, bilgi edinme hakkı, performans denetimi, yüksek denetim ve iyi yönetim de gerekli görülen unsurların başında gelmektedir.

Bugünkü anlamıyla mali saydamlık konusu ilk kez 1996 yılında IMF tarafından gündeme getirilmiştir. Daha sonra, Transparency International (TI), Dünya Bankası, International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), Financial Action Task Force (FATF), Birleşmiş Milletler ve Group of States Against Corruption (GRECO) gibi uluslararası kuruluşlar, mali saydamlık ve yolsuzlukla mücadele alanında çalışmalar yürütmeye başlamışlardır.

Mali saydamlık kavramının günümüzde bu kadar önem kazanmasının nedeni olarak, saydam bir bütçeye sahip olan ve dolayısıyla yolsuzlukların nadir olarak görüldüğü Danimarka ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde ekonomik krizlerin hemen hemen hiç ortaya çıkmaması veya ortaya çıkan global krizlerden asgari düzeyde etkilendiklerinin farkına varılması söylenebilir. Ayrıca saydam bir ekonominin yabancı yatırımcı için bir avantaj olduğu düşünülürse, yabancı sermayeye ihtiyaç duyulan durumlarda, ekonomik sıkıntıların giderilmesinde, yabancı sermayenin ülke ekonomisine birtakım faydalar sağlayabileceği de açıktır.

Ülkemizde ise 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetimimize giren mali saydamlık kavramı daha çok sivil toplum örgütleri tarafından ele alınmaktadır. Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) ve Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) bunun en güzel örneklerindedir. Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı (MASAK) ise, Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermekte ve yolsuzlukla mücadele alanında önemli çalışmalar yürütmektedir.

Mali saydamlığın sağlanması ve yolsuzlukla m¼cadele alanında hukuksal anlamdaki d¼zenlemelere g¼z atacak olursak; 5018 Sayılı Kanun'un yanı sıra, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu ön plana çıkmaktadır.

"5018 Sayılı Kamu Mali Y¼netimi ve Kontrol Kanunu'nun Yolsuzlukla M¼cadele ve Mali Saydamlık Açıısından Değerlendirmesi" adını taşıyan bu çalışma, ¼ç b¼l¼mden oluşmaktadır. Birinci b¼l¼mde, mali saydamlığın ve yolsuzluğun kavramsal çerçevesi ele alınacak, bu kavramları etkileyen fakt¼rlerden bahsedilecek ve bu iki kavramın birbiriyle olan ilişkisi incelenecektir.

İkinci b¼l¼mde, uluslararası alanda faaliyet g¼steren kuruluşların yolsuzlukla m¼cadele ve mali saydamlık uygulamalarından bahsedilecek olup, d¼nyada bu alanda iyi uygulamalar g¼steren ¼lkelerden örnekler verilecektir. ¼lke örnekleri olarak Açıık B¼tçe Endeksi'nde ¼st sıralarda yer alan Danimarka, Fransa, Almanya, Yeni Zelanda ve A.B.D. sečilmiřtir.

¼ç¼nc¼ ve son b¼l¼mde ise, T¼rkiye'de yolsuzlukla m¼cadele ve mali saydamlığı sağlamaya y¼nelik uygulamalar, 5018 Sayılı Kanun öncesi ve sonrası olmak ¼zere iki ayrı d¼nemde ele alınacaktır. Bu alanda faaliyet g¼steren kurumlar ve kuruluşlardan bahsedilecek ve 5018 Sayılı Kanun'un T¼rk Kamu Mali Y¼netimine getirdiği yenilikler incelenecektir. Son olarak da, 5018 Sayılı Kanun'un getirdiği yenilikler, yolsuzlukla m¼cadele ve mali saydamlık kapsamında incelenecek olup, sorunların ç¼z¼m¼ne çeşitli öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIK VE YOLSUZLUĞUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Mali saydamlık, iktidarların amaçları doğrultusunda kamuoyuna bilgi vermeyi gerektiren mali bir araçtır. Bu nedenle mali saydamlık, yolsuzlukları önlemeyi ve iyi yönetim yoluyla bireylerin haklarını korumayı amaçlamaktadır.

I. MALİ SAYDAMLIK KAVRAMI

Mali saydamlık terimi; İngilizce “fiscal” ve “transparency” kelimelerinin birlikte kullanılmasıyla oluşturulmuştur¹. Fiscal, “mali”; transparency ise, “bir taraftan diğer tarafı görmek” anlamlarına gelmektedir.

A. Mali Saydamlığın Tanımı

Mali saydamlık kavramı, günümüzde ulusal ve uluslararası mali alanlarda önem kazanmış, ancak kapsamı çok geniş olduğundan birçok tanımı yapılmıştır. Bu tanımlardan bir kısmı şunlardır:

Mali saydamlık; bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların planlanması ve sonuçlarına ilişkin olarak hükümetlerin sorumlu tutulmasına yardım eden mali bir araçtır².

Mali saydamlık; devletin yapısının, fonksiyonlarının, maliye politikalarının amaçlarının ve projeksiyonlarının ve kamu sektörünün hesaplarının halka karşı açıklığıdır. Hükümetin aktivitelerinde, bilgiye kapsamlı, anlaşılır, uluslararası standartlara uygun bir şekilde ulaşılmasını içerir³.

Politik çevrelerce saydamlık; sermayeyi çekmenin, sermaye piyasalarının hareketliliğini ve finansal krizlerin şiddetini azaltmanın bir yolu olarak görülmektedir⁴.

¹ Harun CANSIZ; “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Manisa, 2002, s.3.

² Harun CANSIZ; “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, Temmuz 2000, s.267.

³ James E.ALT ve David D. LANSEN; “Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries”, <http://www.econ.ku.dk/epru/files/wp/wp-03-02.pdf>, (Erişim:23.02.2009), s.5.

⁴ R. Gaston GELOS and Shang-Jin WEI; “Transparency and International Portfolio Holdings”, <http://www.nber.org/~wei/data/gelos&wei2002/JF-Gelos-Wei-2005.pdf> (Erişim:10.03.2009), s.1.

Benzer şekilde mali saydamlık; mali dengesizliğin, artan kamu borçlarının ve yolsuzlukların potansiyel bir çözüm yolu olarak görülmektedir⁵.

Mali saydamlık; yalnızca kamu otoritesinin hakimiyetinde olan resmi belge ve bilgilere, vatandaşların da kolayca ulaşabilme hakkına sahip olmasıdır⁶.

Mali saydamlık; devletin amaçlarının, bu amaçlara ulaşmak için uygulamaya koyduğu politikaların, bu politikaların meydana getirdiği sonuçları izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde kamuoyuna sunulmasıdır. Burada iki husus önem taşımaktadır. Bunlardan birincisi, mali sistemin şeffaf olabilmesi için aktörlerin sadece ne yaptıklarının bilinmesi değil, yapmaya niyet ettikleri şeylerin de kamuoyunca bilinmesinin gerekliliğidir. Niyetlerin açık bir şekilde belirlenmesi ve kamuoyuna sunulması hem onların kamu yararına uygunluğunu tartışma imkanı sağlar, hem de vatandaşların takip edilecek davranışları bilmelerini ve bu davranışların sonuçlarını değerlendirmelerini kolaylaştırır. İkinci olarak, bilginin bir yerlerde var olması mali sistemin saydam olduğu anlamına gelmez. Bilginin halk tarafından etkin bir biçimde kullanılabilmesine imkan sağlayacak şekilde düzenli, güvenilir, doğru, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir⁷.

IMF'ye (Uluslararası Para Fonu) bağlı olarak çalışan Şeffaflık ve Sorumluluk Çalışma Grubu'nun (Working Group on Transparency and Accountability) Çalışma Raporu'nda şeffaflık; "mevcut durum ve olaylara ilişkin bilginin ulaşılabilir, somut ve anlaşılabilir olması süreci" olarak tanımlanmıştır. Rapora göre şeffaflık, piyasa katılımcılarını piyasadaki beklentiler hakkında bilgilendirmekte, belirsizlik zamanlarında piyasalarda istikrarın sağlanmasına yardımcı olmakta ve uygulanacak politikaların etkinliğinin artırılmasına katkıda bulunmaktadır⁸.

Mali saydamlık; seçmenlerin kamu sektörü dışında cereyan eden işlemler de dahil olmak üzere, hükümet faaliyetlerine ilişkin karşılaştırılabilir, anlaşılabilir, kapsamlı ve güvenilir bilgiye zamanında kolayca ulaşmaları demektir. Kısaca mali

⁵ James E. ALT, David D. LASSEN ve David SKILLING; "Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States", <http://www.econ.ku.dk/epru>, (Erişim: 10.03.2009), s.3.

⁶ ISO; **Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet Kayıtlı Ekonomi**, Yayın No: 2001/4, İstanbul, Mart 2001, s.10.

⁷ İzak ATİYAS, Şerif SAYIN; **Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s.28.

⁸ Selen DERİN; "Kurumsal Yönetim İlkelerin Bileşeni Olarak Kamuyu Aydınlatma ve Şeffaflık: Türk Sermaye Piyasaları", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara, 2006, s.63.

saydamlık; denetlenecek verilerin gerçek ve doğru biçimde kamuoyunun bilgisine sunulmasıdır⁹.

Yapılan tanımlamalarda ortak olan nokta, şeffaflığın her zaman hesap verebilirlik kavramıyla çok yakından ilgili olduğuna yönelik vurgudur. Çünkü şeffaflığın talep edilmesindeki temel amaç; kişileri, hükümetleri ya da piyasaları, faaliyetleri ve politikaları dolayısıyla sorumlu tutabilme yaklaşımıdır¹⁰.

Mali saydamlık, sadece kamu harcamalarının izlenmesine ve kontrolüne imkan sağlayan bir araç değil; daha geniş bir anlamda, kamu ekonomisine ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerin ve hesapların halka sunulmasını hedefleyen bir politikadır. Bunun yanı sıra, iktisat politikalarına ilişkin planların, niyet ve projeksiyonların kamuoyunun bilgisine sunulması da mali saydamlık kavramı içerisinde değerlendirilmektedir. Bu açıklamalar çerçevesinde mali saydamlığın ne derece önemli olduğu anlaşılabilir.

B. Mali Saydamlık Kavramının Ortaya Çıkmasını Sağlayan Nedenler

Mali saydamlık, her şeyden önce kamusal kaynakların doğru ve yerinde harcanması ve yapılan harcamaların halk tarafından izlenmesi açısından önemlidir. Mali saydamlık, milletin, devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını izlemesini sağlar. Milletin devleti daha iyi izleyebilmesi, politikacıların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmasını teşvik eder. Bu yüzden saydamlık, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir¹¹.

Kamu yönetimi reformu ya da kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları, belirgin bir şekilde 1980 sonrasında başlamış ve 1990'larda ivme kazanmıştır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, ülkelerin gündemine son derece hızlı bir şekilde girmiş ve bu nedenle son yıllarda toplam kalite yönetiminden sonra en çok sözü edilen kavram haline almıştır¹². Kavram olarak kamu yönetiminin yeniden yapılanması; kamu kurumlarının, iç ve dış çevresel koşullara uyabilmeleri ve vatandaşlara daha iyi, daha kaliteli, daha çabuk, daha ucuz, daha açık, daha anlaşılır ve daha şeffaf bir kamu hizmeti sunabilmeleri için, bünyelerindeki iş yapma

⁹ CANSIZ; a.g.t., s.5.

¹⁰ Kadir KARTALCI; "Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul, 2007, s.23.

¹¹ Coşkun Can AKTAN, İstiklal Y.VURAL, Y.Tuğrul KARAASLAN; "Mali ve Parasal Saydamlığın Önemi", http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/saydamlik/onemi.htm, (Erişim: 04.03.2009).

¹² Mehmet Hüseyin BİLGİN; "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları", http://www.rekabet.gov.tr/word/perskonfeserans/20/8_HBilgin.doc, (Erişim:15.02.2009), s.31.

usul ve esaslarıyla süreçlerin köklü bir şekilde gözden geçirilmesi ve yeniden yapılandırılmasını ifade etmektedir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın gündeme gelmesinde, kuşkusuz pek çok faktör etkili olmuştur. Bu faktörlere; insanların değişen gereksinimleri ve artan beklentileri, kamu bürokrasisinin politikleşmesi, performans açığından dolayı kamu yönetiminin değer ve saygınlık yitirmesi, bürokrasideki yolsuzluk ve israf eğilimi ve geleneksel bürokratik yapının değişen çevresel koşullar karşısındaki yetersizliği gibi sorunlar örnek olarak gösterilebilir¹³. Bu nedenle mali saydamlığı yeni global mali sistemin altın kuralı yapma konusunda ciddi bir ortak görüş oluşmuştur. Sürekli gelişen piyasalarda ve pazar ekonomisinde ortaya çıkan krizlerin başlıca sebebinin ekonomilerde saydamlığın sağlanamaması olduğunun anlaşılmasından bu yana, IMF önderliğinde saydamlaşma alanında önemli adımlar atılmıştır. Özellikle merkez bankalarının gizliliği ilkesinden vazgeçilmeye başlanmış olması bu adımların başında gelmektedir. Dünyada böyle bir değişimin yaşanmasında şu gelişmelerin etkili olduğu söylenebilir:

- Global Krizler: Ekonomik ve mali oluşumlar ile bunlara ait politikalar nezdinde doğru ve zamanında bilgi eksikliğinin, ekonomik ve mali zayıflığın olduğu dönemlerde krizlere yol açtığı gözlemlenmiştir¹⁴. Bu tespitten hareketle, piyasalarda yeterli açıklığın ve saydamlığın bulunmaması, Uzak Doğu ve Asya krizlerinin nedenlerinin en önemlilerinden olarak gösterilmiştir. Asya krizini öngöremeyen ve bu bölgedeki ülkelere geleneksel kriz yönetimi reçetelerini sunan IMF yetkililerine karşı liberal düşüncüyü savunanlar tarafından ciddi eleştiriler yapılmış, krizin derinleşmesinde IMF'nin basiretsizliğinin önemli bir rolü olduğu vurgulanmıştır. Bu gibi eleştirilerin ışığında IMF mali ve parasal yapının oluşturulması adına saydam mali sistemler ve makro ekonomik yapı üzerinde durulmaya başlanmıştır. Buna göre devlet uygulamalarının saydamlaşması, ekonomik alanda sağlam ve gerçekçi bir değerlendirme yapma olanağı sunacak ve olası bir kriz döneminde spekülasyon hareketleri büyük ölçüde önleyecektir. Sadece Asya ekonomilerinin değil, diğer ülke ekonomilerinin resmi bütçe hesaplarının da ekonomilerin gerçek durumlarından daha sağlam bir görünüm sergiledikleri gözlemlenmiştir. Buradan hareketle başta uluslararası örgütler olmak üzere, dünyada doğru bilginin üretilmesi ve

¹³ BİLGİN; a.g.m. s.23.

¹⁴ Kenneth SULLIVAN; "Transparency in Central Bank Financial Statement Disclosures", **IMF Working Paper**, WP/05/80, s.5.

yayınlanmasını sağlamak üzere mali saydamlık konusunda çalışmalar yoğunlaşmıştır¹⁵.

- Uluslararası Sermayenin Güven Arayışı: Küreselleşme ile birlikte şüphesiz ki, devletin işlevi, fonksiyonu ve niteliği ve kendi iç işleyişinde birtakım düzenlemelere gitmesi zorunlu olacaktır. Mali saydamlık da bu yeni düzenlemelerin en başında yerinde almaktadır. Mali saydamlık, aynı zamanda, yatırımcıların kendi sınırlarının dışında yatırım fırsatlarını bulmak, riskleri mümkün olduğunca azaltmak gibi beklentilerin bir sonucu olarak görülebilir. Özellikle A.B.D. gibi sermaye açısından zengin ülkelerin her geçen gün sayıları artan sermayedarları, dış ülkelerde kendi güvenleri için mali saydamlık şartını öne sürmüşlerdir¹⁶.

- Doğu Bloğu Ülkelerindeki Gelişmeler: Soğuk savaş sonrasında eski Doğu Bloğu'nu oluşturan ülkelerde geçiş dönemlerinde ortaya çıkan çeşitli ekonomik problemler ve zorluklar, saydamlık doğrultusunda gerekliliği ve istekleri artırmıştır. Başta Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri olmak üzere, bu ülkeler bir yandan demokratikleşmeye çalışırken, aynı zamanda geniş çaplı yoksulluğu doğuran bir ekonomik çöküşü de yaşamışlardır. Bu durum vatandaşların bütçeleme sürecine katılmasının ve saydamlığın tesis edilmesi yönünde baskıların oluşmasına neden olmuştur. Çünkü saydam kurumlar ve karar alma mekanizmalarının, mali sıkıntıların çözümünde halkın desteğini daha çok sağlayacağı düşüncesi gelişmiştir.

- Modern Bir Mali Sistem Arayışı: Mali saydamlığın sağlayacağı zamanlı, sürekli ve detaylı bilgi, daha optimal yatırım kararlarına ve daha nitelikli politikalara yol açarak piyasaları stabilize edebilme etkisine sahiptir. Bilhassa IMF, ülkelerin düzenli ve sürekli mali ve ekonomik bilgileri yayınlaması için çeşitli düzenlemeler yapmaktadır. Bu düzenlemeler devlet, özel sektör, finansal pazarlar ve uluslararası kuruluşları bağlayıcı niteliktedir. Saydamlığın yeni kamu yönetimi anlayışı ve mali reformlarda taşıdığı önem nedeniyle Uluslararası Para Fonu (IMF)'nin Governörler Kurulu Geçici Komitesi, üye ülkeler için 16 Nisan 1998 tarihinde yapılan toplantısında şeffaflık ilkesi bakımından ideal kuralları düzenleyen Mali Saydamlık

¹⁵ DPT; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No:2517-ÖİK:535, Ankara, 2000, s.83.

¹⁶ Joseph E. STIGLITZ; "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life", <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/oxford-amnesty.pdf>, (Erişim:24.03.2009).

Uygulamaları Tüzüğü'nü (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) kabul etmiştir¹⁷.

- Kamuoyunun Yolsuzluk Konusunda Bilinçlenmesi: Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, gelişmenin önündeki en büyük engelin kamusal alanda görülen yozlaşmanın ve yolsuzlukların olduğu söylenebilir. Soğuk Savaş döneminde, iki güçlü kutup, kendi bloklarındaki yolsuzlukları dahi görmezden gelme şeklinde bir tutum sergilemekteydi. Ancak savaşın sona ermesiyle beraber, barış ortamında bu yozlaşmanın üstüne gidilmiş ve önüne geçilmeye çalışılmıştır. Buna paralel olarak, diğer ülkelerde de bu süreç hız kazanmış, 1990 yılından itibaren yolsuzlukla mücadele oldukça önemli hale gelmiştir. Çünkü bu ülkelerde yolsuzluktan dolayı meydana gelen maliyetlerin giderek artması, ulusal kamuoyunun da dikkatini çekmeye başlamıştır. Söz konusu bu maliyetleri ise şöyle sıralayabiliriz¹⁸;

- Sözleşme maliyetlerinde artış olması,
- Ekonomik olmayan projelerin seçilmesi,
- Büyük sosyal ve çevresel zararların ortaya çıkması,
- Devlet, demokrasi ve hukuk kavramlarının zarar görmesi,
- Sosyal ahlakın zedelenmesi,
- Organize cinayetlere ortam hazırlanması.

Bu süreçte, özellikle birçok OECD ülkesinde kamu yönetiminde reform çalışmalarının yapıldığına tanık olunmuştur. Yeniden yapılanma sürecinde, ülkelerin; siyasi, kültürel ve idari farklılıklara bağlı olarak farklı yönetim biçimlerine geçişi hedeflemelerine rağmen, yeniden yapılanmadaki temel standartlar ve genel eğilimler ortak olmuştur. Vatandaş odaklı bir bürokratik anlayış, katılımcılık, saydamlık, hesap verme sorumluluğu, etkili ve verimli olmak, stratejik boyutun güçlenmesi, uygulamada yerinden yönetimin ve esnekliğin ön plana çıkması, piyasa temelli çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanması, sonuçlara ve performansa dayalı yönetim yapıları gibi unsurlar, dünya genelinde uygulanan kamu yönetimi reformlarının ortak yönlerine örnek olarak gösterilebilir¹⁹.

¹⁷ DPT; **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s.83.

¹⁸ Erciş KURTULUŞ; "Devlette Saydamlık: Yolsuzluk", **Maliye Yazıları**, Sayı:58, Ocak-Mart 1998, s.6.

¹⁹ BİLGİN; a.g.m., s.31.

C. Mali Saydamlığın Faydaları Ve Sakıncaları

Kamu yönetiminin esaslarını ve uygulamalarını incelediğimiz zaman, mali saydamlığın faydalarının olduğu gibi sakıncalı durumlara da yol açtığı gözlemlenebilmektedir.

1. Mali Saydamlığın Faydaları

Saydamlığın en önemli sonuçlarından biri kamu yönetimine duyulan güvenin artmasıdır. Saydamlık, toplumun devlet üzerindeki denetimini arttırdığından, saydam bir sistemde devletin kendi kendini kısıtlayan kurallar koyması, bu kurallara uyacağı konusunda toplumu ikna etmesi ve bu konuda inandırıcı olması daha kolaydır.²⁰ Kamu maliyesinde güven oluşturmak, bütçenin hazırlanması ve uygulanması süreci ile çok yakından ilişkilidir. Bütçe hazırlanırken ideal bütçeleme ilkelerinin göz önünde bulundurulması önem taşır. Mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakı, vatandaşların kamu mali yönetimi sistemine güvenini tesis etmek açısından çok önemlidir²¹. Mali saydamlık ile idareye olan güvenin artırılmasıyla, iyi bilgilendirilmiş kamu tarafından temel makroekonomik politikalara olan destek artar ve düşük maliyetle borçlanma imkanı sağlanmış olur. Mali saydamlık sağduyulu bir ekonomi politikasının uygulanabilmesi açısından son derece yararlıdır. Bir ülkede mali saydamlığın bulunması; yönetimin iyileştirilmesi, etkinliğin, denetimin, hukuka bağlılığın sağlanması idari prosedür ve formalitelerin basitleştirilmesi sonucunu doğurur. Bu ise, her şeyden önce yönetim ve yönetilenler arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi demektir²².

Ayrıca, mali saydamlık, verilerin ulaşılabilirliğini, kapsamlılığını, zamanlılığını, anlaşılır olmasını ve devlet faaliyetlerinin uluslararası düzeyde karşılaştırılabilir olmasını sağlar. Böylece devletin mali durumu seçmenlerce ve mali piyasalarca doğru bir şekilde değerlendirilebilir. Ayrıca; devlet faaliyetlerinin bugün ve geleceğe ilişkin ekonomik ve sosyal etkileri de dahil, fayda ve maliyetleri doğru olarak hesaplanır.

Demokratik bir yönetim için ilk şartın mali saydamlık olduğu söylenebilir. Zira yönetenlerin niyetlerini, projeksiyonlarını, ekonomik ve mali programlarını en şeffaf şekilde kamuoyuna ve seçmenlere açıklamaları demokrasinin sağlanması adına

²⁰ ATİYAS, SAYIN; a.g.e., s.52.

²¹ Coşkun Can AKTAN, Hilmi ÇOBAN; "Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa", **Çimento İşveren Dergisi**, Kasım 2007, s.10.

²² CANSIZ; a.g.t., s.11.

zorunludur. Bu zorunluluk seçme hakkının kullanılmasında karar alma mekanizmalarını etkileyen en önemli unsurların başında gelmektedir.

Mali saydamlığın diğer bir önemli faydası ise, hesap verme sorumluluğu ile alakalıdır. Saydamlık, hesap verme sorumluluğu mekanizmasını sağlayan en önemli araçtır. Saydam bir kamu maliyesinde, erklerin kamu kaynaklarını nasıl, ne yönde ve hangi amaçla kullandıklarını ve devlete karşı olan sorumluluğuna ilişkin bilgileri halka sunar ve bu bilgilere ulaşmasını kolaylaştırır. Aynı şekilde, saydam bir mali yönetim, bürokratik işlemlerde etkinlik ve bürokratların ellerindeki yetkiyi kamu yararına aykırı veya kendi çıkarlarına yönelik kullanmalarını engeller. Mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun bulunmadığı durumlarda, kamu kaynaklarının iktidarın çıkarları doğrultusunda kullanılması kaçınılmazdır ve bu durum genel olarak yolsuzluk kavramıyla açıklanmaktadır. Anlaşıldığı üzere, az gelişmiş ülkelerde daha çok görülebilen yolsuzlukları artıran faktörlerden bir tanesi de mali saydamlık noksanlığıdır. Saydamlığın olduğu bir sistemde rüşvet ve yolsuzluk imkansız değildir, ancak oldukça zordur.

Kamu hesaplarında saydamlık, uluslararası piyasalar için önem taşıdığı kadar, yurt içi piyasalar için de önem taşımaktadır. Mali piyasaların daha iyi işlemesi için hem özel hem de kamu sektöründe daha çok şeffaflık ve zamanlı raporlamanın olması kritik bir öneme sahiptir. Piyasalarda yeterli, güvenilir ve sürekli bilgi akışı olmazsa, etkin çalışmama ve istikrarsızlık baş gösterir. Özellikle, saydam bir kamu muhasebe sistemi piyasalara, hükümetin gerçekte ne yaptığını değerlendirme ve yapılanla bütçeleşen mali işlemleri karşılaştırma imkanını verir. Eksik enformasyon dolayısıyla bir ülkede ortaya çıkacak bir krizin, diğer ülkelere bulaşması ve yayılması yüksek ihtimal dahilindedir²³. Ayrıca, kamu hesapları ve kamu kesimi davranışları kolaylıkla takip edilebileceğinden, ekonominin yönü konusundaki belirsizlik de önlenmiş olur. Aynı zamanda, meydana gelen krizleri çözmede, önlemede sorumluluk ve şeffaflığın faydalı olabileceği yönünde geniş bir uzlaşma olmuştur. Çünkü Asya krizinden en çok etkilenen ekonomilerin en kötü şeffaflık notlarına sahip olduğu görülmüştür. Kamu hesaplarında şeffaflığın sağlanması, özellikle, döviz krizlerini engellemede bir araç olarak kullanılabilir. Bu bakımdan, finansal katılımcıların davranış biçimlerindeki değişikliği engellemek için kamu hesaplarıyla ilgili doğru ve yeterli bilgiyi açıklamak önem taşır. Çünkü kamu borç stokunun gerçek durumuna ilişkin bilgi sahibi olunması, gerek kamu gerekse özel kesim

²³ AKTAN, VURAL, KARAASLAN; a.g.m., (Erişim: 04.03.2009).

davranışlarının yönü hakkında bilgi sağlayabilir. Böylece koordinasyon ve enformasyon eksikliğinden kaynaklanan finansal krizin ortaya çıkması engellenmiş olur. Öncelikle, borçlanmanın sürdürülebilmesi için borç limitlerinin aşılmadığı açıkça ortaya konulmalıdır²⁴.

Kamusal mali işlemlerde saydamlık, mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların uygulanması konusunda hükümetlerin sorumlu tutulmasına ve böylece makroekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılmasına ve geçerlilik kazanmasına imkan verecektir. Geniş kamu sektörüne sahip olan ülkelerin bütçeleri çok karmaşıktır. Bu ülkelerde politikacılar genelde bütçede çok fazla şeffaflık istemezler. Şeffaflığın olmaması, mümkün olduğu kadar, bugünkü ve gelecekteki vergi yükleri gizlenerek, kamu harcamalarının faydaları abartılarak, bugünkü ve gelecekteki borç ödemeleri düşük hesaplanarak, kamu maliyesi üzerindeki düzensizliğin ve belirsizliğin oluşmasına yol açar. Ancak saydamlığı tesis edebilmiş olan ülkeler daha fazla mali disiplin sağlamışlar ve istikrar konusunda iyi bir performans sergilemişlerdir²⁵.

Saydam olan bir sistemde mali tasarrufa gitmek çok daha kolaydır. Ancak mali disiplinin yeniden bozulmama garantisi yoktur. Bu nedenle saydamlığa yönelik kalıcı reformlar yapılması mali disiplinin de kalıcı bir biçimde tesis edilmesini sağlayacaktır.

Saydamlık sayesinde hükümetin niyetlerini değerlendirmek mümkün olabileceğinden, hükümet üzerinde yapıcı bir disiplin oluşur. Böylece söz konusu olabilecek hatalı ve yanlış politikalar onlar için risk oluşturabilecektir. Bu durum da iktidarları, mali ve ekonomik politikaların uygulanmasında daha sorumlu bir konuma getirecektir.

Mali saydamlığın açıklığı gerektirmesi, kamu harcamalarında etkinliği artırır²⁶. Kasasında ne kadar para olduğunu ve her bir harcama kalemine ne kadar kaynak aktardığını yakından takip edebilen bir kamu mali idaresi, kendi

²⁴ Güven SAK, Sinan SÖNMEZ; "Kamu Hesaplarında Şeffaflık ve Borç Yönetimi", **XV. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri, Akdeniz Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Antalya, 15-17 Mayıs 2000, s.88.

²⁵ Filiz ŞALCI; "Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın Sisteme Olumlu Ve Olumsuz Etkilerinin Değerlendirilmesi", <http://www.sosbil.gazi.edu.tr/edergi/makale.php?Makale=14>, (Erişim: 04.03.2009).

²⁶ ATİYAS, SAYIN; a.g.e., s.29.

performansını değerlendirebilecek, etkinliğini artırabilecek ve harcamalarını azaltabilecektir²⁷.

Saydam olmayan mali politikalar, dengesizlikler ve eşitsizlikleri artırarak uzun dönemde istikrarsızlığa yol açarlar. Mesela, saydam olmayan vergi imtiyazları, yarı mali sübvansiyonlar ve bütçe dışı harcamaların tümü mali dengesizliklere neden olurlar. Ödeme gecikmeleri ve karşılıksız yükümlülüklerin birikmesinin istikrarı bozucu sonuçları geç de olsa görülür. Bir başka deyişle, şeffaf olmayan politikalar geç fark edilen dengesizliklere yol açarlar²⁸.

Mali saydamlık, hükümetin bütçe politikalarının, daha etkin bir şekilde analiz edilmesi imkanını verir. Dolayısıyla, bütçe programının uygulanmasında kaynakların daha etkin kullanımı söz konusu olacak ve kaynak israfının önüne geçilecektir. Analizler sayesinde bütçenin zayıf yönleri ortaya çıkartılarak, gereken tedbirlerin alınması sağlanacaktır.

Mali saydamlık sayesinde kamuoyunun doğru şekilde bilgilendirilmesi sağlanır. Böylece çıkar grupları, kendilerine avantaj sağlamak adına enformasyon kirliliği, yanlış ya da eksik bilgi verme yoluna gidemeyeceklerdir.

Saydamlığın sağlandığı bir ekonomide, sadece kamuoyunun değil, aynı zamanda dış piyasaların da güveninin kazanabileceği göz önünde bulundurulursa, yabancı yatırımcıyı ve sermayeyi ekonomiye kazandırmak daha başarılı bir şekilde ve en ucuz maliyetle gerçekleştirilebilecektir.

Mali saydamlığın, hem devlet hem de kamuoyu açısından getireceği avantajları kısaca şu şekilde değerlendirebiliriz²⁹:

- 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.

²⁷ SAK, SÖNMEZ; a.g.e., s.77.

²⁸ CANSIZ; a.g.t., s.14.

²⁹ ATİYAS, SAYIN; a.g.e., s.29.

- 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.
- Mali saydamlık devlete olan güveni artırır, 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 kriteri ön plana çıkar.

2. Mali Saydamlığın Sakıncaları

Ulusal ve uluslararası seviyede meydana gelen yapısal değişiklikler mali saydamlığın gerekliliğini ve faydalarını net bir şekilde ortaya çıkarmıştır. Ancak mali saydamlığı kısıtlamak için de sebepler bulunabilir. Örneğin, bazı alanlarda bilgi toplamanın maliyeti saydamlıktan beklenen faydayı aşabilir veya iç politikanın kalitesini düşürür³⁰.

Aşırı saydamlık, hükümeti katı kurallara harfi harfine uymaya itebilir ve bu nedenle hükümetin somut icraatlarını olumsuz etkileyebilir.

Mali saydamlığın maliyetler üzerinde bir etkisi vardır. Mali saydamlık, bilginin ulaşılabilirliğinin sağlanması açısından teknik donanımların geliştirilmesini gerektirir. Bütün bilgilerin merkezileştirilmesi ve ulaşılabilirliğinin sağlanması, kurumsal yapının da buna elverişli hale getirilmesi, anlamlı verilerin üretilebilmesi için uygun tekniğin kullanılması, muhasebe ve raporlama sisteminin, mali faaliyetleri değerlendirmeye olanaklı olması bir ön maliyet gerektirmektedir.

Ayrıca, kamusal düzenlemelerin ve hesaplamaların her zaman kamu yararına olabilmesi için, bilgilerin zamanında açıklanması hususunda verilecek devlet kararı son derece önemlidir. Zamansız açıklanan politik hedefler ve buna

³⁰ IMF; **Report of The Working Group on Transparency and Accountability**, <http://www.imf.org/external/np/g22/summry.pdf>, (Erişim:30.03.2009), s.10.

ulaşmadaki tedbirler, kamuoyuna sunulmasından itibaren bu politikalara yönelik karşıt alternatifler getirildiği görülür. Örneğin, henüz tasarı halindeyken açıklanan bir vergisel sübvansiyon ya da teşvik politikası bazı çıkar gruplarınca haksız kazanç elde edilmesine neden olarak, bu politikaların devlete olan maliyetlerini artıracılabilecektir. Bu nedenle birtakım gruplar belirlenen hedeflere ulaşmada engel teşkil edebilecektir. Bunun gibi durumların önüne geçilmesi için mali saydamlıktan biraz ödün verilerek, politik hedeflerin tam olgunlaşmadan açıklığa kavuşturulmamasında yarar olacaktır.

Saydamlık, genel refaha aykırı olabilen politikalarda belirli bir grubun davranışları sonucunda ise risk taşır. Bu nedenle, kamu maliyesinde saydamlık için en önemli şart olan verilerin açıklanmasının etkinlik tarihinden önce yapılmamasına son derece dikkat edilmelidir³¹.

Aşırı saydamlık, imaj mühendisliğine daha da önem kazandırarak somut kaliteyi azaltabilir. Çünkü ağdaş demokrasilerin medyanın büyük etkisinden ve politik rekabetin giderek görünüm odaklı olmasından dolayı imaj oluşturmaya çok şiddetli eğilimleri vardır. Bu eğilim hükümetin daha farklı sorunlarla uğraşmasına ve yeni fikirler üretmesine engel olabilir. Bu durum, ayrıca, politikacıları eleştirme kabiliyetine haiz ve yanlışları bulabilen görevlilerin çalışmalarını baskı altına almalarına yol aabilir³².

D. Mali Saydamlıkla İlgili Ve Mali Saydamlığı Tamamlayıcı Kavramlar

Kamu maliyesinde mali saydamlığı etkileyen faktörler yanında mali saydamlıkla birebir ilişki içinde olan veya onu tamamlayan kavramlar da mevcuttur. Bunlar, hesap verme sorumluluğu, kamuda etik, yönetişim, bilgi edinme hakkı, performans yönetimi, denetimi ve değerlendirmesi, mali disiplin, yüksek denetim ve yolsuzluk olarak sıralanabilir.

1. Hesap Verme Sorumluluğu

Hemen ifade edilmelidir ki, hesap verme sorumluluğunun klasik hukuki sorumluluk veya mali sorumlulukla herhangi bir ilgisi bulunmamaktadır. Türkçede tam karşılığı olmadığı için “hesap verilebilirlik” veya “hesap verme yükümlülüğü” olarak da adlandırılan hesap verme sorumluluğu; bir cevap verme, açıklamada

³¹ ATIYAS, SAYIN; a.g.e., s.31.

³² CANSIZ; a.g.t., s.16.

bulunma yükümlülüğüdür. Bu yükümlülük ilişkisinde eşit olmayan iki taraf mevcuttur. Taraflardan biri diğerine görev tevdi etmekte, diğeri de bu görevin yapılıp yapılmadığı, yapılamadıysa niçin yapılamadığı, verilen paranın nasıl harcandığı, tamamının harcanıp harcanmadığı, görevin gerektirdiği amaçlara ne ölçüde ulaşıldığı, hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için mümkün olan her şeyin yapılıp yapılmadığı ve geçmiş deneyimlerin ışığında nelerin iyi gittiği nelerin iyi gitmediği hususlarında cevap vermekte, durumunu açıklamakta, rapor etmektedir. Yeni kamu yönetim anlayışının çok yeni kavramlarından biri olan hesap verme sorumluluğu bir raporlama faaliyeti olup, bir görev icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirdiği hususunda açıklamada bulunma sorumluluğudur³³.

Hesap verebilirlik, üzerinde uzlaşmaya varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişkidir³⁴. Bu bakımdan hesap verebilirlik, kendi başına bir amaç değil, herhangi bir şeyi başarmak, sorumlulukların yerine getirilmesini sağlamak için kullanılan bir araç olmaktadır³⁵.

2. Kamuda Etik

Etik kuralların aksaksız uygulanabilmesi olmazsa olmaz üç temel unsura bağlıdır. Bunlar; insan kalitesi, sistem kalitesi ve yönetim kalitesi olarak sıralanabilir.

Evrensel etik değerlerin geçerli olması, tüm dünya ülkelerinde bu üç temel unsurun kalitesinin sağlanması ile gerçekleşir. İnsan kalitesi, sistem ve yönetim kalitesinin olmadığı yerde hiçbir şey ifade etmez. İnsan ne kadar iyi eğitilmiş olursa olsun, eğer sistem ve yönetim gerekli kuralları ve denetim mekanizmalarını oluşturamıyorsa ve gerekli yaptırımları uygulamıyorsa, o toplumda yozlaşma kaçınılmazdır. Bu nedenle, siyasal iktidarlar ve kamu görevlileri güçlerini kamu yararı dışında ve kendi yakınlarına çıkar sağlamak amacıyla rahatça ve herhangi bir kanuni takibata uğramadan kullanabildikleri zaman, yolsuzluk kolaylıkla yayılmaktadır. Hükümetlerin ve yönetimlerin icraatının sorgulanamaması etik

³³ Hasan BAŞ; "Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu", <http://murattuncel.net/hasanbas.pdf>, (Erişim: 04.03.2009).

³⁴ Coşkun Can AKTAN, Serpil AĞCAKAYA, Dilek DİLEYİCİ; **Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s.169.

³⁵ S. VELAYUTHAM and M. H. B. PERERA, "The Influence of Emotions and Culture on Accountability and Governance", **Corporate Governance**, Vol.4, No.1, 2004, s.54.

kuralların benimsenmesine ve uygulanmasına engel olduğu gibi, kamu yararı bahanesiyle, kanunlara dayanarak, ama etik açıdan uygun olmayan birçok icraata da imkan sağlamaktadır. Yolsuzluk ve kamu görevlilerinin ahlak dışı davranışları demokratik yönetimin önünde önemli bir tehlike oluşturmakta, halkın demokrasiye olan inancını sarsarak hukuk devleti kavramını tehdit etmekte ve zamanla politik istikrarsızlığa ve toplumda etik değerlerin yok olmasına neden olmaktadır. Etik 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 kaçınılmazdır³⁶.

3. İyi Yönetişim

Merkezi veya belirli bir otoriteye dayalı politika ve uygulama süreçlerini içeren yönetim kavramından farklı olarak, yönetim, yurttaşların ve idarenin çıkarlarının birleştiği, hak ve sorumlulukların yaşama geçirildiği mekanizmaları, kurumları ve süreçleri kapsamakta; bir başka deyişle, tüm tarafların öznel beklentilerinin tatmin edildiği bir başarımlar setini ifade etmektedir³⁷.

Yönetişim (governance) ya da iyi yönetim (good governance) kavramının ilk kez kullanıldığı uluslararası örgüt olan Dünya Bankası (World Bank) tarafından bir ülkenin kaynaklarının etkin bir şekilde kullanımı için hesap verebilirlik, saydamlık, sivil toplumun kamu politikalarına etkin katılımı, hukuk devleti, bağımsız yargı sistemi gibi ilkeler bağlamında yönetim kavramının sınırları çizilmiştir. İyi yönetim; açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzen olarak tanımlanmıştır³⁸.

Yönetişim; 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 ekonomisiyle uyumlu alternatif hizmet sunulan yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik

³⁶ Sabiha TANSAL; "Kamuda Etik", **Görüş Dergisi**, Aralık 2003, s.11.

³⁷ Bülent TARHAN; "Kamusal Gizlilik Üzerine: Çözüm İyi Yönetişimde", <http://www.bmdr.org.tr/makale17.htm>, (Erişim: 11.02.2009).

³⁸ Coşkun Can AKTAN; "İyi Yönetişim Kavramı", <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm>, (Erişim: 02.02.2009).

düzeni ifade etmektedir. Bu tanım çerçevesinde kamu sektöründe iyi yönetişimi sağlamının başlıca ilkeleri aşağıdaki maddeler halinde sıralamak mümkün olabilecektir³⁹:

- Katılımcılık,
- Saydamlık,
- Hesap verme sorumluluğu,
- Yerinden yönetim,
- Siyasal etik,
- Kalite,
- Liyakata dayalı insan kaynakları yönetimi,
- Hizmet sunumunda rekabet,
- Hukukun üstünlüğü,
- İktidarın sınırlandırılması,
- Kurallar ve kurumlar,
- Dijital bilgi yönetimi.

Yönetim olgusunda yeni bir yaklaşım olan ve yapısal olmaktan çok zihinsel bir dönüşüme işaret eden yönetişim kavramının, nitelik itibariyle sürdürülebilir bir gelişmeye hizmet etmesi sebebiyle kelimelerle sınırlandırılmaya çalışılan tanımının her geçen gün eksik kalacağı bir gerçektir⁴⁰. Her ne kadar gelecekte farklı ilkelerle anılabilecek olsa da, çalışma kapsamında inceleme konusu kavrama dair bir tanım vermek de kavramsal çerçevenin belirlenmesi adına zorunluluk arz etmektedir. Bu nedenle, daha çok bugün itibariyle güncel ilkeleri ile belirlenen sınırlar içinde bir tanım yapılacaktır. Ancak bu tanımlama asla yönetişim olgusunu sınırlayıcı bir husus olmamalı; aksine, geliştirilebilirlik ve esneklik özelliğini ve daha iyisini bulma çabasına yönelik dinamizmini desteklemelidir.

4. Bilgi Edinme Hakkı

İnsanlar, örgütler ve devletler, geçmişlerini hatırlamak, yaşadıkları çağı takip etmek ve geleceği öngörebilmek maksadıyla bilgiye ihtiyaç duyarlar. Bu anlamda bilgi kavramı, Latince "information" kökünden gelmekte olup, haber verme anlamındadır. Bir başka tanımla bilgi; toplanmış, düzenlenmiş, yorumlanmış, belli bir yöntemle etkin karar alabilmek için ilgili birime sevk edilmiş, bir işleme sürecinden

³⁹ Coşkun Can AKTAN, Hilmi ÇOBAN; Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri, <http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf>, (Erişim: 15.02.2009).

⁴⁰ Ertuğrul GÜNDOğAN; "Yönetim Reformlarının Gerekliliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Sivil Toplum**, Sayı:6, Nisan-Eylül 2004, s. 9.

geçirilerek anlamlı ve değerli hale dönüştürülmüş, kararları ve davranışları etkileyen veridir⁴¹.

Bilgi ve düşüncenin serbest akışı amacıyla bilgi paylaşımı, bilgi edinme özgürlüğü olarak kabul edilmekte⁴²; bilgi edinme hakkı ise, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin yasal olarak kamuoyu tarafından bilinebilmesi, izlenebilmesi ve gerektiğinde ilgili belgelerin elde edilebilmesi hakkı olarak tanımlanabilmektedir⁴³. Bu hak, devletlerin vatandaşlara karşı duyarlılığının ve sorumluluğunun ayrılmaz bir parçasıdır.

Bilgi edinme hakkı üç unsurdan oluşmaktadır. Bunlar;

- Kamu sicil ve belgelerine erişimin sağlanması,
- Devletin karar alma organlarına ve karar alma sürecine erişimin sağlanması,
- Devletin kamu hizmeti sunan çeşitli kurumlarına erişimin sağlanmasıdır⁴⁴.

Günümüz dünyasında bilgi edinme hakkı ve özgürlüğü vatandaşlık haklarının vazgeçilmez unsurlarının başında gelmektedir. İnternet, Kablolulu 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 gelmeseyse de enformasyona dayalı ve 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 çıkmaktadır⁴⁵.

İdare; karmaşık yapıları örgütlerden oluşan, izlediği amaçlara yönelik her türlü bilgiyi elde eden, toplayan, saklayan, değiştiren, dönüştüren, kullanan ve aktaran, toplumsal sistem içindeki en güçlü bilgi tekeldir.⁴⁶ İdarenin yaptığı veya bildiği

⁴¹ Ahmet Korhan MASTI; "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Kişilik Hakları ile İlişkisi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara, 2008, s.17.

⁴² Gülay BAHÇAVAN; "Yönetişim ve Türkiye Uygulaması", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Konya, 2006, s.64.

⁴³ Murat YILDIRIM; "Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık (1980 Sonrası Türkiye Örneği)", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Sivas, 2006, s.55.

⁴⁴ Pelin KUZUY; "Şeffaflık ve İyi Yönetişim", **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Ankara: Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2003, s.8.

⁴⁵ Mehmet Alpertunga AVCI; "Türkiye'de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Bursa, 2005, s.92.

⁴⁶ Tekin AKILLIOĞLU; **Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990)**, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara 1990, s. 805.

şeyleri kişiler de bilme hakkına sahip olmalıdır⁴⁷. Bireylerin alınan kararları sorgulayabilmelerine imkan veren, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesini güvence altına alan bu hakkın kullanılması, bireylerin haklarını etkin olarak kullanmasını ve sorumluluklarını yerine getirmesini sağlayacaktır⁴⁸.

Bilgi edinme hakkının tanınması ve kullanılması, yönetimde saydamlığa doğru atılacak bir adım olarak kabul edilmelidir. Ancak bilgi edinme ile hedeflenen amaçlara ulaşmak için öncelikle toplumun, sahip olduğu haklar üzerinde bilgi sahibi olması ve yönetime saydamlık bilincinin yerleşmesi gerekmektedir. Yavaş işleyen bir kamu yönetimi, gelişmiş yasal düzenlemenin uygulanmasına engel teşkil edebildiği gibi okuma-yazma seviyesinden, toplumun hassasiyet düzeyine kadar bilginin serbestçe yayılmasının önündeki temel engeller ve kurumsal yapıdan kaynaklanan birçok etken saydamlık hedefinin gerçekleştirilmesini engelleyebilmektedir. Bu nedenle yapılan yasal düzenlemenin, bu amacı gerçekleştirecek yeterli olanakları sunması ve doğru amaçlara hizmet edecek bir anlayışla yürütülmesi önem arz etmektedir.

5. Performans Yönetimi, Denetimi ve Değerlendirmesi

Kelime anlamı olarak performans; belirlenen koşullara göre bir işin yerine getirilme düzeyi veya çalışanın davranış biçimi olarak tanımlanmaktadır. Başka bir deyişle, çalışanın belirli bir zaman kesiti içinde kendisine verilen görevi yerine getirmek suretiyle elde ettiği sonuçlar ya da amaçlı ve planlı bir etkinlik sonucu ortaya çıkan ürünü nitel ya da nicel olarak belirleyen bir kavram şeklinde tanımlanabilir⁴⁹. Kamu yönetimi açısından performans, kamu kurumlarının topluma sunmak üzere üstlendikleri mal ve hizmetleri yerine getirmeleridir. Bu anlamda performans; maliyet-hizmet etkinliği ve kamu kaynaklarının kullanımında tasarruf sağlanmasını ifade etmektedir. Performans yoluyla kamu kesimi çalışanlarının güçlü maliyet bilincine kavuşturulması amaçlanmaktadır⁵⁰.

Bir kurumun başarı seviyesini artırabilmek amacıyla geliştirilen yönetim tekniklerinden biri olan performans yönetimini kamu kesimine uyarlayacak olursak, performans yönetimi; "kamu yönetiminde kuruluş amaçları doğrultusunda yetki,

⁴⁷ Cemil KAYA; **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara 2005, s.42.

⁴⁸ BAHÇAVAN; a.g.t., s.65.

⁴⁹ Ahmet ÖZEN; "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008, s.24-25.

⁵⁰ Veysel EREN; "Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:58-4, Ekim-Aralık 2003, s.93.

görev ve sorumluluk alınan mal ve hizmet üretiminde, iş başarımının sağlanması süreç ve etkinlikleri” olarak tanımlanabilir. Performans yönetimi; kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayarak kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalite ve etkinliğini artırmayı amaçlayan bir yönetim anlayışı ve bu anlayışın hayata geçirilmesine yardımcı olan teknikler bütünüdür⁵¹.

Performans esaslı bütçeleme sistemi ise, performans yönetimi anlayışının bir parçasıdır. Bu sistem, kamu kurumunun belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşmasını sağlamak üzere kaynakların tahsisini amaçlamakta ve kurumun performans ölçütlerine göre amaçlarına ulaşip ulaşmadığının izlenmesini içermektedir. Böylece performans yönetiminin ve performans esaslı bütçeleme sisteminin aynı zemini paylaştığını ifade etmek mümkündür. İkisi de iyi bir performans ölçüm sisteminin oluşturulmasını, performansın ölçülmesini ve değerlendirmesini gerekli kılmaktadır⁵².

Sistemin temelde dört amacının olduğunu söylemek mümkündür. Bu amaçlar;

- Hükümet programları çerçevesinde amaç ve kaynakları birlikte değerlendirmek,
 - Programları daha etkin yürütebilecek otoriteleri belirlemek,
 - Performans bilgisi ile rasyonel karar almaya imkan vermek,
 - Hesap verilebilirliği arttırmak
- olarak sıralanabilir.

Bu temel amaçlar yanında sistemin kurumsal gelişimi sağlama ve devlet kaynaklarını artırma gibi bazı amaçları da mevcut bulunmaktadır⁵³.

Performans bütçe uygulamalarının en önemli özelliği, bütçelerde girdilerden çok nihai hedeflere konsantre olmalarıdır. Örneğin, eğitimde sınıflardaki öğrenci sayısını azaltarak kaliteyi yükseltmek, daha çok öğretmen istihdam etmekten daha önemli olmaktadır. Diğer bir yorumla, hedef öğretmen sayısını artırmak değil, sınıflarda verilen eğitimin üretken ve verimli olmasını sağlamaktır. Aynı yaklaşım, sağlık sektöründe hastanelerde bekleme süresini kısaltmaya, adalet kurumlarında

⁵¹ Özer KÖSEOĞLU; “Belediyelerde Performans Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/Uploadedfiles/%C3%96.K.o%C4%9Flu%20211-234.doc, (Erişim: 08.03.2009), s.222.

⁵² Esin ORAL; “Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme”, **Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara, 2005, s.19.

⁵³ ÖZEN; a.g.e., s.27.

hızlı karar vermeye yönelik hedefleri içeren uygulamalarda da görülmektedir. Ancak mali disiplinin sağlanamaması konusunda yoğun eleştiriler alan bu yaklaşımlar, son yıllarda uygulanan performansa dayalı bütçe tekniklerinde; mali disiplini öne çıkarmasının yanı sıra, hem üretkenlik ve verimliliği artırmaya hem de kamuoyuna karşı olan sorumlulukları daha iyi yerine getirilebilmesine yönelik uygulamaların yaygınlaşmasına neden olmuştur⁵⁴.

Esas olarak performans denetimi, geniş manada, bir kurumun faaliyetinin veya yönetiminin performansının ya da başarısının incelenmesi, değerlendirilmesi ve yetkili mercilere raporlanmasına yönelik olarak yürütülen denetim çalışmalarıdır. Bu denetim sadece amaç ve hedeflere ulaşmadaki başarıyı değil, verimlilik ve tutumluluk yönünden yapılan incelemeleri de içermektedir⁵⁵.

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) Denetim Standartları'na göre; denetlenen kurumun görevlerini yerine getirirken kullandığı kaynakların verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının tespiti amacıyla gerçekleştirilen performans denetimi; idari faaliyetlerin tutumluluğunun sağlıklı idari prensip ve uygulamalar ile yönetim politikalarına göre denetlenmesi, insan, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki verimliliğin, bilgi sistemleri, performans ölçüleri ve gözetim düzenlemeleri ve denetlenen kurumlarca belirlenen eksiklikleri gidermek için izlenen yöntemlerin incelenmesi de dahil olmak üzere denetlenmesi, denetlenen kuruluşların hedeflerine ulaşma yönündeki performanslarının etkinliğinin ve kurum faaliyetlerinin yarattığı gerçek etkinin amaçlanan etkiyle kıyaslanmak suretiyle denetlenmesini kapsar⁵⁶.

Performans denetimi; ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre ölçüp değerlendirerek gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak ve böylece mali yönetimin güvenilirlik tutarlılığını sağlayabilmek için ulaşılan sonuçları ilgililere duyurma süreci olarak da tanımlanmaktadır⁵⁷.

Performans değerlendirmesi, herhangi bir kamu kurumunun başarılı bir biçimde yönetilip yönetilmediği hakkında fikir edinilmesini mümkün kılar. Buna

⁵⁴ Hakan ÖZYILDIZ; "Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe", **Hazine Dergisi**, Sayı:13, Ocak 2000, s.65.

⁵⁵ Ekrem CANDAN; **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007, s.51.

⁵⁶ CANDAN; a.g.e., s.54.

⁵⁷ Kamil MUTLUER; "Sempozyum Açış Konuşması", **Cumhuriyetin 75'inci Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu, Tebliğler, Panel ve Tartışmalar**, Ankara, 26 Ekim 1998, Ankara: Sayıştay Başkanlığı, 1998, s.3.

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 edinilememekteydi⁵⁸. Yukarıda da bahsedildiği üzere performans ölçümü, bunu mümkün hale getirmiştir.

Performans değerlendirmesi ile gerçekleştirilmek istenen nihai amaç, kamusal mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasıdır. Öncelikle performans ölçümü ile iyi veya kötü performansın ortaya çıkarılması sağlanır. Daha sonra mal ve hizmet üretenlerin üzerinde bu yolla kamuoyu baskısı oluşturulması amaçlanır ve son olarak da bu kamuoyu baskısının daha kaliteli mal ve hizmet üretimine yol açması hedeflenir⁵⁹.

Performans ölçüm süreci, ilk bakışta basit gibi görünen, ama aslında karışık ve zor olan 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. Bu bakımdan kamu yönetiminde iyi yönetim bakımından performans ölçümü önemli olduğu gibi etkinlik ölçümünün yapılamamasından kaynaklanan birtakım sakıncaları da bünyesinde barındırmaktadır⁶⁰.

6. Mali Disiplin

Mali disiplin kavramı; en geniş tanımlamayla, bir devletin kamu maliyesi kapsamında kamu gelir ve giderlerinin birbirine denkliği, yani bir mali yıl içinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini finanse edebilmesi şeklinde ifade edilebilir. Ancak ülke uygulamaları, en gelişmiş ülkelerde bile bütçe gelir ve giderlerinin tamamen birbirine denk olduğu dönemlerin oldukça nadir olduğunu göstermektedir. Özellikle sosyal refah devleti kavramının ön plana çıkması ve bu yönde kamu ekonomisinde meydana gelen gelişmelerin de etkisiyle kamu harcamalarında yaşanan artışlar aynı şekilde kamu gelirlerinde sağlanamamış ve bunun sonucunda bütçe açıklarının

⁵⁸ Fikret GÜLEN; "2. Kamu Mali Yönetim Arenası Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim, Dış Denetim Sistemi Nasıl Tasarlanmalı", Ankara, 2-3 Nisan 2003, http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_f_gulen_dis_denetim_sistemi.doc, (Erişim: 15.02.2009), s.1.

⁵⁹ Ebru YENİCE; "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:61, Nisan-Haziran 2006, s.58.

⁶⁰ AVCI; a.g.t., s.53.

oluşması ve dolayısıyla mali disiplin kavramının zarar görmesi gündeme gelmiş bulunmaktadır⁶¹.

Bir ülke ekonomisinde istikrarın var olabilmesi öncelikle mali disiplinin tesis edilmesine bağlıdır. Mali disiplin, mali sorumluluk ahlakının bir gereğidir. Mali disiplinsizlik sorunu, hükümetlerin sorumsuzca harcamaları artırmaları, keyfi ve takdiri olarak vergilendirme yetkilerini kullanmaları, istedikleri kadar iç ve dış borçlanma kaynaklarına başvurmaları sonucunda meydana gelmektedir⁶².

Mali sistemin yeniden yapılandırılmasında bütçelerin sahip olması gerektiği varsayılan iki önemli unsur, saydamlık ve mali sorumluluk ilkeleridir. Özellikle mali disiplinin sağlanması yolunda yapılan kamu mali yönetim reformlarında karşımıza çıkan en önemli kavramlardan biri saydamlık ilkesidir. Makro ekonomik istikrarın ve büyümenin sağlanması ve sürdürülmesinde yönetimin başarısı önem taşımaktadır. Hükümetlerin bu konuda başarılı olabilmesini sağlamakta ise, saydamlık ilkesi anahtar bir rol oynamaktadır. Saydamlık, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir⁶³.

Bir ülkede mali disiplinin sağlanması, finansal kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin olarak kullanılması gibi temel bütçe hedeflerinin gerçekleştirilmesinde mali saydamlık önemli bir araçtır. Yetki ve sorumlulukların iyi bir biçimde paylaşılmaması, bütçe kapsamında bazı kamusal harcamaların yer almaması, uygulanan muhasebe, raporlama ve kodlama yapısının yetersiz olması ve bunlara yönelik belirli standartların geliştirilmemesi gibi nedenlerle, bazı ülkelerde kamu mali yönetim sistemleri verimli olarak çalışmaktadır. Bu nedenle, öncelikle kısa dönemde kamu mali sistemlerinde yapılacak düzenlemelerin başında mali saydamlığın sağlanmasına yönelik uygulamaların başlatılması gerekmektedir⁶³.

Mali disiplinin sağlanması açısından, mali saydamlığın sağlanması gereği, sürekli olarak belirtilen bir husustur. Buna göre, kaynakların etkin dağılımı ve etkin kullanımının bütçe sonuçlarına etkisi olacağından hareketle, mali saydamlık, mali disiplin için önemli bir araç olarak görülmektedir. Mali saydamlık, yukarıda da belirtildiği gibi, özellikle yolsuzluğun engellenmesi ve kamu yönetiminde ortaya

⁶¹ Ayşe GÜNAY; **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı, Stratejik Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007, s.6.

⁶² GÜNAY; a.g.e., s.63.

⁶³ Haluk EGELİ; “Geçiş Ekonomilerinde Mali Saydamlık”, **Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu**, Bişkek-Kırgızistan, Mayıs 2002, s.260.

çıkacak suistimallerin önlenmesi amacıyla önemli bir hedef ve araç olarak belirtilebilir⁶⁴.

7. Yüksek Denetim

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 görülmektedir⁶⁵.

Günümüzde demokratik kurum ve kurulların yerleşmesiyle, halkın bilinç düzeyinin artması, kamu kaynaklarını kullananların hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki beklenti ve talepleri fazlalaştırmıştır. 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. Böyle bir durumda da karşımıza "yüksek denetim" olarak nitelenen, kamu mali yönetimi açısından büyük bir öneme sahip bir kavram çıkmaktadır ki, esas itibari ile hesap verilebilirliği sağlaması yanında mali saydamlık açısından da hayati öneme sahiptir⁶⁶. Demokrasinin özü, yönetimin halk adına olması ve halka karşı sorumluluğunun 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 Sayıştaylar 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.

⁶⁴ Haydar Lütfü EJDER; "Türkiye'de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980-2002 Dönemi Analizi", (Yayınlanmış Doktora Tezi), **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara, 2006, s.37-38.

⁶⁵ Ömer KÖSE; **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, T. C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 12, Ekim 2000, s. 26.

⁶⁶ AVCI; a.g.t., s.65.

8. Yolsuzluk

Her ne kadar üzerinde herkesin hemfikir olduğu bir yolsuzluk tanımı bulunmasa da, genel anlamda yolsuzluk, bir kamu otoritesinin kişisel çıkar elde etmek için kötüye kullanılması olarak tanımlanabilir. Bu genel tanımdan da anlaşılacağı üzere, yolsuzluk ve mali saydamlık arasında kuvvetli bir ters orantı mevcuttur. Yolsuzluk; zimmet, nepotizm gibi kamu görevlilerinin yaptıkları tek taraflı eylemler yanında, özel ve kamusal etkenlerle bağlantılı rüşvet, dolandırıcılık gibi kavramları da bünyesinde barındırmaktadır. Bunun yanı sıra yolsuzluk, küçük ya da büyük çaplı olmak üzere politik ve bürokratik alanlarda hem bireysel hem de organize şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Sonraki kısımda yolsuzluk kavramının tanımı, türleri ve ortaya çıkış nedenleri detaylı bir şekilde açıklanacaktır.

II. YOLSUZLUK KAVRAMI

Yolsuzluk, toplumların güvenliğini ve istikrarlı şekilde gelişimini tehlikeye düşüren, gerek toplumsal gerekse ekonomik gelişmeyi tehdit etme potansiyeline sahip, demokratik sistemin işlemesine, ahlaki değerlere ve sosyal adalete zarar veren en önemli problemlerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu durumda yolsuzluğun seviyesinin, kurumların gerçek kapasitelerini ortaya koyması, demokrasinin teminat altına alınması ve hukukun üstünlüğünün sağlanmasında önemli bir yere sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

A. Yolsuzluğun Tanımı

Yolsuzluk olgusu karşımıza belli bir şekilde değil, onlarca, yüzlerce şekliyle çıkabilir. Bu nedenle yolsuzluğun kesin bir tanımını yapmak mümkün değildir. Günümüze kadar yolsuzluk çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Yolsuzluğun en popüler, basit ve yaygın tanımı ise, "kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması" şeklinde yapılmaktadır. Dünya Bankası da bu tanımı kabul etmektedir⁶⁷.

Kamu gücünün bireysel çıkar doğrultusunda kullanımı kanun dışı gerçekleşebileceği gibi, mevcut kanunlardaki boşluklardan istifade etme veya kanunları bireysel çıkar doğrultusunda keyfi yorumlama ve uygulama şeklinde de ortaya çıkabilir⁶⁸.

⁶⁷ Mehmet KARAKAŞ, Murat ÇAK; "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü", **Maliye Dergisi**, Sayı:153, Temmuz-Aralık 2007,s.75.

⁶⁸ Muhlis BAĞDİGEN, Gökhan DÖKMEN; "Yolsuzluklarla Kamu Harcamaları Arasındaki İlişkinin Ampirik Bir Analizi: Türkiye Örneği", **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:4, 2006, s.24.

Bir başka tanıma göre ise yolsuzluk terimi, çok geniş bir çapta uygulama alanı bulan bir fenomen ve bahşişten rüşvete, işadamlarıyla politikacılar arasındaki adam kayırmacılığı ve doğrudan parasal işlemlerle ilgisi olmayan sivil halkı da kapsayan bir yapıdır⁶⁹.

Kaynakların kullanılmasında tekelci yetkiye sahip olan, görevleriyle ilgili konularda tek başlarına karar alma yetkilerini kötüye kullanan ve hesap verme mekanizmaları bulunmayan görevlilerin bu süreçte kendi çıkarlarını gözetmeleri yolsuzluğa neden olmaktadır. Böylece, yolsuzluğu aşağıdaki formülle açıklayabiliriz⁷⁰:

Yolsuzluk = Tekelci Güç + Takdir Yetkisi – Hesap Verme Sorumluluğu

Görüldüğü gibi çok farklı açılardan ve değişik biçimlerde tanımlanmasına karşın genel olarak yolsuzluk; bir tarafında mutlaka bir veya birden fazla devlet görevlisinin bulunduğu, ahlaki ve normların saptırıldığı, eylemin gizli kalacak şekilde yapılmaya çalışıldığı, karşılıklı bir çıkar alışverişidir. Yolsuzluk bir çıkar ilişkisi üzerine kurulduğuna göre ekonomide sapmalara yol açması doğaldır⁷¹. Çıkar ilişkisinin büyüklüğü, aynı zamanda sapmanın da büyüklüğünü gösterir. Yasa dışı kaynak transferi dediğimiz bu olgu, gelir dağılımını bozması yanında, toplumsal ilişkilerin yozlaşmasına da ortam hazırlar. Yolsuzluğa kaynaklık eden ilişkinin gizlenmesi, işlemlerin yasalara uydurulma çabası, çıkar sağlayanların etkinliği ve buldukları konumlar, bu karmaşık olgunun çoğu kez çözümlenmesini zorlaştırır.

Zira günümüzdeki yolsuzluk olaylarında çoğu kez uygulamalar yasalara uygun olarak yapılmakta, ancak kamu yetkisi kamu görevlilerince bilinçli bir şekilde, çıkar sağlama aleti olarak kullanılmaktadır. Olayın bu niteliği yolsuzluğu, yasalara aykırı eylem ve davranışlara göre teşhis etmek ve önleyici çarelerini bulmak yönünden daha güç hale getirmektedir. Tarafların kişisel yararlarını artırma çabaları, bazen uygun yasal düzenlemeleri yaptıracak kadar etkili olmakta, bazen de yasal düzenlemelerin olmadığı alanlarda çıkartılan genelge ve tebliğler amaçlarından saptırılarak, yolsuzluk eylemlerinin dikkatlerden kaçırılmasına çalışılmaktadır⁷².

⁶⁹ Caroline Van RIJCKEGHEM, Betarice WEDEER; "Corruption and The Rate Of Temptation: Do Law Wage In The Civil Service Cause Corruption", **IMF Working Paper**, WP/97/73, June, 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf>, (Erişim:24.03.2009), s.19.

⁷⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu; **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler Etkiler ve Çözüm Önerileri**,

http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/index.htm, (Erişim:11.02.2009), s.5.

⁷¹ Kemal KILIÇDAROĞLU; "Yolsuzluk Ekonomisi", **Vergi Dünyası**, Sayı:238, Haziran 2001, s.28.

⁷² Recep SANAL; "Kamu Kaynaklarını Eriten Yolsuzluk Olaylarının Hukuk Zemininde Önlenebilmesi Olanağı", **Maliye Dergisi**, Sayı:135, Eylül Aralık 2000, s.43.

B. Yolsuzluk Türleri

Kamu yetkisi toplumda siyasal işlevlere ilişkin olarak siyasetçiler, yönetsel işlevlere ilişkin olarak kamu yöneticileri, ekonomik işlevlere ilişkin olarak da hem siyasal hem de kamu yöneticileri tarafından kullanılmaktadır. Bu nedenle yolsuzluk türleri siyasal ve yönetsel açılardan ele alınacaktır.

1. Siyasal Yolsuzluk

Siyasal işlevlere ilişkin kamu yetkisinin, siyasal yönetim ya da siyasal yapılanma sürecinde çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması “siyasal yolsuzluk” olarak nitelenebilir⁷³. Siyasal yolsuzluklar kendisine sağlanan bir menfaat karşılığında bir parlamenterin bir yasa taslağını, çıkar sağlayanların isteği doğrultusunda etkileme ya da etkilememe davranışı, (parlamentelerin bir sonraki seçimde aday olabilmek için, bazı yasa çalışmalarında liderlerine boyun eğmeleri) bir de iktidardaki siyasal gücün, kendi yandaşlarının çıkarlarını gözeterek biçimde, gücünü ve yetkisini kullanması biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Siyasetçiler için en iyi politikalar, seçimi kazandıracak politiklardır. Seçim sistemi ve Parlamentodaki teftiş organlarının varlığı devleti yönetenlerin sahip oldukları siyasal güç ve yetkileri kötüye kullanmalarına yeterli düzeyde engel oluşturmayabilir. Bu açıdan ellerinde bulunan mali ve parasal araçları, uzun dönemde ekonomik ve siyasal yaşam üzerinde zarar verici sonuçlar doğuracağını bilmelerine rağmen kullanmaktan imtina etmeyebilir. Sınırı olmayan bir siyasi güç ve yetki bazı dönemlerde politik yozlaşmanın kaynağını oluşturmaktadır. Şüphesiz ki, ülke çıkarlarını kendi özel çıkarlarının daima önünde tutan siyasetçiler de hep olmuştur. Ancak bazı politikacıların aksi bir tutum sergileyebileceği de göz önünde bulundurulmalıdır. Bu yaklaşım esas alındığında, siyasal karar alma sürecinde devleti idare edenlerin güç ve yetkilerinin sınırının belirlenmesi gereği daha kolay anlaşılır. Sınırsız ve tanımlanamayan güç ve yetkiler tarih boyunca insanlığı hep mağdur etmiştir.

2. Yönetsel Yolsuzluk

Kamuya ait yetki ile donatılan bir kamu görevlisinin bu yetkiyi, yetkinin verilmiş nedenlerinin dışında bir amaç için bilinçli ve kurallara ya da yasalara aykırı olarak

⁷³ Kemal ÖZSEMERÇİ; **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi:27, Ekim 2003, s.14.

maddi veya manevi bir menfaat karşılığı kullanması “yönetmel yolsuzluk” olarak tanımlanabilir⁷⁴. Rüşvet, yönetmel yolsuzluğun başlıca türü olmakla beraber, haraç, karaparanın aklanması, içeriden öğrenenlerin ticareti (insider trading), rant kollama, zimmet, kayırmacılık, oy ticareti ve lobicilik de bu tür yolsuzlukların kapsamına girmektedir.

a. Rüşvet

Yolsuzluğun özel bir şekli olan rüşvet Türk Dil Kurumu sözlüğünde, ‘yaptırılmak istenen bir işte yasadışı kolaylık ve çabukluk sağlanması için bir kimseye mal ve para olarak sağlanan çıkar’ olarak tanımlanmıştır. 5237 Sayılı ve 26.09.2004 tarihinde kabul edilen Türk Ceza Kanunu’nda⁷⁵ ise, “Bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır.” şeklinde belirtilmiştir. En genel biçimde rüşvet; yetkili birisine, başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir şekilde menfaat vaat edilerek ya da sağlanarak, bir işin yaptırılması şeklinde tanımlanabilir. Rüşvetin daha belirgin ve geniş tanımı da; bir görevlinin görevini, bir gerçek veya tüzel kişiye haksız çıkar sağlayacak biçimde yapması ya da bu kişinin eylemlerini görmezden gelmesini sağlamak için kendisine verilen para, hediye ya da sağlanan olanaktır⁷⁶. Özellikle kamu adına karar verme ya da işlem yapma yetkisine sahip kişilerin, yurttışlara sağladıkları avantajlar karşılığında ya da kimi zaman işlemin çabuklaştırılması ya da sadece savsaklanmaması için para veya hediye almaları ya da istemeleri biçimindeki yolsuzluk davranışı şeklinde yapılmıştır.

Rüşvet olgusunu çözerken, rüşvete taraf olan özel kesimin politikacıdan veya bürokrattan neyi ‘satın aldığı’ dikkate almak gerekir⁷⁷. Rüşvetle elde edilen avantajlar;

- Devlet ihalelerini daha kolay kazanabilmek,
- Devlet imkanlarından daha çok yararlanmak,
- Devlet gelirleri ve vergisel anlamda avantajlar,
- Zaman kazanma ve formaliteden kaçınma,

⁷⁴ SANAL; a.g.m., s.48.

⁷⁵ 01.06.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayınlamıştır.

⁷⁶ ÖZSEMERÇİ; a.g.e., s.17.

⁷⁷ Cheryl W. GRAY, Daniel KAUFMANN; “Corruption and Development”, **Finance and Development**, Mart 1998, Çev. Fikret DEMİR, “Yolsuzluk ve Kalkınma”, **Maliye Dergisi**, Sayı:128 Mayıs-Ağustos 1998, s.91.

- Kanuni ve idari düzenlemeleri etkileme, şeklinde sayılabilmesi mümkündür.

b. Haraç

Bilimsel çalışmalarda, irtikap veya “aktif yiyicilik” ya da “aktif rüşvet” olarak nitelendirilen haracın rüşvetten farkı; bu süreçte, hizmet alan tarafın, ikna ya da manevi cebir yöntemleriyle memura bir bedel ödemeye zorlanmasıdır. Ancak çoğu kez, rüşvet ile haraç arasındaki ayırım kolay yapılamamaktadır.

c. Karaparanın Aklanması

Yasadışı yollardan elde edilen gelire karapara denildiği gibi, bu gelirin normal ve temiz bir kazanç gibi yasal ekonomiye sokulması da, karapara aklama olarak ifade edilmektedir. Karapara aklamanın bilinen birçok yöntemi vardır. Bu yöntemlerden bazıları şunlardır⁷⁸:

Hayali ihracat: Değeri çok düşük bir mal ihraç edilmiş gibi gösterilerek fatura düzenlenmesi suretiyle yapılmaktadır.

Mantarlama: Parasal işlemi bildirme yükümlülüğünden kurtulmak için, eldeki para yasal sınıra yakın tutarlara bölünerek, çok sayıda kişi tarafından çok sayıda bankaya yatırılmaktadır.

Parçalama: Yeterli sayıda kişi yoksa, tek bir kişi işlem sayısını artırarak dikkat çekmemeye çalışmaktadır.

Kıyı bankacılığı: Kıyı bankaları finans piyasalarının uyduğu kimi yasal denetimlerden muaftır. Mevcut finansal kuruluşlar ya da paravan şirketlerle karapara aklanmaktadır.

Göstermelik şirketler: Hamburgerci, benzinci, otopark gibi nakit para akışının yoğun olduğu işyerleri kurularak karapara aklanması sağlanmaktadır.

Paravan şirketler: Sınır ötesi merkezlerde, kağıt üzerinde görünen şirketler kurularak fon transferlerinin bunlar üzerinden yapılması sağlanır.

Otofinans borçlanma: Alınan krediye teminat olarak kıyı bankasındaki hesap gösterilmektedir. Kredi ödenmeyerek kişinin, karaparasını ülkesinde kullanabilmesi amaçlanır.

⁷⁸ Cihan DURA; “Türk Ekonomisinde Yolsuzluk”, <http://www.bmdcr.org.tr/makale3.htm>, (Erişim:11.02.2009), s.1.

Kumarhaneler: Çok büyük miktarda para “casino”ya sokulur. Bildirim yapılmadan, “casino” çekleriyle transfer edilir. Karapara, kumar kazancı olarak da gösterilebilmektedir.

Fonların ülke dışına çıkarılması: Karapara, kazanıldığı ülkeden, denetim eksikliği olan başka bir ülkeye çıkarılarak aklanır.

Döviz büroları: Büyük banknotlarla küçükler, para türü değiştirilir ya da çek alınması yoluyla karapara temiz hale getirilir.

d. İçeriden Öğrenenlerin Ticareti (Insider Trading)

Sermaye piyasası araçlarının değerini etkileyebilecek, henüz kamuya açıklanmamış bilgileri kendisine veya üçüncü kişilere menfaat sağlamak amacıyla kullanarak sermaye piyasasında işlem yapanlar arasındaki fırsat eşitliğini bozacak şekilde maddi yarar sağlamak veya bir zararı bertaraf etmek, içerden öğrenenlerin ticareti olarak tanımlanmaktadır.

e. Rant Kollama

Rant kollama; çoğunlukla devlet tarafından bazı piyasalara girişte koyulan kısıtlamaların belirli bir zümre tarafından kendi lehlerine olacak şekilde ve kar elde etmek amacıyla aşılması girişiminin etkileri olarak tanımlanmaktadır. Rant kollama faaliyeti pek çok değişik formda karşımıza çıkabilmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilmektedir⁷⁹:

- Monopol kollama: Devlet tarafından imtiyaz hakkı verilen bir monopolün elde edilmesi için baskı ve çıkar gruplarının girişmiş oldukları faaliyetlerdir.
- Tarife kollama: Çıkar ve baskı gruplarının yurt içi piyasada karlarını maksimum düzeye çıkarmak için mal ve hizmetlerin ithalinde yasaklamalar ya da ithalat vergisi konulması için giriştikleri lobicilik faaliyetleridir.
- Lisans kollama: İthalatta tahsisli kotalardan lisans belgesi almak için yapılan lobicilik faaliyetleridir.
- Kota kollama: İthalatın kota veya kontenjan sistemine tabi olması durumunda bazı kişi ve kurumların global kota ve tahsisli kotaların artırılması girişimleridir.

⁷⁹ T.B.M.M. Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu; a.g.e., s.13.

- Teşvik kollama: Çıkar ve baskı gruplarının, faizsiz veya düşük faizli krediler, tarımsal ürünler için destekleme alımları, vergi istisna ve muafiyetleri gibi devletten mali yardım elde etmek için yaptıkları faaliyetlerdir.
- Sosyal yardım kollama: Ekonomide kişi ve kurumların lobicilik yaparak devletten sosyal gayeli mali yardım (işsizlik yardımı, fakirlik yardımı vb.) elde etme faaliyetleridir.

f. Zimmet

Memurun para ya da mal niteliği taşıyan bir kamusal kaynağı yasalara aykırı olarak kişisel kullanımı için harcaması ya da kullanmasıdır. Örneğin, bir kamu görevlisinin devlete ait bir arabayı ya da bilgisayarını kendi özel kullanımına tahsis etmesi ya da devlete ait bir parayı, yasalara aykırı olarak memurun şahsi harcamaları için kullanması veya alması zimmet olarak tanımlanabilir.

g. Kayırmacılık

Kayırmacılık, kamu işlemlerini yerine getiren görevlinin, yakınlarını haksız yere ve yasalara aykırı olarak kayırması, arka çıkmasıdır. Türkçede kullanılan "iltimas" kavramı da kayırmacılık ile eş anlamlıdır. Halk dilinde kullanılan "torpil" kavramı da iltimas ve kayırmacılık kavramlarına karşılık gelmektedir. Kayırmacılığın değişik türleri bulunmaktadır. Bu türler şu şekilde sayılabilir:

- Akraba kayırmacılığı (nepotizm),
- Eş-dost kayırmacılığı (kronizm),
- Siyasal kayırmacılık (partizanlık, patronaj),
- Hizmet kayırmacılığı.

h. Oy ticareti (Logrolling)

Bazı parlamenterlerin belli bir konuda Parlamentoda alınmasını istedikleri karar için diğer politikacıların olumlu oy vermeleri karşılığında, karşı grubun talep ettiği bir karar ile ilgili olarak da aynı şekilde olumlu bir tavır sergileyip tarafların oylarını birbirlerini destekleyecek şekilde kullanmaları biçiminde tarif edilebilir. Bu sayede her iki gruba ait istenen yasalar, farklı görüşte olsalar dahi milletvekillerinin birbirlerini desteklemeleri sonucunda rahatlıkla çıkabilmektedir. Buna güzel bir örnek olarak, parti liderlerinin muhatap olduğu çeşitli suçlamaların, suçlamayı iddia eden partileri siyasilerin de ortak ve lehte oylarıyla mecliste aklanmaları oluşturmaktadır.

Oy ticareti bazı durumlarda Parlamentonun karar alma sürecini hızlandırabilir. Parlamentoda sıkı ve sert kurallara bağlanmış olan yasama işlevlerini hızlandırabilir. Ancak çoğu durumda oy ticareti siyasal yozlaşmaya neden olabilmektedir⁸⁰. Uygulamada daha çok siyasal partilerin “ortak çıkarları” doğrultusunda birbirlerini destekledikleri görülmektedir. Örneğin, milletvekili maaşlarının yükseltilmesi, emekli ikramiyesinin artırılması, milletvekili emekliliğinin kolaylaştırılması gibi konularda milletvekillerinin daha kolay anlaşmaları görülmektedir.

i. Lobicilik

Çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecinde, iktidar partilerini, muhalefet partilerini, bürokratları etkileyerek, kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirmeleridir. Lobicilik faaliyetleri ile kamu sektöründe optimum karar alınması engellenir.

Lobicilik faaliyetleri; seçim aşamasında bir siyasal partiye maddi ya da diğer şekillerde yardımda bulunma, seçimden sonra milletvekillerini çeşitli şekillerde etkileyerek, Parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmelerini sağlama şekillerinde ortaya çıkabilir.

C. Yolsuzluğu Artıran Faktörler

Yolsuzluğu artıran faktörler sosyal, ekonomik ve yönetsel faktörler olmak üzere üç grupta incelenecektir.

1. Sosyal Faktörler

Yolsuzluğu artıran sosyal nedenler arasında en önemlisi ve etkilisi, eğitim yetersizliğidir. Yolsuzluklarla mücadelede en çok etkili olabilecek iki yöntem - birbirlerine eşit ağırlıklarda - yolsuzluk yapanların teşhir edilmesi ile halkın yolsuzluklar konusunda eğitilmesi ve aydınlatılmasıdır.

Sistemik sorunun dışında, mevcut eğitim sistemimizin müfredat programları içinde yolsuzlukla mücadelenin yer almaması da önemli bir eksiklik. Çünkü ezber dayalı eğitim sistemi, insanları üretimden uzaklaştırmakta; üretmeyen, ürettiğiyle yetinmeyen bireyler de ihtiyaçlarını karşılamak için kolaycı, ‘köşe dönme’ yöntemlerinden medet ummaktadırlar.

⁸⁰ ÖZSEMERÇİ; a.g.e., s.22.

Yolsuzlukla mücadelede sorun teşkil eden bir diğer konu ise, yurttaşlık bilincinin henüz yerleştirilememiş olmasıdır. Kamu yararı kavramının en uygun toplumsal yararı sağlaması, bu kavramın içinin yurttaşlık bilinciyle doldurulmasına bağlıdır. Halk, kamu hizmetinden yararlanmayı “lütuf” değil; bir yurttaşlık hakkı olarak görmelidir. Yurttaşın kamu hizmetini bu algılayış biçimi ve bürokratin yurttaşın tepeden bakan anlayışı bilgi eksikliği de eklenince yolsuzluk ve rüşvet olasılığını artırmaktadır.

Sosyal nedenler arasında gösterilen bir diğer olgu ise, sivil toplum örgütlenmesinin yetersizliğidir. En yalın deyimle torpil olarak adlandırılan ve evrensel terminolojiye göre yolsuzluk olduğu konusunda kuşku duyulmayan kayırmacılığın, demokratik gelişkinlik düzeyi aşağıda olan toplumlarda sıkça görülmesi de, doğrudan örgütlenme bilinciyle ilişkilidir. Çünkü birlikte hareket bilincinin yeterince gelişmediği toplumlarda, doğal olarak bireycilik gelişir. Bireysel mücadele ise, genellikle adamını bulma yöntemine dayanır.

Olumsuz toplumsal algılamalar da yolsuzlukla mücadeleyi negatif yönde etkileyen sosyal faktörlerden biridir. Örneğin, dürüstlüğün bir erdem olduğu hususunda kuşku yoktur. Ancak, özellikle yolsuzlukla mücadelede kamu görevlilerinin sadece dürüstlük özelliğine odaklanmış; uzmanlığı, birikimi ve liyakati ihmal eden bir yaklaşım, sonuçta kötü yönetimi getirir ki; yolsuzlukların yeşermesi, filizlenmesi için en uygun ortam kötü yönetimdir.

İhbar kavramının, gammazlık ve ispiyonculuk biçiminde algılanması da yolsuzlukların ortaya çıkartılmasındaki engellerden biridir. Halbuki, gelişmiş ülkelerde ihbar ve şikayet olguları doğrudan yurttaşlık bilincinin bir türevi, hatta yurttaşlık ödevi olarak görülmektedir. Yayınlanan bir çalışmada, Çin’de yaygın eğitim sonucunda kamu görevlilerinin yolsuzluk yapanları duraksamaksızın ihbar etmelerinin, bu ülkede yolsuzluğu en alt düzeye indirdiği vurgulanmıştır⁸¹.

2. Ekonomik Faktörler

Ekonomik neden genellikle kamu görevlilerinin düşük ücret almalarını ifade eder⁸².

Yolsuzluğa yol açan ekonomik nedenler arasında belki de açıklamaya hiç ihtiyaç göstermeyen ve birinci sırada sayılması gereken neden, enflasyondur. Çünkü

⁸¹ T.B.M.M. Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu; a.g.e., s.55.

⁸² Kemal ÖZSEMERÇİ; “Yolsuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:49, Haziran 2003, s.129.

uygarlığın ve teknolojinin gelişmesiyle ihtiyaçlar artmakta; ancak yüksek enflasyonun satın alma gücünü düşürmesi nedeniyle yasal olmayan yöntemlere başvurulması olasılığı ve oranı da yükselmektedir.

Devletin geniş karar alma yetkisinin bulunduğu alanlarda, yolsuzluğun ortaya çıktığı bilinmektedir. Geniş ve yaygın kamu sektörünün yolsuzluğu davet ettiği belirtilmektedir. Bir başka deyişle, küçülen kamu sektörü temiz devletin gelişmesine yol açar. Piyasa mekanizmalarının yetersiz ya da hiç bulunmadığı yerlerde; mal, hizmet ve emek fiyatlarının, tanım gereği, siyasal nitelikte olması, bu kararlardan olumsuz etkilenenlerin, yolsuzluktan söz etmelerine neden olmaktadır. Ancak kamu sektörünün ekonomideki rolünün azaltılmasının olumsuz etkileri bulunduğu da belirtilmektedir. Kamu hizmetlerindeki kısıntı, bu sektörün kapasitesinde olumsuz gelişmelere neden olmaktadır. Bu durumdan, en fazla çalışanlar zarar görmektedir. Ayrıca, belirsizlik ve düşük moral yaygınlaşmaktadır. Küçülen devletin yolsuzlukla mücadeledeki düzenleyici rolü azalacaktır. Tayland bunun güzel bir örneğini oluşturmaktadır. Devletin güçsüzleştirildiği özel aktörlerin devlet-toplum ilişkilerini belirlediği ortamlardaki dengesizlik yolsuzluğu artırabilir.

Kayıtdışı ekonomi, genel olarak, kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem olarak tanımlanmaktadır. Kayıtdışı ekonominin kapsamı içine hem yasalarla yasaklanmış ekonomik faaliyetler, hem de yasalarla yasaklanmadığı halde bilinçli olarak kayıtlara geçirilmeyen, belgelendirilmeyen ekonomik faaliyetler girmektedir. Bir ülkede kayıtdışılığın önüne geçilememesi, yolsuzlukla mücadeledeki zafiyetin en büyük göstergesidir.

Yolsuzluklara neden olabilecek asıl çarpıklık, kamu hizmetinde çalışanların elde ettikleri maaş ve ücretlerin dengesiz olmasıdır. Memur ve işçilerin maaş ve ücretlerinin belirlenmesinde herhangi bir kıstas kullanılmamaktadır. Hükümeti ya da Parlamentosu etkileyebilen meslek grupları daha fazla ücret alırken, sesini duyuramayan gruplar, daha az maaşa razı olmak zorunda kalmaktadırlar. Bununla birlikte, sadece işçilerin yararlandığı toplu iş sözleşme uygulaması sayesinde, işçi ücretleri, genelde, memur maaşlarına göre yüksektir⁸³.

Yazılı ve görsel basın ve yayın kuruluşları, özellikle örgütlü yolsuzluk suçlarının ortaya çıkartılmasında ve önlenmesinde önemli görevler üstlenmektedirler. Özgür, tarafsız ve olaylara nesnel açıdan bakabilen bir basın,

⁸³ T.B.M.M. Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu; a.g.e., s.50.

yolsuzlukların saptanmasında ve temiz bir toplum yaratılmasında önde gelen araçlardandır. Ancak basın bu görevini etkili ve sağlıklı bir biçimde yerine getirebilmesinin temel koşulu, basın ve yayın kuruluşlarının ahlak ilkelerine uygun “haber verme” dışında bir faaliyetlerinin olmaması ve başka ticari faaliyetleri yürüten yapılanmalarla organik bir bağının bulunmamasıdır. Özellikle, bankacılık, enerji, inşaat gibi devletle doğrudan ya da dolaylı ilgili alanlarda faaliyet gösteren holdingler bünyesindeki basın ve yayın kuruluşlarının konuyla ilgili haberlerinin inandırıcılık yönünden tartışmaya açılması doğal karşılanmalıdır. Öte yandan, bu konudaki basın ve yayın kuruluşları tarafından, kamuoyunun kasıtlı olarak yönlendirilmesi gibi ciddi bir risk de söz konusudur.

3. Yönetmel Faktörler

Birtakım faaliyetlerle ilgili yasal düzenlemeler ve onay işlemlerinin varlığı, bu faaliyetleri onaylayan ve denetleyen kamu görevlisine tekel gücü vermektedir. Bu görevliler onay vermeyi reddedebilirler ya da aylarca veya yıllarca geciktirebilirler. Kamusal yetkiler, bu yolla onay ya da izin alması gereken şahıslardan rüşvet almak için kullanılabilir⁸⁴.

Bürokrasi, sanayileşmiş ülkelerde, siyasi partilerin veya siyasi iktidarların değil, devlet yapısının bir örgütüdür. Bürokratlar, siyasilerin verdiği kararları uygulayan ve teknik yönü ağır basan bir kesimi temsil eder. Bu konumu nedeniyle bürokrasi, gelişmiş ülkelerde, siyasi yozlaşma, adam kayırma, rant kollama ve rüşvetin önünde bir engel oluşturmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise bürokrasi ve siyaset iç içe geçmiş ve siyasetin bürokrasi üzerindeki etkisi yadsınamaz bir hal almıştır. Bürokrasinin merkezîyetçi ve statükocu yapısı, siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkisi, bürokratik gizlilik ve bürokratik işlemlerin çokluğu ve karmaşıklığı yolsuzluğu artıran faktörlerdendir.

Kamu hizmetine ilişkin işlemlerin ve uygulama usullerinin kurallarla düzenlenmesi gerekir. Bir başka deyişle, idarenin çalışma usullerinin belirli normlara bağlanması gereklidir. Çalışma usulü ile kastedilen, kişileri etkileyen idari işlemlerin üretilmesi sürecinde idarenin ilgililerle işbirliği yapması, onlarla iletişime geçmesi ve yapılan ve yapılacak olan işlemler konusunda onlara bilgi aktarmasına ilişkin usullerdir. Dolayısıyla, idari usul noksanlığı, rüşvet fiilinin oluşumu için son derece elverişli bir ortam yaratmaktadır.

⁸⁴ Gamze KÖSEKAHYA; “Dünya Çapında Yolsuzluk Nedenleri, Sonuçları Boyutları, Çözüm Yolları”, **Maliye Dergisi**, Sayı:136, Ocak- Nisan 2001, s.117.

Kamu çalışanlarının seçiminde liyakat unsuruna dikkat edilmemesi ve kamusal istihdamda rasyonelliğin ve verimliliğin sağlanamaması, kamu kadrolarında aşırı şişkinliğe yol açmaktadır. Aşırı istihdamın bir sonucu olarak analiz edilebilecek olan kamu sektöründeki ücretlerin azlığı olgusu, yolsuzlukları itici bir diğer unsur şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Düşük ücretler, kaçınılmaz olarak, düşük becerili kamu görevlilerinin istihdam edilmesini de yaratmaktadır. Bir diğer önemli konu, kamu sektöründe çalışanların ücretlerindeki dengesizlikler ve adaletsizliklerdir. Aynı ya da benzer nitelikteki görevlerde çalışan kamu görevlilerinin ücretleri arasındaki birkaç kata kadar çıkabilen farklılıklar, daha az ücretle çalışan görevlilerde huzursuzluk yaratmakta ve bu huzursuzluk kamu hizmetlerinin niteliğine yansımaktadır. Mutsuz ve kendini ikinci planda kalmış hisseden kamu görevlisi, hakkını, meşru olmayan yollardan arama eğilimi gösterebilmektedir.

Yolsuzluğun artmasındaki diğer bir önemli neden ise, adli sistemden kaynaklanan sorunlardır. Ceza sisteminin yetersiz olması ve sistemdeki cezaların caydırıcı etkisinin bulunmaması yolsuzluk yapan kamu görevlilerini teşvik edici bir rol üstlenmektedir.

Yolsuzluğa karşı durmanın en etkili yollarından biri de kurumsal kontrollerdir. Uluslararası standartlara uygun olarak yapılan kurum içi kontroller rüşvet, kayırmacılık gibi olumsuzlukların önüne geçerek olası yolsuzlukları da engelleyebilecektir.

Kuralların, kanunların ve hukuki süreçlerin şeffaf olmaması yolsuzluk için uygun bir zemin hazırlamaktadır. Şeffaflığın olmayışıyla beraber karar alma ve yetkililerin hesap verme sorumluluğunun da bulunmaması yolsuzluklara davetiye çıkarmaktadır. Kamu ihaleleri gibi alanlarda öngörülen süreç ve prosedürlerde şeffaflığın olmaması ve bu nedenle karardan önce izlenen sürecin saptanamaması yolsuzluğun olumsuz etkisini gözler önüne sermektedir.

Bütün bu belirtilen faktörleri şu şekilde özetleyebiliriz:

- Yetersiz idari ve mali sistemler,
- Ekonominin yönlendirilmesi veya ekonomiye müdahalenin derecesi,
- Hesap verebilirliğin olmaması,
- İdari işlemlerde şeffaflık ve açıklığın olmaması,
- Yetersiz idari ve mali sistemler,
- Mesleki ahlak kurallarının yeterince tanımlanmaması,

- Etkisiz kontrol sistemleri,
- Kamu tekelleri ve resmi işlemlerde yetki tekelinin yaygınlığı.

D. Yolsuzluğun Etkileri

Yolsuzluğun ekonomik değişkenler ve özellikle ekonomik büyüme oranları üzerinde olumsuz etkilerini çeşitli analizler göstermektedir. Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi, siyasal sistemin devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesidir. Yolsuzluk bunları geçersiz ve anlamsız kılmaktadır. Yaygınlaşması durumunda yolsuzluk, toplumu kural tanımamaya ve kargaşaya itmektedir⁸⁵. Yasaların ve kuralların etkisini yitirdiği toplumlar ise çürümeye mahkumdur. Yolsuzluk kuralsızlığı körüklemekte, toplumun ve devletin temelini sarsmaktadır.

Yolsuzluğun ekonomi üzerindeki etkilerini maddeler halinde şu şekilde sıralayabiliriz:

- Yolsuzluk, yatırımları ve bunun sonucu olarak da ekonomik büyümeyi daraltmaktadır. Yolsuzluğun yarattığı daha yüksek maliyetler ve belirsizlik yatırımlarda azalmaya neden olmaktadır.

- Kamu yatırımları projeleri sayesinde üst düzey kamu görevlerinin rüşvet gibi yollardan kazanç elde etmeleri kolaylaşmaktadır. Dolayısıyla, bu tip kamu yatırım harcamaları amacı dışında gereksiz yere artış göstermektedir.

- Eğitim ve sağlık harcamalarını azaltan benzer nedenlerden dolayı, işletme ve bakım için gereken harcamaların yapılmasını engellenmektedir⁸⁶.

- Kamu yatırımlarının verimliliğini azaltmakta ve ülkenin altyapısını zayıflatmaktadır.

- Vergi idaresi ve gümrükler üzerindeki etkisi nedeniyle vergi gelirlerini düşürerek hükümetin gerekli kamu harcamalarını yapma gücünü azaltmaktadır.

III. YOLSUZLUK VE MALİ SAYDAMLIK İLİŞKİSİ

Yolsuzluğun çapı, kamu yetkisini elinde bulunduranın tekeli gücü ile takdir yetkisini kullanma oranlarına bağlıdır. Çok fazla yetkinin tek elde toplanması sıkı kurallarla düzenlenmiş ekonomilerde daha fazla görülürken, takdir yetkisi ise daha çok idari kuralların ve düzenlemelerin zayıf olduğu gelişmekte olan ülkelerde ve

⁸⁵ Erol AKBULUT; "Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:50-51, s.9.

⁸⁶ Vito TANZI, Hamid DAVOODI; "Corruption, Public Investment and Growth", **IMF Working Paper**, WP/97/139, Ekim 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>, (Erişim: 24.03.2009), s.5.

geçiş ekonomilerinde görülmektedir. Muhtemeldir ki, bu tip ülkelerde kamusal ahlak standartlarının yetersiz şekilde belirlenmesinin, idari ve mali sistemlerin zayıflığının ve gözetim kuruluşlarının (watchdog agencies) etkili olmamasının bir sonucu olarak şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu da gelişmemiştir⁸⁷. Şeffaflık, hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan biridir. Şeffaf bir sistem, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sunduğu gibi kamu yönetimine duyulan güveni artırır ve kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir.

Yolsuzluk ile siyasal sistem arasında da yakın ilişki vardır. Daha demokratik devletler, otokratik devletlere oranla daha az rüşvet ve yolsuzluk olayları ile karşı karşıya kalırlar. Otokratik ve totaliter rejimlerde devlet yönetiminde açıklık olmaması rüşvet ve yolsuzluk olaylarının yeraltında yürütülmesini sağlar. “Spastik demokrasi”ye sahip olan ülkelerde değil, gerçekten demokrasinin temel değerlerini ve ilkelerini benimsemiş ülkelerde yolsuzluklar daha azdır. Basın özgürlüğü, yönetimde şeffaflık, bilgi edinme hakkı ve özgürlüğü, adil yargılama, etkin denetim vb. faktörler demokratik ülkelerde yolsuzluk olaylarını sınırlar⁸⁸.

Hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın geliştirilmesinde Sayıştaylar vazgeçilmez bir rol üstlenmektedirler. Parlamento adına denetim yapan Sayıştaylar şeffaf, hızlı çalışan ve vatandaşa hizmete odaklanan kamu idaresinin oluşturulmasındaki katkıları dolayısıyla yolsuzlukla mücadelede, “güvenilirliğin sütunlarından” biri olarak kabul edilmektedir.

Son olarak denilebilir ki; saydamlık, devletin hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan birisidir⁸⁹. Şeffaf bir sistemde, devletin kaynaklarının nasıl ve hangi amaçlarla kullanıldığı konusunda halka bilgi sunulduğundan, bürokratların ellerindeki tekelci yetkiyi kamu yararına aykırı, kendi çıkarlarını gözeterek kullanmaları zorlaşır. Dolayısıyla saydamlık, kamusal kaynakların verimli etkin ve israf edilmeden kullanımını özendirdiği gibi, yolsuzluğa neden olan kaynakları ve faktörleri de kurutmaktadır.

⁸⁷ M. Hakan ÖZBARAN; “Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:43, Aralık 2001, s.4.

⁸⁸ Coşkun Can AKTAN; “Yolsuzluklar Üzerine Bazı Gerçekler ve Yolsuzluklarla Mücadele Yolları”, http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-ahlak/aktan-yolsuzluklar-uzerine.pdf, (Erişim: 11.02.2009), s.3.

⁸⁹ AKBULUT; a.g.m., s.10.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI ALANDA YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIK UYGULAMALARI

Bu bölümde dünyada kamu yönetiminde mali saydamlığı sağlamaya yönelik ve buna bağlı olarak yolsuzlukla mücadele edebilmek adına kurulan uluslararası düzeydeki örgütler, kurumlar ve kuruluşlar ile bunların uygulamalarından bahsedilecek ve bu konuda iyi uygulamalarda bulunan ülke örnekleri verilecektir.

I. ULUSLARARASI ALANDA YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIK İLE İLGİLİ KURULUŞLAR

Dünyada yolsuzluğa karşı ve mali saydamlığı sağlamaya yönelik kuruluşların başında GRECO (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu), IMF (Uluslararası Para Fonu), OECD (İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı), CE (Avrupa Konseyi), INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü), TI (Uluslararası Saydamlık Örgütü), OLAF (Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi), FATF (Mali Eylem Görev Grubu), SPAI (Güney Doğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paketi) ve ACN (Yolsuzlukla Mücadele Ağı) gelmektedir. Bu konuda dolaylı olarak faaliyet gösteren diğer kuruluşlar ise, ADBACU (Asya Kalkınma Bankası Yolsuzlukla Mücadele Birimi), GOPAC (Yolsuzluğa Karşı Parlamenterler Global Organizasyonu) ve AGİT (Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı) olarak gösterilebilir.

A. GRECO (Group Of States Against Corruption – Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından, yolsuzluklara karşı uluslararası bir eylem programı geliştirmek amacıyla, 1994 yılında GMC (Multidisciplinary Group on Corruption – Çokdisiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu) kurulmuştur. Aynı grup, 1999 yılında, adını GRECO olarak değiştirmiştir.

Yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensipler ve stratejiler oluşturmak üzere etkin bir mekanizmaya sahip olan GRECO'nun temel amacı; üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlemlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktır. Bu nedenle GRECO, yolsuzlukla mücadele alanında

ülkelerin ulusal mevzuatlarındaki yetersizlikleri ve eksiklikleri incelemekte; gerekli yasal, kurumsal düzenlemelerin yapılma ve pratik reformların hayata geçirilme sürecine katkıda bulunmaktadır⁹⁰. GRECO'ya Avrupa Konseyi üyeleri ya da Avrupa Konseyi'ne üye olmamakla beraber, bu anlaşmaların hazırlanmasında rol oynayan ülkeler katılabilmektedir. Tam üyelik için istenen tek şart, örgüt tarafından değerlendirmeye alınmayı koşulsuz şartsız kabul etmek ve karşılıklı değerlendirme aşamalarına kısıtlamalar koymamaktır.

Öncelikle, ülkeleri 1. ve 2. aşama soru formlarına verilen cevaplar ve ülke ziyareti çerçevesinde toplanan bilgileri esas alarak incelemeye tabi tutan GRECO, bu incelemenin sonunda çeşitli tavsiyelerin yer aldığı bir "Değerlendirme Raporu" hazırlayarak ülkelere bu tavsiyeleri yerine getirmelerini talep eder. Bu rapordan itibaren 12-18 aylık bir dönem sonunda da ikinci bir inceleme yapar ve bu incelemenin sonucunda hazırladığı "Uygunluk Raporu" (Compliance Report) ile tavsiyelerin ne ölçüde yerine getirildiğini belirler. Her iki rapor da kamuoyuna sunulur⁹¹.

GRECO, üyelerinin zorunlu ya da gönüllü katkıları ile çalışmalarını sürdürmektedir. GRECO üyelerinin, yılda 4 ya da 5 kez Strazburg'da yapılan düzenli toplantılarına katılan, oy hakkıyla yetkilendirilmiş ve genelde Adalet Bakanlıklarından gelen daimi temsilcileri bulunmaktadır. Diğer taraftan GRECO'nun ülke değerlendirme raporları, ilgili ülkenin yolsuzlukla mücadele kapasitesinin değerlendirilmesinde Avrupa Birliği tarafından da referans alınmaktadır. İncelemeler sonucu tespit edilen olumsuzlukların giderilmesi amacıyla, GRECO'nun ortaya koyduğu tavsiyelere uyulmaması durumunda, Başkan, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'nden, ilgili ülkenin Dışişleri Bakanlığı'na yazılı protesto gönderilmesini talep edebilmektedir.

Bu bahsedilen raporların dışında GRECO, tüm faaliyetleri ve çalışmalarını hakkında kamuoyuna bilgi sunmak amacıyla yıllık bir faaliyet raporu da hazırlar.

GRECO'nun değerlendirme ve incelemeleri üç aşamadan oluşmaktadır:

- Birinci aşama incelemesinin konusunu; yolsuzluk suçlarının önlenmesi, soruşturulması, yargılanması ve karara bağlanmasından sorumlu kişilerin ya da kurulların bağımsızlığı, özerkliği ve yetkileri; yolsuzlukla mücadeleden sorumlu

⁹⁰ M. Hakan ÖZBARAN; "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", **Sayıstay Dergisi**, Sayı:50-51, s.19.

⁹¹ Ergin ERGÜL; "Greco Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği", **Vergi Sorunları**, Sayı:225, Haziran 2007, s.93.

kişi ya da kurulların uzmanlaşmalarının teşvik edilmesi ve görevlerini yerine getirebilmeleri için, uygun imkan ve eğitimin sağlanması; yolsuzluk davalarıyla ilgili soruşturma, kovuşturma ve cezadan muafiyet konuları,

- İkinci aşama incelemesinin konusunu ise, yolsuzluk gelirlerine el koyma ve müsadere; kamu yönetimi ve yolsuzluk; tüzel kişiler ve yolsuzluk oluşturmaktadır.
- Üçüncü aşama incelemesi Ocak 2007'den itibaren başlamıştır. Bu aşamada birbirinden farklı iki konu incelenmektedir. Bunlar; Yolsuzluğa Karşı Ceza Sözleşmesi ve Ek Protokolü ile Siyasi Partilerin Finansmanının Şeffaflığı'dır.

1. Yolsuzluğa Karşı Ceza Sözleşmesi ve Ek Protokolü

Soru formu, ulusal kamu görevlilerinin rüşvet alma suçu, ulusal kamu meclis üyelerinin rüşvet alma suçu, yabancı kamu görevlilerinin rüşvet alma suçu, yabancı meclis üyelerinin rüşvet alma suçu, özel sektörde rüşvet verilmesi suçu, uluslararası mahkeme hakimleri ve görevlilerinin rüşvet suçu, nüfuz ticareti suçu ile hakemlerin ve jüri üyelerinin rüşvet suçlarına ve Ceza Sözleşmesine Ek Protokoldeki Suçlar ile tüm bu suçlara ilişkin iştirak, yetki, zamanaşımı, savunma vasıtaları ile istatistiki verilere ilişkin sorular içermektedir⁹².

2. Siyasi Partilerin Finansmanının Şeffaflığı

Buna ilişkin soru formu, siyasi partiler ve finansmanına ilişkin ulusal düzenlemelere ilişkin bir genel kısım ve şeffaflık denetimi ile yaptırımlara ilişkin özel kısımdan oluşmaktadır.

B. IMF (International Monetary Fund – Uluslararası Para Fonu)

IMF Yönetim Kurulu Ara Komitesi, 1996 yılının Eylül ayında sürdürülebilir küresel büyüme ortaklığını benimseyerek iyi yönetişimin önemini vurgulamış, Eylül 1997'de Hong Kong SAR toplantısında da bu ilgisini tekrarlayarak, mali saydamlığın iyi yönetişime katkısının büyük olacağını ifade etmiştir. Bu sayede, mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşması, mali politikaların uygulanması konusunda hükümetlerin sorumlu tutulması ve böylece makro ekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılması ve geçerlilik kazanması mümkün olabilecektir. Bu nedenle IMF "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü"nü üye ülkelerde uygulanmasını teşvik etmektedir. Uluslararası Para Fonu

⁹² ERGÜL; a.g.m., s.94.

(IMF) tarafından anılan tüzük ile belirlenen standartlar birçok ülke tarafından uyarlanarak değerlendirilmektedir. Bu standartlar son olarak 2007 yılı Mayıs ayında IMF tarafından güncellenmiştir.

Rollerin ve sorumlulukların açık olması, bütçe sürecinin açık olması, bilginin kamuya açık olması ve dürüstlüğün güvencesi olarak dört başlık altında toplanan söz konusu standartların ayrıntısına aşağıda yer verilmiştir⁹³:

1. Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması

1.1. Kamu kesiminin ekonominin kalan kısmından açık bir şekilde ayrılması ve kamunun politika ve yönetim rollerinin açıkça ve net bir biçimde ortaya konulması

1.1.1. Kamunun yapısı ve fonksiyonları açık (net) olmalıdır.

1.1.2. Yasama, yürütme ve yargı organlarının mali güçleri çok iyi tanımlanmalıdır.

1.1.3. Kamu kesimin farklı düzeylerindeki sorumlulukları ve bunlar arasındaki ilişkiler açıkça belirlenmelidir.

1.1.4. Kamu kesimi ile kamu şirketleri arasındaki ilişkiler açık düzenlemelere dayandırılmalıdır.

1.1.5. Kamu kesiminin özel sektörle olan ilişkileri açık bir tarzda belirgin kural ve yöntemler takip edilerek yürütülmelidir.

1.2. Mali yönetim için açık ve net bir yasal ve yönetsel çerçeve olması

1.2.1. Gelir toplanması, yüklenmeye girilmesi ve kamu fonlarının kullanılması, kapsamlı bütçe, vergi ve diğer kamu mali kanunları, düzenlemelere ve yönetsel prosedürlere dayandırılarak yürütülmelidir.

1.2.2. Vergi ve vergi dışı gelirlerin toplanmasına ilişkin yasalar ve diğer düzenlemeler ile uygulamada idarenin inisiyatiflerine yol gösterecek kriterler açık, anlaşılabilir ve kolayca ulaşılabilir olmalıdır. Vergi ve vergi dışı yükümlülüklerle ilişkin istek ve itirazlar zamanında değerlendirilmelidir.

1.2.3. Yasa teklifleri, düzenlemelerde yapılacak değişiklikler ve daha geniş politika değişikliklerinin değerlendirilmesi ve müzakeresi için yeterli ve makul bir zaman olmalıdır.

⁹³ IMF; "Code of Good Practises on Fiscal Transparency-2007", <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code>, (Erişim:04.03.2009), s.2.

1.2.4. Devletin kamu şirketleri veya kamu imtiyazları çerçevesinde doğal kaynakları işleten şirket ve işletmecileri dahil, özel şirketler arasındaki sözleşmeye bağlanmış düzenlemeler kamuya açık ve anlaşılır olmalıdır.

1.2.5. Kamunun, kamu varlıklarının kullanılmasına yönelik imtiyaz hakları dahil yükümlülük ve varlık yönetimi kesin yasal temeller üzerine kurulmalıdır.

2. Bütçe Sürecinin Açık Olması

2.1. Bütçenin hazırlanmasının belli bir takvime göre ve çok iyi tanımlanmış makroekonomik ve mali politika hedeflerinin rehberliğinde yapılması

2.1.1. Bir bütçe takvimi belirlenmeli ve buna bağlı kalınmalıdır. Bütçe tasarısı ve bunun yasal görüşmeleri için uygun zaman verilmelidir.

2.1.2. Yıllık bütçe gerçekçi olmalı ve kapsamlı bir orta dönem makroekonomik ve mali politika çerçevesinde hazırlanmalı ve sunulmalıdır. Mali hedefler ve her türlü mali kurallar net bir şekilde belirlenmeli ve açıklanmalıdır.

2.1.3. Ana gider ve gelir ölçütlerinin türleri tanımlanmalı ve bunların politika hedeflerine katkısı sağlanmalıdır. Tahminler ayrıca bunların mevcut ve gelecekteki bütçesel etkilerini ve daha geniş çaplı ekonomik anlamlarını da içermelidir.

2.1.4. Bütçe dökümanı mali sürdürülebilirliğe ilişkin bir değerlendirme içermelidir. Ekonomik gelişmeler ve politikalarla ilgili temel varsayımlar gerçekçi olmalı, açıkça belirlenmeli ve duyarlılık analizleri hazırlanmalıdır.

2.1.5. Tüm mali politika çerçevesinin içindeki bütçesel ve bütçe dışı faaliyetlerin koordinasyonu ve yönetimi için açık mekanizmalar olmalıdır.

2.2. Bütçenin uygulanması, izlenmesi ve raporlanması için açık ve net süreçlerin bulunması

2.2.1. Hesap verme sistemi gelirlerin, taahhütlerin, ödemelerin, borçların, varlık ve yükümlülüklerin izlenmesi için güvenilir bir temel oluşturmalıdır.

2.2.2. Bütçenin gelişimi üzerine yıl ortası raporu zamanında yasama organına sunulmalıdır. Çok sık, en azından 3 aylık güncellemeler yayımlanmalıdır.

2.2.3. Mali yıl içindeki ek gelir ve harcama teklifleri gerçek bütçenin sunumuyla tutarlı bir biçimde yasama organına sunulmalıdır.

2.2.4. Bütçenin onaylanmış ve uzlaşılmış halini içeren denetlenmiş nihai hesaplar ve denetim raporları yasama organına sunulmalı ve yıl içinde yayımlanmalıdır.

3. Bilginin Kamuya Açık Olması

3.1. Kamuya, geçmiş, şimdiki ve geleceğe dönük planlanmış mali faaliyetlere ve temel mali risklere ilişkin kapsamlı bilginin sağlanması

3.1.1. Nihai hesaplar ile yayımlanmış diğer mali raporları içeren bütçe dökümanı merkezi yönetimin bütçesel ve bütçe dışı bütün faaliyetlerini kapsamalıdır.

3.1.2. Yıllık bütçede karşılaştırılabilir bilginin yer alacağı bir şekilde en azından son iki mali yılın sonuçları bulunmalı, ayrıca takip eden iki yılın bütçesine ait öngörüler ile temel bütçe büyüklüklerine ait duyarlılık analizlerine de yer verilmelidir.

3.1.3. Bütün diğer temel mali risklerin değerlendirilmesiyle birlikte merkezi yönetimin vergi harcamalarının, olası yükümlülüklerinin ve yarı mali faaliyetlerinin önemi ve doğasının tanımlanarak açıklanması bütçe dökümanının bir parçası haline gelmelidir.

3.1.4. Faaliyetlere bağlı gelirler ve dış yardımlar dahil bütün temel gelir kaynaklarından sağlanan gelir, yıllık bütçede ayrı ayrı tanımlanarak sunulmalıdır.

3.1.5. Merkezi yönetim, borçlarının ve mali varlıklarının düzeyi ve bileşimi, önemli yükümlülükleri (sosyal güvenlik, sağlanan garantiler ve diğer sözleşmelere tabi zorunluluklar dahil) ve doğal kaynak varlıklarına ait bilgileri yayımlamalıdır.

3.1.6. Eyaletlerin (yerel idarelerin) mali pozisyonları ve kamu şirketlerinin mali durumları bütçe dökümanında raporlanmalıdır.

3.1.7. Hükümet, uzun dönemli kamu mali bilgilerini periyodik olarak yayımlamalıdır.

3.2 Mali bilgilerin hesap verilebilirliğin geliştirilmesine yönelik ve politika analizlerini kolaylaştıracak yöntemlerle sunulması

3.2.1. Yıllık bütçe ile birlikte bütçeye ilişkin açık ve basit özet bir rehber uygulaması yaygınlaştırılmalıdır.

3.2.2. Önemli gelir kalemleri, harcamalar ve finansmana ilişkin mali veriler kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya tabi tutularak gayri safi olarak raporlanmalıdır.

3.2.3. Genel yönetimin bütün bilançosu ve gayri safi borç tutarı veya bunların eşdeğer tahakkukları, yönetimin mali durumu için standart özet göstergeler olmalıdır. Bunlar genel denge, kamu kesimi dengesi ve net borçlanma gibi uygun diğer mali göstergeleri tamamlayıcı nitelikte olmalıdır.

3.2.4. Sonuçlar yasama organınca yıllık olarak sunulan temel bütçe programındaki hedeflerle ilgili olarak elde edilmelidir.

3.3 Mali bilgilerin zamanında yayımlanması konusunda taahhütte bulunulması

3.3.1. Mali bilgilerin zamanında yayımlanması hükümet tarafından yasal bir zorunluluk olmalıdır.

3.3.2. Mali bilgilerin yayımlanmasına ilişkin takvim önceden duyurulmalı ve buna bağlı kalınmalıdır.

4. Dürüstlüğün Güvencesi

4.1 Mali verilerin kabul edilmiş kalite standartlarını karşılaması

4.1.1. Bütçe tahminleri ve güncellemeleri en son gelir ve harcama eğilimlerini, temel makroekonomik gelişmeleri ve iyi tanımlanmış politika taahhütlerini yansıtmalıdır.

4.1.2. Yıllık bütçe ve mali hesaplar, mali verilerin derlenmesi ve sunulmasında kullanılan muhasebe esaslarını göstermelidir.

4.1.3. Mali raporlardaki veriler diğer kaynaklardan elde edilen ilgili verilerle tutarlı ve uyumlu olmalıdır. Tarihsel mali verilerin temel gözden geçirmeleri ile veri sınıflandırmasındaki değişiklikler açıklanmalıdır.

4.2 Mali faaliyetlerin etkili iç gözetim ve koruma önlemlerine tabi olması

4.2.1. Kamu görevlilerinin davranışlarına yönelik etik standartlar açık olmalı ve iyi tanımlanmalıdır.

4.2.2. Kamu kesimi istihdam yöntemleri ve durumları belgelendirilmeli ve ilgili taraflarca erişilebilir olmalıdır.

4.2.3. Satın almaya ilişkin düzenlemeler uluslararası standartları karşılamalı, erişilebilir ve uygulamada izlenebilir olmalıdır.

4.2.4. Kamu varlıklarının satışı ve alımı açık bir biçimde yapılmalı ve temel işlemler ayrı ayrı belirlenmelidir.

4.2.5. Hükümetin faaliyetleri ve hesapları iç denetime tabi tutulmalı ve denetim prosedürleri yeniden gözden geçirmeye açık olmalıdır.

4.2.6. Ulusal gelir yönetimi politik yönlendirmelere karşı yasal olarak korunmalı, vergi mükelleflerine güvence vermeli ve faaliyetlerini düzenli olarak kamuoyuna raporlamalıdır.

4.3 Mali bilgilerin dış denetime tabi tutulması

4.3.1 Kamu hesapları ve politikaları ulusal bir denetim organınca veya yürütmeden bağımsız eşdeğer bir kurum tarafından denetime tabi tutulmalıdır.

4.3.2 Ulusal denetim organı veya eşdeğeri kurum, yıllık rapor dahil, tüm raporları yasama organına sunmalı ve bunları yayımlamalıdır. Bu sürecin işleyişi süregelen faaliyetlerle yerinde izlenmelidir.

4.3.3 Mali öngörülerini ve bunun temelindeki makroekonomik öngörüler ile öncelikli varsayımları değerlendirmeleri için bağımsız uzmanlar görevlendirilmelidir.

4.3.4 Mali verilerin niteliğini doğrulamak için kurumsal olarak bağımsız bir ulusal istatistik kurumu oluşturulmalıdır.

IMF'nin üye ülkelerin merkez bankaları ve para politikalarının karar alma sürecinde rol oynayan kurum ve kuruluşları için 1998 yılında hazırladığı "Merkez Bankası Tarafından Uygulanacak Para Politikası İçin İyi Saydamlık Uygulamaları Tüzüğü"nde belirtilen ilkeler ise şunlardır⁹⁴:

1. Para Politikası Açısından Merkez Bankasının Rolünün, Sorumluluğunun ve Amaçlarının Açık Olması

1.1. Para politikasının en son amacı ve kurumsal çerçevesi ilgili yasalarda ya da düzenlemelerde, mümkünse Merkez Bankası Kanunu'nda, açık bir şekilde belirlenmelidir.

1.1.1. Para politikasının nihai amacı, yasa ile kamuya ilan edilmek ve açıklanmak suretiyle açıkça belirlenmelidir.

1.1.2. Merkez Bankası'nın sorumlulukları yasa ile belirlenmelidir.

⁹⁴ IMF; "Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles", <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>, (Erişim:04.03.2009), s.4.

1.1.3. Merkez Bankası'nı kuran yasa, Merkez Bankası'nın politika hedeflerine ulaşabilmek için para politikası araçlarını kullanma yetkisine sahip olduğunu açıkça belirtmelidir.

1.1.4. Döviz kuru politikasının kurumsal sorumluluğu kamuya ifşa edilmelidir.

1.1.5. Para politikasının yürütülmesindeki sorumluluğun ve Merkez Bankası'na verilen diğer sorumlulukların şekli yasa ile açıkça belirlenmelidir.

1.1.6. Olağanüstü koşullarda, hükümetin, Merkez Bankası'nın kararlarını uygulamaya almama yetkisi var ise, bu yetkiye başvurma koşulları ve bu yetkinin kamuya açıklanma tarzı yasa ile açıkça belirlenmelidir.

1.1.7. Merkez Bankası'nı yöneten kurulun üyelerinin ve başkanlarının atanması, görevde kalma süreleri ve görevden uzaklaştırılmalarındaki genel kurallar yasa ile açıkça belirlenmelidir.

1.2. Parasal ve mali operasyonlar arasındaki kurumsal ilişki açık bir şekilde belirlenmelidir.

1.2.1. Hükümete, Merkez Bankası'ndan borçlanma, avans alma veya ilave para çekme imkanı tanınıyorsa, bu iznin şartları ve limiti kamuya ifşa edilmelidir.

1.2.2. Hükümete verilen, Merkez Bankası'ndan borçlanma, avans alma veya ilave para çekme olanağının ve hükümetin Merkez Bankası'ndaki mevduatının miktarı ve vadesi kamuya açıklanmalıdır.

1.2.3. Devlet tahvil ve bonoları için Merkez Bankası'nın birincil ve ikincil piyasalara doğrudan müdahalesi, eğer izin verilmiş ise, kamuya ifşa edilmelidir.

1.2.4. Ekonominin diğer alanlarındaki (ör. hisse senedi sahipliği, idare kurullarında ve kamu alımlarında üyelik veya ücret karşılığı hizmet sunumu yoluyla) müdahaleleri açık ilke ve prosedürler çerçevesinde kamuya açık bir şekilde düzenlenmelidir.

1.2.5. Merkez Bankası karlarının tahsis edilme tarzı ile sermayenin nasıl muhafaza edileceği konusunda kamu aydınlatılmalıdır.

1.3. Hükümet adına Merkez Bankası tarafından ifa edilen acente rolü açık bir şekilde belirlenmelidir.

1.3.1. Eğer varsa, Merkez Bankası'nın iç ve dış borçlar ile döviz rezervlerinin yönetimi, hükümetin bankacısı olması, hükümetin mali temsilcisi olması ve

ekonomik ve mali politikalarda ve uluslararası işbirliği alanında danışman olması ile ilgili sorumlulukları kamuya açıklanmalıdır.

1.3.2. Merkez Bankası, Maliye Bakanlığı veya ayrı bir kamu kurumu arasında borçlanma, ikincil piyasa düzenlemeleri, mevduatla ilgili araçlar ile kamu tahvil ve bonolarının ticareti ile ilgili düzenlemelerin kararlaştırılması ve kliring işlemleri ile alakalı sorumlulukların tahsisi kamuya açıklanmalıdır.

2. Para Politikası İle İlgili Kararların Oluşturulması ve Rapor Edilmesindeki Sürecin Açık Olması

2.1. Para politikasının amaçlarını yerine getirmede kullanılan düzenlemelerin araç ve hedefleri kamuya açıklanmalıdır.

2.1.1. Para politikası araç ve faaliyetlerini yönlendiren kural ve prosedürler kamuya açıklanmalıdır.

2.1.2. Merkez Bankası'nın faaliyette bulunduğu piyasalarda ve parasal operasyonlarında muhatapları ile gerçekleştirdiği muameleler ve ilişkileri ile alakalı kural ve prosedürler kamuya izah edilmelidir.

2.2. Önemli ekonomik gelişmeleri değerlendiren, para politikası hedeflerindeki gerçekleştirmeleri gözlemleyen ve bir sonraki dönem için politikaları saptayan para politikasını oluşturmakla görevli daimi bir organ varsa, bu organın kompozisyonu, yapısı ve fonksiyonları ile ilgili bilgilerin kamuya açıklanması gereklidir.

2.2.1. Politika oluşturmakla görevli bu organ önemli ekonomik gelişmeleri değerlendirmek, para politikası hedeflerindeki gerçekleştirmeleri gözlemlemek ve bir sonraki dönemin politikasını oluşturmak için düzenli ve programlı toplantılar yapıyorsa gelecekteki toplantı programları kamuya açıklanmalıdır.

2.3. Para politikasının kullanımındaki değişiklikler (ince ayar tedbirleri hariç) kamuya ifşa edilmeli ve tam zamanında açıklanmalıdır.

2.3.1. Merkez Bankası, önceden bildirilen bir azami gecikme marjı ile, para politikası ile ilgili kararlarını belirleyen temel görüşlerini kamuya açıklamalıdır.

2.4. Merkez Bankası para politikasının hedeflerine ulaşılmasına yönelik ilerlemeler ve bunların gerçekleştirilmesine yönelik beklentilerle ilgili periyodik raporlar yayınlamalıdır. Düzenlemeler, döviz kuru rejimini de içeren para politikasının çerçevesine dayalı olarak farklılık gösterebilir.

2.4.1. Merkez Bankası para politikası ile ilgili hedeflerini; gerekçeleri, kantitatif hedefleri, araçları ve önemli tahminleri açıkça belirterek, periyodik bir şekilde kamuya açıklamalıdır.

2.4.2. Merkez Bankası, makro-ekonomik durumun gelişimi ile bunların para politikası hedeflerine etkisi ile ilgili bir raporu belirli bir program dahilinde kamuya sunmalıdır.

2.5. Parasal düzenlemelerin yapısına yönelik olarak önerilen önemli teknik değişiklikler için uygun bir süre içinde, kamunun desteğini alma lehinde bir yargı söz konusu olmalıdır.

2.6. Para politikası kararları ile ilgili olarak mali kurumlarca Merkez Bankası'na bildirilen verilerle ilgili düzenlemeler kamuya açıklanmalıdır.

3. Para Politikası İle İlgili Bilgilerden Kamunun Yararlanabilmesi

4. Merkez Bankası'nın Güvenilirliğin Sağlanmasındaki Sorumluluğu ve Rolü

5. Mali Politikaların Uygulanmasından Sorumlu Olan Mali Kurumların Rollerinin, Sorumluluklarının ve Amaçlarının Açık Olması

6. Mali Politikaların Oluşturulması ve Rapor Edilmesinde Sürecin Açık Olması

7. Mali Politikalarla İlgili Bilgilere Kamunun Ulaşabilmesi

8. Mali Kurumların Güvenilirliğin Sağlanmasındaki Sorumluluğu ve Rolü

C. IBP (International Budget Project – Uluslararası Bütçe Projesi)

1997 yılında The Center of Budget and Policy Priorities (Bütçe ve Politika Önceliği Merkezi), IBP'yi gerçekleştirmiştir. Uluslararası Bütçe Projesi, bütçe uygulamalarının gelişimini sağlamak ve bütçe politikasını analiz etmek için, gelişmekte olan ülkelerdeki araştırmacılara ve sivil toplum örgütlerine yardımcı olmayı amaçlamıştır. Bu proje, bütçe saydamlığı ve katılımın sağlanması üzerinde durmaktadır. Çünkü devlet harcamaları üzerindeki tartışmaları etkileyecek sivil toplum örgütlerinin çabalarının, birçok ülkede bilginin gelişimini zayıflattığını fark etmişlerdir. 1999 yılında The Institute for Democracy South Africa (Güney Afrika Demokrasi Enstitüsü) ile birlikte Güney Afrika'da pilot bütçe saydamlığı konusunda ortaklaşa çalışma başlatılmıştır. Çalışmada kullanılan metod, 'IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamaları' çerçevesinde yürütülmüştür. Ancak, çalışmada asıl metod olarak,

mali ve bütçe saydamlığı konusunda bütçe sürecinde kamu katılımının sağlanması ele alınmıştır⁹⁵.

IBP, ülkelerde mali saydamlık düzeyini ölçmek için çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmalardan birisi de 2001 yılında Latin Amerika için bütçe saydamlığı konusunda olmuştur. Hazırlanan anket beş ülkeye uygulanmış ve değerlendirilmiştir. Bu ülkeler Arjantin, Brezilya, Meksika, Peru ve Şili'dir. Anketin genel sonuçlarına göre, bu ülkeler, bütçe saydamlığı konusunda yetersiz puanlara sahip olmuşlardır. Ayrıca Şili dışındaki ülkelerde, hesap verme sorumluluğunun etkin bir düzeyde olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu ülkelerin her birinde, kamu harcamalarının dağıtımında ve uygulamasında vatandaşların karar mekanizmasına katılımlarının zayıf olduğu gözlemlenmiştir⁹⁶.

D. OECD (Organization of Economic Corporation And Development - Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)

Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin, uluslararası ticari faaliyetler üzerinde yaratmış olduğu olumsuzluklar karşısında, uluslararası camiada, OECD liderliğinde önlem alma gereği doğmuştur. Bu bağlamda, OECD'nin bünyesinde, ilerleyen bölümlerde faaliyetlerinden bahsedilecek olan ACN'nin de (Anti-Corruption Network – Yolsuzlukla Mücadele Ağı) sekretarya hizmetlerini yürüten, Yolsuzlukla Mücadele Birimi (OECD Anti-Corruption Unit) kurulmuştur.

OECD yolsuzlukla ilgili çalışmalarını iki temel sebep üzerinde yapılandırmaktadır. İlki, uluslararası ticari işlemlerde yolsuzlukla mücadele etmek; ikincisi ise, kuruluşların rekabet edecekleri bir ortam oluşmasını sağlamaktır. Aşağıda OECD'nin yolsuzluk konusunda yaptığı önemli çalışmalardan birisi olan "Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi" üzerinde durulacaktır. Bu sözleşme 21.11.1997'de kabul edilmiş, 15.02.1999'da yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin içerdiği hususlar genel olarak şunlardır⁹⁷:

1. Yabancı devlet memuruna rüşvet veren bir kişinin durumunun, kendi ülkesindeki memura rüşvet veren kişi gibi değerlendirilmesi,

⁹⁵ Murray PETRIE; "Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets and Civil Society", **IMF Working Paper**, WP/03/199, Ekim 2003, s.17.

⁹⁶ International Budget; "Indexes of Budget Transparency in Five Latin American Countries", <http://internationalbudget.org/resources/LAbudtrans.pdf>, (Erişim:12.01.2009), s.12.

⁹⁷ KARAKAŞ, ÇAK; a.g.m., s.87.

2. Rüşvet yoluyla elde edilen kazançlara ya da malvarlığına el koyulması veya bu varlıkların müsaderesi ya da bunlara denk parasal müeyyidelerin uygulanması,

3. Rüşvetin, suçluların iade edilmesine esas teşkil eden bir suç olarak kabul edilmesi,

4. Kendi memuruna verilen rüşveti karaparanın aklanması konusunda suç sayan her taraf devletin, suçun işlendiği yeri önemsemeksizin, yabancı devlet memuruna verilen rüşveti de karaparanın aklanması konusundaki bir suç olarak kabul etmesi,

5. Bir ülkenin vatandaşının ülke dışında bu tür bir suç işlemesi halinde yargılama yetkisine sahip olmak için gerekli tedbirlerin alınması.

OECD, mali saydamlığın sağlanması için “İyi Bir Bütçeleme ve Mali Yönetimin Temel İlkeleri”ni 1999 yılındaki yıllık toplantısında oluşturmuştur. Burada OECD’ye üye ülkelerin bütçe saydamlık uygulamalarını ön planda tutmuş ve bütçe saydamlığını, mali bilgilerin zamanlı ve sistematik olarak tümüyle açığa çıkarılması olarak tanımlanmıştır. Saydamlık, iyi bir ülke yönetiminin temel ögesi olarak kabul edilmiştir. Hazırlanan rapor üç bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde, bütçe raporlarının temel prensipleri ortaya konmuştur. İkinci bölümde, raporların içermesi gereken spesifik alanlar belirtilmiştir. Son bölümde ise, raporların kalitesini ve güvenilirliğini sağlayacak aydınlatıcı uygulamalar belirtilmiştir⁹⁸.

Pek çok ülkede, yerel kamu görevlilerine rüşvet verilmesi suç olmakla birlikte, yukarıda yer alan sözleşmeden önce, küçümsenmeyecek sayıda ülkenin yasal mevzuatına göre, yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi suç sayılmamaktaydı. Dolayısıyla, OECD sözleşmesi, rüşvetin suç olarak kabul edilmesi ve dünya ekonomisi içerisinde yaygın hale gelmiş olan yolsuzluğun azaltılması için, uluslararası çaba içinde ortaklaşa atılmış önemli bir adımı oluşturmaktadır. Sözleşme, uluslararası iş anlaşmalarını kazanmak amacıyla rüşvet verilmesini durdurmak ve yolsuzluğa karşı ulusal çabaları güçlendirmek için, yerel idarelerin standartlarını yükseltmeyi ve sivil toplum katılımını arttırmayı amaçlamaktadır. Sözleşme, yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin, suç olarak ulusal mevzuat yönünden onaylanmasını zorunlu tutmakta, aynı zamanda, kamusal bir fonksiyonu yerine getiren tüm kişiler açısından, kamu görevlisinin ne anlama geldiğinin geniş ve

⁹⁸ OECD; “Best Practices for Budget Transparency”, **Public Management Service and Public Management Committee**, PUMA/SBO, Haziran 2000, s.3.

kesin bir tanımını yaparak, yabancı kamu görevlilerine uygulananla kıyaslanabilir, etkin, uygun ve caydırıcı bir ceza ile cezalandırılmasını gerekli kılmayı amaçlamaktadır⁹⁹.

E. Birleşmiş Milletler (UN)

Birleşmiş Milletler yolsuzluklarla mücadele hususunda uluslararası bir yaklaşımdan hareketle, devletlere yol gösterici bildirimler yayınlamakta, zaman zaman da bağlayıcı nitelikte kararları uluslararası kamuoyunun katılımına sunmaktadır. Söz konusu bildirimler arasında; suçtan ve yetki istismarından mağdur olanlara adalet sağlanmasına dair temel prensipler bildirisi, yolsuzluğa karşı eylem ve kamu görevlileri için uluslararası davranış kuralları, uluslararası ticari ilişkilerde rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele deklarasyonu örnek olarak gösterilebilir. Birleşmiş Milletler'in yolsuzlukla mücadele ve mali saydamlığı sağlamaya yönelik uygulamaları olarak şunları sıralayabiliriz:

1. Suçtan ve Yetki İstismarından Mağdur Olanlara Adalet Sağlanmasına Dair Temel Prensipler Bildirisi (26 Ağustos - 6 Eylül 1985 tarihleri arasında Milano'da toplanan Suçların Önlenmesi ile Suçluların Islahı Üzerine 7. Birleşmiş Milletler Kongresi tarafından kabul edilmesi tavsiye edilmiş ve bildiri, Genel Kurul'un 29 Kasım 1985 tarih ve 40/34 sayılı kararıyla kabul edilmiştir.)

2. Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları

3. Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Deklarasyonu

4. Uyuşturucu Kontrolü ve Suç Önleme Ofisi Uluslararası Suç Önleme Merkezi Yolsuzluğa Karşı Global Program Eylem Planı

5. Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi

6. Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (04.12.2000 tarih ve 55/61 sayılı karar ile BM Genel Kurulu'nda yolsuzlukla mücadele için BM sözleşmesi hazırlanması ve bu amaçla geçici komite kurulması kabul edilmiştir. 10 Aralık 2003 tarihinde imzaya açılan sözleşme, yine aynı tarihte, Türkiye tarafından imzalanmıştır.)

⁹⁹ Cemal ÖZEL; "OECD'nin Yolsuzlukla Mücadele Düzenlemeleri ve Türk Hukukuna Yansımaları (I)", **Vergi Dünyası**, Sayı:298, Haziran 2006, s.67.

F. Dünya Bankası (The World Bank)

Yolsuzluğun gerek ekonomik, gerekse toplumsal anlamda zararlı etkilerini kalıcı bir şekilde azaltmak için, Dünya Bankası da diğer uluslararası kuruluşlar gibi çalışmalar yapmaktadır. Bu konuda 1996'dan bu yana altı yüzden fazla yolsuzluk karşıtı program ve yönetim girişimi Dünya Bankası ve üye ülkeler tarafından yürütülmüştür. Dünya Bankası, yoksulluğun azaltılması konusundaki programların ve çalışmaların başarıya ulaşmasında yolsuzluğu önemli bir engel olarak görmektedir. Bu nedenle yolsuzlukla etkin bir şekilde mücadele edilmesi için beş temel unsurdan oluşan bir strateji önermektedir. Bunlar;

- Politik hesap verme sorumluluğunun artırılması,
- Sivil toplum desteğinin kuvvetlendirilmesi,
- Rekabetçi bir özel sektörün oluşturulması,
- Devlet kurumlarının güçlerinin etkin bir şekilde kullanılması,
- Kamu kesiminin yönetiminin iyileştirilmesi,

olarak belirtilmektedir.

Dünya Bankası'nın, yolsuzluk ile ilgili yaptığı çalışmalardan bir diğeri de, 1996 yılında yayınlanan "Yolsuzluk, İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel" başlıklı bildirisidir. Dünya Bankası, verdiği kredilerin belirlenmiş amaçlar doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine uygun harcama yapılıp yapılmadığı gibi hususlarla ilgilenmektedir¹⁰⁰. Dünya Bankası, bu bildiriye iktisat politikası reformu, kurumsal reform, güvene dayalı kontrol, çok taraflı ortaklıklar (OECD, IMF vb.) gibi dört temel alanda düzenleme yapılması beklentisi içindedir. Bu temel düzenlemelerin özellikleri aşağıdaki gibidir:

1. İktisat Politikası Reformu

Rant kollama olanaklarını azaltan düzenlemeleri içeren iktisadi reform, vergi sistemlerinin basitleştirilmesi ve vergi ödeme kapasitesinin güçlendirilmesi yoluyla gümrüklerde ve vergi idaresindeki yolsuzlukların azaltılmasını sağlayacak vergisel düzenlemeleri, piyasa ekonomisine geçiş sürecindeki ülkelerde kamu malvarlığının özel sektöre devrinde saydamlığın sağlanması için özelleştirme reformu, fiyat kontrollerinin kaldırılmasını ve kamusal düzenlemelerin basitleştirilmesini içeren

¹⁰⁰ KARAKAŞ, ÇAK; a.g.m., s.85.

düzenleyici reform, kredi verilen ülkelerin iyi uygulamalarını içeren sektörel politikalar üretilmesini kapsamaktadır.

2. Kurumsal Reform

Kamu mali yönetiminin (bütçe sistemi, muhasebe ve denetim sistemi) reforme edilmesi, kamu ihale sistemlerinde saydamlık ve rekabet temelli düzenleme yapılması ve çalışanların bu yeni sistemlerin işleyişine ilişkin hizmet içi eğitime tabi tutulması, yargısal ve düzenleyici reformlar yapılması konusunda Dünya Bankası ülkelere büyük destek vermektedir.

3. Güvene Dayalı Kontrol

Dünya Bankası'nın verimlilik (efficiency), etkinlik (effectiveness), tutumluluk (economy), saydamlık ilkelerine uygun olarak kamu alımları, ödeme, raporlama ve denetim yapması uluslararası alanda güven duygusu uyandırmaktadır. Bu nedenle diğer uluslararası kuruluşlar, Dünya Bankası'nın uyguladığı usul ve kuralları esas almaktadırlar. Dünya Bankası tarafından verilen kredilerin kullanılması esnasında (kamu alımları, sözleşmelerin uygulanması veya rekabet edilmesi durumlarında) yolsuzluk tespit edilmesi halinde, kredinin belli bir miktarı iptal edilebilmekte ya da firmalar süreli ya da süresiz olarak kredi imkanlarından mahrum bırakılabilmektedir.

4. Çok Taraflı Ortaklıklar

Yolsuzluğun etkileri ülkelerin ulusal sınırlarını aşmıştır. İşte bu nedenle yapılacak müdahale ülkelerin çok taraflı (kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşlarının işbirliğiyle) katkısı ve uluslararası kuruluşlarla (OECD, IMF gibi) işbirliği içerisinde yürütülmelidir.

G. Avrupa Konseyi (Council Of Europe – CE)

Avrupa alanında en eski siyasi bölgesel örgüt olan Avrupa Konseyi'nin oluşturulması fikri, Winston Churchill tarafından, 1946'da Zürih'te II. Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'da gerginliğin ve çatışmanın yerini güven ve işbirliğinin alması amacıyla atılmıştır. Avrupa Konseyi, savunma konuları hariç, toplumun karşılaştığı tüm temel sorunlar ile ilgilenmektedir. Bunlar insan hakları, yolsuzluk, terör, uyuşturucu ve karapara aklama başta olmak üzere adli işbirliği, medya, eğitim, kültür, spor, gençlik, sağlık, yerel yönetimler, bölgesel planlama, çevre, aile işleri,

sosyal güvenlik sorunlarıdır¹⁰¹. Konsey yukarıda belirtilen alanlarda genellikle sözleşme, protokol ve belgeler hazırlamıştır.

Konseyin yolsuzlukla mücadele alanında hazırladığı temel protokol ve sözleşmeler şunlardır;

- Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi,
- Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'ne Ek Protokol,
- Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi,
- Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları Hakkında 10 No'lu Tavsiye,
- Siyasi Partiler ve Seçim Kampanyalarındaki Yolsuzluklarla Mücadelede Genel Kurallar Hakkında 4 No'lu Tavsiye,
- Yolsuzlukla Mücadelede 24 No'lu 20 Temel İlke Kararı.

H. INTOSAI (International Organization Of Supreme Audit Institutions – Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı)

INTOSAI, Birleşmiş Milletler'e ya da ona bağlı kuruluşlara üye olan ülkelerin Sayıştaylarının bağlı olduğu profesyonel bir örgüttür. Sayıştaylar, hükümetlerin hesaplarının, organizasyonlarının ve mali yönetimlerinin denetlenmesinde önemli bir rol oynar. INTOSAI ise, bu denetimlerde uyulması gereken uluslararası standartları ve en iyi uygulamaları belirleyen, bunlar için forumlar sağlayan bir kuruluştur. 1953 yılında, 34 ülke tarafından kurulan INTOSAI, 180 adet Sayıştayın da üye olmasıyla günden güne genişlemiştir. 1977'deki Lima Deklarasyonu'nda INTOSAI'nin temel felsefesi, yaklaşımları, konsepti, Sayıştayların bağımsızlığını vurgulayan demokratik değerleri konusunda hususlar benimsenmiştir. 11 Eylül 1997 tarihinde, Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, yolsuzlukla mücadele için Lima Deklarasyonu'nda tüm dünyadan yolsuzluğun silinmesini amaç olarak kabul edilmiştir. Lima Deklarasyonu'nun sonunda bu amaca ulaşmak için toplantıya katılan 93 ülkenin saydamlıkla ilgili kuruluşları, kendilerine düşen görevi yerine getireceklerini belirtmişlerdir. Böylece saydamlığın sağlanması, temel amaçlar arasında yer almıştır. Yolsuzluğu önlemek ve temiz toplum anlayışını tamamen kazanabilmek,

¹⁰¹ ERGÜL; a.g.m., s.92.

her ülke için temel hedef haline gelmiştir. Çünkü yolsuzluğun kalkınmayı geciktirdiği, toplumsal ahlaki bozduğu ve demokrasiyi işlevsizleştirdiği belirtilmektedir¹⁰².

INTOSAI, üyelerinin istikrarlı bir şekilde başarıya ulaşmasını sağlayan gönüllü bir kuruluş olmasına rağmen, ülke Sayıştaylarını temsil eden, onaylanmış, resmi, uluslararası bir organizasyondur¹⁰³.

INTOSAI'nin misyonu, ortaklaşa destek, bilgi, fikir ve deneyimlerin paylaşılmasını öngören, politik olmayan, profesyonel, bağımsız ve özerk bir kuruluş olmaktır. Amaç; diğer Sayıştaylarla birlikte, uluslararası birlik içerisinde sürekli gelişimi sağlamaktır. Vizyonu ise; Sayıştaylar vasıtasıyla iyi yönetimi sağlayarak, saydamlığı tahsis edip, hesap verilebilirliği sağlayıp, yolsuzlukla mücadele ederek, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasıyla beraber, halkın güveninin kazanılmasıdır. INTOSAI'nin temelde dört tane stratejik amacı bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanmaktadır¹⁰⁴:

- Sorumluluk ve Profesyonel Standartlar: Profesyonel standartları etkinleştirerek, Sayıştayların liderliğinde bağımsız, güçlü ve çokdisiplinli (multidisciplinary) Sayıştayların oluşumunu sağlamak.
- Kurumsallaşmış Yapı: Eğitimle, teknik yardımla ve diğer gelişime yönelik uygulamalarla, Sayıştaylara profesyonelliği yerleştirmek ve kurumsallığı inşa etmek.
- Bilgi Paylaşımı ve Bilgi Hizmetleri: Çeşitli konular üzerinde ortak çalışmalar yürüterek ve Sayıştaylar arasında bilgi paylaşımı ve ortak hareketi sağlayarak, gelişimi sürekli kılmak.
- Uluslararası Örgüt Modeli: Sayıştayların uluslararası standartlarda, ekonomik kaynakların etkin bir şekilde kullanılarak, zamanında kara alma süreci ve etkin ve verimli uygulamalar ile yönetilmesini sağlamak.

I. TI (Transparency International – Uluslararası Saydamlık Örgütü)

Rüşvete karşı 1990'lı yıllardan itibaren çeşitli önlemler alınmıştır. Bu konuda A.B.D. öncülük etmektedir. Türkiye'nin de aralarında bulunduğu altmış ülke, 1993 yılında Berlin'de kurulan Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün üyesidir. Bu örgütün

¹⁰² IACC (International Anti-Corruption Conference); "Lima Declaration Against Corruption", www.transparency.org/iac/lima/e-limaddecl.html, (Erişim:11.03.2009), s.5.

¹⁰³ INTOSAI;"Internal Control:Providing Foundation Fot Accountability in Government, <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1brochleitfe.pdf>, (Erişim:03.10.2009), s.1.

¹⁰⁴ INTOSAI; "Mutual Experience Benefits All", <http://www.intosai.org/blueline/upload/13estratplan.pdf>, (Erişim:03.10.2009), s.5.

amacı; evrensel etik kuralların uygulanmasını teşvik ederek yolsuzluğu azaltmaktır. Kamuoyunun dikkatini çekmek amacıyla, iki yılda bir kongreler düzenlemektedir. Bu örgüt Yolsuzluğu Algılama Endeksi (Corruption Perceptions Index) yayınlayarak ülkeleri sıralamaktadır¹⁰⁵. Bu endekse göre ülkelere on üzerinden puan verilmektedir. Yolsuzluk konusunda temiz olduğu düşünülen ülkelere 10'dan başlayarak puan verilmekte, ülkelerin kirlilik düzeyi arttıkça bu puan aşağı doğru azalmaktadır. Bu kuruluşa göre yolsuzluk, "kamu görevinin özel çıkar sağlama amacıyla istismarı"dır. Kuruluşun yolsuzluk endeksi iktisatçılar, akademisyenler, işadamları ve gazeteciler tarafından güvenilir kabul edilerek kullanılmaktadır. Aşağıdaki tabloda yolsuzluk algılama endeksleri Türkiye'den yüksek olan ülkeler (ve kıyaslama yapılabilmesi açısından Türkiye) yer almaktadır.

¹⁰⁵ Dilek YILMAZCAN; "Kamu Kesiminde Yolsuzlukla Mücadele", **Vergi Sorunları**, Sayı:127, Nisan 1999, s.93.

TABLO 1: YOLSUZLUK ALGILAMA ENDEKSLERİ

ÜLKELER	2008	2007	2006	2005	2004
DANİMARKA	9.3	9.4	9.5	9.5	9.5
YENİ ZELANDA	9.3	9.4	9.6	9.6	9.5
İSVEÇ	9.3	9.3	9.2	9.2	9.3
SİNGAPUR	9.2	9.3	9.2	9.3	9.4
FINLANDIYA	9.0	9.4	9.6	9.6	9.7
İSVİÇRE	9.0	9.0	9.1	9.1	8.8
İZLANDA	8.9	9.2	9.6	9.7	9.6
HOLLANDA	8.9	9.0	8.7	8.6	8.9
AVUSTRALYA	8.7	8.6	8.7	8.8	8.8
KANADA	8.7	8.7	8.5	8.4	8.7
LÜKSEMBURG	8.3	8.4	8.6	8.5	8.7
AVUSTURYA	8.1	8.1	8.6	8.7	8.0
HONG KONG	8.1	8.3	8.3	8.3	8.0
ALMANYA	7.9	7.8	8.0	8.2	7.7
NORVEÇ	7.9	8.7	8.8	8.9	8.8
IRLANDA	7.7	7.5	7.4	7.4	7.5
İNGİLTERE	7.7	8.4	8.6	8.6	8.6
BELÇİKA	7.3	7.1	7.3	7.4	7.6
JAPONYA	7.3	7.5	7.6	7.3	7.0
A.B.D.	7.3	7.2	7.3	7.6	7.5
BARBADOS	7.0	6.9	6.7	6.9	
ŞİLİ	6.9	7.0	7.3	7.3	7.4
FRANSA	6.9	7.3	7.4	7.5	6.9
URUGUAY	6.9	6.7	6.4	5.9	5.5
SLOVENYA	6.7	6.6	6.4	6.1	5.9
ESTONYA	6.6	6.5	6.7	6.4	5.5
KATAR	6.5	6.0	6.0	5.9	5.6
İSPANYA	6.5	6.7	6.8	7.0	6.9
KIBRIS RUM KESİMİ	6.4	5.3	5.6	5.7	5.4
PORTEKİZ	6.1	6.5	6.6	6.5	6.6
DOMİNİK CUMHURİYETİ	6.0	5.6	4.5	3.0	2.9
İSRAİL	6.0	6.1	5.9	6.3	6.4
B.A.E.	5.9	5.7	6.2	6.2	6.1
BOTSWANA	5.8	5.4	5.6	5.9	6.0
MALTA	5.8	5.8	6.4	6.4	
PORTO RICO	5.8				
TAYVAN	5.7	5.7	5.9	5.9	5.6
G. KORE	5.6	5.1	5.1	5.0	4.5
UMMAN	5.5	4.7	5.4	6.3	6.1
BAHREYN	5.4	5.0	5.7	5.8	5.8
MACAU	5.4	5.7	6.6		
BHUTAN	5.4	5.0			
ÇEK CUM.	5.2	5.2	4.8	4.3	4.2
KOSTA RİKA	5.1	5.0	4.1	4.2	4.9
MACARİSTAN	5.1	5.3	5.2	5.0	4.8
ÜRDÜN	5.1	4.7	5.3	5.7	5.3
MALEZYA	5.1	5.1	5.0	5.1	5.0
SLOVAKYA	5.0	4.8	4.7	4.2	4.0
G. AFRIKA	5.0	4.9	4.7	4.3	4.0
İTALYA	4.9	5.1	4.6	4.5	4.6
YUNANİSTAN	4.8	4.5	3.6	4.0	4.4
LİTVANYA	4.7	4.6	4.4	4.3	4.3
TÜRKİYE	4.6	4.2	3.7	3.4	3.5
POLONYA	4.6	4.2	3.7	3.4	3.5

Kaynak: Transparency International; CPI 2008 Table,
http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table, (Erişim:05.10.2009).

TI'nın temel görevi; ulusal ve uluslararası güvenilirlik sistemlerini teşvik etmek ve güçlendirmek amacıyla küresel bir koalisyon oluşturarak, yolsuzlukla mücadele etmektir. TI, bu misyonunu gerçekleştirmek ve küresel seviyede bir işbirliği oluşturmak amacıyla, yolsuzlukların nedenlerini araştıran, buna göre çalışmalar ve reform programları hazırlayan çok taraflı sözleşmelerin uygulamaya konulmasını sağlayan ve elde ettiği bulguları kamuoyuyla paylaşan bir örgüttür.

TI, yolsuzlukla mücadelenin uzun soluklu bir süreç olduğunu kabul etmektedir ve yozsuzlukla mücadelede bireysel kazanımlar yerine uzun dönemli kazanımlara yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar şunlardır¹⁰⁶:

- Yolsuzlukla mücadelede uluslararası ve ulusal çerçevenin çizilmesinde öncülük etmek ve uluslararası organizasyonlarda yer almak,
- Yolsuzlukla mücadele eden ülkelere yasal ve kurumsal anlamda yol göstermek ve destek sağlamak amacıyla "Ulusal Güvenilirlik Sistemleri Modeli (National Integrity System)" oluşturmak,
- Her yıl 'Yolsuzluk Algılama Endeksi' yayınlamak,
- Her yıl 'Rüşvet Ödeyen Ülkeler Endeksi' yayınlamak,
- Yıllık olarak 'Global Yolsuzluk Raporları' üretmek,
- Eğitim faaliyetleri organize etmek,
- Dürüstlük ödülü vermek,
- Elektronik ortamda, Yolsuzluk Araştırma ve Bilgi Sistemi (Corruption Online Research and Information System –CORIS) veri tabanı oluşturmak.

J. OLAF (European Anti-Fraud Office – Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi)

OLAF, 28 Nisan 1999 tarihinde, Avrupa Komisyonu kararıyla kurulmuş ve 1 Haziran 1999'da faaliyetine başlamıştır. OLAF, Komisyon bünyesinde, bağımsız bir soruşturma birimi olarak görev yapmaktadır.

OLAF'ın temel görevi; sahtecilik, yolsuzluk ve diğer yasadışı faaliyetler karşısında Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarını korumaktır. OLAF, bu görevi hesap verebilir, şeffaf, tarafsız, profesyonel ve etkin bir şekilde yerine getirirken, aynı

¹⁰⁶ ÖZBARAN; a.g.m., s.27.

zamanda, AB vatandaşlarına yüksek kalitede bir hizmet sunmayı ve insan haklarına ve özgürlüklerine saygılı olmayı da benimsemiştir.

Yeni bir kurum olması nedeniyle OLAF, bir yandan mevzuat çerçevesinde görevlerini yerine getirmeye çalışırken, diğer yandan da kendi yasal mevzuatını, soruşturma yöntemlerini ve geleneklerini oluşturmaya ve etkinliğini artırmaya çalışmaktadır. OLAF'ın yapmış olduğu soruşturmalar sonucunda, bir önceki Avrupa Komisyonu üyelerinin istifa etmek zorunda kalmaları, OLAF'ın, AB kurumları üzerinde ne derece etkin olduğunu açıkça göstermektedir.

K. FATF (Financial Action Task Force – Mali Eylem Görev Grubu)

Karapara aklama ve terörist faaliyetlerin finansmanı ile mücadele gereken tedbirlerin alınması amacıyla, 1989 yılında, Paris'teki G-7 zirvesinde kurulan FATF'a 31 ülke ve iki bölgesel örgüt (Avrupa Komisyonu ve Körfez İşbirliği Konseyi) üyedir. Sekretarya hizmetleri OECD tarafından yerine getirilir; ancak FATF, OECD'ye bağlı değildir. Faaliyetlerini özel amaçlı bağımsız bir grup olarak sürdüren FATF, raporlarını, Maliye Bakanlarına, diğer ilgili bakanlara ve üye ülke yetkililerine vermekte, ayrıca OECD Bakanlar Konseyi G-7 zirvelerine sunmaktadır.

1990 Şubat ayında FATF'ın Hareket Adımları olarak nitelendirilebilecek olan üç ana başlık açıklanmıştır. Bunlar;

- Paranın aklanmasını önlemede ulusal hukuk sisteminin geliştirilmesi,
- Mali sistemin rolünün güçlendirilmesi,
- Uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesi

olarak sayılabilir.

L. SPAI (Stability Pact Anti-Corruption Initiative For South Eastern Europe – Güney Doğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Pakti)

10 Haziran 1999'da Almanya'nın Köln şehrinde kurulan SPAI, yarattığı potansiyelle bölge içinde yolsuzlukla mücadele amacı taşımaktadır. Yolsuzluğun uluslararası boyutunun, organize suçların ve karapara aklamanın da yer aldığı sahtecilik ve yolsuzluk olaylarıyla mücadele etmenin zorunlu olduğu ilkesinden yola çıkan Girişim, Şubat 2000'de Güney Doğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Pakti Yolsuzluk Sözleşmesi'ni kabul etmiştir. Bu sözleşmede, yolsuzlukla mücadele alanında uluslararası araçların benimsenmesi ve uygulaması gerektiği, iyi

yönetişimin ve güvenilir bir kamu yönetiminin teşvik edilmesi zorunluluğu, hukuk devleti ilkesinin güçlendirilmesi, saydamlığın ve dürüstlüğün teşvik edilmesi ve tüm bunların yanında aktif bir sivil toplum için gereken tedbirlerin alınması konularına vurgu yapılmaktadır¹⁰⁷.

M. ACN (Anti-Corruption Network For Transition Economies – Yolsuzlukla Mücadele Ağı)

Hükümet dışı bir organizasyon olan ACN, politik, kurumsal ve ekonomik reformlar paralelinde, temelde kamu sektörü olmak üzere, her alandaki yolsuzluğu azaltmak amacıyla çeşitli stratejiler üretmektedir. Öncelikle bölgesel işbirliğini hedefleyen ACN, ülke bazında ve bölge dışında da ciddi çalışmalar sürdürmektedir. OECD bünyesinde faaliyet gösteren Yolsuzlukla Mücadele Birimi (Anti-Corruption Unit), ACN'nin sekretarya hizmetlerini yerine getirmektedir.

ACN kurulduğu ilk dönemde daha çok kamusal ihalelerdeki yolsuzluklar üzerinde yoğunlaşmış, bu konuyla ilgili seminerler ve araştırmalar yaparken, 2001 yılından itibaren, yolsuzlukla mücadele alanında daha kapsamlı dört ana konu üzerinde durmaktadır. Bunlar şu şekilde belirtilmiştir¹⁰⁸:

- Kamusal faaliyetlere yönelik etik değerler yaratmak,
- Kamu kurumlarıyla sivil toplum örgütleri arasında koalisyonlar oluşturmak,
- Hukukun üstünlüğü prensibini güçlendirmek,
- İlgili ülkelerde uluslararası kuruluşların uygulamalarını izlemek.

II. YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIK İLE İLGİLİ ÜLKE UYGULAMALARI

Bu bölümde Danimarka, Fransa, Almanya, Yeni Zelanda, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri gibi yolsuzlukla mücadele ve mali saydamlık açısından iyi uygulamalardan bahsedilecektir. Açık Bütçe Ortaklığı (Open Budget Partnership) tarafından yayınlanan ve hemen hemen tüm ülkeleri kapsayan açık bütçe endeksinde bu ülkeler üst sıralarda yer almaktadır.

¹⁰⁷ SPAI hakkında detaylı bilgi için, <http://www.oecd.org/daf/SPAIcom/index.htm>

¹⁰⁸ ÖZBARAN; a.g.m., s.30.

TABLO 2: AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ

İNGİLTERE	88	BANGLADEŞ	42
GÜNEY AFRİKA	87	TAYLAND	40
FRANSA	87	EKVADOR	39
YENİ ZELANDA	86	PAKİSTAN	38
A.B.D.	82	EL SALVADOR	37
NORVEÇ	80	ARNAVUTLUK	37
İSVEÇ	78	AZERBAYCAN	37
BREZİLYA	74	MONGOLYA	36
SLOVENYA	74	TANZANYA	36
POLONYA	67	VENEZUELLA	35
PERU	67	MALEZYA	35
GÜNEY KORE	66	KAZAKİSTAN	35
SRİ LANKA	64	TRİNİDAD TOBAGO	33
ALMANYA	64	LÜBNAN	32
BOTSWANA	62	MALAWİ	28
ÇEK CUMHURİYETİ	62	FAS	28
ROMANYA	62	NIJER	26
PAPUA YENİ GİNE	61	NIJERYA	19
KOLOMBİYA	61	NIKARAGUA	19
HİNDİSTAN	60	BURKİNA FASO	14
HIRVATİSTAN	59	CİN	14
RUSYA	58	FİJİ	13
KENYA	58	DOMİNİK CUMHURİYETİ	12
BULGARİSTAN	57	HONDURAS	12
ARJANTİN	56	KAMBOÇYA	11
UKRAYNA	55	YEMEN	10
MEKSİKA	55	VİETNAM	10
MAKEDONYA	54	AFGANİSTAN	8
ENDONEZYA	54	KIRGIZİSTAN	8
ÜRDÜN	53	BOLİVYA	7
UGANDA	51	KAMERUN	5
GANNA	50	ANGOLA	4
FİLİPİNLER	48	LİBERYA	3
ZAMBİYA	48	SENGAL	3
NAMİBYA	46	CEZAYİR	2
GUATEMALA	46	RUANDA	1
SİRBİSTAN	46	SAO TOME	1
BOSNA HERSEK	44	SUUDİ ARABİSTAN	1
NEPAL	43	SUDAN	0
TÜRKİYE	43	EKVATOR GİNESİ	0
MISIR	43		

Kaynak: <http://openbudgetindex.org/files/Rankings2008-Revised.pdf>, (Erişim:20.11.2009).

A. Danimarka

Danimarka'da kamu işlemlerindeki saydamlığı geliştirmek, mali disiplini kuvvetlendirmek ve seçmenlerin denetimlerini artırmak amacıyla önemli çalışmalar yapılmaktadır. Bu reformların itici gücü, toplam GSMH'nin % 60'ını teşkil eden genel kamunun büyüklüğü ve kamu harcamalarının yarısından fazlasının gerçekleştirildiği ileri derecedeki adem-i merkezîyetçiliktir. Reformlar, işgücü piyasaları ve mali piyasaları da kapsayan çeşitli alanlarda deregülasyon yapılmasını (devlet kontrolünün azaltılmasını) ve önemli yasal değişiklikleri içermektedir¹⁰⁹.

Danimarka'da 2000 – 2002 yılları arasında, resmi istatistiklere göre, onaltı adet yolsuzluk olayı meydana gelmiştir. Bu yolsuzluk olaylarından sadece bir tanesi önemli nitelikteydi ve olaya karışan şahıslar, başka ülke vatandaşı olduklarından dolayı kovuşturma için ülkelerine gönderilmişlerdi. Bu nedenle, yetkililer, yolsuzluğu önemli bir sorun olarak görmemektedirler.

Danimarka, OECD'nin rüşvetle ilgili sözleşmesini 5 Eylül 2000'de, Avrupa Konseyi'nin Ceza Hukuku Sözleşmesi'ni de 2 Ağustos 2000 tarihinde kabul etmiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği üyesi olarak da bu konuyla ilgili diğer tüm uluslararası belgeleri onaylamıştır. Danimarka'da yolsuzlukla ilgili kurumların başında, polis teşkilatı gelmektedir. Adalet Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren teşkilatın sekiz alt birimi bulunmaktadır. Adalet Bakanlığı ile ilişkili diğer bir birim de Kamu Savcılık Kurumu'dur. Kurum, savcıların yaptıkları işlerin gözetiminden de sorumludur. 1973 yılında Kurum bünyesinde "Önemli Ekonomik Suçlarla İlgili Kamu Savcılığı Ofisi" kurulmuştur. Bu ofis, sahtecilik, yolsuzluk, zimmet, emniyeti suistimal, vergi suçları, şantaj, tefecilik ve içerden bilgi sızdırma konularıyla ilgili faaliyetlerde bulunmaktadır. Ofiste, 25 savcı, 50'ye yakın polis müfettişi görev yapmaktadır¹¹⁰.

Danimarka'da, tüm suçlar yerel mahkemeler sisteminde yargılanmaktadır. Yolsuzluk suçlarıyla ilgili davaların görüşüldüğü ayrı mahkemeler bulunmamaktadır. Parlamento ve kamu yönetimiyle vatandaşlar arasında kendisine yer verilen Ombudsman, Parlamento tarafından seçilir. Parlamento'ya yıllık raporlar sunar, ancak işlevlerini yerine getirirken Parlamentodan bağımsızdır. Yarı avukatlardan oluşan altmış personeli bulunmaktadır. Ombudsman, yargı dışındaki tüm kamu kurumlarına yönelik şikayetlerle ilgilenir. Şikayetlerin iletilmesinde, herhangi bir koşul

¹⁰⁹ Filiz ŞALCI; "Türkiye'nin Dünya Mali Saydamlık Sıralamasındaki Yeri ve Mali Saydamlığa Ulaşmış Bir Ülke: Danimarka", **Bütçe Dünyası**, Cilt:2, Sayı:26, Yaz 2007, s.89.

¹¹⁰ TEPAV; "Yolsuzlukla Mücadele, TBMM Raporu Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler Çözüm Önerileri", **TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları-1**, 2. Basım, Matsa Basımevi, Ankara, 2006, s.90.

bulunmamaktadır; ancak isimsiz şikayetler işleme konulmamaktadır. Kamu görevlileri, Ombudsman'ın talep ettiği her türlü bilgi ve belgeyi vermekle mükelleftirler.

2000'li yılların başında 3423 şikayetin 900'ü araştırılmaya değer bulunmuş ve 118 tanesinde vatandaşların şikayeti haklı görülmüştür. İlginçtir ki, 1970'lerden beri Ombudsman'a yolsuzlukla ilgili hiç şikayet gelmemiştir. Denetim görevi, Sayıştay ve "Parlamento Kamu Hesapları Komitesi" tarafından yerine getirilmektedir. Sayıştay'ın 260 personeli bulunmaktadır ve 620'ye yakın kamu kuruluşu ve kamu şirketini denetlemektedir. Sayıştay'ın tüm bilgi ve belgelere erişim hakkı bulunmaktadır. 1849 yılında Anayasa hükmüyle kurulan "Parlamento Kamu Hesapları Komitesi" son halini 1976 yılında almıştır. Altı Parlamento üyesinden oluşan Komite, Sayıştay raporlarını temel alarak, merkezi hükümetin hesaplarının doğruluğunu ve işlemlerin bütçeye uygunluğunu gözden geçirir. Komite, Sayıştay raporlarına kendi görüşlerini de ilave ederek, Parlamento'ya ve Bakanlıklara sunar. Bakanlar, dört ay içerisinde raporda belirtilen hususlara cevap verirler. "Bakanların Sorumluluğu Kanunu"na göre, kamu fonlarının yasadışı kullanımı söz konusu olduğunda, Bakanlar, cezai kovuşturmayla uğrayabilirler. Ayrıca, denetim faaliyetleriyle ilgili tüm dökümanlar kamuoyunun bilgisine açıktır.

Danimarka'nın göreceli olarak küçük bir ülke olması, ortak paylaşılan kuralların ve değerlerin bir devlet politikası gereği saydamlıkla bütünleşmesi ve yüksek demokrasi kültürü, yolsuzluğa engel olan bir mekanizma yaratmaktadır. Hem merkezi hem de yerel düzeyde "muhtemel" yolsuzluğa karşı yasal sistem son derece etkin ve herkesin anlayabileceği kadar sadedir. Herhangi bir resmi yolsuzlukla mücadele politikası veya programı olmayan, yolsuzluğun soruşturulmasını "klasik kurumlar" olarak adlandırabileceğimiz polis teşkilatı ve savcılık müesseselerine bırakan Danimarka'da, yolsuzluğun bir problem olmadığı, sadece resmi görevliler tarafından değil, tüm vatandaşlarca da kabul edilmektedir.

B. Fransa

Fransa'da yolsuzlukla mücadele politikaları, 1980'li yıllarda yolsuzlukla ilgili çeşitli skandallar ve siyasi partilerin finansmanına bağlı önemli sorunlardan beslenmiştir. Bu politikaların ilk sonucu, bir yandan yolsuzluğun önlenmesini geliştirmeyi, diğer yandan ekonomik hayat ve siyasi mekanizmaların saydamlığını sağlamayı amaçlayan, 29 Ocak 1993 tarih ve 93-123 Sayılı Kanun'da yansımıştır. Bununla birlikte, Fransa'nın 1980'li yıllardaki yolsuzlukla mücadelesi sadece ceza

hukukuna ve denetim kuruluşlarının varlığına dayanan cezai ve önleyici yaklaşımlarla sınırlı kalmamıştır. Yolsuzlukla mücadele alanındaki resmi-gayri resmi, klasik ya da yenilikçi önlemleri içeren güncel çok çeşitli yolsuzlukla mücadele mekanizmalarının başlıcaları aşağıda sıralanmıştır¹¹¹:

- Ulusal (bakanlıkların teftiş kurulları) ve yerel düzeylerde (valilik çevresinde il birimleri) idari denetimler,
- Kamu gelirleri konusunda mali mahkemelerin (Sayıştay ve Bölgesel Sayıştay Daireleri) denetimleri,
- Hesap uzmanlarının işletmeler bünyesindeki denetimleri,
- Siyasi partilerin seçim kampanyalarının hukuka uygunluğunu izlemekle görevli “Seçim Kampanyası Hesapları Komisyonu”, bazı seçilmişlerin mal beyanlarını kaydetmekle görevli “Siyasi Hayatın Mali Saydamlığı Komisyonu” ve devlet memurlarının özel sektöre geçişleri hakkında görüş vermekle görevli “Deontoloji Komisyonu” gibi kamusal hayatta saydamlık ve hukuka uygunluğu garanti etmeyi amaçlayan spesifik kurumların kurulması,
- Ceza Kanunu ve diğer kanunlarda (ticaret, iş, seçim) çeşitli yolsuzluk biçimlerini cezalandıran ve bazen tüzel kişilerin sorumluluğunu öngören karmaşık ve ayrıntılı bir mevzuat,
- İdarenin haberdar olduğu suçları Ceza Usul Kanunu’nun 40. maddesi uyarınca savcılıklara ihbar mecburiyeti,
- Asliye Mahkemeleri’nin ekonomik ve mali dairelerinde çok disiplinli metodlar uygulayan uzman adli makamlar,
- Biri Bakanlıklar arası üç uzman birimin varlığı; “Yolsuzluğun Önlenmesi Merkez Birimi, Kamu İhaleleri ve Kamu Hizmetlerinin Devri Sözleşmeleri Hakkında Araştırma Birimi ve Mali Suçlarla Mücadele Kuruluşu (TRACFIN)”.

Fransa’ya özgü bir kuruluş olun “Yolsuzluğun Önlenmesi Merkezi Birimi,” 1993 yılında Pierre Bérégovay’ın başbakanlığı sırasında ve kamuoyunu uzun süre meşgul eden, yolsuzluk olaylarının, özellikle Urba Davası’nın ardından oluşturulmuştur. Birim, Adalet Bakanlığı bünyesinde yer almakta olup, üç temel misyona sahiptir. Bunlar, ilk olarak mekanizmalarını daha iyi tanıyabilmek için yolsuzluğa ilişkin bilgileri bir merkezde toplamak; ikinci olarak, talep eden idari makamlara, seçilmişlere ve adli mercilere görüş vermek; üçüncü olarak da, rüşvet

¹¹¹ TEPAV; a.g.e., s.91.

olayları üzerine açıklamada bulunmak isteyen tüm kişi, kuruluş ya da derneklerden gelecek yolsuzluk olayları hakkındaki ihbarları değerlendirmektedir.

Birime bir dosya ulaştığında, değerlendirme yapılır ve ciddi yolsuzluk şüphesi görülürse, dosya ivedi olarak savcılığa iletilir. İhbarların doğrudan savcılık ya da polise yapılması da mümkün olmakla birlikte, kişiler isimleri ifşa olmadığından ve dosya daha ciddiyetle ele alındığından bu birime başvurmayı tercih etmektedirler. Birimin ağırlıklı rolü, araştırmalara yardımcı olmaktır. Birim, mekanizmaları tanıması sayesinde soruşturmacılara nerede ve neyi araştırmaları gerektiği hakkında bilgi verebilmektedir. Ayrıca, görevlilerin duyarlı hale getirilmesi için staj programları düzenlemekte ve iç kontrol sistemleri gerçekleştirme konusunda, talepte bulunan kamu kuruluşlarına yardımcı olmaktadır. Soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır. Bakanlıklar arası oluşu ve diğer ilgili idarelerle bağlantıları, dosyaları değerlendirmesine ve işleri ilerletmesine imkan sağlamaktadır.

C. Almanya

1990'lı yılların başından itibaren yolsuzluğa ve yolsuzlukla mücadeleye karşı Almanya'da gittikçe artan bir ilgi ve bilinçlenme söz konusudur. Son dönemde, yolsuzlukla mücadele amacıyla bir dizi yasal, kurumsal ve yönetsel önlemler alınmıştır. 1997 yılında kabul edilen "Yolsuzlukla Mücadele Kanunu" ve "Kamu Hizmetleri Kanununda Değişiklikler Yapan Kanun" ve 1998 tarihli "Federal Yönetimde Yolsuzluğun Engellenmesine Yönelik Federal Hükümet Direktifleri" bunlardan bazılarıdır. Ayrıca, OECD'nin rüşvetle ilgili sözleşmesi de Eylül 1998'de imzalanmıştır. 17 Haziran 1998'de kabul edilen "Federal Yönetimde Yolsuzluğun Engellenmesine Yönelik Federal Hükümet Direktifleri," yolsuzlukla mücadele ederken, kurumların göz önünde bulundurmaları gereken ilkeyi belirtmektedir. İlkeler, hem klasik (örneğin, riskli alanların belirlenmesi, karar alma sürecinde saydamlık, yolsuzluk olaylarında nasıl davranılacağına ilişkin kurallar, yolsuzluktan şüphe edildiği durumlarda kurumların en üst yetkilisinin savcılık müessesesine bilgi vermesi) hem de orijinal (örneğin, daha önce yolsuzluk olaylarına karışmış olan kişilerle irtibata geçme, yolsuzluk eğitiminin etkinliğinin ölçülmesi) öneriler getirmektedir.

Almanya'da, yolsuzluk olaylarının en çok görüldüğü sektörler inşaat ve sağlık sektörleridir. Bununla birlikte, zaman zaman politik alanda, özellikle de partilerin finansmanı ile ilgili, ciddi sorunlar ortaya çıkmaktadır. 1994 yılında mahkemelere intikal eden yolsuzluk dosyalarının sayısı 258 iken, bu rakam 1999'da 1034'e

yükselmiştir. Bazı yetkililer, bu artışı, “son yıllarda yolsuzluğa karşı hassasiyetin artması ve uygun tedbirlerin alınması ortaya çıkan yolsuzluk olaylarının sayısını da artırmaktadır” görüşüyle açıklamaktadır.

Almanya'nın açık bütçe endeksindeki puanı, merkezi hükümetin, bütçe süreci boyunca devletin bütçesi ve mali uygulamalar ile ilgili mevcut bilgileri kamuya sağladığının göstergesi olarak kabul edilebilir. Bu durum, halkın parasının nereye tahsis edildiğini bütçe hesaplarında vatandaşlar tarafından rahatlıkla izlenebildiğini göstermektedir¹¹².

Yolsuzlukla mücadelede, savcılar da önemli rol oynamaktadır. Adalet Bakanlığı bünyesinde çalışan savcılar, soruşturma faaliyetlerinin yürütülmesinden sorumludurlar. Savcılar, yolsuzluk vakalarıyla ilgili ilk bilgileri Polis Teşkilatı'ndan alırlar. Yolsuzluk alanında çalışan savcılar, ekonomi ve muhasebe konularında eğitime tabi tutulurlar. Almanya'da medya ve hükümet dışı örgütler, yolsuzlukla mücadelede etkin bir rol oynamaktadırlar. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün merkezi, Berlin şehrinde yer almaktadır. Örgüt, özellikle konuyla ilgili gelişmelerde ve düzenlemelerde aktif katkılar sağlamakta ve aynı zamanda baskı unsuru oluşturmaktadır¹¹³.

D. Yeni Zelanda

Uluslararası ölçütler çerçevesinde mali saydamlığı sağlamaya yönelik ülke örneklerinden en önemlisi Yeni Zelanda'dır. Bu ülkede, kamu mali reformları yürütülürken devletin faaliyetlerine ilişkin olarak bütçeleme, yönetim ve muhasebe alanında değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Yeni Zelanda'da son yirmi 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. Bu yasalar; vatandaşları kendileriyle ve devletin işleyişi ile ilgili bilgilere ulaşma hakkı sağlamıştır. Özellikle Resmi Bilgi Edinme Yasası'nın kamu hizmetinin işleyişine önemli etkileri olmuştur. Bu yasanın amacı, Yeni Zelanda halkının yönetim sürecine katılımını sağlamaktır. Yasanın dayandığı temel felsefe ise, iyi ve doğru bilgilendirilmiş insanların daha iyi karar verebileceğine olan inançtır¹¹⁴.

¹¹² Internaional Budget Partnership; http://openbudgetindex.org/files/cs_germany.pdf, (Erişim:20.11.2009).

¹¹³ TEPAV; a.g.e., s.92.

¹¹⁴ Mehmet CANGİR; **Yeni Zelanda Kamu Yönetimi**, <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kिताo/21yy/YZelende.pdf>, (Erişim:12.01.2009), s.435.

1994 tarihli Mali Sorumluluk Yasası, mali sistemin yasal çerçevesini oluşturmaktadır. Bu yasada, çok yıllık bütçeleme ve bütçenin toplam etkisinin ortaya konulması ve mali bilgilere ait projeksiyonların meclis kamuoyunda incelenmesi ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. 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 Kurumları'nın mali kaynakları verimli ve etkili kullanabilmelerini teşvik etmek için mali yönetim güdüleme araçlarının oluşturulmasını gerektirmektedir.

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.

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

- Kamu Finansman Yasası,
- Devlet Sektörü Yasası,
- Resmi Bilgiler Yasası,
- Merkez Bankası Yasası'dır¹¹⁵.

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 Yeni Zelanda kamu mali yönetimi, mali saydamlık açısından dünya uygulamalarının önünde gelmektedir. Yeni Zelanda'da, her bir devlet kurumunun açık ve saydam hedeflere sahip olması, hesap verilebilirlik, kamu yönetim reformunun temel ilkelerinden biridir.

Yeni Zelanda kamu yönetiminde idari denetim, son yirmi yıla damgasını vurmuş olan kamu yönetimi reformunun da etkisiyle daha çok "hesap verilebilirlik"

¹¹⁵ AVCI; a.g.t., s.130.

kavramı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu ülkede kamu yönetimi denetimi üç değişik şekilde gerçekleşebilir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir¹¹⁶:

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

Yeni Zelanda'da, ilk kez 1962 yılında, merkezi, bölgesel ve yerel yönetimlere karşı yapılan şikayetleri incelemek üzere, Parlamento Komisyonu Yasası aracılığı ile oluşturulmuş olan Ombudsman, dünyada kurulmuş dördüncü Ombudsman'dır. Yeni Zelanda'daki Ombudsman, bağımsız değerlendirme yaparak günün hükümetine değil, Parlamento'ya karşı sorumludur. Yeni Zelanda'nın 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 birtakım görevleri vardır. 2000 tarihli Koruma Altına Alınan İfşaatlar Yasası ise Ombudsman'ın, ifşaatla bulunmayı isteyen bir çalışana tavsiyede bulunmasını zorunlu kılmıştır¹¹⁷.

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. 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. Buradan da anlaşılmaktadır ki; Yeni Zelanda Sayıştay'ı 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.

¹¹⁶ CANGİR; a.g.e., s.433.

¹¹⁷ AVCI; a.g.t., s.131.

Başkan ve/veya üyelerin görevden alınması yetkisini, Parlamento ve devlet başkanı ortaklaşa kullanmaktadır.

E. İngiltere

İngiliz kamu yönetiminde gizlilik büyük bir öneme sahiptir. Bu gizliliğin ise daha çok bir kurum kültürü olduğu, bugüne kadar fazla bilgi verdiği için 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 görülmektedir¹¹⁸.

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

İngiltere'de 1982 yılında Finansal Yönetim Girişimi adı altında kamu yönetiminde uzun dönemli bir reform hareketi başlamıştır. 1988'den itibaren "bir sonraki aşamalar" (next steps) adı altında sürdürülen reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu idari reformlar, hizmetlerin sunumundan sorumlu icracı birimlerin kurulmasını sağlamıştır. Ayrıca, memurluk sisteminin reform edilmesi, tahakkuk esaslı muhasebe ve bütçeleme, etkinlik planlar ve departmanların esaslı gözden geçirilmesi gerçekleştirilmiştir. Merkezi hükümetteki bu yeniliklere ilave olarak, yerel iktidarların, sağlık ve eğitim hizmetlerini yeniden yapılandırma yönünde ciddi adımlar atılmıştır.

1995 yılında, kamu kesiminde çalışanlar için bir tüzük yürürlüğe girmiştir. Bu tüzük, kamu çalışanlarında şu etik kurallara uymalarını istemektedir; kendi çıkarını göz ardı etmek, erdemlilik, tarafsızlık, hesap verebilirlik, açıklık, dürüstlük ve liderliktir. Bu reformlar sayesinde, İngiltere'de kamu hizmetlerine taze kan, taze

¹¹⁸ Şentürk Uzun, **Büyük Britanya Yönetim Sistemi**, <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/ingiltere.pdf>, (Erişim:12.02.2009), s.611.

fikirler, yeni çalışma metodları gelmiştir. İngiliz hükümeti en somut başarıyı kamu kurumlarının kültür değişiminde elde etmiştir¹¹⁹.

İngiltere, 1996 yılında IMF'in özel data sunum standartlarına (SDDS) abone olmuştur. Bu tarihten sonra, dört adet geçiş planını uygulamaya koymuştur. Bu planlar, merkezi hükümet borç verilerinin zamanlılığı, sürekliliği ve kapsamı ile Merkez Bankası'nın analitik hesaplarının verilerine ilişkindir. Artık tüm kategorilerde SDDS gereklerine uygun olarak açıklama takvimleri yayımlanmaktadır. Ayrıca ilgili veri kategorilerini sürekli güncelleştiren ulusal veri (NSDP) sayfasına sahiptir.

1997 yılında ise, 1994 yılında uygulamaya konan "Kamusal Bilgilere Erişim Tüzüğü (Code of Practice on Acces to Government Information) gözden geçirilerek yeniden düzenlenmiştir. Bu uygulama, sadece bilgi taleplerinin karşılanmasını öngörmekle sınırlı kalmamakta, temel politika kararlarına ilişkin bilgiler ve analizler ile kamu kurumlarının yaptıkları işlemler ve yurttaşlarla ilişkileri konusunda da bilgilendirme yapılmasını istemektedir. Ayrıca, hizmet standartları, bunların maliyetleri ve şikayet mekanizmalarının yayınlanması şartı da getirilmektedir. Tüzüğün uygulanması, Ombudsman tarafından sağlanmaktadır. Bu düzenlemeler, kamu kesiminin daha şeffaf hale getirilmesine yönelik adımlardandır¹²⁰.

Ayrıca bu genel düzenlemelerin yanı sıra, mali istikrarı sağlamak ve mali politikaların kredibilitesini artırmak amacıyla bir "Mali İstikrar Kodu" yürürlüğe konulmuştur. Kod, şeffaflık, politik istikrar, kamu kaynaklarının yönetiminde sorumluluk ve etkinlik gibi beş ana ilkeyi etkin bir şekilde uygulamayı önermektedir.

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 getirmiştir. Buna göre seçilen parlamenterler mal ve menfaat ilişkileri bildiriminde bulunacaklar, bunlar bir "sicil"de toplanacak, sonra da bu sicilin tamamı kamuoyununun bilgisine açık tutulacak ve yeni Parlamento, daha sonra bir yasa çıkararak bu alanı düzenleyecektir. Bu sicilin kamuoyunun kullanımına açılması internet aracılığıyla sağlanmıştır. İskoçya Parlamentosunun oluşturduğu web sitesinde* sayfalardan biri

¹¹⁹ CANSIZ; a.g.t., s.85.

¹²⁰ Osman YILMAZ; **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2001, s.42.

* <http://www.scottish.parliament.uk/msps/interests/register-00.htm>

bu sicile ayrılmıştır. 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.

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. Doğal olarak 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 ya da kamu menfaatlerine zarar getirebilecek nitelikte olmaması gerekmektedir.

İngiltere'de parlamenter sistem yoluyla çalışmakta olan Bilgi Edinme Özgürlüğü Beyannamesi'nin 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 denetleme ya da birer kopyasını alma haklarına sahip olmuşlardır. Bu yasa sayesinde vatandaşlar, kendi araştırmalarının sonucundan tatmin olmadıkları takdirde, Bilgi Komisyonu'na başvurabilmektedirler.

İngiltere'deki mali saydamlıkla ilgili olarak IMF'nin yapmış olduğu yorumu şu şekilde özetleyebiliriz: İngiltere mali saydamlıkta oldukça yüksek bir seviyeye erişmiştir. Mali İstikrar Tüzüğü'nün gerekleri hemen hemen her açıdan karşılanmıştır ve birçok alanda daha fazlası yapılmıştır. Bunda Mali İstikrar Tüzüğü'nün büyük katkısının olduğu açıktır. Koşullu yükümlülüklerle ilişkin düzenli olarak bilgiler yayınlanmaktadır; ancak, bu tür bilgilerin bütçe dökümanlarında yer alması mali saydamlığı daha da arttıracaktır. Benzer şekilde, Bakanlık Raporları yıllık bütçeden haftalar sonrasına kadar yayınlanmamaktadır. Ana bütçe dökümanlarının

saydamlığı, hükümet harcamalarının (harcamalara ilişkin temel ekonomik ve fonksiyonel kategorileri içeren) Ön Bütçe Raporu ile Ekonomik ve Mali Strateji Raporu'nda daha detaylı incelenmesini sağlayarak arttırılabilir.

2008 yılı Açık Bütçe Endeksi'ne göre İngiltere'nin bütçesinin saydamlık düzeyi %88 gibi bir rakam olarak belirlenmiştir¹²¹. Bu bilgiler ışığında İngiltere'de oldukça yüksek düzeyde bir mali şeffaflık sağlandığı söylenebilir. IMF Şeffaflık Kodu'nun gereklerine hemen hemen tüm alanlarda uyulmuş, hatta bir çoğunda daha ileri düzenlemeler getirilmiştir.

F. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu maliyesine ilişkin kararlar yasama ve yürütme organı tarafından yürütülmektedir. Yasama organı, Kongre (Senato ve Temsilciler Meclisi) ve üyelerden oluşan komisyonlardan meydana gelmektedir¹²². A.B.D., kamu mali yönetiminde şeffaflığı sağlamaya yönelik olarak, 1946 yılından itibaren bir dizi yasal düzenlemeler yapmıştır. A.B.D.'de kamu mali yönetimi genel olarak yedi birimden oluşmaktadır. Bunlar; Yönetim ve Bütçe Ofisi, Kongre Bütçe Ofisi, Personel Yönetimi, Genel Muhasebe Ofisi, Ekonomi Danışmanları Kurulu, Genel Hizmetleri İdaresi ve Hazine Departmanı'dır.

A.B.D.'de bilgi edinme özgürlüğü ile ilgili ilginç bir uygulama olan "Bilgi Edinme Özgürlüğü Günü" her yıl 16 Mart günü olarak kutlanmaktadır. Amerikan vatandaşları Açık Toplantı Yasası'na göre, kendi vergileriyle ayakta duran kuruluşların (personelle ilgili konular dışında) yaptıkları toplantıları izleyebilirler. Böyle bir yaklaşım aynı zamanda "saydam devlet" anlayışının da bir göstergesidir. Dünyanın pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkesinde uygulamaya konmuş olan "Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası" A.B.D.'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 sürecindeki her türlü gideri karşılayabilecek ve rekabet edebilir konumda bulunma gereksinimini hisseden ticari kurumlar tarafından kullanılma eğilimindedir¹²³.

¹²¹ International Budgetin Partnership; http://openbudgetindex.org/files/cs_UK.pdf , (Erişim:20.11.2009).

¹²² Ahmet KESİK; "Amerika Birleşik Devletleri'nde Eyalet Bütçe Sistemi", **Maliye Dergisi**, Ocak-Nisan 1998, Sayı:127, s.47.

¹²³ AVCI; a.g.t., s.107.

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 öngörülmektedir¹²⁴.

Kamusal bilgilere elektronik ortam üzerinden ulaşılması, modern devlet anlayışının olmazsa olmazlarından. Elektronik bilgi edinme özgürlüğü günümüz A.B.D.'sinin kamu yönetiminde yoğunca tartışılan konularından biridir. Amerikan Kongresi'nde Senatör Patrick Leahy'nin desteklediği "Elektronik Bilgi Edinmeyi Geliştirme Yasası" tasarısı gündemdedir. Bu yasa tasarısı, A.B.D.'de ilk kez 1966'da çıkarılan ve 1974 ve 1986'da bazı değişiklikler gören Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası'ndaki 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.

1993 yılında hazırlanan "Ulusal Verim İnceleme Raporu" A.B.D. bürokrasi ve mevzuat yapısının değiştirilerek, bilgi çağının gerektirdiği daha az harcama ve mevzuatla daha çok hizmet sağlayan yönetime geçilmesinin zorunlu olduğunu vurgulamıştır. Daha sonra Federal Hükümet'in hazırladığı "Kırtasiyecilikten ve Bürokrasiden Kurtularak Daha İyi İşleyen ve Az Masraflı Bir Devlet Kurma Raporu" hazırlanmıştır. Bu raporda amacın, halkı için çalışan, gereksiz bürokrasiden ve anlamsız mevzuat hükümlerinden arındırılmış bir devlet yapısına kavuşmak olduğu belirtilmiştir. Bu çalışmalar sonunda devlet, daha az masraflı ve daha iyi işler bir hale getirilmiştir¹²⁵.

¹²⁴ Ahmet ÇELİK, Yaşar TONTA; "Düşünce Özgürlüğü, Bilgi Edinme Özgürlüğü ve Bilgi Hizmetleri", <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~tonta/yayinlar/beozgur.html>, (Erişim:15.02.2009).

¹²⁵ Mustafa TEKMEK; "Devletin Yeniden Yapılandırılmasında Örnek Bir Çalışma", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:4, Sayı:2, Şubat 1999, s.35.

A.B.D.'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 Yasası'na göre, federal bürokrasi tarafından alınan ve değerlendirilen tüm bilgiler, devlet makul yasaklamalar getirilmedikçe 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.

A.B.D.'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 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 ya da ülke çapında faaliyet gösteren baskı gruplarıdır.

International Budget Partnership'in hazırladığı bütçe saydamlık endeksi sonuçlarına göre A.B.D. %82'lik açıklık oranıyla 2008 yılındaki sıralamada İngiltere, Güney Afrika, Yeni Zelanda ve Fransa'nın ardından beşinci sırada yer almaktadır. Bu da federal hükümetin bütçe hazırlık süresince ve sonrasında, önemli bilgileri halk

ile paylaştığının göstergesidir. Aynı zamanda, vatandaşların ödedikleri vergilerin ve halkın parasının nerelere tahsis edildiğinden haberdar olduğu görülmektedir¹²⁶.

¹²⁶ International Budgeting Partnership; http://openbudgetindex.org/files/cs_usa.pdf, (Erişim:25.11.2009).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIK UYGULAMALARI

Etkin bir kamu yönetimi için mali saydamlık ve yolsuzlukla mücadeleyi temel hedef edinen ve bunu benimseyen kurumlar da gereklidir. Bir ülkede şeffaflıktan söz edebilmek için, kamuoyuna tüm mali faaliyetler hakkında bilgi verilmesi gereklidir. Bu amaç doğrultusunda, ülkemizde mali saydamlığı sağlamaya ve yolsuzlukla mücadeleye yönelik olarak çeşitli kurumlar oluşturulmuş ve düzenlemeler yapılmıştır. MASAK, Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), TEPAV ve TESEV bu kurumların başında gelmektedir. Bu bağlamda, çeşitli projeler ve kanunlar uygulamaya konulmuştur. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, Türk kamu mali yönetiminde yolsuzlukla mücadele ve mali saydamlık açısından bir mihenk taşı olarak görülmektedir.

I. TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIK SAĞLAMAYA YÖNELİK KURULAN KURUMLAR

Türkiye'de yolsuzlukla mücadeleyi yürüten kurumların başında Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı (MASAK) gelmektedir. Yolsuzlukla mücadelenin yanı sıra suç gelirlerinin ve karaparanın aklanması konusunda da etkin bir şekilde faaliyet göstermekte olup, DPT, TEPAV, TESEV ve Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği ile de mali saydamlığı sağlamaya yönelik çalışmalarda bulunmaktadır.

A. MASAK (Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı)

4208 Sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun'un 19.11.1996 tarihinde yürürlüğe girmesiyle Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı da kurulmuş ve ülkemiz karaparanın aklanmasıyla mücadele eden ülkeler arasında yerini almıştır.

17 Şubat 1997'de faaliyete geçen kurul, doğrudan Maliye Bakanı'na bağlı olarak çalışan, idari nitelikte bir kurum olup, görev ve yetkileri ilk olarak 4208 Sayılı Kanun'da düzenlenmiştir.

Kurulun görev ve yetkileri, 18 Ekim 2006 tarih ve 26323 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5549 Sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'un 19. maddesinde yeniden düzenlenmiş olup, buna göre MASAK, aşağıdaki temel hizmetleri yürütmektedir:

- Suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesi amacıyla politika hazırlamak ve uygulama stratejileri geliştirmek, bu amaçla kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, ortak çalışmalar yapmak, görüş ve bilgi alışverişinde bulunmak,
- Belirlenen politikalar çerçevesinde kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları hazırlamak, 5549 Sayılı Kanun ile buna ilişkin Bakanlar Kurulu Kararları'nın uygulanması konusunda düzenlemeler yapmak,
- Suç gelirlerinin aklanması alanındaki gelişmeler ile aklama suçunun önlenmesi ve ortaya çıkarılmasına yönelik yöntemler geliştirme konusunda araştırmalar yapmak,
- Suç gelirlerinin aklanmasını önlemek amacıyla sektörel çalışmalar yapmak, önlemler geliştirmek ve uygulamayı izlemek,
- Kamuoyu duyarlılığını ve desteğini artırmaya yönelik çalışmalar yapmak,
- Suç gelirlerinin aklanmasının ve terörün finansmanının önlenmesi kapsamında veri toplamak, şüpheli işlem bildirimlerini almak, analiz etmek ve değerlendirmek,
- Değerlendirme sürecinde, gerek duyulduğunda kolluk ve diğer birimlerden kendi görev alanlarında inceleme ve araştırma yapılması talebinde bulunmak,
- 5549 Sayılı Kanun kapsamına giren işlemler ile ilgili olarak, araştırma ve inceleme yapmak veya yaptırmak,
- Yapılan araştırma ve inceleme sonucunda aklama suçunun işlendiği hususunda olguların varlığının tespiti halinde, Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre gerekli işlemler yapılmak üzere Cumhuriyet Başsavcılığı'na suç duyurusunda bulunmak,
- Cumhuriyet Savcıları tarafından intikal ettirilen konuları incelemek ve aklama suçunun tespitine ilişkin talepleri yerine getirmek,
- Aklama veya terörün finansmanı suçunun işlendiğine dair ciddi şüphelerin mevcut olması durumunda konuyu ilgili Cumhuriyet Savcılığı'na intikal ettirmek,

- Kanun ve ilgili mevzuat kapsamında yükümlülük denetimi yapılmasını sağlamak,
- Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi istemek,
- Bilgi ve ihtisasına ihtiyaç duyulması halinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların Başkanlık bünyesinde geçici olarak görevlendirilmelerini talep etmek,
- Görev alanına giren konularda uluslararası ilişkileri yürütmek, görüş ve bilgi alışverişinde bulunmak,
- Yabancı ülkelerdeki muadil kurumlarla bilgi ve belge değişiminde bulunmak, bu amaçla uluslararası antlaşma niteliğinde olmayan mutabakat muhtırası imzalamak.

MASAK'ın, Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 8. maddesinin (g) bendiyle Maliye Bakanlığı bünyesinde "ana hizmet birimi" olduğu, 5549 Sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde de doğrudan Maliye Bakanı'na bağlı olarak çalışacağı hüküm altına alınmıştır.

Başkanlık, hizmetlerini; Başkana bağlı Başkan Yardımcıları, Daire Başkanları ve bunlara bağlı Dış İlişkiler, Mevzuatı İzleme ve Koordinasyon, Veri Toplama, Veri Girişi, Yükümlülük Denetimi, Kamuoyu Duyarlılığını Artırma, Aklama Suçuna İlişkin Analiz ve Değerlendirme, Aklama Suçu İnceleme, Terörün Finansmanına İlişkin Analiz ve Değerlendirme, Genel Analiz Grupları ile Bilgi İşlem, İnsan Kaynakları, İdari ve Mali İşler Şube Müdürlükleri aracılığıyla yürütmektedir.

Mali istihbarat birimleri, karaparanın aklanması ve terörün finansmanı ile mücadelenin temel kurumlarından olup, bu mücadelede önemli fonksiyonlar üstlenmektedirler.

Mali Eylem Görev Gücü (Financial Action Task Force - FATF), 26. tavsiyesinde; ülkelerden şüpheli işlem bildirimlerini alan, analiz eden ve ilgili birimlere dağıtan, ulusal, merkezi bir makam oluşturmalarını istemektedir.

Bu çerçevede Türkiye'nin mali istihbarat birimi (Financial Intelligence Unit- FIU) olarak kurulan MASAK, temel FIU fonksiyonlarının yanı sıra, düzenleyici, denetleyici ve eğitici bir rol de üstlenmiştir.

5549 Sayılı Kanun'da belirtilen görevlerini daha etkin ve verimli bir şekilde yürütebilmek için MASAK'ın organizasyon yapısında 1 Temmuz 2008'den itibaren

geçerli olmak üzere bazı değişiklikler yapılmış olup, görev tanımları Başkanlıkça belirlenen çalışma grupları oluşturulmuştur.

Yeni organizasyon yapısında terörün finansmanı ile mücadeleye özel bir önem verilmiş ve terörün finansmanına ilişkin analiz ve değerlendirmeden sorumlu ayrı bir grup oluşturulmuştur.

Öte yandan aklama ve terörün finansmanı ile mücadelede, olayları makro seviyede ele alarak çalışmalar yapacak yeni bir grup tesis edilmiştir. Genel Analiz Grubu olarak adlandırılan bu grubun, ülke genelinde riskli alanların tespiti amacıyla sektörel çalışmalar yapması hedeflenmektedir.

Yeni yapılanmayla oluşturulan gruplardan biri de Kamuoyu Duyarlılığını Artırma Grubu olup, aklama ve terörün finansmanı ile mücadelede genelde kamuoyunun, özeldense yükümlü gruplarının bilgi ve bilinçlendirilmesinin önemine binaen bu alanda çalışmalar yapmak üzere oluşturulmuştur.

2006 yılında başlayan FATF Türkiye Üçüncü Tur Karşılıklı Değerlendirme Süreci sonucunda hazırlanan, Türkiye III. Karşılıklı Değerlendirme Raporu, Şubat 2007 FATF Genel Kurulu'nda görüşülerek kabul edilmiş ve Türkiye'den gerek mevzuat gerekse uygulama bazında belirlenen eksikliklerle ilgili olarak yapılan faaliyetleri Şubat 2009'da raporlaması istenilmiştir.

Bu çerçevede, FATF tarafından mevzuat ve uygulama bazında belirlenen eksiklikleri gidermeye yönelik çalışmalara, 2007 yılında olduğu gibi 2008 yılında da ağırlık verilmiştir.

Aklama ve terörün finansmanı ile mücadele mevzuatımızı, uluslararası standartlar seviyesine yükseltmek amacıyla 2008 yılı içinde; Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik, Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine İlişkin Yükümlülükler Uyum Programı Hakkında Yönetmelik, 5, 6 ve 7 Sıra No'lu MASAK Genel Tebliği yürürlüğe girmiştir.

Tedbirler Yönetmeliği ile 5549 Sayılı Kanun'la getirilen hükümlere ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiş, 5, 6 ve 7 sıra No'lu MASAK Genel Tebliği ile de Tedbirler Yönetmeliği ile getirilen hükümlerden kimlik tespiti ve şüpheli işlem bildirim yükümlülüğüne ilişkin ayrıntılı açıklamalara yer verilmiştir.

Uyum Yönetmeliği ile de yükümlü gruplarından bankalar, sermaye piyasası aracı kurumları, sigorta ve emeklilik şirketleri ve bankacılık faaliyetleri ile sınırlı olmak üzere PTT Genel Müdürlüğü'nün, 5549 Sayılı Kanun ve ilgili yönetmelik ve tebliğlere uyumun sağlanması amacıyla kurum politika ve prosedürlerinin oluşturulması, risk yönetimi, izleme ve kontrol, eğitim ve iç denetim faaliyetlerinin yürütülmesi ve uyum birimi oluşturulması tedbirlerini içeren bir uyum programı oluşturmaları istenmiştir.

Aklama ve terörün finansmanı ile mücadelede yükümlülerin bilinçlendirilmesi ve bu alanda farkındalığın artırılmasına hizmet eden, yükümlülere yönelik eğitim faaliyetleri 2008 yılında da yoğun bir şekilde devam etmiş, başta İstanbul ve Ankara olmak üzere farklı illerde banka, aracı kurum, sigorta şirketleri ve PTT çalışanlarına yönelik, aklama ve terörün finansmanı ile mücadele kapsamında yürürlüğe konulan yeni düzenlemeler hakkında eğitim faaliyetlerinde bulunulmuştur.

Bu faaliyetler yükümlü grupları ile sınırlı kalmamış, hakim ve savcılara, yükümlülük denetimi yapmaya yetkili denetim elemanlarına ve diğer kamu kurumu çalışanlarına yönelik bilgilendirme faaliyetleri 2008 yılında da devam etmiştir.

Yükümlülük denetimi faaliyetleri kapsamında, 2008 yılı içinde 157 adet idari para cezası kararı alınmış olup, idari para cezasını gerektiren fiillerin büyük bir bölümünü kimlik tespit yükümlülüğüne aykırılık fiili oluşturmuştur.

Yasal altyapının güçlendirilmesi, yoğun eğitim faaliyetleri ve yükümlülük denetimleri neticesinde MASAK'a intikal eden şüpheli işlem bildirimleri (ŞİB) sayısındaki artış trendi 2008 yılında da devam etmiş ve yıl içinde alınan ŞİB sayısı son beş yılda (2003-2007) alınan ŞİB sayısını (4.908) aşarak 4.924 olarak gerçekleşmiştir.

2008 yılı içinde, Cumhuriyet Savcılıkları'na denetim elemanları tarafından yürütülen aklama suçu incelemeleri neticesinde kırk adet, Mali Suçları Araştırma Uzmanları tarafından yapılan analiz ve değerlendirme çalışmaları neticesinde iki adet suç duyurusunda bulunulmuştur.

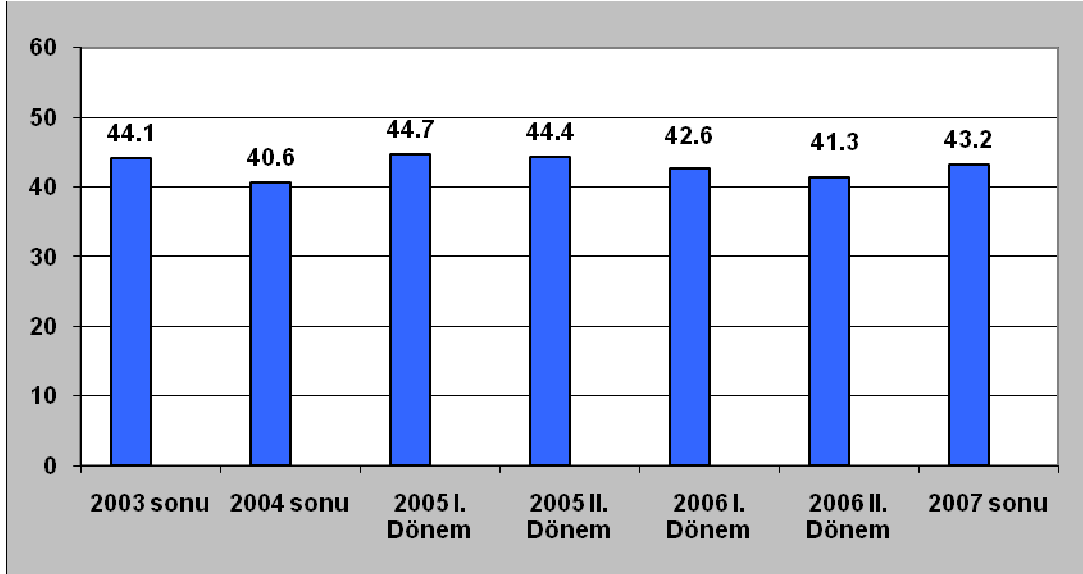
MASAK, 2008 yılı içinde, yabancı ülkelerdeki muadil kurumlarla işbirliğini geliştirmeye yönelik çalışmalara da hız vermiş, bu çerçevede Moğolistan, Gürcistan, Afganistan, Suriye, Arnavutluk ve Romanya Mali İstihbarat Birimleri ile ayrı ayrı aklama ve terörün finansmanı ile mücadelede işbirliğine yönelik mutabakat muhtırası imzalamıştır.

5549 Sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin ikincil mevzuat çalışmaları 2008 yılı içinde büyük ölçüde tamamlanmış olup, bundan sonraki dönemde, söz konusu düzenlemelerin uygulama sonuçlarının takibi, yükümlülükler'e yönelik eğitim ve farkındalık oluşturma faaliyetleri ve yükümlülük denetimlerine ağırlık verilecek; MASAK'ın analiz ve değerlendirme kapasitesinin güçlendirilmesine yönelik çalışmalara devam edilecektir.

B. TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı)

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) kamu politikaları tasarımı sürecine katkıda bulunmak amacıyla kurulmuş ve Aralık 2004'te faaliyete geçmiştir. Bu amacına ulaşmak için, Türkiye'deki fikir tartışmalarının bilgi-veri içeriğini arttıracak araştırmalar yapan TEPAV, araştırmalarını politika üretecek somut konular üzerinde yoğunlaştırırken, sonuçları da somut ve uygulanabilir politika önerileri şeklinde ortaya koymaktadır. Bu araştırmalardan en önemlisinin Mali Saydamlık İzleme Endeksi olduğunu söyleyebiliriz.

TABLO 3: Mali Saydamlık Genel Endeks Değerlerindeki Gelişme



Kaynak: Ferhat EMİL, Hakan YILMAZ; **Mali Saydamlık İzleme Raporu VII**, TEPAV Yayınları, Ankara, Nisan 2009, s.3.

TEPAV, politika önerileri geliştirmenin yanı sıra, bazı alanlarda somut projeler geliştirerek, gerçekleştirilmelerine katkı sağlamaktadır. Uygulanmakta olan kamu politikalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi çalışmalarında da bulunan TEPAV, çalışmalarını destekleyecek eğitim programları ve toplantılar organize etmektedir.

TEPAV çalışmalarını, “objektif ve partilerüstü” yaklaşımından ayrılmadan sürdürmektedir. Bunu yapma gücünü ise kuruluşundaki sağlam maddi temelden almaktadır. TEPAV’ın kuruluşunda, ilk beş yılda yapılacak faaliyet giderlerini karşılamak üzere Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin katkısıyla bir fon oluşturulmuştur. Kuruluşundan bu yana bütçesinin yaklaşık yüzde seksenini bu fondan sağlanan gelirler oluşturmaktadır. Bütçenin yüzde yirmilik bölümü ise uygulanan projeler karşılığı Dünya Bankası, Dünya Bankası Enstitüsü, Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi ile TOBB’dan sağlanmaktadır. TEPAV, çalışmalarını yönlendirirken akademik tutarlılık, derinlik ve bağımsızlık temel ilkelerini göz önünden ayırmazken finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesine de azami özen gösterilmektedir. Bu çerçevede hedeflenen, önümüzdeki üç yılın sonunda finansmanın yüzde yirmisi TOBB tarafından sağlanan fondan karşılamak ve yüzde seksenini yapılan projelerden sağlamaktır.

TEPAV çalışmalarını üç enstitü bünyesinde sürdürmektedir. Bunlar;

- Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü (EPRI),
- İstikrar Enstitüsü,
- Uluslararası Politikalar Araştırma Enstitüsü (IPRI)’dür.

1. Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü (EPRI)

Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü (Economic Policy Research Institute- EPRI)’nde ülkemizde yaşanan ekonomik dönüşüm sürecini anlamaya ve sürdürülebilir kılmaya yönelik politika analizleri yapmaya öncelik verilmektedir. Bu kapsamda, EPRI’de yapılan çalışmalar sadece ekonomi politikalarıyla sınırlı kalmamaktadır. İktisadi büyümeye katkıda bulunacak dış politika ve kamu yönetimi politikalarının tasarlanması için de araştırmalar gerçekleştirilmektedir. EPRI çalışmalarını, Ekonomi Etütleri, Dış Politika Etütleri ve Yönetişim Etütleri adlı üç program altında yürütmektedir.

Ekonomi Etütleri Programı’nda, ekonomik dönüşümün artarak devam etmesi beklenen önümüzdeki yıllarda, kamu politikalarının ve şirketlerin kararların temelini oluşturacak stratejiler için analizler üretilmektedir. Ekonomi Etütleri Programı’nın araştırma gündeminde sanayi politikası, Türk sanayi için rekabet gücü stratejisi, kümelenme ve değer zinciri analizleri, doğrudan yabancı yatırımların ülke ekonomisine etkileri gibi konular yer almaktadır.

Ekonomi Etütleri Programı aynı zamanda, Türk özel sektörünün içinden geçmekte olduğu dönüşüm sürecinin daha iyi idare edilebilmesi için özel sektör karar alıcılarını bilgilendirmeye yönelik sunum ve seminerler düzenlemektedir.

Dış Politika Etütleri Programı ise, son dönemde başta yatırım kararları olmak üzere ekonomi alanında karar alma süreçlerinin doğrudan dış politika alanındaki gelişmelerden etkilendiği gözleminde yola çıkılarak oluşturulmuştur.

Bu alanlardan ilki, Türkiye'nin yakın çevresindeki özel sektör gelişimini destekleyecek, ülkeler arasındaki diyalogu ve işbirliğini arttırmayı amaçlayan, bölge ülkelerindeki işadamları ve odalar arasında ağ oluşturmaya yönelik faaliyetler olarak belirlenmiştir.

Dış Politika Etütleri Programı'nın ikinci çalışma alanında, AB ile uyum sürecinin Türkiye'nin dönüşümü sürecine etkileri izlenmektedir. Bir diğer çalışma alanı ise, Türkiye'nin ABD, Kıbrıs, Rusya ve Ortadoğu ile ikili ilişkilerinin yanı sıra, bu bölgedeki siyasi risk yaratacak gelişmelerin takip edilmesi olarak belirlenmiştir. Dış Politika Etütleri gerçekleştirdiği çalışmalar ile gerek devlet gerekse özel sektör açısından gerekli öngörüü oluşturmayı sağlayacak izleme mekanizmalarının oluşturmasında katkıda bulunmaktadır.

Yönetişim Etütleri Programı ise, kamu yönetimi alanında başlayan reform çabalarına katkı sağlamaya yönelik çalışmalara odaklanmaktadır. Bu reformları destekleyen araç ve kurumların henüz yeteri kadar gelişmediği, üstelik kurumlar arasında kapasite açısından ciddi farklılıklar olduğu belirlenmiştir. Oysa reformla amaçlanan dönüşüm sürecinin iyi yönetilmesi, kalkınmanın sürdürülebilir kılınması açısından yaşamsal bir önem taşımaktadır. EPRI Yönetişim Etütleri Programı, bu çerçevede merkezi ve yerel idarelerin kapasitelerinin geliştirilmesine ve iyi yönetişimin kurumsallaşmasına yönelik çalışmalar yapmaktadır. Çalışmalar özellikle "Kamu Yönetiminde Saydamlığın Sağlanması"na odaklanmaktadır.

2. İstikrar Enstitüsü (ESI)

TEPAV'ın ikinci enstitüsü olarak kurulmuştur. İstikrarın tek başına hükümetlerin basiretine, toplumun kendiliğinden dirayetine emanet edilemeyecek kadar önemli ve değerli olduğu saptamasından yola çıkılarak kurulan Enstitü, Mayıs 2006'da çalışmalarına başlamıştır. İstikrar Enstitüsü kamu politikalarını, uluslararası gelişmeleri izleyerek istikrar açısından sonuç doğurabilecek politika ve uygulamaları

gün ışığına çıkartıp, kamuoyunu bilgilendirerek, hükümete ve diğer kurumlara yardımcı olmaya çalışmaktadır.

Bu çerçevede, hükümetlerin ve diğer kurumların istikrara yönelik politikalarının sivil toplum örgütleri ve üniversiteler tarafından orta uzun vadeli bir perspektifle desteklenmesi; diğer bir deyişle, istikrarı sağlamaya ve kollamaya çalışan kurumların bu çabalarında yalnız bırakılmaması gerektiği önem kazanmıştır. TEPAV bünyesinde çalışmaya başlayan İstikrar Enstitüsü (Economic Stability Institute) kurulmasına neden olan düşüncelerden biri de budur.

İstikrar Enstitüsü, kamu politikalarını, uluslararası gelişmeleri izleyerek istikrar açısından sonuç doğurabilecek politika ve uygulamaları gün ışığına çıkartarak, kamuoyunu bilgilendirerek, hükümete ve diğer kurumlara yardımcı olmaya çalışmaktadır. Bilgi ve zaman asimetrilerinin yol açabileceği ve yakın tarihimizde örneklerini fazlasıyla gördüğümüz ekonomik riskleri artıran politikalar yakından izlenmektedir.

Bu kapsamda fiyat istikrarı, finansal istikrar ve kamu maliyesi politikalarının istikrar üzerindeki etkileri yakından izlenerek, kamuoyuna raporlanması çalışmalarına hız verilmiştir. İstikrar Enstitüsü'nün görevi, olası istikrarsızlık alanlarını izlemek, değerlendirmek ve bu konularla ilgili kamuoyu oluşturmak olarak özetlenebilir.

3. Uluslararası Politikalar Araştırma Enstitüsü (IPRI)

Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisine entegrasyonunun son yıllarda kayda değer bir artış eğilimi içine girdiği görülmektedir. İçinde bulunduğumuz coğrafyada hem siyasi hem de ekonomik liderlik potansiyeline sahip olan Türkiye'nin bu süreçte önünü görebilmesi ve dış politika alanında doğru politikalar uygulayabilmesi ise, büyük ölçüde bölgesindeki ve dünyadaki siyasi gelişmeleri öngörebilmesi ile ilişkilidir. Bu anlayıştan hareketle, TEPAV bünyesinde üçüncü enstitü olarak Uluslararası Politika Araştırmaları Enstitüsü (International Political Research Institute – IPRI) kurulmasına karar verilmiştir.

C. DPT (Devlet Planlama Teşkilatı)

Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasının sağlanmasına yönelik kalkınma planlarının hazırlanması için 30 Eylül 1960 tarihinde kurulmuştur. DPT, Başbakanlığa veya onun yetki vereceği bir devlet bakanına bağlı olarak çalışan bir müsteşarlıktır. Hükümetin belirlediği amaçlar doğrultusunda

hazırladığı kalkınma planları ve yıllık programların uygulanmasını izleyerek hükümete yardımcı olur. Yüksek Planlama Kurulu Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu alt birimlerinde oluşmaktadır.

DPT'nin amaçları şu şekilde şu şekilde özetlenebilir:

- Kalkınma için ekonomik ve sosyal politikanın ve amaçların belirlenmesinde hükümete yardımcı olmak, bu amaçların gerçekleşmesi için gerekli olan planların ve programların hazırlanmasını sağlamak,
- Planların uygulanmasında hükümete gerekli tedbirleri tespit ve tavsiye etmektir.

DPT'nin görevleri ise şunlardır:

- Türkiye'nin doğal insani ve ekonomik her türlü kaynak ve imkanlarını tam bir şekilde tespit ederek, takip edilecek ekonomik ve sosyal politikayı ve hedefleri etmekte hükümete yardımcı olmak,
- Çeşitli bakanlıkların ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak,
- Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek kısa ve uzun süreli planları hazırlamak,
- Planların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve kurumlara mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı konularında tavsiyelerde bulunmak,
- Özel sektörün faaliyetlerini planın hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde teşvik edecek ve düzenleyecek tedbirleri tavsiye etmektir.

DPT özet olarak Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde etkili ve süratli olarak yürütülmesi ülke kaynaklarının en verimli şekilde kullanılarak ülke kalkınmasını en kısa sürede gerçekleştirmek amacıyla kurulmuştur. DPT'nin şeffaflığa yönelik çalışmaları ise şunlardır:

- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,
- Dokuzuncu Kalkınma Planı.

D. TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı)

TESEV; bilimsel araştırmalara dayalı bulgular ile politika kararları arasında baē kurulması için araştırmalar yürütmek, özgür düşünce ve bilgi birikiminin en geniş anlamda yayılmasına yönelik konferans, açık oturum, yuvarlak masa toplantıları düzenlemek amacıyla kurulmuş bir düşünce üretim merkezidir.

1994 yılında vakıf olarak hayata geçmiş olmakla birlikte, TESEV'in kökleri 1961'de Dr. Nejat Eczacıbaşı tarafından kurulan Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti'ne kadar uzanmaktadır.

1990'ların başında Konferans Heyeti otuz yıl boyunca ulusal ve uluslararası pek çok önemli konunun özgürce ve nitelikli biçimde tartışılması için sağladığı platformu bağımsız fonların desteklediği bir düşünce üretme merkezine dönüştürülmesinin arayışı içindeydi. Ülke gerçeklerinin stratejik araştırmaları zorunlu kıldığını ve bu gereksinimin karşılanamadığını gören Dr. Nejat Eczacıbaşı liderliğinde çalışmalar başlatılmıştı.

Diğer taraftan TESEV'in doğuşunda 1990'ların başında değişik üniversitelerden akademisyenlerin, sivil toplum kuruluşları üyelerinin ve Dışişleri Bakanlığı'nın önde gelen bürokratlarının bağımsız ve nitelikli araştırmalar gerçekleştirecek fon yaratıcı bir vakıf kurma çabaları da önemli bir rol oynamıştır.

Böylelikle aynı amacı paylaşan bu iki grup aralarına Türkiye'nin önde gelen işadamlarının da katılımıyla kurulması planlanan düşünce merkezi için Konferans Heyeti'nin bir referans oluşturmasına karar vererek bir araya gelmişler ve TESEV'i kurma çalışmalarına başlamışlardır.

Dr. Nejat Eczacıbaşı'nın ölümünden tam bir yıl sonra, 6 Ekim 1994'te Bülent Eczacıbaşı Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın kuruluşunu kamuoyuna duyurmuştur.

Vakfın misyonu şu şekilde belirtilmiştir; "Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), toplumun karşı karşıya bulunduğu sorunlara çözüm seçenekleri oluşturmak hedefiyle araştırmalar yürüten bir düşünce üretim merkezidir. Bilimsel yaklaşım ve yöntem bilime dayanan bu araştırmalarla TESEV, akademik araştırmalar ile politik kararlar arasında bağlantı kurmayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda vakıf, bilimsel araştırmanın gereēi olan en yüksek standart ve ilkelere baēlı kalır. Vakfın esas amacı, Türkiye'nin çağdaşlaşmasına katkıda bulunmaktır. Vakıf, Türkiye'nin önemli meseleleri hakkında araştırma yaparak, çözüm seçenekleri üreterek

Türkiye'nin birikmiş sorunlarının aşılmasında önemli bir işlev üstlenmeyi ve halkın bu konularda bilgi düzeyini yükseltmeyi amaçlamaktadır¹²⁷”.

Vakfın hedefleri ise şunlardır:

- Türkiye'de değişim sürecinin teşviki ve hızlandırılması,
- Türkiye'de özellikle devlet sektörü dışında ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda yaşadığımız değişimin siyasi hayata yansması ve bu değişimin toplumsal hayatımız üzerindeki etkilerinin incelenmesi; bununla ilgili engellerin araştırılması,
- Bağımsız düşünce ve alternatif formların teşvik edilmesi,
- Türkiye'de toplumun, demokratik sürecin ayrılmaz bir parçasına dönüşmesine yardımcı olmak ve bu değişim sürecinde sivil toplumun daha aktif bir rol oynamasını sağlamak,
- Türkiye'de açıklık ve saydamlığın geliştirilmesini teşvik etmek,
- Bu konularda kamuoyunun bilinç kazanmasına yardımcı olmak,
- Türkiye'nin AB üyeliğini göz önünde bulundurarak, Kopenhag kriterleri doğrultusunda değişimin gerçekleşmesine yardımcı olmak,
- Türkiye, AB, Batı dünyası ve küresel ortak hareket noktalarını teşvik etmek,
- Türkiye'nin içinde bulunduğu bölgedeki (Güney Doğu Avrupa, Balkanlar, Karadeniz, Ortadoğu ve Akdeniz, Hazar Bölgesi, Orta Asya ve Kafkaslar) rolünü teşvik etmek.

TESEV'in faaliyetleri üç çalışma alanı altında toplanmıştır¹²⁸:

1. Demokratikleşme Programı

Türkiye'de demokratikleşme sürecinde karşılaşılan sorunlar, 19. yüzyıldan bu yana süren modernleşme sürecinin açmazları ve sancılılarıyla büyük ölçüde kesişmektedir. Modernleşme çabalarının otoriter bir devlet ve toplum yapısı üzerine bina edilmesi, vatandaşlığın haklar ve özgürlükler üzerinden değil, ödevler ve yükümlülükler üzerinden kavranması ve icra edilmesine neden olmuştur. Pratikte

¹²⁷ TESEV; <http://www.tesev.org.tr/default.asp?PG=HAKTRS01>, (Erişim:21.12.2009).

¹²⁸ TESEV; <http://www.tesev.org.tr/default.asp?PG=HAKTR>, (Erişim:21.12.2009).

ise, kurumsal yapılar ve yurttaşlar arasındaki ilişkiler demokrasinin temel ilkeleri gereğince yeşerememiş ve gelişmemiştir.

TESEV, demokratikleşme sürecinin kendini tanıma ve değiştirme iradesi göstermesiyle mümkün olabileceğine inanmaktadır. Bu çerçevede TESEV, Demokratikleşme Programı kapsamında demokratikleşmenin önündeki algı ve zihniyet engellerine, kurumsal yapılara odaklanan çalışmaların yanı sıra, sosyal güvenlik sektörü reformu, Güneydoğu sorunu, azınlık hakları ve din, devlet, toplum ilişkileri alanlarında çeşitli çalışmalar yürütmektedir. Yürütülen çalışmaların sonuçlarının demokratikleşme sürecinde karşılaşılan sorunların bütünlüklü bir resminin elde edilmesine katkı sunması ve Türkiye toplumu olarak kendimizi "değiştirmek üzere tanıma" çabamıza bilimsel ve yol gösterici bir altyapı sağlaması hedeflenmektedir.

2. Dış Politika Programı

TESEV Dış Politika Programı'nın temel amaçları Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecine, dış politika alanında yaşadığı kronik problemlerin çözümüne ve ülkenin bölgesel rolünün tanımlanmasına katkıda bulunmak, ayrıca Türkiye'ye komşu bölgelerin istikrarının sağlanmasına ve bu bölgelerdeki demokratik süreçlere destek olmaktır.

Dış Politika Programı, bu amaçlar doğrultusunda hem Türkiye'de, hem de yurt dışında karar vericileri ve kamuoyunu etkilemeyi hedeflemektedir. Belirtilen amaçları gerçekleştirmek amacıyla, Türkiye'de ve yurt dışında çeşitli araştırma projeleri hayata geçirilmekte, akademisyen, gazeteci, bürokrat, siyasetçi, sivil toplum ve iş dünyası temsilcilerinin katılımıyla konferans, seminer ve panel gibi aktiviteler düzenlenmektedir.

Dış Politika Programı projeleri "Avrupa Birliği", "Kıbrıs", "Orta Doğu" ve "Ermenistan ile İlişkiler" olmak üzere dört ana başlık altında toplanmaktadır. Bu konu alanları altındaki projelerin yanı sıra gerek yurt içinde gerek yurt dışında sivil toplum temasları sürdürülmektedir.

3. İyi Yönetişim Programı

Yeni yüzyıla birlikte hükümetlerin baş etmek durumunda olduğu sorunlar da karmaşık ve çok kutuplu olmaya başlamıştır. Hükümetlerin yönetim kapasitesinin sorgulanmasına varan küreselleşme tartışmaları yeni bir yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır. 2 Nisan 2004'te yapılan BM Kamu Yönetimi Uzmanlar Komitesi

toplantısında bu iyi yönetim anlayışının özellikleri, etkileşimli, tüm vatandaşların ihtiyaçlarını ayırım yapmadan karşılama ve toplumun en hassas kesimlerine bile hesap verebilme olarak temellendirilmiştir. Bu seviyeye ulaşmanın da yolu kanun yapma sürecinde vatandaş ile iletişimden, kamu hizmetinde şeffaflığa kadar uzanan bir alanda yeni bir anlayış, iyi yönetim anlayışının geliştirilmesinden geçmektedir.

Dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de de Avrupa Birliği uyum süreci çerçevesince iyi yönetim uygulanması gereken temel ilkeler getirmektedir. İyi yönetim ilkeleri olan katılım, hesap verebilirlik ve saydamlık insanı öne çıkartan bir anlayışın oluşmasına sebebiyet vermektedir. Yöneten - yönetilen ayrımı yerine yönetileni bir paydaş gören ve onun kararları doğrultusunda çalışan bir kamu yönetimi anlayışı benimsenmektedir. Bu da ülkemizde insan merkezci yaklaşımların geliştiğini ve sivil toplumun kamu - vatandaş arasındaki köprüyü kurmada rol almasının ve geçiş dönemlerinin hızlandırıcısı olmasının kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda iyi yönetim anlayışı sivil toplum hareketini, yönetişimin vazgeçilmezi olarak kabul etmektedir.

TESEV, 2004 yılından itibaren, kanun tasarılarının hazırlanması aşamasında ilgililerin, akademik çevrelerin ve sivil toplumun daha aktif katılımın sağlanması amacıyla iyi yönetim çalışmalarına başlamıştır. Bu süreçlerde sivil toplumun kamu ile iletişiminin güçlenmesi, toplumun önemli problemleri ile ilgili ortak girişimlerin oluşturulması ve toplumun daha iyi yönlendirilmesi TESEV'in iyi yönetim programının oluşum amaçlarından biridir. İyi yönetim programı, iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesine yönelik projeler yürüterek Türkiye'nin içinde bulunduğu sürece katkıda bulunmaktadır.

İyi yönetim programının çalışma alanları olan kamu yönetimi reformu, yerel yönetimler, yerelleşme, yolsuzlukla mücadele ve bilgi edinme hakkı Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın da öncelik verdiği alanlardır.

E. TSHD (Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği)

Yolsuzlukla mücadele alanında birinci derece önemli kuruluş, merkezi Berlin'de bulunan ve yetmişten fazla ülkede faaliyet gösteren Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün Türkiye temsilciliği konumunda olan Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği (TSHD)'dir.

TSHD, 29 Mayıs 1996 tarihinde kurulmuştur. Dernek tüzüğüne göre derneğin amacı, toplumun saydam bir yaşama kavuşturulması için öncelikle merkezi ve

mahalli her tür kamu gücünün kişisel çıkarlar için kötüye kullanılmasını önlemek, siyasal, sosyal ve ekonomik olayların her an yurttaşlarca izlenip değerlendirilmesi ile her türlü yolsuzluktan arındırılmasını sağlamaktır.

TSHD'nin stratejilerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- İnsan hakları ve mahremiyetine saygılı olmak kaydıyla her ortamda saydamlık sağlamak,
- Yolsuzlukla mücadeleyi Türkiye gündeminde tutmak,
- Yeni programlar yaratmak ve mevcut yolsuzluğa karşı girişimleri güçlendirmek,
- Yolsuzluğa karşı TSHD ve TI (Transparency International)'nın değişiklik yaratabileceğini kanıtlamak,
- TSHD'nin saygınlığını ve bağımsızlığını korumak ve güçlenmesini sağlamak,
- Toplumsal yaşamda dürüstlüğü egemen kılmak.

TSHD çalışma alanlarını şu şekilde belirlemiştir¹²⁹:

- Temiz siyasete destek vermek ve siyasette yolsuzluğu azaltmak (dokunulmazlıkların sınırlandırılması, siyasi ahlak ilkeleri, siyasi partilerin ve adayların seçim harcamalarının sınırlandırılması ve denetimi),
- Kamu satın almalarında yolsuzluğu azaltmak (ihalelerde saydamlık ve rekabet kuralları; ihale yasası; ihalelerin izlenmesi),
- Yerel siyasette yolsuzluğu azaltmak (Dürüstlük Adası Projesi, siyasetçilerle saydamlık diyalogu),
- Gün Işığında Kamu Yönetimi Konferansları (Siyasi İktidarın Kamu Reform Kanun Tasarısı, Yolsuzlukla Mücadele Kanun Tasarısı gibi belgeler üzerinde tartışma),

¹²⁹ Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği, http://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası%C4%B1_%C5%9Eeffafl%C4%B1k_%C3%96rg%C3%BCt%C3%BC, (Erişim:01.12.2009).

- Özel sektörde yolsuzluğa karşı standartlar kabul ettirmek (iş prensipleri gibi),
- Adalet reformu ve yolsuzluğa karşı yasal düzenlemelerin ve uygulamaların zorlanması,
- TSHD'yi güçlendirme kampanyası (araştırma merkezi ve kütüphane yaratma projesi, konferanslar, TV röportajları ve gazetelerde haberler gibi),
- TSHD web sitesini iyileştirme ve haber dergisi çıkarmak,
- TSHD dernek broşürü hazırlamak ve bastırmak,
- TSHD uzmanlık konularında el kitaplar yazmak ve bastırmak,
- Bilgiye erişme hakkının kullanımına destek,
- Yolsuzluğa karşı eğitim,
- Sivil toplum örgütlerinin saydamlığı ve hesap verilirliğinin yaygınlaştırılmasına destek,
- Belli sektörlerde yaygın yolsuzluk odaklarını irdelemek (yapı, banka, orman arazisi gibi),
- Yolsuzluğu ölçme anketleri ve araştırmalar yapmak (ulusal ve uluslararası),
- Yolsuzluğa karşı uluslararası anlaşmaların Türkiye'de Parlamento'dan geçirilmesini ve uygulanmasını desteklemek.

Dernek, Avrupa Komisyonu Mali İşbirliği Programı çerçevesinde 21 somut öneriden oluşan "Saydamlık 21" isimli bir proje sunmuştur. Proje, "somut çıktıları, saydamlığı artırarak ve toplumda güvenilirliği güçlendirerek Türkiye'de yolsuzlukları azaltacaktır. Her faaliyet, toplumsal bilincin artırılması, siyasi kararlığın yükseltilmesi ve yolsuzlukla mücadelede kilit sektörlerin yükümlülüğünü arttırma, ilgili hukuksal çerçevenin, düzenlemelerin ve uygulama işlemlerinin geliştirilmesi ve belirli bakanlıklarda ve pilot belediyelerde yolsuzlukla mücadele çalışmalarının başlatılması ve başarılması amacıyla planlanmıştır.

II. TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE MALİ SAYDAMLIĞI SAĞLAMAYA YÖNELİK TEMEL DÜZENLEMELER

Ülkemizde yolsuzlukla mücadele ve mali saydamlığı sağlamaya yönelik önemli düzenlemelerin başında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunu'nun geldiğini söylemek mümkündür. Bu bağlamda, ülkemizde bugüne dek bu konuda uygulamaya konulan tüm proje, plan, kanun ve mevzuatın, 5018 Sayılı Kanun'un öncesi ve sonrası şeklinde değerlendirilmesi uygun olacaktır.

A. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Öncesinde Yapılan Düzenlemeler

Ülkemizde 5018 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 01.01.2006 tarihinden önce de yolsuzlukla mücadele ve mali saydamlığı sağlamaya yönelik birtakım kanun, plan ve projeler uygulamaya konulmuştur. Bunların en önemlileri, SAY2000İ Projesi, Kamu Mali Yönetim Projesi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, IMF'ye verilen Niyet Mektupları, Fonların Tasfiyesi, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkındaki Kanun, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkındaki Kanun, 59. Hükümetin Acil Eylem Planı, Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı, Borç Verme Eksi Geri Ödeme Kalemi ve Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı olarak sıralanabilir.

1. SAY2000İ Projesi (Web Tabanlı Saymanlık Otomasyon Projesi)

Ülkemizde mali saydamlığı sağlamak, devlet hesaplarının günlük olarak tutulması ve kamu hesaplarının doğru ve güvenilir şekilde yönetilmesi için geliştirilen SAY2000İ Projesi, önemli bir e-devlet projelerinden birisidir. Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından başlatılan proje, 1999 yılında başlamış olup ülke çapında 1668 saymanlıkla 6000 uç kullanıcının bir internet üzerinden güvenli bir şekilde birbirleri ile bağlanmasını amaçlamaktadır. SAY2000İ Projesi, 03.03.1999 tarihinde başlamış ve 02.09.1999'da proje için yönetim grubu oluşturulmuştur. İlk pilot uygulamanın sonrasında ülke çapında uygulamaya geçiş kararı da 02.12.1999 tarihinde alınmıştır. 2002 yılı başında SAY2000İ sistemiyle tam otomasyon süreci başlatılmış ve 01.04.2002 tarihinden itibaren ise, devlet hesaplarının günlük olarak izlenmeye başlaması gerçekleşmiştir¹³⁰.

¹³⁰ İbrahim KURÇOVA; **E-Devlet Uygulamaları ve Ekonomiye Etkileri**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:38, İstanbul, 2003, s.109.

SAY2000İ Projesi ile öncelikli olarak şu konularda yazılımlar gerçekleştirilmesi planlanmaktadır¹³¹:

- Devletin tüm muhasebe işlemlerinin merkeze online bağlı bir bilgisayar sistemi ile yapılması,
- Devletin muhasebe bilgilerinin günlük olarak izlenebilmesi,
- Tüm memurların personel ve maaş bilgilerinin merkezi bir veri tabanında tutulması,
- Memur maaşlarının merkezde hesaplanabilmesi ve saymanlıklar tarafından kontrolü,
- Sağlık harcamalarının Sosyal Güvenlik Kurumu sistemine ulaşarak denetimi,
- Kamu hesapları bülteninin günlük olarak internet üzerinde yer alması.

Türkiye’de kamu mali yönetimi için mali saydamlığı sağlamaya yönelik hazırlanan bu proje ile mali yönetimde şeffaflık alanında önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Çünkü bu proje ile saymanlık çalışanları, artık kalemler ile yevmiye defterlerini işlemek yerine, bilgisayarları ile muhasebe kaydı yapabilmektedir. Yaptığı her işlem internet ağı ile merkeze anında ulaşmakta ve sistem içinde yer alan muhasebe modülü aracılığıyla yapılan işlemler izlenebilmektedir. Aynı zamanda taahhütlere bağlı yükümlülükler de internet ortamında muhasebe kaydı yapılarak izlenebilmektedir. Böylece muhasebe sisteminin dışındaki kayıtların da veri tabanında tutulması sağlanabilmektedir.

2. Kamu Mali Yönetim Projesi

Kamu Mali Yönetim Projesi, kamu idarelerinin yeniden yapılandırılması ve modernizasyonu kapsamında kamu mali yönetimi ile ilgili kurumların etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması amacına yönelik olup, dış finansmanı Dünya Bankası tarafından sağlanmış bir projedir. Proje, kamu kaynaklarını kullanan ve devletin fiskal-parafiskal tüm gelirlerini toplayan kuruluşların uygulayacağı bir tek düzen muhasebe sistemini öngörmektedir. Kamu Mali Yönetim Projesi’nin hayata geçmesi ile devlet mali yönetiminde tam bir şeffaflığın sağlanması amaçlanmaktadır. Bu sayede, devlet faaliyetleri ayrıntılı raporlanacak ve ekonomideki etki ve sonuçları izlenebilecektir. Kamu Mali Yönetim Projesi ile tahakkuk esaslı bir devlet muhasebesi sistemi oluşturulmaktadır. Böylelikle devletin, kısa ve uzun vadeli borçları ve özkaynakları ayrıntılı olarak takip edilebilecektir.

¹³¹ Fikret SEVİNÇ; “Kamu Maliyesinde Saydamlığa Bir Örnek: Muhasebat Genel Müdürlüğü’ndeki Değişimler”, <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/40/06sevinc.pdf>, (Erişim:15.02.2009).

Devlet bütçesini yeniden yapılandırarak mali saydamlığı sağlamak için 1995 yılında Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bütçe sınıflandırması çalışmaları başlatılmıştır. Ayrıca kod yapısı ile ilgili olarak gerekli standartların, uluslararası standartlar ve iyi uygulamalar gösteren ülke örnekleri dikkate alınarak yapılması gerektiği kabul edilmektedir¹³².

Genel değişim süreci içerisinde açıklanan kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında yeni kamu yönetimi anlayışı kullanılmaya başlanmıştır. Bu amaç çerçevesinde yeniden yapılanma çalışmaları sürdürülmektedir. Kamu gelirleri açısından ise, kayıtdışı ekonomiyi kayıt altına alıp, vergi yükünün adil dağılımının sağlanması temel prensipler arasındadır. Bu bağlamda vergi idaresinin güçlenerek etkin hale gelmesi için 1998 yılında Vergi Daireleri Otomasyon Projesi (VEDOP) çalışmalarına başlanmıştır. VEDOP projesi ile vergi dairesi çalışmalarında etkinlik ve verimliliğin artırılması, iş yükünün azaltılması ve bilgisayar ortamında toplanan bilgiler ile yönetim bilgi sisteminin oluşturulması amaçlanmaktadır.

3. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)

Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırladığı beş yıllık kalkınma planları içerisinde mali saydamlık vurgusu ilk olarak Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yapılmıştır.

Plan'ın, Makro Ekonomik Politikalar ve Projeksiyon adlı dördüncü bölümünün birinci kısmında mali saydamlık kavramı şu şekilde yer almaktadır¹³³:

Kamu harcamalarında tasarrufa gidilecek, israftan kaçınılacak, harcamalarda saydamlık ve denetlenebilirlik imkanları getirilerek mali disipline önem verilecektir. Bu kapsamda, Bütçe 10'lar bazında hazırlanarak saydamlık artırılacak, fayda-maliyet ilişkisine önem verilerek program bütçe uygulaması daha etkin hale getirilecek, bütçe harcamalarının detay bazda incelenmesi sağlanarak işlevlerini kaybetmiş olanlar tasfiye edilecektir. Maliye politikasının etkinliğini artırmak amacıyla mümkün olduğu ölçüde, belirli gelirlerin belirli harcamalara tahsis edilmemesi ilkesine uyulacak, işlerliği olmayan ve kuruluş amaçları ortadan kalkan fonlar ile döner sermayeler tasfiye edilecek, katma bütçeli kuruluşlar gözden geçirilecektir.

¹³² Gülsüm GÜRLEYEN HAZMAN; "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinde Mali Saydamlık", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İzmir, 2005, s.37.

¹³³ Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)**, s.195.

Ayrıca bu hükmün yanında, kamu ihale mevzuatında, sermaye piyasalarında, kamu iktisadi teşebbüsleri yapılanmasında ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması hususlarında Avrupa Birliği uyum süreci çerçevesinde hüküm altına alınmıştır.

4. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)

Mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık önemli bir araçtır. Yetki ve sorumluluklarının iyi bir şekilde ayrıştırılmaması, bütçe kapsamının kamusal harcama alanının ancak bir kısmını kapsamaması, muhasebe, raporlama ve kodlama yapısının yetersiz olması ve standartların geliştirilmemesi gibi nedenlerle Türk kamu mali yönetim sisteminin etkin ve sorumlu bir şekilde çalıştığını söylemek mümkün değildir. Bu anlamda kısa dönemde kamu mali sistemimizde yapılacak düzenlemelerin başında saydamlığı sağlanması yönündeki çabaların uygulamaya geçirilmesi olmalıdır.

IMF'in tüzüğünde geliştirilen ilkeler çerçevesinde yapılan bir değerlendirme ve analiz sonucunda, yukarıda bahsedilen eksikliklerin giderilmesi özellikle kısa dönemde kamu mal sisteminin etkin çalışması için kaçınılmaz görünmektedir. Burada yapılan öneriler ağırlıklı olarak Tüzüğün sistematik çerçevesi içinde geliştirilmiştir. Tüzüğün kısa vadede amacı, daha öncede belirtildiği üzere, etkili bir bütçe için bütçe dışı faaliyetler ve gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler hakkında yeterli bilgi üretilmesini mümkün kılmak, uzun dönemde ise ülkenin mali sürdürülebilirliğinin doğru değerlendirilmesini mümkün kılacak analizler yapmaya elverişli veri üretmektir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nında mali saydamlığı sağlamaya yönelik tavsiyeler ve yapılabilecek düzenlemeler şu şekilde sıralanmaktadır¹³⁴:

- Bütçe kapsamının genişletilmesi, bunun yasal ve siyasal olarak yapılmasında zorluklar olması halinde kamu kaynağı kullanan tüm kurumların aynı tip mali raporlar hazırlamasının sağlanması ve bunların konsolide edilmesi suretiyle toplam kamu hakkında bilgi edinilmesi,
- Bütçe tahminlerinin analiz yapmaya ve sorumlulukları tanımlamaya imkan veren bir yapıda hazırlanması ve sunulması,

¹³⁴ Devlet Planlama Teşkilatı; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Yayın No:2517, ÖİK: 535, Ankara, 2000, s.128.

- Hükümet işlemlerinin brüt bazda raporlanması, böylece kalemlerin gerçekleşmeleri hakkında daha doğru bilgi edinilmesi,
- Yapılan raporlamaların kapsamlı ve güvenilir olması yanında geçmiş dönem sapmalarını göstermesi,
- Yıllık bütçe ve sonuç hesaplarında kullanılan veri ve muhasebe standartlarının açıklanması,
- Mali bilgiler ve raporların düzenli yayınlanması konusunda taahhütte bulunulması,
- Bütçe uygulamalarıyla hangi hedeflerin amaçlandığının bildirilmesi (örneğin eğitim ve sağlık alanında),
- Merkezi hükümetin borçlarının ve varlıklarının yapısını ve seviyesini düzenli olarak göstermesi,
- Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler ve vergi harcamaları için raporların hazırlanmaya başlanması ve böylece mali risk analizlerine imkan tanınması,
- Bütçenin genel dengesi ile birlikte diğer bütçe açığı tanımlarının da bütçe görüşmeleri sırasında kullanılması ve böylece daha kapsamlı analiz yapılmasının sağlanması,
- Harcamaya yönelik düzenlemelerin, örneğin Devlet İhale Kanunu'nun, tüm kamu için uygulanmasının sağlanması ve böylece kamu kaynaklarının kullanılmasında uygulanan prosedürlerde standartlaşma sağlanması,
- Mali mevzuatın bugünkü karmaşık yapısından kurtarılması, basitleştirilmesi ve bu konudaki gelişmelerle beraber ülkedeki tüm yasal düzenlemelerin teknolojik imkanlarda kullanılarak (tasarıların internette yayınlanması gibi) kamuoyunda tartışılmasının sağlanması,
- Bütçe kapsamının genişletilmesine paralel olarak Sayıştay denetiminin kapsamının genişletilmesi.

Yine aynı raporda, bu tavsiyeleri mümkün kılabilmek için yapılmasında fayda görülen düzenlemeler ise şu şekilde belirtilmiştir:

- Orta vadeli bütçe sistemine geçilmesi,
- Tahakkuk bazlı muhasebe sisteminin uygulamaya başlanması,
- Devlet bilançosunun çıkarılması,
- Mali risk analizlerinin yapılarak mali sürdürülebilirliğin değerlendirilmesi.

Raporda belirtilen bir diğer husus ise, uzun vadede yapılması gerekenin, tüm kamu kuruluşlarının işlemleri hatta özel sektörün işlemlerinin aynı muhasebe

standartlarına göre kayıt edilmesinin ve raporlamasının sağlanması olmuştur. Raporlarda, bu yapıldığı takdirde, ekonominin tümü hakkında karşılaştırılabilir ve daha doğru değerlendirmeler yapılmasına imkan verir bilgilerin üretilmesine olanak sağlayacağı belirtilmiştir.

Ayrıca DPT tarafından mali saydamlık üzerine çalışmalar yapmak üzere çeşitli komisyonlar kurulmuştur. Bunlar;

- Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş Komisyonu,
- Kamu Maliyesinde Saydamlığın Arttırılması, Tahakkuk Bazlı Raporlama Sistemine Geçiş Yarı Mali Nitelikli Faaliyetler ile Koşullu Yükümlülüklerin Kamu Mali Yönetimi Kapsamında Yeniden Ele Alınması Alt Komisyonu,
- Parlatmentonun Bütçe Denetim Sürecinde Etkinliğinin Arttırılması Alt Komisyonu,
- Denetim Sisteminin Etkinliğinin Arttırılması Alt Komisyonu,
- Mali Piyasalarda Etkinlik ve Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu'dur.

5. Fonların Tasfiyesi

Kamu mali yönetiminde başlatılan reform çalışmalarının en önemli unsurlarından birini teşkil eden bütçe dışı fonların tasfiyesi meselesi, aslında, kamu 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 etmekteydi¹³⁵.

Mali saydamlığa yönelik olarak 2001 yılında ise, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nda Hazine Müsteşarlığı, Adalet Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Mali Suçlar Araştırma Kurulu yetkililerinden oluşan yönlendirme komitesi Türkiye'de şeffaflığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi için çalışmalar başlatmıştır. Birçok kamu kurum ve kuruluşunu ilgilendiren eylem planı hazırlanmıştır. Saydam devlete yönelik eylem planı öncelikle; kamu hizmet sunumunda performans standartlarının oluşturulması, kamu kuruluşları ile kamu vakıf ve dernekleri arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi, personel sisteminin aşamalı olarak iyileştirilmesi, bilgi edinme hakkının geliştirilmesi, denetim sisteminin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Hükümetin 1999'da uygulamaya koyduğu Ekonomik İstikrar Programı'nda tasfiye edilmesi gereken fonlar belirlenerek, 2000 ve 2001 yılında kademeli olarak tasfiye edilmeleri öngörülmüştür¹³⁶. Bu programla beraber 9 Aralık 1999'dan 26 Nisan 2005 tarihine kadar IMF'ye 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:

1. Aşama: 2000 yılında Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nca 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 olmak üzere toplam 27 fonun tasfiyesi tamamlanmıştır.

2. Aşama: 2001 yılında iki aşamada yapılan çalışmalar neticesinde, 36 bütçe içi, 6 bütçe dışı olmak üzere toplam 42 fonun tasfiyesine ilişkin yasal işlemler tamamlanmıştır. Bu fonlar 01.01.2002 tarihi itibarıyla tasfiye edilmiş olup, faaliyetlerine 2001 yılının sonuna kadar mevcut mevzuat hükümleri doğrultusunda devam etmişlerdir.

¹³⁵ AVCI; a.g.t., s.241.

¹³⁶ GÜRLER HAZMAN; a.g.t., s.38.

3. Aşama: 2000 ve 2001 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde, toplam 69 fonun tasfiyesi tamamlanmış olup, Dünya Bankası kredilerinin kullanılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hariç, tüm bütçe içi fonlar 2002 yılı bütçesinde tasfiye edilmiştir.

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 sağlayacaktır¹³⁷.

¹³⁷ CURA; a.g.m., s.8.

TABLO 4: KAPATILAN BÜTÇE İÇİ 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 İstikrar Fonu	03.04.2000	24011	281 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
5	Geni İnşa, Geni Satınalma ve Tersane Kurma Fonu	03.04.2000	24011	281 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
6	Yurt Dışında Hizmet Veren Kuruluşlar ve Mali Sakıntıya düşen işçileri 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	Kamu 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	Muhtaç 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 Kalınış Yörelere Halk Konumu Fonu			15.02.2000 Tarih ve 2000/359 sayılı Başbakanlık Onayı ile Tasfiye Edilmiştir.
18	Sanayii Kredisi 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	Çamırlarını Yapılabilecek 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: Yıllık Ekonomik Rapor; **Maliye Bakanlığı**, Ankara, 2000.

6. 4734 Sayılı 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, 22.01.2002 tarih ve 24648 Sayılı Resmi Gazete’de 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere yayınlanmıştır. Ancak daha yürürlüğe girmeden uygulamaya yönelik tartışmalar başlamış ve 12.06.2002 tarih ve 4761 Sayılı Kanun’la bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Kanun, yürürlüğe girmesinden itibaren yaklaşık 8 aylık süre içerisinde uygulamada görülen sıkıntılar nedeniyle, özellikle kanun kapsamındaki idarelerin ihale sürecinde görevli yönetici ve memurların yoğun eleştirilerini almış, bunun sonucu olarak 15.08.2003 tarih ve 25200 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 30.07.2003 tarih ve 4964 no’lu “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda kapsamlı değişiklikler yapılarak, 15.08.2003 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 bulundurulurak.....” şeklinde sayılmıştır¹³⁸.

Kanun’un 1. maddesinde amaç belirtilmiştir. Buna göre amaç; “kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir.” olarak belirtilmiştir. Kanun’un 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. Kanun’un 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

¹³⁸ İbrahim ÇELİKTAŞ; “4964 Sayılı Kanunla 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişikliklerin İhale Usulleri ve Bunların Sözleşmeye Bağlanmaları Açısından Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:50-51, s. 103.

takibine olanak sağlanmıştır. Kanun'un 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 kurulmuştur¹³⁹. 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 arasındadır¹⁴⁰.

Daha önce yürürlükte olan 2886 Sayılı Kanun'un birtakım 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 ihalelerde saydamlığı ve rekabet koşullarını sağlamaya yönelik olarak da bu kanunla kapsamlı düzenlemeler getirilmiştir.

7. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu

Ülkemizde bilgi edinme hakkının dilekçe hakkı ile başlayan serüvenine bakıldığında Cumhuriyet öncesi 1876 tarihli ilk anayasa olan Kanun-i Esasi'de tesis edilen hükümler çerçevesinde dilekçe hakkını birey için kanuni bir hak olarak düzenlediği görülmektedir. Anayasal bir metinde düzenlememekle birlikte, Kanun-i Esasi öncesinde de dilekçe hakkına ilişkin uygulamalar görülmekteydi¹⁴¹.

24.10.2003 tarih ve 25269 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanıp, 09.04.2004 yılında yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile demokrat ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık prensiplerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi amaç edinilmiştir¹⁴².

¹³⁹ Hasan Basri AKTAN; "Türk Kamu Yönetiminde Saydamlık", **Vergi Dünyası**, S.298, Haziran 2006, s.11.

¹⁴⁰ Ferhat EMİL, Hakan YILMAZ; **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, http://www.tesev.org.tr/dosyalar/mali_saydamlık.zip, (Erişim:12.02.2009)

¹⁴¹ Yüksel HIZ, Zekeriya YILMAZ; **Bilgi Edinme Hakkı ve Dilekçe Hakkı**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004, s.15.

¹⁴² Ahmet ÖZDEMİR; "Bilgi Edinme Hakkı – 2", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Sayı:418, Haziran 2004, s.164.

Bilgi vermekle yükümlü olan kurum ve kuruluşlar, Kanun'un kapsamını belirleyen 2. maddesinde düzenlenmiştir. 2. maddenin ilk fıkrası şu şekildedir: "Bu kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır". Yine, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik'in Kapsam başlığını taşıyan 2. maddesi, kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşları daha belirgin hale getirmiştir. Bu bağlamda;

- Merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ve bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kurum ve kuruluşları,
- Köyler hariç olmak üzere, mahalli idareler ve bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları (belediyeler ve bunların kurduğu şirketler gibi),
- Sosyal güvenlik kurumu,
- Üniversiteler,
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri,
- Döner sermayeli kuruluşlar,
- İMKB ve T.C. Merkez Bankası dahil; kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan tüm kamu kurum ve kuruluşları, Kanun kapsamındadır.

Bu düzenlemelerden hareketle, yasama ve yargı organlarının, özel kesimde yer alan kurum ve kuruluşların, kamu hizmeti veren imtiyazı yerine getiren özel hukuk kişilerinin ve köylerin kanun kapsamı dışında bulunduğu söylenebilir. Ayrıca Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK), çeşitli tarihlerde aldığı kararlarda, yargı organı olan Danıştay Başkanlığı'nın ve özel hukuk tüzel kişisi olan Alaşehir Üzüm Tarım Satış Kooperatifi'nin kanun kapsamı dışında kaldığına karar vermiştir. Yine BEDK aldığı kararlarla, Cumhurbaşkanlığı, ÖSYM, Bakanlıklar, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Lise Müdürlükleri, Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş., TRT Kurumu Genel Müdürlüğü, TMSF, BDDK, Ankara Ticaret Odası gibi kurum ve kuruluşların kanun kapsamında olduğunu söylemiştir.

Bilgi edinme hakkına dair istisnalar Kanun'un Dördüncü Bölümü kapsamında yer alan Bilgi Edinme Hakkının Sınırları başlıklı kısımdaki maddelerde açıklanmıştır. Bunları ise Kanun'a 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 ya da 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 takdirde, 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 halinde;

- Suç işlenmesine yol açmaması,
- Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanuni yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürmemesi,

- Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engellememesi,
- Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlal etmemesi gerekmektedir.

4. Özel hayatın gizliliği ile ilgili maddede; kamu yararının gerektirdiği hallerde, 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 düzenlemelere 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.

Bilgi edinme kanununda öngörülen yönetmelik 21.04.2004 tarihinde yayınlanmış ve oldukça uzun ve ayrıntılı düzenlemeler içermekte olup 46 maddeden ibarettir. Ancak bazı hükümlerinin hemen hemen yasadaki hükümleri aynen düzenlediği ve yönetmelik tekniği açısından gereksiz bazı düzenlemelerin olduğunu söylemek gerekir¹⁴³. Yönetmelik genel anlamda yasal düzenlemeyi açıklama gayretine girmiştir. Yönetmeliğin kapsamla ilgili 2. maddesi, yasada hangi kurum ve kuruluşların bilgi edinme hakkı kapsamında değerlendirileceği ayrıntılı saptanmadığı için düzenleme yapmış ve hangi kurum ve kuruluşların kapsama aldığını belirlemiştir. Yabancılarla ilgili kanundaki düzenlemeye paralel bir düzenleme getirmiştir. Yönetmelikte yasaya bir düzenleme yapılmış ve bilgiyi veren kurum ve kuruluştan izin alınmaksızın erişilen bilgi veya belgelerin hiçbir şekilde yayınlanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Oysa bu düzenleme yasada yer almamıştır. Bu durumda elde edilen bu bilgiler basılı veya web ortamı da dahil olmak üzere elektronik ortamlarda kullanılamayacaktır.

8. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

3628 Sayılı Kanun, 1930 yılında çıkmış bulunan mülga 1609 Sayılı Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme Usulüne Dair Kanun ile 1983 yılında çıkmış bulunan mülga 2871 Sayılı Kamu Görevlileri ile İlgili Mal Bildirme Kanunu'nda yazılı suçların birleştirilerek tek bir kanun haline

¹⁴³ Mehmet YEŞİLBAŞ; "Açık Toplumun Yeni Elementi: Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye Pratiği", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:461, Aralık 2008, s.164.

getirilen şeklinin 04.05.1990 tarih ve 20508 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanması üzerine yürürlüğe giren kanundur¹⁴⁴. Bu kanunun amacı, kanunda sayılan şahısların, mal bildiriminde bulunmalarını, bildirimlerin yenilenmesini, mal edinimlerin denetimiyle, haksız mal edinme veya gerçeğe aykırı bildirimde bulunma halinde uygulanacak hükümleri, bu kanunda belirlenen suçlarla bazı suçlardan dolayı kamu görevlileri ve suça iştirak edenler hakkında takip ve muhakeme usulünü düzenlemektir.

Söz konusu suçların büyük bölümü “Devlet İdaresi Aleyhine İşlenen Cürümler” arasında yer aldığından ve özellikle devlete ve topluma sosyal ve mali yönden olumsuz etkide bulunduğundan, suçların takibi ve davaların kısa sürede sonuçlandırılması kamu düzeni açısından zorunludur. Bu durumda kanunun amacını, kısaca, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele olarak ifade etmek mümkündür.

3628 Sayılı Kanun’un 2. maddesinde mal bildiriminde bulunmakla yükümlü olanlar belirlenmiştir¹⁴⁵:

- Her tür seçimle işbaşına gelen kamu görevlileri,
- Noterler,
- Türk Hava Kurumu’nun genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri ile genel merkez teşkilatında ve Türk Kuşu Genel Müdürlüğü’nde, Türk Kızılay Derneği’nin merkez kurullarında ve Genel Müdürlük teşkilatında görev alanlar ve bunların şube başkanları,
- Aylık ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurlar,
- Siyasi parti genel başkanları, vakıfların idare organlarında görev alanlar, kooperatiflerin ve birliklerin başkanları, yönetim kurulu üyeleri, genel müdürleri, yeminli mali müşavirler, kamu yararına sayılan dernek yönetici ve denetçileri,
- Gazete sahibi gerçek kişiler ile gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları.

3628 Sayılı Kanun’un 4. maddesinde ise, kanuna veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, haksız mal edinme olarak tanımlanmıştır. Kanunen daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde haksız mal edinenin üç yıldan beş yıla kadar hapis ve ağır

¹⁴⁴ Faruk ŞAHİN; “3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun Amacı, Kapsamı ve Suçun İhbarı”, **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Sayı:412, Mart 2004, s.170.

¹⁴⁵ MASAK; <http://www.masak.gov.tr/yolsuzluk/belegeler/3628.htm>, (Erişim:08.10.2009).

para cezası ile cezalandırılacağı, haksız edinilen malı kaçıran ve gizleyene de aynı cezanın verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yasada değer bazlı müsadere uygulamasına da yer verilmiş ve haksız edinilmiş olan malların zor alımına hükmolunmuştur. Bu malların elde edilememesi veya bir malın tümünün haksız mal edinme konusu teşkil etmemesi sebepleri ile zor alımın mümkün olmadığı hallerde haksız edinilen değere eşit bedelin hazineye ödenmesine karar verilir. Bu bedel, 6183 Sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunmaktadır.

9. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkındaki Kanun

Mali saydamlık açısından ülkemizde yapılan bir diğer gelişme, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkındaki Kanun'dur. Mali saydamlık açısından önemli sayılabilecek üç düzenleme getirmektedir. Yasanın giriş kısmında uygulama alanının kapsamının geniş tanımlanması, borç ve alacak yönetimindeki terminolojilere yer verilmesi önemli bir gelişmedir. Bir diğer husus; Parlamento'ya ve kamuoyuna kapsamlı ve üçer aylık dönemlerle kamu borçları ve riskleri açısından bilgi verecek bir kamu borç yönetim raporunun yayınlanması ve Parlamento'ya en az bir kez Hazine Bakanı tarafından uygulamalar hakkında bilgi verilmesidir. Mali saydamlık açısından üçüncü önemli husus ise, dış proje kredilerinin bütçeleştirilmesidir. 22 Mart 2002 tarihinde kabul edilen 4749 Sayılı bu Kanun, borç yönetimi konusunda mali saydamlık açısından eksik olan yönleri tamamlayacaktır. Bunun yanında, mali disiplin yönünde de önemli adımlar atılmış olacaktır. Çünkü yasa mali disipline yönelik olarak, borç yönetimi konusunda yasal yetkiyi tek bir otoriteye vermiştir. Bu kişi ise Hazine'den Sorumlu Devlet Bakanı'dır. Böylece farklı kurumların bu konudaki yükümlülükleri söz konusu olmayacaktır. Saydamlık açısından önemli bir diğer düzenleme ise, projelere dair halkın bilgilendirilmesinin Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenmesidir.

10. 59. Hükümet Acil Eylem Planı

Türkiye'de mali saydamlığın sağlanması ve yolsuzlukla mücadele alanında çıkarılan en temel plan 59. Hükümetin tasarladığı Acil Eylem Planı'dır. Türk Kamu Yönetimi'nde başlatılan reform çalışmalarının devamlılığını sağlayan bir açıklama olarak nitelendirebileceğimiz 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 birtakım taahhütlerde bulunulmaktadır¹⁴⁶. Bu eylem planında verilen taahhütlere göz atacak olursak;

- 1050 Sayılı Kanun'un yerine, ihtiyaçlara cevap verebilecek, bütçede birliği, şeffaflığı ve esnekliği sağlayabilecek yeni bir kamu mali yönetim kanunu çıkarılması ki, 2003 yılında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir.
- Yolsuzluğun önlenmesi ile ilgili olarak, Yolsuzluk Hakkında Ceza Hukuku Sözleşmesi ile Yolsuzluklar Hakkında Medeni Hukuk Sözleşmesi'nin onaylanacağı,
- 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 İlkeleri'nin hayata geçirilmesi çerçeve yasının 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 Hakkında Kanunu'nun çıkarılması (ki bu kanun da 09.10.2003 tarihinde kabul edilmiştir),
- Siyasi partilerle, sivil toplum kuruluşları ve medya kuruluşlarının temsilcileriyle düzenli bir şekilde bilgilendirme ve görüş alışveriş toplantıları yapılarak katılımın artırılması.

11. 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

¹⁴⁶ AVCI; a.g.t., s.255.

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 bulunmaktadır¹⁴⁷.

12. Borç Verme Eksi Geri Ödeme Kalemi

Ülkemizde mali saydamlığı sağlamaya yönelik atılan adımlar çerçevesinde, Hazine garantileri ile ilgili ödemeler şeffaf biçimde açıklanmaya başlamış ve 2001 yılı içinde borç verme eksisi geri ödeme kalemi oluşturulması kararlaştırılmış ve bu kalemin 2002 yılı bütçesine konacağı belirtilmiştir. Söz konusu kalem Hazine'nin 2002 yılında üstlenmesi muhtemel kalemi kapsayacaktır. Hazine tarafından kamu sektörünün diğer unsurlarına (konsolide kamu sektörü dışı) yapılan garantili ödemelerin tutarından Hazine'ye bu kuruluşlarca yapılan geri ödemelerin çıkarılmasıyla hesaplanmaktadır. Burada kamu sektörünün diğer unsurları olarak kastedilen KİT'ler, Eximbank ve İller Bankası dahil kamu bankaları, il özel idareleri, belediyeler, belediye iktisadi teşebbüsleri, bütçe dışı fonlar, döner sermayeler, vakıflar, dernekler, yap-işlet-devret projeleridir¹⁴⁸.

13. IMF'ye Verilen Niyet Mektupları

Türkiye'nin 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 ve 2004 yıllarında IMF'ye verdiği niyet mektuplarında şeffaflıkla ilgili hükümler de bulunmaktadır.

a. 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu

Söz konusu Niyet Mektubu'nda "Kamu Mali Yönetimi ve Şeffaflık" başlığını taşıyan 43., 44. ve 45. maddelerinde şu hususlar yer almaktadır:

- **43.Madde:** Bütçe hazırlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü kuvvetlendirmek; bütçe işlemlerinin şeffaflığını ve güvenilirliğini artırmak; vergi sistemini ve idaresini iyileştirmek amacıyla kamu mali yönetiminde önemli değişiklikler yapılacaktır.

¹⁴⁷ Ferhat EMİL, Hakan YILMAZ; **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, http://www.tesev.org.tr/dosyalar/mali_saydamlık.zip, (Erişim:12.02.2009).

¹⁴⁸ GÜRLER HAZMAN; a.g.t., s.43.

- 44. Madde: Bütçenin fiili kapsamının genişletilmesi öngörülmüştür. Bu amaçla toplam 61 bütçe fonundan 45'inin 2000 yılında, kalanının ise 2001 yılında kapatılacağı taahhüt edilmiştir.
- 45. Madde: Mali yönetimi iyileştirmek için bütçe işlemlerinde şeffaflık ve güvenilirliği artırmanın gerekli olduğu bir kez daha teyit edilmiştir. Bu amaçla 2000 yılı bütçesine kamu bankalarının kredi sübvansiyon maliyetleri dahil edilmiştir. Bütçe dışı fonların faaliyet alanları ilk kuruluş amaçları ile aynı doğrultuda çalışmayanları belirlemek amacıyla 2000 yılı Mart ayı sonuna kadar gözden geçirilecektir.

b. 22 Haziran 2000 Tarihli Niyet Mektubu

Niyet mektubunda "Kamu Maliyesi'nin Şeffaflığı" başlığı altında aşağıdaki taahhütlerde bulunulmuştur.:

- 19. Madde: Şubat ve Mayıs ayları arasında 25 bütçe içi, 2 bütçe dışı fon tasfiye edilmiştir. Ağustos ayı sonuna kadar 20 bütçe içi fon, Şubat 2000'e kadar ise 2 bütçe dışı fon daha kapatılacaktır.
- 20. Madde: IMF tarafından, Nisan ayında gerçekleştirilen, ülkemiz kamu maliyesi yönetiminde şeffaflık incelemesine ilişkin rapor Ağustos ayı sonuna kadar yayınlanacaktır.
- 21. Madde: Haziran 2001'e kadar uluslararası kabul görmüş standartlara uygun bir dış denetçi tarafından denetlenmiş Merkez Bankası yıllık mali raporu her yıl yayınlanacaktır.

c. 18 Aralık 2000 Tarihli Niyet Mektubu

Niyet Mektubu'nda "Kamu Maliyesi Yönetimi ve Şeffaflık" başlığı altında şu hususlar yer almaktadır:

- 40. Madde: Standart ve Kodların Uygulamasının Raporu - Kamu Maliyesi Şeffaflığı Modülü adlı çalışma Temmuz ayında yayınlanmıştır.
- 41. Madde: Kamu sektörü için açık borçlanma kuralları ve limitleri ortaya koyan ve Hazine'nin devirli kredi ve borç garantilerini de bütçe kapsamına alan Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu 2001 yılı Haziran ayı sonuna kadar Meclis'e sunulacaktır.

- 42. Madde: 2001 ortasına kadar devlet birimlerindeki harcama ve maliyetlerin daha iyi takip edilmesini sağlayacak bilgisayarlı muhasebe sistemi uygulaması tamamlanacaktır.

d. 3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu

Niyet Mektubu'nda "Mali Şeffaflık ve Yönetim" başlığı altında karşılaşılan sorunların bir nedeninin yetersiz şeffaflık olduğu vurgulanmıştır. Dolayısıyla, politika kararlarında şeffaflığın artırılmasının bir öncelik haline geldiği belirtilmiştir. Özellikle mali yönetimin hesap verebilirliğinin daha da artırılması gerektiği ifade edilmiştir.

e. 26 Haziran 2001 Tarihli Niyet Mektubu

- 15. Madde: Kamu idaresinde şeffaflığın ve etkinliğin artırılması için yürütülen çalışmalarda ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir. Bu bağlamda, vergi kimlik numaralarının kullanımının 2001 yılı Eylül ayından itibaren finansal sektör işlemlerini de kapsayacak şekilde genişletildiği açıklanmıştır.
- 17. Madde: IMF'den Standart ve Kuralların İzlenmesi Raporları'ndan biri olan veri modülünün hazırlanması talep edilmiştir.

f. 31 Temmuz 2001 Tarihli Niyet Mektubu

- 12. Madde: Para politikasının şeffaflık ve etkinliğini artırmak amacıyla enflasyon raporları düzenli biçimde yayınlanacaktır.
- 23. Madde: Saydamlığı artırma kapsamında tüm ilgili kuruluşlara bu konuya ilişkin tavsiyelerini soran ve bu amaçla özel komiteler oluşturan bir genelge gönderilecektir.

g. 18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu

- 34. Madde: TMSF işlemlerinin saydamlaştırılması amacıyla 2002 Mart ayı sonundan başlamak üzere aylık bilanço hazırlanacak ve yıllık dönemlerle dış denetime tabi olacaktır.
- 40. Madde: Konsolide bütçeye ilişkin temel reform çabaları kapsamında Kamu İhale Kanunu, Meclis tarafından kabul edilmiştir. Böylece kamu ihalelerinde rekabetin ve saydamlığın artırılması amaçlanmıştır.
- 42. Madde: Tüm mali kontrol mekanizması, maliye politikasının yasal çerçevesinin güçlendirilmesi, kamu maliye hesaplarının birleştirilmesi ve mali saydamlık reformlarının derinleştirilmesi yoluyla geliştirilecektir.

h. 3 Nisan 2002 Tarihli Niyet Mektubu

Saydamlık ve iyi yönetişimi artırmak amacıyla IMF ile istişare edilerek hazırlanan ekonomik verilerin kalitesine ilişkin Standart ve Kuralların Karşılanması Raporu yayınlanacaktır.

Memurların ve kamu idarecilerinin görevlerini yerine getirirken uyacakları etik görev ve uygulama esaslarına ilişkin kanun yılsonuna kadar çıkarılacak ve kamu personel sistemi iyileştirilecektir.

Vatandaşların bilgi isteme hakkı ve kamu kurumlarının bilgi sağlama yükümlülüğünü belirleyen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yılsonuna kadar hazırlanacaktır.

i. 5 Nisan 2003 Tarihli Niyet Mektubu

Madde 22: Finansal sektör istikrarı gözetilerek, 2003 yılı Haziran ayı sonuna kadar stopaj aşamasında finansal gelirlerin vergilendirilmelerinin uyumlu hale getirilmesine ilişkin teklifler geliştirilecek ve kararnameler vasıtasıyla hayata geçirilecektir. Gelecek dönemdeki vergi politikalarının şeffaflığının sağlanmasını ve doğrudan vergi reformunun getireceği faydaların kalıcı olmasını teminen, 2004 yılı bütçesi ile uygulamaya konulmak üzere kalan vergi istisnaları ve teşviklerine ilişkin (bunların tahmini maliyetlerini de kapsayan) detaylar kamuoyuna açıklanacaktır.

Madde 23: 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 gelirler ile 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 sebebi ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (2003 yılı Mart ayı sonu için yapısal kriter) yasalaşması öngörülenden daha uzun sürecektir.

Madde 24: 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe giren yeni Kamu İhale Kanunu sıkı bir şekilde uygulanacaktır. Yeni ihale çerçevesi, hükümetin kamu maliyesi reformları ve yolsuzlukla savaşmaya ilişkin taahhütlerinin önemli bir işaretidir. Söz konusu kanun, geniş ölçüde uluslararası standartlar ile uyumlu olup, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği ile geniş çaplı istişarelerde bulunulmasının ardından hazırlanmıştır. Kanun kapsamında yeni sistemin uygulanması izlenecektir. Kanunda iyileştirmelerin

gerekli olduğu düşünülürse, muhtemel değişikliklere ilişkin olarak Dünya Bankası ve IMF uzmanları ile istişare edilecektir.

Madde 45: Kamu sektöründe şeffaflık ve iyi yönetişimin geliştirilmesine ilişkin ulusal bir strateji 2002 yılı Ocak ayında kabul edilmiştir. Söz konusu stratejinin temel yapısı ve faaliyetleri Hükümetin 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 şeffaflığın artırılması ve iyi yönetişimin geliştirilmesine ilişkin bakanlar düzeyinde bir komite kurulmuştur.

j. 25 Temmuz 2003 Tarihli Niyet Mektubu

Madde 9: Şeffaflığın artırılmasını teminen, faiz dışı fazla tanımının geliştirilmesi önerilmektedir. Ek D yeni tanım çerçevesinde yıl sonuna kadar olan ve özel gelirler ile özel harcamaları kapsayan hedefleri ortaya koymaktadır. Söz konusu yeni hedefler temel olarak (özel gelir özel ödenek hesaplarını kapsamayan) önceki hedeflerle aynıdır, ancak yeni tanım, program öngörülerine kıyasla mali performanstaki gelişmeleri dışarıdan izleyenlerin daha iyi takip etmesine yardım edecektir. Aynı zamanda, 2002 yılında yürürlüğe giren Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu'yla uyumlu olarak dış kaynaklarla finanse edilen aynı askeri harcamalara ilişkin veri bulunmaması nedeniyle söz konusu harcamaların faiz dışı fazla tanımından çıkarılması talep olunmaktadır.

Madde 15: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu taslağı, Meclis'e sunulmak üzere nihai hale getirilmiştir. Meclis'in yoğun gündemi nedeniyle, Kanun Meclis'ten geçirilememişse de (Haziran ayı sonu için bir yapısal kriteri kaçırılarak), Kanun'un (6. gözden geçirme için ön koşul olarak) Ekim ayı sonuna kadar Meclis'ten geçirilmesi beklenmektedir. 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. 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.

k. 31 Ekim 2003 Tarihli Niyet Mektubu

Madde 7: Kamu sektörü hesaplarının şeffaflığı daha da geliştirilecektir. “Bütçe dışı fonların” özel hesaplar 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.

l. 2 Nisan 2004 Tarihli Niyet Mektubu

Madde 10: 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, söz konusu düzenlemenin 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.

14. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı

Devlet Bakanlığı’nın 08.01.2002 tarih ve 01207 sayılı yazısına istinaden Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı, Bakanlar Kurulu’nca 12.01.2002 tarihinde kararlaştırılmıştır. Bu planın amaçları şu şekilde sıralanabilir¹⁴⁹:

- Kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerinin sunumundaki takdir haklarının objektif kriterlere bağlanmasının sağlanması,
- Vatandaşın haklı talebinin karşılanması noktasında aracı bulma ve ödeme yapma endişesinin önlenmesi,
- Rüşvet benzeri olguların, disiplin ve yaptırımlarla önlenmesi,
- Yönetimin objektif olarak iç ve dış denetiminin sağlanması,
- Aşırı düzenlemelerin ortadan kaldırılması,
- Kamuya ve siyasal sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesidir.

¹⁴⁹ CANSIZ; a.g.t., s.255.

B. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ve Sonrasında Yapılan Düzenlemeler

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 01.01.2006 tarihinde tam olarak yürürlüğe girmesinden sonra, mali saydamlık ve yolsuzlukla ilgili düzenlemeler yapılmaya devam edilmiştir. Bunlar içinde Analitik Bütçe Sınıflandırması, Dokuzuncu Kalkınma Planı ve IMF'ye verilmeye devam edilen Niyet Mektupları öncelikli gelmektedir. Bu gelişmelere bağlı olarak döner sermayeli işletmelerin tasfiyesi de hız kazanan konular arasındadır.

1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10.12.2003 tarihinde kabul edilerek, 24.12.2003 tarih ve 25326 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. 01.01.2005 tarihinden itibaren bütünüyle yürürlüğe girmesi gerekirken bütçenin hazırlanması ile ilgili maddeleri ile 832 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun vize ve tescil ile ilgili hükümlerini yürürlükten kaldıran maddeleri uygulanmaya başlanmış, diğer maddelerin yürürlüğü ise 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile bir yıl ertelenmiştir.

Bilindiği üzere 1927 yılından beri uygulamada olan Muhasebe-i Umumiye Kanunu yerine geçmek üzere ve kamu mali yönetimi ve iç kontrol sistemimizin uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği uygulamalarına uyumunun sağlanması amacıyla hazırlanan 5018 Sayılı Kanun 2006 yılından itibaren tam olarak yürürlüğe girmiştir. Oysa ki, 2001 yılının Kasım ayında 10. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu'nda yer alan taahhüde göre, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Haziran 2002'ye kadar yasalaştırılması öngörülmekteydi.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kaldırılan 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda esas olarak mali usul düzenlenmekte, mali yetki ve sorumluluklar idari yapıya bağlı görevler itibarıyla tanımlanmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 1050 Sayılı Kanunu'nun arka planda bıraktığı etkinlik, verimlilik, saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları üzerinde duruyor gibi görünmektedir¹⁵⁰. 5018 Sayılı Kanun'un 1. ve 2. maddelerinde amaç ve kapsam belirtilmiştir. Buna göre;

¹⁵⁰ Doğan BAYAR; "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?", [http://www.bayar.edu.tr/~iibf/sakinc/ButceVeHazineIslemleri/DoganBAYAR-KamuMaliYonetimiveKontrolKanunuNeGetir\(mi\)yor.pdf](http://www.bayar.edu.tr/~iibf/sakinc/ButceVeHazineIslemleri/DoganBAYAR-KamuMaliYonetimiveKontrolKanunuNeGetir(mi)yor.pdf), (Erişim: 04.03.2009), s.48.

Amaç; 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 düzenlemektir.

Kapsam ise; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tabidir. Ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumların hangi maddelere tabi olduğu belirtilmiştir.

2. Analitik Bütçe Sınıflandırması

Mali saydamlık standartlarını yakalamak için önerilen uygulamalardan birisi de, Analitik Bütçe Sınıflandırması'dır. Mali saydamlık kriterlerine Türkiye'yi yaklaştırması öngörülen projeden beklenen faydalar; bütçe sürecini daha ayrıntılı ve sistematik olarak planlamak, değerlendirmek ve kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetleri, gelir ve maliyetleri izlemek, bunun yanında bütçe politikasında esnekliği artırmak şeklinde sıralanabilir. Mali saydamlığın sağlanması için bu reform önemlidir. Çünkü mali saydamlık, hükümetin bütçe politikalarının daha iyi analiz edilmesine yardımcı olacaktır¹⁵¹. Yeni kod yapısı ile hedeflenen, bütçe sınıflandırma problemini ortadan kaldırmak ve mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmayı sağlamak, uluslararası karşılaştırmalar için çeşitli analizlere imkan sağlamaktır.

Yeni kod yapısı, kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere üç ana gruptan ibaret olup, fonksiyonel sınıflandırma ile ekonomik sınıflandırma arasında ayrıca finansman tipi sınıflandırma yer almaktadır¹⁵².

¹⁵¹ GÜRLER HAZMAN; a.g.t., s.52.

¹⁵² Serkan CURA; "Türkiye'de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:18, Sayı:1, s.32.

a. Kurumsal Sınıflandırma

Bütçe sistemi içinde yer alan idari yapı temel alınarak oluşturulur, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesi ve program sorunlarının tespitini hedefler.

b. Fonksiyonel Sınıflandırma

Devlet faaliyetlerinin türünü göstermek üzere tasarlanmıştır.

c. Ekonomik Sınıflandırma

Devlet faaliyetlerinin milli ekonomik üzerindeki etkilerine göre gruplandırılmasıyla oluşturulmuştur. Devlet faaliyetlerinin milli gelir ve piyasaya etkisini ölçmeyi amaçlamaktadır.

d. Finansman Tipi Sınıflandırma

Devirli ödenekleri izlemek için geliştirilmiş, harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren ve tek haneli koddan ibaret olan bir sınıflandırmadır. Finansman tipi kodlar, genel ve katma bütçe, sosyal güvenlik kurumları, özerk kuruluşlar, döner sermayeler, özel ödenekler, dış proje kredileri ve bütçe dışı fonlardan oluşmaktadır.

3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Sonrası IMF'ye Verilen Niyet Mektupları

5018 Sayılı Kanun'un kabulünden sonra IMF'ye verilen Niyet Mektupları'nda yolsuzlukla mücadele ve mali saydamlıkla ilgili hükümler bulunmakta ve bu konulara verilen azami özen ve gösterilen gayretten maddeler halinde bahsedilmektedir. Bu bölümde, sırasıyla, 2005 yılından günümüze mali saydamlık ve yolsuzlukla ilgili hükümlerin bulunduğu Niyet Mektupları'ndan bahsedilecektir.

a. 26 Nisan 2005 Tarihli Niyet Mektubu

Madde 8: Yeni program, aynı zamanda mali uyumun sürdürülebilirliğini ve ekonomi üzerinde yarattığı etkinin güçlendirilmesini temin etmek amacıyla bütçenin kompozisyonunu ve kalitesini geliştirecektir. Yüksek vergi oranlarından, bozucu etkileri olan vergi araçlarından ve bir defaya mahsus tedbirlerden mümkün olduğunca kaçınabilmek amacıyla vergi tabanı genişletilecek ve vergi idaresi iyileştirilecektir. Bir yandan bütçenin esnekliğini geliştirmek amacıyla sosyal güvenlik ve kamu sektörü reformları hayata geçirilirken, diğer yandan sağlık ve eğitim harcamalarının verimliliği artırılacaktır. Aynı zamanda, harcama yönetimi ve kamu maliyesi politikasının şeffaflığı daha da güçlendirilecektir.

Madde 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.

Madde 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 yanı sıra 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.

Madde 21: Hükümet bütçe disiplini ve şeffaflığı da ön planda tutan yasal bir çerçeve dahilinde daha ileri seviyede yerinden yönetim yönündeki kararlılığını 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.

b. 7 Temmuz 2006 Tarihli Niyet Mektubu

Madde 13: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtildiği üzere 2006 bütçesinin kapsamı genişletilerek, uluslararası standartlarla uyumlu olarak "Konsolide Bütçe"den "Merkezi Yönetim Bütçesi"ne geçilmiştir.

c. 27 Kasım 2006 Tarihli Niyet Mektubu

Madde 18: Kamu maliyesinde şeffaflığın artırılmasına büyük önem verilmektedir. Bu amaçla, yıllar arasında karşılaştırma yapılmasını kolaylaştıracak şekilde, geçmiş yıllara ait kamu maliyesi rakamları yeni "merkezi yönetim bütçesi" formatına uygun olarak yeniden hesaplanmış olup, sonuçların Ocak 2007 sonuna

kadar yayımlanması planlanmaktadır. Ayrıca, mahalli idarelerin muhasebe ve raporlama sistemlerinin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar sürdürülmektedir. Mahalli idarelerin 2006 yılı bütçe gerçekleşme rakamlarının Şubat 2007 sonuna kadar derlenerek Mart 2007 sonuna kadar yayımlanması öngörülmektedir. Ayrıca, 2007 yılında mahalli idarelerin bütçe gerçekleşme rakamlarının üçer aylık dönemler halinde yayımlanması planlanmaktadır. Ek olarak, tüm sektörlerdeki kamu-özel sektör işbirliği projelerinin muhasebe ve yönetim çerçevesini ortaya koyacak olan bir yasal çerçeve üzerinde çalışmalar devam etmektedir.

d. 1 Mayıs 2007 Tarihli Niyet Mektubu

Madde 19: Mali şeffaflığın artırılması, maliye politikalarının itibarının ve piyasa güveninin korunması açısından kilit önem taşımaktadır. Bu amaçla, 30 Mart 2007 tarihinde, geçmiş yıllara ilişkin bütçe gerçekleştirmeleri, yeni “merkezi yönetim bütçesi” sınıflaması esas alınarak yayımlanmış olup (önkoşul), böylelikle yıllar itibariyle karşılaştırma yapılabilmesine imkan tanınmıştır. Yerel yönetimlerin muhasebe ve raporlama sistemlerinin iyileştirilmesine yönelik çalışmalarda da ilerleme kaydedilmiştir. 11 Nisan 2007 tarihinde yerel yönetimlere ilişkin 2006 yıl sonu bütçe gerçekleşme rakamları yayımlanmış olup, gelecek dönemlere ait bütçe gerçekleşme rakamlarının da üçer aylık dönemler halinde yayımlanması planlanmaktadır. Mevcut vergi harcamalarının rakamsal büyüklüğünü ortaya koyan bir rapor 2007 yılı Haziran sonuna kadar yayımlanacaktır (yapısal kriter). Son olarak, tüm sektörlerdeki kamu-özel sektör işbirliği projelerinin muhasebe ve yönetim çerçevesini ortaya koyacak olan yasal çerçeve üzerindeki çalışmalar devam etmektedir.

e. 28 Nisan 2008 Tarihli Niyet Mektubu

Madde 12: Orta vadeli mali çerçevenin önemli ölçüde güçlendirilmesi planlanmaktadır. Şu an itibariyle bu gözden geçirme için bir önkoşul olmak üzere, borç azaltımına ilişkin hedefler (2012 yılı itibarıyla Maastricht tanımlı brüt borç stoku GSYH'nin %30'una indirilecektir) ile bu hedeflerle tutarlı faiz dışı fazla ve faiz dışı harcama patikalarını içeren revize bir orta vadeli mali çerçeve çok yakında duyurulacaktır (ayrıntılar www.hazine.gov.tr adresinde yayımlanacaktır). Kısa vadede (2009), borç seviyesinin öngörülerin altına inmesi halinde dahi, faiz dışı fazla hedefleri muhafaza edilecektir. Bu çerçevenin kurumsallaştırılmasına yönelik olarak alternatif seçenekler üzerindeki çalışmalara, 2009 yılı bütçesi öncesinde bir karara ulaşmak hedefiyle devam edilecektir. Kamu maliyesi hedeflerinin izlenmesini

kolaylaştırmak ve mali saydamlığı artırmak amacıyla, daha önceden açıklanan bir takvim çerçevesinde kamu maliyesi istatistiklerinin duyurulmasına ve merkezi yönetim dışında kalan (Sosyal Güvenlik Kurumu, KİT'ler ve döner sermayeler dahil) sektörlerle ilişkin daha fazla verinin yayımlanmasına başlanmıştır. Ayrıca, merkezi yönetim ile Sosyal Güvenlik Kurumu'nu konsolide bazda gösteren hesaplar da yayımlanacaktır.

Madde 14: Kamu maliyesine ilişkin hedeflerimizi desteklemek üzere; KİT'lerden ayrılanların en fazla %10'u kadar yeni eleman istihdam edilmesine devam edilecek ve maktu vergiler ile KİT ürün fiyatlarının (enerji fiyatları dahil) program varsayımlarıyla uyumlu olması sağlanacaktır. Aksi takdirde, ivedilikle telafi edici tedbirler uygulamaya konulacaktır. Katma Değer Vergisi'nin veya Gelir Vergisi'nin yapısını bozacak sektörel vergi indirimlerinden ve kamu maliyesinin saydamlığına ve mali disipline zarar verecek bütçe dışı fon tesis edilmesi uygulamasından kaçınılacaktır.

4. Dokuzuncu Kalkınma Planı

2007-2013 dönemine ilişkin uluslararası gelişmeler ve temel eğilimler doğrultusunda, Türkiye ekonomisine ilişkin geçmiş dönemdeki gelişmeler ile mevcut ekonomik ve sosyal gelişmeler dikkate alınarak hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın vizyonu, "istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" olarak belirlenmiştir.

Bu vizyona ulaşılırken aşağıdaki ilkeler temel alınacaktır:

- Ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara bütüncül bir yaklaşım esastır.
- Toplumsal diyalog ve katılımcılık güçlendirilerek, toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanması esastır.
- İnsan odaklı bir gelişme ve yönetim anlayışı esastır.
- Rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil toplum gelişme sürecinde birbirini tamamlayan kurumlar olarak işlev görecekler.
- Kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti esastır.
- Devletin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilerek, politika oluşturma, düzenleme ve denetleme işlevlerinin güçlendirilmesi esas olacaktır.

- Politikalar oluşturulurken kaynak kısıtı göz önünde bulundurularak önceliklendirme yapılacaktır.
- Uygulamanın vatandaşa en yakın birimlerce yapılması esastır.
- Toplumsal yapımızın ve bütünlüğümüzün ortak miras ve paylaşılan değerler çerçevesinde güçlendirilmesi esastır.
- Doğal ve kültürel varlıklar ile çevrenin gelecek nesilleri de dikkate alan bir anlayış içinde korunması esastır.

a. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda Yolsuzlukla Mücadele ve Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Hükümler

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda yolsuzlukla mücadele ve mali saydamlığı sağlamaya yönelik bir çok düzenleme ortaya konulması planlanıp, maddeler halinde Plan içerisinde belirtilmiştir.

i. Yolsuzlukla Mücadeleyi Sağlamaya Yönelik Hükümler

Madde 85: Rekabetçi ve saydam ihale kurallarıyla etkinliği artırmayı ve yolsuzlukları engellemeyi amaçlayan ve uluslararası normlara uygunluğu sağlayan yeni ihale kanunu yürürlüğe konmuştur.

Madde 112: Makroekonomik istikrar ve enflasyon konusunda gelişmeler sağlanmasına rağmen, işletmelerin çok büyük bölümünün küçük ölçekli olması, yoksulluk, işsizlik, yolsuzluk ve kamu harcamalarında israf, çarpık kentleşme, bürokratik formaliteler, ekonomide nakit kullanımının gelişmiş ülkelere göre yüksek olması, denetim sisteminin etkinsizliği, kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği, sıkça çıkarılan aflar, kayıtdışıyla mücadelede toplumsal ve siyasi iradenin oluşmaması gibi yapısal ve sosyal nedenler, kayıtdışı ekonominin boyutlarının artmasına yol açmaktadır.

Madde 297: Avrupa Konseyi'nin yolsuzlukla mücadeleye yönelik sözleşmeleri onaylanmış, uygulamayı denetlemekle görevli Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'na (GRECO) üye olunmuştur. Ayrıca, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin onaylanması kanunla uygun bulunmuş ve OECD Sözleşmesi'ne uyum sağlamak üzere Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkartılmıştır.

Madde 380: Güçlü bir denetim ve takip sistemi kurularak, reel sektördeki kayıtdışılık asgari düzeye indirilecek, kayıt altına girmek kolaylaştırılacaktır. İş ortamının serbest piyasa kurallarına göre işlemesini ve saydamlığı teminen yolsuzlukla ve organize suç faaliyetleriyle etkin mücadele edilecek ve nüfuz kullanımı önlenecektir.

ii. Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Hükümler

Madde 86: 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkında Kanun ile borçlanma ve borç yönetimi konularındaki mevzuat dağınıklığı giderilmiştir. Bu Kanun'a dayanarak, Hazine tarafından üstlenilen mali yükümlülüklerin ödenmesi, kaydedilmesi ve raporlanmasını kapsayan, Hazinece verilen ikraz ve garantileri disipline eden, risk hesabı sistemini getiren ve borçlanmada şeffaflık, hesap verebilirlik ve disiplini sağlayan düzenlemeler yapılmıştır.

Madde 87: Kamuda mali saydamlığı bozan bütçe içi ve bütçe dışı fon sistemi 2000 ve 2001 yıllarındaki yasal düzenlemelerle büyük ölçüde tasfiye edilmiş, ödenek üstü harcamaya imkan veren düzenlemeler iptal edilmiş, bütçe disiplininin güçlendirilmesi ve bütçe kapsamının genişletilmesi amacıyla özel gelir-özel ödenek uygulamalarına VIII. Planda hedeflendiği gibi son verilmiştir.

Madde 88: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetimi yeniden düzenlenmiştir. Kanunla plan-program-bütçe ilişkisini güçlendirecek mekanizmalar oluşturulmuş ve bütçe hazırlama süreci ile bütçe kapsamı yeniden tanımlanmıştır. Bu çerçevede, merkezi yönetim bütçe kanunu hazırlama sürecini başlatan ve makro politikalar, ilkeler ve temel ekonomik büyüklükleri içeren Orta Vadeli Program (OVP) ile bütçe gelir-gider tahminlerini ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren Orta Vadeli Mali Plan'ın (OVMP), üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde, her yıl hazırlanması hükme bağlanmış olup, 2005 yılında uygulanmasına başlanmıştır. Ayrıca, 5018 Sayılı Kanun'la kamu kaynaklarının etkili bir şekilde elde edilmesi ve verimli kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısı, işleyişi, bütçelerin uygulanması, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrol yeniden düzenlenmiştir.

Madde 294: Kamu yönetiminde merkezi bir yapıya sahip olan ülkemizde, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminin yurttaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi kavramları

öne çıkaran çağdaş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulması bir gereklilik halini almıştır.

Madde 366: Mali disiplinin sürdürülebilmesinde önemli katkı sağlayacak harcama reformuna ilişkin düzenlemelere devam edilecek; kamu harcamalarında etkinliği, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmayı amaçlayan 5018 Sayılı Kanun tüm unsurlarıyla hayata geçirilecektir.

Madde 648: Kamu politikalarının oluşturulmasında demokratik katılımı, saydamlığı sağlamak ve toplumsal diyalogu geliştirmek için Sivil Toplum Kuruluşları (STK)'nın karar alma süreçlerine katkılarını sağlayacak mekanizmalara yönelik çalışmalar yapılacaktır.

5. 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. 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. Döner sermayeli işletme 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. 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.

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 systemsiz düzenlemeler topluluğu çıkmasından dolayı bazı genel düzenlemeler yapılması zorunlu hale gelmiştir. 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 bağı 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.

Ancak Maliye Bakanı'nın 2008 yılı bütçe sunuş konuşmasında; "Bütçe yönetiminde saydamlığın artırılması, Meclisimizin bütçe uygulamaları konusunda daha iyi bilgilendirilmesi amacıyla, geçen yıl olduğu gibi bu yıl da bütçe gerekçesinde mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklüklerine, döner sermayeler ile bütçe dışı fonlara ve bütçeden yardım alan kuruluşlara ilişkin bilgilere yer verilmektedir." denilerek döner sermayeli işletmelerin faaliyetlerine devam edeceği belirtilmiştir.

III. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NUN GETİRDİĞİ YENİLİKLER

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu mali sistemi köklü bir şekilde değiştirmiştir. Getirilen en önemli değişiklik, performansa dayalı mali yapıdır. Birkaç yıldır alt yapısı hazırlanan performansa dayalı mali yapı çalışmaları bu kanun ile somutlaştırılmıştır. Kanun'un çıkarılma gerekçesi olarak, kamu mali yönetimindeki etkinsizlik, verimsizlik, ihtiyaçlara cevap verememe gibi sebepler ön plana çıkmaktadır. Bu kanun ile getirilen düzenlemeler kamu mali yönetiminde "disiplini ve etkinliği" sağlamaya yöneliktir¹⁵³. Gerek Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile getirilmesi planlanan düzenlemeler, gerekse bununla bağlantılı olarak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen düzenlemeler uygulamada oldukça tartışılmaktadır. Bir kısım yazarlar yapılan düzenlemeleri, kamu yönetiminin şirketleştirilmesi yönüyle eleştirilmektedir. Zira bu düşüncüyü savunan yazarlara göre kamuda performans ekonomik bir uygulamadır. Oysa kamusal alan siyasi bir

¹⁵³ Ersan ÖZ, Ersin KAPLAN; "Türk Mali Sistemin Yeniden Yapılandırılması", **Türk İdare Dergisi**, <http://www.ersinkaplan.net/dosyalar/turkmalisistemi.doc>, (Erişim:04.03.2009), s.245.

alandır. Kamu yönetimine performans yönüyle yaklaşmak kamu yararını zedeleyecektir. Mali yapıya getirilen düzenlemelere karşı çıkmayanlar ise performans denetimi ile kamuda etkinlik sağlanacağı için kamu yönetiminin daha işlevsel olacağını savunmaktadırlar. Zira “ekonomik” bir kamu yönetimi ile kaynaklar israf edilmemiş olacaktır.

Bu bölümde 5018 Sayılı Kanun, bütçe sistemi, harcama sistemi ve denetim açısından yapılan yenilikler değerlendirilecektir.

A. 5018 Sayılı Kanun’un Bütçeleme Sistemine Getirdiği Yenilikler

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre hazırlanarak TBMM’ye sunulan 2006 yılı Bütçesinde raporlama sistemi tamamen değişmiş ve Avrupa Birliği ile uyumu sağlayan orta vadeli harcama programı çerçevesinde çok yıllık bütçe sistemine geçilmiştir. Bu anlamda Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu mali yönetim ve bütçenin kapsamını genişletmiştir.

1. Geniş Kapsamlı Merkezi Yönetim Bütçesi

Uygulamada genel bütçe, katma bütçe, özel bütçe, özerk bütçe ve bunların yanı sıra döner sermaye işletmeleri ile bütçe dışı fonlar yer almaktaydı. Yeni sistem ise kurumları üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutmaktadır¹⁵⁴.

Bütçe türleri Kanun’un 13. maddesinde, üç bütçe türünün kapsadığı kamu idareleri ise Kanun’a ekli I, II ve III sayılı cetvellerde gösterilmektedir. Bu üçlü sınıflandırmayı detaylı bir şekilde aşağıdaki tabloda şu şekilde gösterebiliriz:

¹⁵⁴ Övül ÇÖLGEZEN; “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Bütçeleme Sisteminde Meydana Gelen Değişiklikler”, **Vergi Dünyası**, Sayı:294, Şubat 2006, s.135.

TABLO 5: BÜTÇELER

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI BÜTÇESİ*	MAHALLİ İDARELER BÜTÇESİ
GENEL BÜTÇE (I SAYILI CETVELDE BELİRTİLMİŞTİR)	SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI (SGK)	İL ÖZEL İDARELERİ
ÖZEL BÜTÇE (II SAYILI CETVELDE BELİRTİLMİŞTİR)	TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	BELEDİYELER
DÜZENLEYİCİ VE DENETLİYİCİ KURUMLAR BÜTÇESİ (III SAYILI CETVELDE BELİRTİLMİŞTİR)	*IV SAYILI CETVELDE BELİRTİLMİŞTİR.	

2. Bütçelerin Üç Yıllık Olarak Hazırlanması

Kanun'un 15. maddesine göre; "Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin verir."

Merkezi yönetim bütçe kanununda; ilgili yılın ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir gider tahminleri, merkezi yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm ve cetvellerde gösterilebilir. Burada ortaya konulan sistem madde 17/c'de çok yıllık bütçe uygulamaları olarak adlandırılmaktadır. Yani bütçe üç yıllık harcama tahminlerini aynı anda içerecektir¹⁵⁵.

Böyle bir sisteme neden geçildiğinin yanıtını IMF'de aramak daha doğru olacaktır. Bu sistem en çok IMF programlarının işine yarayacak bir düzenlemedir. Üç yıllık bütçe planı, otomatik olarak sonraki hükümetin bir önceki tarafından bağlanması, yeni hükümet politikalarının önceki hükümet bütçesi yoluyla sınırlandırılması anlamını taşımaktadır.

¹⁵⁵ ÇÖLGEZEN; a.g.m., s.137.

3. Tahakkuk Esaslı Bütçe

Kanun'un 51. maddesine göre, kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir.

Kamu hesapları mali yıl esasına göre tutulur. Mali yılın bitimine kadar fiilen yapılmış olan ödemelerden mahsup edilmemiş olanların, ödenekleri saklı tutulmak suretiyle, mahsup işlemleri mali yılın bitimini izleyen bir ay içinde yapılabilir. Zorunlu hallerde bu süre Maliye Bakanlığı tarafından bütçe giderleri için bir ay, diğer işlemlerde beş ayı geçmemek üzere uzatılabilir. Böylece Kanun'un 51. maddesi ile tahakkuk esası hükme bağlanmıştır. Bu değişiklik ile amaçlanan, bütçeler ile kesin hesaplar arasındaki farkların önüne geçebilmek, her yıl ne kadar mali işlem yapıldığını net olarak ortaya koyabilmek ve daha verimli istatistiki verilere ulaşabilmektir.

4. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme

Kanun'un 9. maddesine göre stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme (PEB), kamu idareleri, kalkınma planları ve programları, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

5. Analitik Bütçe Sistemine Geçilmesi

Analitik Bütçe Sistemi ile ilgili düzenlemeye 5018 Sayılı Kanun'un 17/c maddesinde şu şekilde yer verilmiştir: Gider teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkan verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'nca belirlenmiş kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine; gelir teklifleri ise ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13. maddesinin k bendinde "Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'nca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır." denilerek bütçenin uluslararası standartlara göre hazırlanmış olmasının yasal çerçevesi çizilmiştir. Uluslararası standartlara göre hazırlanan analitik bütçe sistemi ile performansa dayalı yönetimin alt yapısının oluşturulması amaçlanmaktadır.

Kanun'un 52. maddesinde ise, merkezi yönetim kapsamındaki kurumların istatistiki verilerinin uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanacağı ve aylık olarak yayınlanacağı hükme bağlanmıştır. Bu hükme göre 2005 yılı başından itibaren istatistiki verilerin hazırlanmasına ve yayınlanmasına başlanacaktır.

B. 5018 Sayılı Kanunun Harcama Sistemine Getirdiği Yenilikler

Kamuda orta vadeli harcama sistemine geçileceği 5018 Sayılı Kanun'un 14, 15 ve 16. maddelerinde düzenlenmiştir. 14. maddeye göre: Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, ödenek türleri itibarıyla orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklerler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise, en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın görüşleri eklenir¹⁵⁶.

Görüldüğü gibi kanunda uzun vadeli planlama ve bütçelemeye geçileceğinin altı çizilmiştir. Aslında çok yıllık bütçeleme orta vadeli programa dayalı olarak yapıldığı için bu programların sağlıklı olarak saptanması gerekmektedir. Orta vadeli programa ilişkin asıl düzenleme Kanun'un 16. maddesinde yapılmıştır. Buna göre; Maliye Bakanlığı, merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının hazırlanmasından ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonun sağlanmasından sorumludur.

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulu'nun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet

¹⁵⁶ Mustafa LAMBA; "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun Türk Bütçe Sistemine Getirdiği Yenilikler Ve Kamu Mali Yönetimine Olası Etkileri", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Afyonkarahisar, 2006, s.89.

Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmi Gazete'de yayımlanır.

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazete'de yayımlanır. Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığı'nca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanarak, Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazete'de yayımlanır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.

Orta vadeli harcama sistemi olarak adlandırılan sistem, öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki veya daha çok yılı kapsamaktadır. Esas amaç, ekonomideki var olan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Sözü edilen sistem sayesinde kamuda mali disiplinin sağlanacağı düşünülmektedir. Çünkü kamusal harcamalar için kamunun elinde ayırabileceği yeterli kaynak yapısının bugün ve gelecekteki öngörülebilirliği kamusal karar alma süreci içinde politika oluşturmayı ve planlama yapmayı mutlak bir şekilde etkileyecektir.

Geleceğe yönelik plan ve program yapmanın önü açılırken gerçekçi hedefler ortaya konulmalıdır. Bu çerçevede, Orta Vadeli Harcama Sistemi (MTEF), karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir¹⁵⁷.

Bu süreç üç temel yapı üzerine kurulmuştur:

- Makro ekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilir kaynakların yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi,

¹⁵⁷ ÇÖLGEZEN; a.g.m., s.137.

- Hem mevcut, hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya (bottom-up) doğru tahmin edilmesi,
- Toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren (karşılaştıran) bir işleyiş.

Ekonomide kamu kaynak kullanma sistemine yeni bir bakış açısı getiren orta vadeli harcama sisteminin hazırlanması ve uygulanması birbiriyle ilişkilendirilmiş olan yukarıdan aşağıya/aşağıdan yukarıya stratejik planlama sürecinin işleyişi ile gerçekleşmektedir.

1. Harcama Süreci

5018 Sayılı Kanun'dan önceki mevzuat devlet giderinin gerçekleştirilmesinde, tahakkuk memuru-ita amiri-sayman üçlüsüne yer vermiş idi. Kısaca, tahakkuk memuru, devlet gelirini ve giderini mevzuatına uygun olarak gerçekleştirenlere; ita amiri devlet hizmetlerine ilişkin giderlerin geçici ya da kesin olarak ödenmesi için saymanlara yazılı emir ve izin verenlere; sayman da gelir toplama, malları saklama, gideri ödeme işlemlerini yapan ve Sayıştay'a yönetim dönemi hesabı veren kişi idi. Ayrıca, Kanun'un 15. maddesi hükmü ile tahakkuk memurluğu, ita amirliği ve saymanlık görevlerinin ikisinin bir kişide toplanması men edilmişti.

Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır. Harcama yetkilileri (*Üst yöneticiler, sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi, mali kontrol yetkilisi ve iç denetçiler ile muhasebe yetkilisi aracılığıyla yerine getirirler-md. 11*), harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur¹⁵⁸.

Bütçede harcamanın yapılması ve giderin gerçekleşmesi 32 ve 33. maddede şu şekilde belirtilmiştir:

Madde 32: Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılacak

¹⁵⁸ Osman SARAÇ; "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı:148, Mart-Nisan 2005, s.138.

işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer alır.

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.

Madde 33: Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi harcama yetkilisinin ödeme emri belgesini imzalaması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar.

Kamu kaynaklarının kullanımı ve denetimi konusundaki bütün inisiyatif siyasi otoriteden alınarak bürokrat olan kamu üst yöneticilerine geçmektedir. Bu tür bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi, Anayasa'da öngörülen kamu yönetimi ve sorumluluk sistemi ile uyumlu değildir. Anayasa'nın 112. maddesinde, her bakanın Başbakan'a karşı sorumlu olup, ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumlu oldukları belirtilmektedir. Ayrıca, her bakanın TBMM'ne karşı siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Siyasi otorite, kamuoyu ve TBMM'ne karşı sorumlu olurken, bütçe sürecindeki rolü asgariye inmektedir.

Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi harcama yetkilisinin ödeme emri belgesini imzalaması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi

ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler¹⁵⁹. Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar.

2. Ödeneklerin Kullanılması

1050 Sayılı Kanun'da olduğu gibi (md. 56), 5018 Sayılı Kanun'da, Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılacaktır. Ancak, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığı'na bildirecektir. Burada, 1050 Sayılı Kanun'dan farklı olarak aktarma yetkisinin Maliye Bakanlığı'ndan alındığını, bildirilen oran içinde sadece bildirimde bulunulmakla yetinildiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan geçmiş yıllardaki mali disiplini bozucu etkilerinden dolayı, personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı bildirilmiştir. Dikkati çeken bir diğer husus, ödenek aktarmanın merkezi yönetim bütçe kapsamı için söz konusu edilmesidir. Buna göre, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idare bütçelerinde bu durumun olup olmayacağı hususu açıkta kalmaktadır.

C. 5108 Sayılı Kanun'un Bütçenin Mali Denetimi Alanında Getirdiği Yenilikler

5018 Sayılı Kanun'un denetim alanında getirdiği yenilikleri üç farklı alanda değerlendirmek yararlı olacaktır. Bunlar, harcama öncesi kontrol, iç denetim ve dış denetimdir.

1. Harcama Öncesi Kontrol

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu, mali kontrolü, harcama öncesi önleyici kontrole dayandırmıştır. Merkezde ve taşrada oluşturulmaya çalışılan, mali kontrol yetkilisi ile mali kontrol süreci daha uzun ve etkisiz hale gelmekte ve harcama yetkililerinin sorumlulukları mali kontrol yetkilileri ile paylaştırılmaktadır. Böylece sorumluluğun bütçenin sahibi olan kurum yöneticisinden, mali işlemleri uygulamadan önce vize eden veya uygun görüş veren mali kontrol yetkilisine geçmesine neden olmaktadır. Bunun sonucu, mevcut mali sistemimizin de en önemli sıkıntılarından biri olan, kuruma tahsis edilen fonların

¹⁵⁹ SARAÇ; a.g.m.,s.139.

etkin, verimli ve yerinde kullanılması için çaba harcaması ve performansın artmasından yönetici sıfatıyla sorumlu olması gereken kurum yöneticilerinin bu fonksiyonlarını yerine getirmek konusunda kayıtsız kalmalarıdır. Avrupa Komisyonu, 1999 yılına kadar, geleneksel olarak, harcamaların uygunluğunun sağlanması konusunda, günlük binlerce işlemin merkezileştirilmiş harcama öncesi vizesine güvenmekteydi. Harcama öncesi mali kontrol, her harcama talebinin geçerliliğinin merkezi Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından denetimi yoluyla yapılmaktaydı. Komisyonadaki her harcama veya hizmet sözleşmesi, imzalanmadan önce Mali Kontrolörlerin görüşüne sunulmak zorundaydı. Komisyonun Mali Kontrolörlerinin denetim şekli, çoğunlukla şekilsel olarak sunulan işlemlerin mali ve idari uygunluğu üzerine odaklanmış durumdaydı. Ancak gelinen noktada Komisyon, önemli sözleşmeler veya taahhütler dışında harcama öncesi vize uygulamasını kaldırma aşamasındadır. Bu gelişimin nedeni; Avrupa Parlamentosu ve Komisyonu'nca 1999 yılında görevlendirilen bağımsız bir komitenin hazırladığı raporda ülkelerin harcama öncesi kontrolü kaldırdığının açıkça belirtilmesidir.

5018 Sayılı Yasa ile Mali kontrol yetkilisine, alınacak mali kararların kullanılabilir ödenek tutarı, bütçe tertibi, ayrıntılı harcama programı ile harcamanın bütçe ve gider mevzuatına uygunluğunu kontrol etme görevi verilmiştir. Mali kontrol yetkilisine verilen bu görev, 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun 81. maddesiyle saymana verilen "giderin kendisine verilen yetki içinde olması, giderin bütçedeki tertibine uygunluğu, giderin kanunlar, tüzükler ve kararlar hükümlerine uygunluğu" görevinden başka bir şey değildir.

Getirilen sistemde, mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilen veya uygun görüş verilen mali işlemler gerçekleştirilebilecektir. Mali kontrol yetkilisine verilen bu vize görevini ise Maliye Bakanlığı'nın (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) bazı giderler harcama öncesi yaptığı vize işlemleri olarak anlamak gerekmektedir.

2. İç Denetim (Harcama Sonrası)

Kanun'un 62. maddesinde iç denetim, "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için oluşturulan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir." şeklinde tanımlanarak, iç denetim faaliyetinin sadece iç denetçiler tarafından yapılabileceği hüküm altına alınmaktadır. 65. maddede ise, iç denetim faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlamak üzere Maliye Bakanlığı bünyesinde iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak aynı maddede

belirtilen görevleri yerine getirmek üzere bir İç Denetim Komitesi'nin kurulması hüküm altına alınmaktadır¹⁶⁰.

Harcama sonrası denetimler iç denetçiler tarafından yapılacaktır. Bunlar ilgili idarelerce atanacaklar ve görev yaptıkları idarelerin özelliklerini dikkate alarak performans kriterleri oluşturacaklar; bu kriterlerin en iyi şekilde sağlanması için iyi bir sistemin oluşturulmasına katkıda bulunacaklar ve uygunluk denetimi yapacaklardır. Her kurumun bütçe sorumlularının kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını bilmek için uygunluk ve performans denetimi yaptırması gereklidir.

Kanun ile Sayışta'yın ön denetimine son verilerek, dış denetimin sadece harcama sonrası mali uygunluk ve performans denetimine yönelmesi suretiyle, bu konuda dünyadaki uygulamalara paralellik sağlanması hedeflenmiştir. Ancak Sayıştay'ın iç denetimde devreden çıkartılmasına rağmen, mali kararların Maliye Bakanlığı ve Mali Kontrol Yetkilisi'nin vize uygun görüşüne ve ödemedi önce de hem Mali Kontrol Yetkilisi'nin hem de Sayman'ın mali kontrolüne tabi tutularak yeni kontrol noktaları ortaya çıkarılmakta ve harcama süreci hantallaştırılıp uzatılmaktadır.

Maliye Bakanlığı'nca denetim birimleri kanalıyla diğer kurumlar üzerinde yapılan mali denetime son verilmekte, bunun yerine Bakanlığa istisnai ve sınırlı bir denetim yetkisi tanınmaktadır. Bu yetki ancak özel durumlarda kullanılabilir istisnai bir yetkidir. Kanun gereği, mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı belirgin yolsuzluk ve/veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakan'ın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirebileceklerdir¹⁶¹. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için bakana gönderilir.

3. Dış Denetim

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, "genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar

¹⁶⁰ Baki KERİMOĞLU; "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı; İç Kontrol Sisteminin Tasarımı", **Maliye Dergisi**, Sayı:142, Ocak-Nisan 2003, s.112.

¹⁶¹ Ekrem CANDAN, "Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun İle Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler – II", **Vergi Dünyası**, Sayı:296, Nisan 2006, s.174.

ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanması" (md.68) olarak belirtilmiştir. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası standartlar dikkate alınarak mali denetim, hukuki denetim ve performans denetimi şeklinde gerçekleştirilir. Dış denetimin asıl amacı performans denetimidir. Zira, Sayıştay 1996 yılından itibaren performans denetimi gerçekleştirmek için yetkilendirilmiş ve görevlendirilmiştir. Sayıştay, hazırlayacağı dış denetim genel değerlendirme raporunu TBMM'ye sunar.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda dış denetime ilişkin hususların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Burada Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağına atıfta bulunmaktadır. Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı ile dış denetim düzenlenmiştir. Sayıştay'ın bağımsızlığı taslağın 34. maddesinde "Sayıştay denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde talimat almaz" denilmek suretiyle yasal olarak vurgulanmıştır. Taslakta, denetimin idarenin bütün işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesini ve performans denetimi kapsadığı belirtilmektedir (md.34).

Sayıştay Yasa Tasarısı Taslağı ile getirilmesi planlanan önemli bir değişiklik de Sayıştay'ın vize ve tescil işlemlerinin kaldırılmasıdır. Vize, 1050 Sayılı Muhasebe- i Umumiye Kanunu'nda "merkez dairelerinin, bu kanuna bağlı cetvelde gösterilen belirli giderler dışında, ödemeye ilişkin verilen emirleri ile avans ve kredi senetleri ve ikinci derece ita amirlerine verilen ödeme emirleri kesinlikle Sayıştay'ın vizesine tabidir. Sayıştay'ca vize edilmedikçe bu belgelerde öngörülen ödemeler saymanlar tarafından yapılamaz" şeklinde tanımlanmıştır (md.74). Tescil ise yine aynı Kanun'un 61. maddesinde "...lirayı aşan gideri gerektirir bütün sözleşmeler yürürlüğe konulmadan önce Sayıştay'ca tescil edilir" denilmek suretiyle tanımlanmıştır. Daha ziyade idari nitelikte işlemler olan vize ve tescil işlemlerinin Sayıştay'ın görev alanından çıkarılması planlanmaktadır. Bu düzenleme ile Sayıştay sadece dış denetim yapan bir kurum haline getirilmektedir. Bu düzenleme dış denetim konusunda uluslararası standartlara uygun olarak yapılmıştır. Mali yapıdaki yeniden yapılanma sürecine baktığımızda IMF'ye verilen çeşitli niyet mektuplarında Sayıştay'ın önceden kontrol işlevinin ortadan kaldırılacağı ve iç denetim ile iç kontrol işlevlerinin harcamacı kuruluşlara kaydırılacağı¹⁶² taahhüt edilmiştir.

¹⁶² 30/07/2003 tarihli IMF Niyet Mektubu (m.10) ve 25/07/2003 tarihli IMF Niyet Mektubu.

Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı ile getirilen bir başka önemli dzenleme ise “bağımsız dış denetim” kurumlarından yararlanılabileceğidir. Taslağın 45. maddesinde bu durum şöyle dzenlenmiştir: Belediyeler ile genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, dzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumu, mahalli idareler ve özel kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dahil olmak üzere diğer kamu idarelerine (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç) bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, vakıf, işletme ve şirketler (kamu payının yarıdan az olması halinde ortaklık hakları yönüyle) Sayıştay’ın talebi üzerine hesap ve işlemlerini bağımsız dış denetçilere denetletir. Yani, sayılmış olan kurumlara bağlı veya bu kurumların ortak oldukları müesseseler ile belediyeler bağımsız dış denetim kapsamındadır¹⁶³.

Sayıştay’ca yapılacak denetimler, bağımsız dış denetçilerin hazırladığı bu raporlar da dikkate alınarak gerçekteştirilir. Bağımsız dış denetçiler; 01.06.1989 tarihli ve 3568 Sayılı Kanun’a göre denetime yetkili olan yeminli mali müşavirler ile 28.07.1981 tarihli 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’na göre kurulan bağımsız denetleme kuruluşlarıdır. Maddenin gerekçesinde bağımsız dış denetçiler tarafından yapılan denetimlerin Sayıştay denetimlerinin yerine geçmeyeceği, ona katkıda bulunacağı belirtilmektedir. Gerekçede, böyle bir dzenlemeye gidilmesinin nedeni, görev alanı genişletilen Sayıştay’ın iş yükünün hafifletilmesi olarak açıklanmaktadır. Kanaatimizce iş yükü artan Sayıştay’ın yükünü bu şekilde hafifletmektense, personel imkanları artırılarak genişletilmesi daha uygun olacaktır. Zira kamu kurumlarının kısmen de olsa bağımsız dış denetçiler tarafından denetlenmesi kamu yararını zedeleyebilecektir.

İlk kez Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Sayıştay denetimine tâbi tutulan dzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli idarelerin 31.12.2005 tarihine kadar olan işlemlerinin dış denetimi ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılmaya devam edilir (geçici md. 10). Yani 1 Ocak 2004 - 31 Aralık 2005 tarihleri arasında, adı geçen kurumların dış denetiminde bir değişiklik olmamıştır. Ancak 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren bu kurumlar da yapılacak dzenlemeye ve bu kanun hükümlerine göre Sayıştay’ın dış denetimine tabi olmuşlardır.

¹⁶³ ÖZ, KAPLAN; a.g.m., s.260.

IV. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU BAĞLAMINDA YOLSUZLUK VE MALİ SAYDAMLIK UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 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 düzenlemeyi (md.1) kendisine amaç edinmiştir. Bu amaçla, kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamına almıştır (md.2).

Türkiye’de mali literatüre 5018 Sayılı Kanun ile giren mali saydamlık kavramı son yıllarda özellikle IMF üyesi ülkelerde oldukça hızlı ilerlemeler kaydetmiştir. Uzun zamandır Türkiye’nin gündemine yerleşen yolsuzluklar ile yolsuzluklar sonucunda ortaya çıkan kaynak israfı ve toplumsal refahın gerilemesi ile kamuda şeffaflığın önemi artmıştır. Yolsuzlukların sebepleri ile ilgili sosyal ve ekonomik boyutlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla TBMM Genel Kurulunun 07.12.2003 tarihli 18. birleşiminde 755 numaralı kararla Anayasa’nın 98. ve İç Tüzüğü’nün 104. ve 105. maddeleri uyarınca kurulan 1019 esas numaralı Meclis Araştırma Komisyonu, bu amaçla 170 kadar kurum, kuruluş, bakanlık ve kişilere yazı yazarak ellerindeki yolsuzluklarla ilgili bilgi ve belgeleri kendilerine iletmelerini istemiştir. Bu durum üzerine Meclis Komisyonu’na çok sayıda bilgi ve belge intikal etmiştir. Oluşturulan beş alt komisyon hazırladıkları raporda yolsuzlukların nedenleri arasında, saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve denetim konularındaki yetersizlikleri vurgulamışlardır. Ayrıca yapılması gerekenler de tek tek sayılmıştır¹⁶⁴.

Mali saydamlık sayesinde yönetici konumundakilerin kamuya ait kaynakları nasıl ve hangi amaçlar için kullandıkları konusunda kamuoyuna gerekli bilgilerin ulaşmasını ve bunun sonucunda da kamu kaynağının kişisel çıkar ve amaçlar için kullanılmasının önüne geçilebilir. Makroekonomik istikrara ulaşmada ve dengeli büyümeyi sağlamada saydamlığın rolü oldukça büyüktür. Mali saydamlık hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika ve planlarının, kamu sektörü hesaplarının

¹⁶⁴ LAMBA; a.g.t., s.119.

ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu mali yönetiminin yapısı, fonksiyonları, plan ve hedefleri hakkında tam bir bilgi setinin kamuya sunulması ve sonuçta bu bilginin sistemli bir şekilde değerlendirilmesi ve denetlenmesiyle kamuda etkinliğin artırılması mali saydamlığın temel ilkesi olmaktadır. Aşağıdaki tabloda mali saydamlığın ilkeleri ışığında, ülkemizdeki 2003 ve 2007 yılları arasındaki mali saydamlık endeksleri yer almaktadır.

TABLO 6: Ana İlkeler İtibarı ile Mali Saydamlık İzleme Endeks Sonuçları

	ENDEKS DEĞERLERİ						
	2003 SONU	2004 SONU	2005 I. DÖNEM	2005 II. DÖNEM	2006 I. DÖNEM	2006 II. DÖNEM	2007 SONU
GENEL ENDEKS DEĞERİ (I+II+III+IV)	44.1	40.6	44.7	44.4	42.6	41.3	43.2
I.KAMU SEKTÖRÜNÜN EKONOMİDE SAHİP OLDUĞU ROL VE SORUMLULUKLARIN AÇIK OLMASI	43.6	46.4	51.5	53.5	51.8	50	48.8
II.KAMUOYUNA BİLGİ SUNMA VE RAPORLAMA DÜZEYİ	45.1	41.3	45.8	48.1	43.8	42.2	45.9
III.BÜTÇENİN HAZIRLANMA VE ONAYLANMA SÜRECİNDE AÇIKLIK	40.1	36.4	44.2	41	41.4	40.1	40.6
IV.BÜTÇENİN UYGULANMA VE KONTROL SÜRECİNDE AÇIKLIK	41.7	35.4	39.7	41.2	40.2	39.4	42.2
V.KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK	49.7	44.7	45.4	44.2	43.1	41.6	43.5
VI.MALİ İSTATİSTİKLERİN RAPORLANMASINDAKİ KURUMSAL BAĞIMSIZLIK VE GÜVENİLİRLİK	44.3	39.6	41.6	38.2	35.2	34.4	38.1

Kaynak: EMİL, YILMAZ; a.g.r., s.4.

5018 Sayılı Kanun ile, gerekçesinde belirtildiği üzere, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulmak istenmiştir.

Ayrıca gerekçede, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin

artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin geliştirilmesi ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasının önemi üzerinde durulmuştur.

5018 Sayılı Kanun'un "Genel Hükümler" başlıklı 1. Kısmının ilk bölümü amaç, kapsam ve tanımlar şeklinde üç maddeden oluşmakta olup, 1. maddede Kanun'un amacı belirtilmiştir. Buna göre kanunun amacı; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetim yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir. Anlaşıldığı üzere, mali saydamlık, kamu mali yapısının en önemli koşullarından biri olup, bir bütçe sisteminden gereken etkinliğin sağlanabilmesi için; yeterli bilgi ağının oluşturulması, yöneticilere daha fazla sorumluluk yüklenmesi, yasama denetiminin ve bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilip raporlanması gibi hususların uygulamalarda dikkate alınması amaçlanmaktadır¹⁶⁵. Böylece kaynakların etkin bir şekilde kullanılması ve bütçe ödeneklerinin harcamacı kuruluşlar tarafından en ince ayrıntısına kadar, belirli amaçlar doğrultusunda gerekçelendirilmesi söz konusu olabilecektir.

Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları başlıklı üçüncü bölümün ilk maddesinde (7. madde) "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir." denmektedir. 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,

¹⁶⁵ Haluk EGELİ, Ahmet ÖZEN; "Türk Bütçe Sürecinin Mali Saydamlık Ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi", **Vergi Sorunları**, Sayı:197, Şubat 2005, s.180.

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 Bakanlığı'nca izlenir.

Bu madde, mali saydamlığın kamu mali yönetimi açısından önemini ve esaslarını belirlemesi açısından önem taşımaktadır. Madde ile vurgulanmak istenen; hükümet politikalarının tespitinden bütçe uygulamalarının denetimine kadar tüm aşamaların kamuoyunun bilgisine sunulması, yetki ve sorumlulukların belirlenerek mevzuata aykırı düşen uygulamaların önüne geçilmesi, çeşitli kayırma ve suiistimallere neden olabilecek kamusal teşvik uygulamalarının ilgili yıl içinde kamuoyunun bilgisine sunulması, kamu hesaplarının uluslararası standartlara dayandırılması ve kamu mali yönetiminin mali saydamlıkla öngörülen ilke ve kurallara uygun hale getirilmesidir¹⁶⁶. Ancak söz konusu madde sorumlulukları açık olarak tanımlayamamaktadır. Çünkü, görev ve yetki uyumsuzluğu ortaya çıkmasına neden olan bu madde, sorumlulukları net olarak ortaya koyamamaktadır. 5018 Sayılı Kanun'da belirtilen harcama yetkilileri, mali kontrol yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi olarak belirlenmiş, ancak bu harcamaların tam olarak kimin sorumluluğunda olduğu net olarak ortaya konmamıştır. Sadece muhasebe yetkilisinin (sayman mutemedi) görev sorumluluklarını genişlettiği kanısına varılabilir. Muhasebe yetkilisinin inceleme ve kontrol etkinliğinin artırılması istendiğinden ortaya çıkan bu yetki karmaşası mali saydamlık ilkesiyle çelişmektedir.

5018 Sayılı Kanun'un 8. maddesinde Hesap Verilebilirlik ile ilgili ilkelerden bahsedilmektedir. Bu maddede; "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." şeklinde hesap verme zorunluluğu hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 10. ve 11. maddelerde, Bakanların ve üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ile ilgili hükümler yer almaktadır. 10. maddede; "Bakanlar, hükümet

¹⁶⁶ EGELİ, ÖZEN; a.g.m., s.181.

politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Milli Eğitim Bakanı'na, mahalli idareler için İçişleri Bakanı'na aittir.

Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan'a ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumludurlar.

Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler." denilmektedir.

11. maddede ise; "Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakan'a; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi, mali kontrol yetkilisi ve iç denetçiler ile muhasebe yetkilisi aracılığıyla yerine getirirler." denilmektedir.

Bu üç maddeden anlaşılıyor ki; Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik plan ve bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konularında Başbakan'a ve TBMM'ye karşı sorumlu tutulmuşlardır. Başka bir ifadeyle, Bakanlara verilen bu görevlerde herhangi bir yanlışlık, eksiklik veya yetersizlik olması durumunda Bakanlar, Başbakan'a ve TBMM'ye karşı hesap vereceklerdir. Ayrıca bakanlar, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda kamuoyunu bilgilendireceklerdir. Görülüyor ki, bu durum hesap verebilirlikten çok şeffaflıkla ilgili bir düzenlemedir; çünkü burada bir uygulamanın sonuçlarıyla ilgili değil, mevcut durum veya hedeflerle ilgili bilgilendirme söz konusu

olmaktadır. Benzer ilişkiler üst düzey yöneticilerle bakanlar veya yerel yönetim meclisleri arasında da kurulmuştur. Böylelikle üst düzey yöneticiler bakanlara veya yerel yönetim meclislerine karşı hesap vermektedirler. Bunun nedeni ise, kamu yönetiminin işleyişinden seçilmiş yapıların sorumlu olmalarıdır.

Ayrıca üst yöneticilerin faaliyetleri, yönetsel denetimin özel bir denetim türü olarak Sayıştay'ın incelemesine tabi tutulmuştur. Buna göre, öncelikle harcama yetkilisi birim, faaliyet raporunu üst yöneticiye verecektir. Bu şekilde dikey boyutuyla yönetsel hesap verebilirlik gerçekleşmektedir. Daha sonra üst yönetici ise, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporu hazırlayacaktır. İdare faaliyet raporunun ise bir yandan Sayıştay'a verilmesi, diğer yandan üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanması ise yatay boyutuyla yönetsel hesap verebilirlik mekanizmalarına işlerlik kazandırmaktadır.

Kanunun 13. maddesinde bütçe ilkeleri belirtilmektedir. Maddenin 1. fıkrasında bütçe gelir giderlerin tahminleri uygulamaların raporlamasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır denilmektedir. 1050 Sayılı Kanun'da yer alan açıklık, doğruluk ve samimiyet ilkelerinin kapsamı 5018 Sayılı Kanun ile beraber diğer getirilen mali saydamlık ilkesi ile genişletilmiştir. Bunun yanı sıra da ilkeler göz ardı edilmemiştir.

Kanun'un 30. maddesinde yer alan kamu idarelerinin geçmiş ve gelecek altı aylık bütçe hedeflerini ve gerçekleştirmelerini gösteren raporlarını kamuoyuna sunma zorunluluğu, bir bakıma mali saydamlığın sağlanması ve yolsuzlukların önüne geçebilmek için faydalı olabilecek bir hüküm olarak görülebilir.

"Gelirin Toplanması" başlıklı beşinci bölümde 36. madde; "gelirlerin toplanmasında aşağıdaki ilkelere uyulur:

a) Maliye Bakanlığı, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her mali yılbaşında kamuoyuna duyurur.

b) Mükellef ve sorumlulara vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli hizmetler sağlanır.

c) Mükellef ve sorumluların vergiye uyumu teşvik edilir.

d) Hakların korunması ve yükümlülükler konusunda mükelleflerin bilgilendirilmesi için ilgili idareler tarafından gerekli önlemler alınır." şeklinde hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme ile vergi idaresi-mükellef ilişkilerinde saydamlık

sağlamanın yanı sıra, vergi tahsilatlarında etkinliğin sağlanmasıyla beraber mali disiplinin tesis edilebilmesi amaçlanmıştır. Ancak, bu durum için öncelikle mükelleflerin ve idarenin sorumluluklarının bilincinde olması gerekeceği doğaldır.

41. madde ise; “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.

İçişleri Bakanlığı, mahalli idare faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlar, Sayıştay’a gönderir ve kamuoyuna açıklar. Bu raporun bir örneği de Maliye Bakanlığı’na gönderilir.” denilmektedir.

Bu şekildeki bir düzenleme ile yasama denetiminin yanı sıra, performans denetimini kapsayacak şekilde genişletilmesi ve bütçe denetiminin daha etkin hale getirilmesi de amaçlanmaktadır¹⁶⁷. Diğer yandan, bu madde doğrultusunda genel faaliyet raporlarına ilişkin Sayıştay’ın görüşlerine de başvurulmak suretiyle, yargısal anlamda da denetimin kapsamı genişletilmeye çalışılmaktadır.

5018 Sayılı Kanun’un 43. ve 49. maddelerinde, Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildiriminin ve dış denetim raporlarının, idareler tarafından hazırlanan faaliyet raporları dikkate alınarak Meclis’e sunulacağı hükme bağlanmaktadır. Diğer yandan, devlet muhasebesinin saydamlık, hesap verilebilirlik ve Parlamento denetimi gibi modern kamu mali yönetim anlayışında yer alan temel anlayışların ve kavramların esası olduğuna vurgu yapılmaktadır. Bunun anlamı, mali saydamlığın unsurları arasında yer alan hesap verilebilirlik, yasama denetimi ve kesin hesapların oluşturulması gibi hususlarla devlet muhasebesi arasında bir ilişki kurulmak istenmesidir¹⁶⁸. Çünkü, mali saydamlıktan uzak bir muhasebe sisteminin bütçe süreçleri açısından sorunlar yaratacağı ve kamu alanında yolsuzluklara zemin hazırlayacağı açıktır. Bu, aynı zamanda bütçe sisteminin beklenen etkinliğini ve mali politikaların başarısını olumsuz yönde etkileyebilecektir.

¹⁶⁷ EGELİ, ÖZEN; a.g.m., s.183.

¹⁶⁸ EGELİ, ÖZEN; a.g.m., s.183.

SONUÇ

Kamusal mali işlemlerde saydamlık, mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların uygulanmasından hükümetlerin sorumlu tutulmasına ve böylece makroekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılmasına ve geçerlilik kazanmasına olanak sağlar.

Türkiye’de kamu mali yönetim sisteminin esaslarını belirleyen ve reform niteliğinde düzenlemeler içeren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5436 Sayılı Kanun değişiklikleri ile birlikte 2006 mali yılı başından itibaren tüm hükümleri ile birlikte genel yönetim kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Kanun ile mevcut mali yönetim sisteminin değiştirilerek daha etkin bir yönetim ve kontrol sistemi oluşturulması amaçlanmış, bütçe kapsamı genişletilerek Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin bütçe hakkını tam olarak kullanmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bütçe uygulama ve hazırlama sürecinde ve denetiminde strateji ve performans sistemi ile etkinlik artırılmaya, mali yönden şeffaflık sağlanmaya, yolsuzlukla mücadeleyi etkin hale getirmeye, hesap verebilir yönetim anlayışına uygun mekanizmalar oluşturulmaya, harcama sürecinde yetki, sorumluluk ve görev dengesi ve etkin bir iç kontrol sistemi kurulmaya çalışılmıştır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yola çıkış noktası, aslında, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflığın geliştirilmesine yönelik düzenlemelerdir. Halbuki, kanunda yer alan düzenlemeler hesap verme sorumluluğunun daha geniş tanımından hareketle, yani herkesin yaptığı işin sorumluluğunu yerine getirme anlayışı ile hazırlanmıştır. Oysa etkili bir hesap verme sorumluluğunun hayata geçirilebilmesi için bütçe süreçlerine ve performans planlarına yansıyan, karşılıklı olarak üzerinde anlaşılmış beklentilerin raporlanması esasına dayanan bir sürecin yasada yer alması, bu tür bir mekanizmanın kurulmuş olması beklenirdi. Ancak kanunda bu tür düzenlemelere yeterince yer verilemediği görülmektedir.

Kanun, mali saydamlığı bazı kavramlarla birlikte yapılandırmaya çalışmıştır. Öyle ki; mali saydamlığı, stratejik plan, performans ölçümü, iç dış denetim ve hesap verme sorumluluğu kavramları ile birlikte şekillendirilmiştir. Ancak görünen odur ki,

Kanun metninde yer alan kavramlar içerik olarak yeterince göz dolduramamıştır. Bu kavramsal yetersizlikler sonucunda da hesap verme sorumluluğu doğru olarak düzenlenememiştir. Kanun'da çok geniş kapsamlı bir sistem değişikliğine gidildiğinden, bu uygulama sürecinde ne gibi sorunların yaşanacağı da kestirilememiştir.

Mali saydamlığın sağlanması en iyi şekilde performans ölçümü ve performans ölçüm sonuçlarının raporlanıp mukayese edilmesiyle yerine getirilebilir. Ancak 5018 Sayılı Kanun'da performans kriterlerinden yeterince söz edilmemekle birlikte, bununla ilgili düzenlemelerin ikincil mevzuat değişiklikleri ile yerine getirileceği beklenmektedir. Mali saydamlığın oluşturulup oluşturulmadığı üzerinde mutabakata varılmış taahhütlerin, ölçülebilir hedeflerin, sonuçların ne ölçüde gerçekleştiğine göre değerlendirilmelidir.

5018 Sayılı Kanun'da bakanlar, üst yöneticiler, harcama yetkilileri ve diğer görevlilerin sorumlulukları düzenlenmiştir. Bu düzenleme, anlayış olarak olumlu bir düzenlemedir. Ancak, bir bakan veya üst yönetici kendisine tahsis edilen kamu kaynağını hangi performans kriterlerine göre kullanacağı, sonuçta ne elde edeceği gibi hususları beyan etmezse, kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığı belirlenemez. Sonrasında da kimden neyin hesabının sorulacağı konusu tereddütlere yol açmaktadır. Gerekli düzenlemeler yapıldığı takdirde gerek uluslararası arenada, gerekse Avrupa Birliği ile ilişkiler açısından yolsuzlukla mücadele ve mali saydamlığın sağlanmasında, Türkiye'ye olan güvenin artmasına oldukça büyük katkılar sağlayacaktır.

Öte yandan, ön mali kontrolde her bir yönetim biriminin gerçekleştirilmesi gereken vize işlemi, 1050 Sayılı Kanun'a göre, Sayıştay ve Maliye Bakanlığı'nın ilgili birimleri tarafından gerçekleştirilmekteydi. Bu konuda 5018 Sayılı Kanun'un getirdiği önemli yeniliklerden biri de, harcama öncesi kontrolü tek mercie (mali kontrol yetkilisi) bağlayıp, bunu da idare bünyesine dahil etmesidir. Mali kontrol yetkilisi, artık, Sayıştay ve Maliye Bakanlığı adına görev yapmayacak, üst yöneticiye bağlı olarak çalışacak ve onun adına yetki kullanacaktır. Raporlarını da üst yöneticiye sunacaktır. Atanması ve görevden alınması da üst yöneticinin tasarrufunda olacak, ancak, atama işlemleri Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü alınarak gerçekleştirilecektir.

Bu değişikliklerle kurumların mali kontrol sürecine dışarıdan değil de kurumun kendi içinden birinin müdahalesi mümkün olacaktır. Uygulama ile bazı prosedürlerin

hızlanacağı tahmin edilmektedir. Çünkü kurumun içinden birinin sürece müdahalede bulunması daha kolay olacaktır. Düzenlemeden olumlu ya da olumsuz sonuç almak mali kontrol yetkilisi ile harcama yetkilisinin uyumlu çalışmasına ve üst yöneticinin kararını hangisinden yana kullanacağına bağlı olarak değişebilir. Kanun mali kontrol yetkilisine vize yetkisi de dahil olmak üzere, 1050 Sayılı Kanun'a göre daha geniş yetkiler tanımıştır. Mali kontrol yetkilisi müessesesi Kanun'daki mevcut durumuyla harcama süresini daha da uzatacak ve katı hale getirecektir. Bu hüküm şu haliyle yolsuzlukla mücadele konusunda olumlu etkiler yaratabilecek gibi gözükse de, mali saydamlığı sağlama açısından başarısızlığa uğrayabilecektir.

1996 yılından itibaren Sayıştay'a performans denetimine ilişkin yetki verilmiş olmasına rağmen, bu konuyla ilgili kurumsal altyapının yeterli seviyeye getirilememiş olması nedeniyle bu konudaki sorunların devamına yol açmıştır. Özellikle Parlamento'daki bazı üst kurul ve komisyonlar ile Sayıştay arasında yetki ve görev ihlalleri yaşanmaktadır. Bu gibi durumlarda Parlamento, Sayıştay'dan önce devreye girerek hukuka aykırı olsa bile bu tür durumları Sayıştay'dan gizleyebilmektedir. Bu durum da mali saydamlığı kökten zedelemekte ve yolsuzlukla mücadele alanında Sayıştay'ın ve diğer ilgili kurumların elini kolunu bağlamaktadır.

Öte yandan performans ölçüm sonuçlarının doğru ve güvenilir olması ancak iyi bir performans bilgi sisteminin kurulması ve geliştirilmesi ile sağlanabilir. 5018 Sayılı Kanun açısından değerlendirecek olursak, Kanun'da kamu idarelerine performans denetimi ve ölçümü ile ilgili olarak daha fazla yetki ve sorumluluk verilmiştir. Bununla birlikte, performans ölçümü ancak yönetim süreci ile bütçe sürecinin bir parçası olduğu zaman etkili bir araçtır. Performans ölçümü ile bütçe arasındaki bağlantı, performans esaslı bütçeleme ile kurulmaktadır. Performans esaslı bütçeleme ile kaynakların performans esasına dayalı olarak ve kurum önceliklerini yansıtacak şekilde dağıtılması amaçlanmaktadır. Uluslararası deneyimler incelendiğinde performans ölçümü sonucunda elde edilen performans bilgisinden bütçe müzakere sürecinde önemli oranda yararlandığı görülmektedir. Performansa dayalı bütçe uygulaması her şey bittikten sonra müdahale eden, teftişçi kamu yönetimi anlayışından, uygulayıcılara yön veren, liderlik vasıfları gelişmiş ve kamuoyuna her aşamada hesap verme sorumluluğunu temel ilke edinmiş bir yönetim anlayışına geçişi kolaylaştırmaktadır.

5018 Sayılı Kanun'da yolsuzluğun önlenmesi ve mali saydamlığın sağlanması ile ilgili en olumlu değişikliklerin başında, katma bütçelerin kaldırılması

gelmektedir. 1050 Sayılı Kanun'da yer alan Özel Bütçe, Genel Bütçe, Düzenleyici ve Denetleyici Kurul Bütçeleri, merkezi hükümet bütçesi içine alınarak mali yönetimi ve denetimi daha etkin hale getirmesi amaçlanmıştır. Böylece özellikle katma bütçeli kuruluşlardan ötürü kaynaklanan kaynak israfının önüne geçilmeye çalışılmış, döner sermaye işletmeleri ve fonlar aracılığıyla keyfi harcamalarda bulunma imkanları sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte, kaynakların etkin kullanımını sağlanarak mali disiplin oluşturulması hedeflenmiştir.

5018 Sayılı Kanun'un 49. maddesiyle beraber nakit esaslı muhasebe sistemine ek olarak tahakkuk esaslı muhasebe sistemi benimsenmiştir. Bu hükümlerle, genel ve katma bütçeli idareleri kapsayan devlet muhasebesi uygulamaları bırakılarak, merkezi idareyi kapsayan devlet muhasebesine geçilmesi amaçlanmıştır. Bütçe dışı işlemleri de içeren tahakkuk esaslı muhasebe sistemi sayesinde devletin gerçek faaliyetleri ve sonuçları hakkında geniş kapsamlı bilgiye ulaşmak mümkün olabilecektir. Bununla birlikte, bütçe denetiminin etkinliği sağlanarak, mali saydamlık açısından oldukça önemli olan performans denetimi konusunda önemli adımlar atılabilecektir.

5018 Sayılı Kanun'un yanı sıra 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yer alan hükümlerle (md.53), mali saydamlığın kamu ihale sürecine yerleştirildiği görülmektedir. Kanun'un bu hükümleriyle, harcama sürecinin özellikle taahhüt aşamasında gerçekleştirilen kamu ihalelerinde ortaya çıkan yolsuzlukların azaltılması hedeflenmektedir. Yine bu düzenlemeyle kamu ihale süreçlerine ilişkin prosedürlerin bir üst kurumun kontrolünde yapılması ve bu süreçte gerçekleştirilecek tüm çalışmaların kamuoyunun bilgisine sunulması esası getirilmektedir. Dolayısıyla 4734 Sayılı Kanun'un bu yönüyle mali saydamlığı yerleştirmesi ve yolsuzlukla mücadele açısından yerinde bir düzenleme olduğu söylenebilir ve 5018 Sayılı Kanun'un harcama sürecinde yetersiz kaldığı, mali saydamlığın sağlanması ve yolsuzlukla mücadeleyle ilgili hususlarda 4734 Sayılı Kanun'a atıflarda bulunulabilir.

2009 yılında TEPAV bünyesinde yayınlanan Mali Saydamlık Endeksi'ne göre, merkezi yönetim bütçe süreçlerinin mali saydamlık notu 2007 yılının sonunda 100 üzerinden 43,2 puan düzeyinde çıkmıştır. Buna göre, 2006 yılı bütçe süreçlerinin mali saydamlık notuna oranla endeks puanı 2007 yılı için olumlu yönde yaklaşık iki puanlık bir yükselme içinde olmuştur. Kamu mali yönetim sisteminin daha saydam hale getirilmesine yönelik olarak hazırlanan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) uygulamaya girmesiyle birlikte, Türk

Bütçe Sistemi'nin mali saydamlık notunun endeks değerinin ideal durumda minimum 60 puan düzeyine çıkması beklenmekte iken endeks değerinin bu değerlendirmede de 40 puan seviyelerini aşamamış olması ülkemizde mali saydamlığın sağlanması hazırlık sürecinin devam ettiğini göstermesi 5018 Sayılı Kanun'un etkilerinin beklenen düzeyde olmadığının işareti olabilir. Diğer yandan, TI tarafından 2009 yılında yayınlanan yolsuzluk algılama endeksine göre, Yeni Zelanda'nın 10 üzerinden 9,4 puanla ile birinci sırada yer aldığı listede, 4,4. puanla Küba'yla aynı seviyede yani 61. sırada yer almaktayız. Bu durum 2005'de 3,5 olan endeksimizde olumlu bir gelişme kaydedildiğinin, ancak henüz istenilen düzeyde olmadığının göstergesi olarak kabul edilebilir.

Sonuç olarak; 5018 Sayılı Kanun ağdaş kamu mali yönetiminin daha etkin bir hale getirilmesi bakımından önemli hükümler içermekle beraber, mali saydamlığın tam olarak sağlanması ve yolsuzlukla mücadele konusunda birtakım eksiklikler de taşımaktadır. Bu nedenle kanunda yer almayan eksikliklerin gözden geçirilerek gerekli tedbirlerin alınması, mali saydamlığın sağlanmasının yanı sıra, btce politikası hedefleri açısından da olumlu sonuçlar doğurabilecektir.

Bundan sonraki süreçte, temel ncelik 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun saydamlığın güçlendirilmesi ve yolsuzlukla mücadelenin etkin hale getirilebilmesi amacıyla ortaya koyduğu hükümleri etkin bir şekilde uygulamaya geçirebilmek ve bu konuda uluslararası gelişmeleri ve yenilikleri takip ederek 5018 Sayılı Kanun'a ve dolayısıyla kamu mali yönetimimize yansıtılabilmek olmalıdır. Bu bağlamda, uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uyumlu olarak Türk denetim standartlarının belirlenmesi, performans denetimine geçişin hızlandırılması ve yaygınlaştırılması, mahkeme kararı ile sonucu alınan yolsuzluğa ilişkin soruştırmaların kamuoyuna duyurulması, siyasilerin keyfi tasarruflarının etkin bir denetim ile önüne geçilmesi mali saydamlığın sağlanması ve dolayısıyla yolsuzlukla mücadele açısından büyük önem arz etmektedir.

EK 1: 5018 SAYILI KANUNA EKLİ I, II, III ve IV SAYILI CETVELLER

(I) SAYILI CETVEL

GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ

- 1- Türkiye Büyük Millet Meclisi
- 2- Cumhurbaşkanlığı
- 3- Başbakanlık
- 4- Anayasa Mahkemesi
- 5- Yargıtay
- 6- Danıştay
- 7- Sayıştay
- 8- Uyuşmazlık Mahkemesi
- 9- Yüksek Seçim Kurulu
- 10- Adalet Bakanlığı
- 11- Milli Savunma Bakanlığı
- 12- İçişleri Bakanlığı
- 13- Dışişleri Bakanlığı
- 14- Maliye Bakanlığı
- 15- Milli Eğitim Bakanlığı
- 16- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
- 17- Sağlık Bakanlığı
- 18- Ulaştırma Bakanlığı
- 19- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
- 20- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- 21- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
- 22- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- 23- Kültür ve Turizm Bakanlığı
- 24- Çevre ve Orman Bakanlığı
- 25- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
- 26- Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı
- 27- Jandarma Genel Komutanlığı
- 28- Sahil Güvenlik Komutanlığı
- 29- Emniyet Genel Müdürlüğü
- 30- Diyanet İşleri Başkanlığı
- 31- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

- 32- Hazine Müsteşarlığı
- 33- Dış Ticaret Müsteşarlığı
- 34- Gümrük Müsteşarlığı
- 35- Denizcilik Müsteşarlığı
- 36- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
- 37- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
- 38- Devlet Personel Başkanlığı
- 39- Özürlüler İdaresi Başkanlığı
- 40- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
- 41- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- 42- Karayolları Genel Müdürlüğü
- 43- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- 44- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
- 45- Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü
- 46- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
- 47- Orman Genel Müdürlüğü
- 48- Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
- 49- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü
- 50- Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı
- 51- Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü
- 52- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
- 53- Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü
- 54- Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü

(II) SAYILI CETVEL

ÖZEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ İDARELER

- 1- Yükseköğretim Kurulu
- 2- Üniversiteler
- 3- Yüksek Teknoloji Enstitüleri
- 4- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
- 5- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı
- 6- Atatürk Araştırma Merkezi
- 7- Atatürk Kültür Merkezi
- 8- Türk Dil Kurumu Başkanlığı
- 9- Türk Tarih Kurumu Başkanlığı

- 10- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
- 11- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
- 12- Türkiye Bilimler Akademisi Başkanlığı
- 13- Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı
- 14- Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı
- 15- Yakın ve Ortadoğu Çalışma Eğitim Merkezi
- 16- Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü
- 17- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü
- 18- Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
- 19- Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
- 20- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü
- 21- Vakıflar Genel Müdürlüğü
- 22- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- 23- Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu
- 24- Türk Akreditasyon Kurumu
- 25- Türk Standartları Enstitüsü
- 26- Milli Prodüktivite Merkezi
- 27- Türk Patent Enstitüsü
- 28- Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü
- 29- Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü
- 30- Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
- 31- Savunma Sanayi Müsteşarlığı
- 32- Milli Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı
- 33- Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
- 34- İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi
- 35- Ekonomik Kültürel Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı
- 36- Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı
- 37- GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 38- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- 39- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
- 40- Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü
- 41- Doğal Afet Sigortaları Kurumu
- 42- Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü
- 43- Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü

- 44- Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu
- 45- Adli Tıp Kurumu Başkanlığı
- 46- Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı
- 47- Yüksek İhtisas ve Araştırma Hastanesi
- 48- Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü
- 49- Spor-Toto Genel Müdürlüğü
- 50- Kefalet Sandıkları

(III) SAYILI CETVEL

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

- 1- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2- Telekomünikasyon Kurumu
- 3- Sermaye Piyasası Kurulu
- 4- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5- Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
- 6- Kamu İhale Kurumu
- 7- Rekabet Kurumu
- 8- Şeker Kurumu
- 9- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
- 10- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

(IV) SAYILI CETVEL

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

- 1- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
- 2- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

KAYNAKÇA

AKBULUT, Erol; "Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:50-51, Nisan 2002.

AKILLIOĞLU, Tekin; **Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990)**, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara, 1990.

AKTAN, Coşkun Can; "İyi Yönetişim Kavramı", <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm>, (Erişim:02.02.2009).

AKTAN, Coşkun Can; "Yolsuzluklar Üzerine Bazı Gerçekler ve Yolsuzluklarla Mücadele Yolları", http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-ahlak/aktan-yolsuzluklar-uzerine.pdf, (Erişim:11.02.2009).

AKTAN, Coşkun Can; Hilmi ÇOBAN; "Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa", **Çimento İşveren Dergisi**, Kasım 2007.

AKTAN, Coşkun Can; Hilmi ÇOBAN; Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri, <http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf>, (Erişim:15.02.2009).

AKTAN, Coşkun Can; Serpil AĞCAKAYA; Dilek DİLEYİCİ; **Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004.

AKTAN, Hasan Basri; "Türk Kamu Yönetiminde Saydamlık", **Vergi Dünyası**, Sayı: 298, Haziran 2006.

ALT, James E.; David D. LANSSEN; "Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries", <http://www.econ.ku.dk/epru/files/wp/wp-03-02.pdf>, (Erişim: 23.02.2009).

ALT, James E.; David D. LASSEN; David SKILLING; "Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity and the Scale of Government: Evidence from the States", <http://www.econ.ku.dk/epru>, (Erişim:10.03.2009).

ATİYAS İzak; Şerif SAYIN; **Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.

AVCI, Mehmet Alpertunga; "Türkiye'de ve Dünyada Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Bursa, 2005.

BAĞDİGEN, Muhlis; Gökhan DÖKMEN; “Yolsuzluklarla Kamu Harcamaları Arasındaki İlişkinin Ampirik Bir Analizi: Türkiye Örneği”, **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:4, 2006.

BAHÇAVAN, Gülay; “Yönetişim ve Türkiye Uygulaması”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Konya, 2006.

BAŞ, Hasan; “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu”, <http://murattuncel.net/hasanbas.pdf>, (Erişim:04.03.2009).

BAYAR, Doğan; “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, [http://www.bayar.edu.tr/~iibf/sakinc/ButceVeHazineIslemleri/DoganBAYAR-KamuMaliYonetimiveKontrolKanunuNeGetir\(mi\)yor.pdf](http://www.bayar.edu.tr/~iibf/sakinc/ButceVeHazineIslemleri/DoganBAYAR-KamuMaliYonetimiveKontrolKanunuNeGetir(mi)yor.pdf), (Erişim: 04.03.2009).

CANDAN, Ekrem; “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun İle Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler – II”, **Vergi Dünyası**, Sayı: 296, Nisan 2006.

CANDAN, Ekrem; **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007.

CANGİR, Mehmet; **Yeni Zelanda Kamu Yönetimi**, <http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitao/21yy/YZelende.pdf>, (Erişim:12.01.2009).

CANSIZ, Harun; “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, Temmuz 2000.

CANSIZ, Harun; “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Manisa, 2002.

CURA, Serkan; “Türkiye’de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:18, Sayı:1.

ÇELİK, Ahmet; Yaşar TONTA; “Düşünce Özgürlüğü, Bilgi Edinme Özgürlüğü ve Bilgi Hizmetleri”, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~tonta/yayinlar/beozgur.html>, (Erişim: 15.02.2009).

ÇELİKTAŞ, İbrahim; “4964 Sayılı Kanunla 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişikliklerin İhale Usulleri ve Bunların Sözleşmeye Bağlanmaları Açısından Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 50-51.

ÇÖLGEZEN, Övül; “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Bütçeleme Sisteminde Meydana Gelen Değişiklikler”, **Vergi Dünyası**, Sayı: 294, Şubat 2006.

DERİN, Selen; “Kurumsal Yönetim İlkelerinin Bileşeni Olarak Kamuyu Aydınlatma ve Şeffaflık: Türk Sermaye Piyasaları”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara, 2006.

DPT; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No:2517-ÖİK:535, Ankara, 2000.

DPT; **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)**.

DURA, Cihan; “Türk Ekonomisinde Yolsuzluk”, <http://www.bmder.org.tr/makale3.htm>, (Erişim:11.02.2009).

EGELİ, Haluk; “Geçiş Ekonomilerinde Mali Saydamlık”, **Küreselleşme ve Geçiş Ekonomileri Uluslararası Sempozyumu**, Bişkek-Kırgızistan, Mayıs 2002.

EGELİ, Haluk; Ahmet ÖZEN; “Türk Bütçe Sürecinin Mali Saydamlık Ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Vergi Sorunları**, Sayı:197, Şubat 2005.

EJDER, Haydar Lütfü; “Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980-2002 Dönemi Analizi”, (Yayınlanmış Doktora Tezi), **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara, 2006.

EMİL, Ferhat; Hakan YILMAZ; **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, http://www.tesev.org.tr/dosyalar/mali_saydamlik.zip, (Erişim:12.02.2009).

EMİL, Ferhat; Hakan YILMAZ; **Mali Saydamlık İzleme Raporu VII**, TEPAV Yayınları, Ankara, Nisan 2009.

EREN, Veysel; “Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:58-4, Ekim-Aralık 2003.

ERGÜL, Ergin; “Greco Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği”, **Vergi Sorunları**, Sayı: 225, Haziran 2007.

GELOS R. Gaston; Shang-Jin WEI; “Transparency and International Portfolio Holdings”, <http://www.nber.org/~wei/data/gelos&wei2002/JF-Gelos-Wei-2005.pdf>, (Erişim:10.03.2009).

GRAY, Cheryl W.; Daniel KAUFMANN; “Corruption and Development”, **Finance and Development**, Mart 1998, Çev. Fikret DEMİR, “Yolsuzluk ve Kalkınma”, **Maliye Dergisi**, Sayı:128, Mayıs-Ağustos 1998.

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,
http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_f_gulen_dis_denetimsistemi.doc,
(Erişim:15.02.2009).

GÜNAY, Ayşe; **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı, Stratejik Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007.

GÜNDOğAN, Ertuğrul; “Yönetim Reformlarının Gerekliliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Sivil Toplum**, Sayı:6, Nisan-Eylül 2004.

GÜRLEYEN Hazman, Gülsüm; “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Mali Saydamlık”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İzmir, 2005.

HIZ, Yüksel; Zekeriya YILMAZ; **Bilgi Edinme Hakkı ve Dilekçe Hakkı**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004.

IACC (International Anti-Corruption Conference); “Lima Declaration Against Corruption”, www.transparency.org/iac/lima/e-limadecl.html, (Erişim:11.03.2009).

IMF; “Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles”, <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>, (Erişim:04.03.2009).

IMF; **Report of The Working Group on Transparency and Accountability**, <http://www.imf.org/external/np/g22/summry.pdf>, (Erişim:30.03.2009).

International Budget; “Indexes of Budget Transparency in Five Latin American Countries”,<http://internationalbudget.org/resources/LAbudtrans.pdf>, (Erişim:12.01.2009).

International Budgeting Partnership;
http://openbudgetindex.org/files/cs_germany.pdf, (Erişim:20.11.2009).

International Budgeting Partnership; http://openbudgetindex.org/files/cs_UK.pdf, (Erişim:20.11.2009).

International Budgeting Partnership; http://openbudgetindex.org/files/cs_usa.pdf, (Erişim:25.11.2009).

INTOSAI; “Internal Control:Providing Foundation For Accountability in Government”, <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1brochleitfe.pdf>, (Erişim:03.10.2009).

INTOSAI; “Mutual Experience Benefits All”, <http://www.intosai.org/blueline/upload/13estratplan.pdf>, (Erişim:03.10.2009).

İSO; **Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet Kayıtlı Ekonomi**, Yayın No: 2001/4, İstanbul, Mart 2001.

KARAKAŞ, Mehmet; Murat ÇAK; “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü”, **Maliye Dergisi**, Sayı:153, Temmuz-Aralık 2007.

KARTALCI, Kadir; “Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul, 2007.

KAYA, Cemil; **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara, 2005.

KERİMOĞLU, Baki; “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı; İç Kontrol Sisteminin Tasarımı”, **Maliye Dergisi**, Sayı:142, Ocak-Nisan 2003.

KESİK, Ahmet; “Amerika Birleşik Devletleri’nde Eyalet Bütçe Sistemi”, **Maliye Dergisi**, Ocak-Nisan 1998.

KILIÇDAROĞLU, Kemal; “Yolsuzluk Ekonomisi”, **Vergi Dünyası**, Sayı:238, Haziran 2001.

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

KÖSEKAHYA, Gamze; “Dünya Çapında Yolsuzluk Nedenleri, Sonuçları Boyutları, Çözüm Yolları”, **Maliye Dergisi**, Sayı:136, Ocak- Nisan 2001.

KÖSEOĞLU, Ozer; “Belediyelerde Performans Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/Uploadedfiles/%C3%96.K.o%C4%9Flu%20211-234.doc, (Erişim:08.03.2009).

KURÇOVA, İbrahim; **E-Devlet Uygulamaları ve Ekonomiye Etkileri**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:38, İstanbul, 2003.

KURTULUŞ, Erciş; “Devlette Saydamlık: Yolsuzluk”, **Maliye Yazıları**, Sayı:58, Ocak-Mart 1998.

KUZEY, Pelin; “Şeffaflık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Ankara: Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2003.

LAMBA, Mustafa; “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu’nun Türk Bütçe Sistemine Getirdiği Yenilikler Ve Kamu Mali Yönetimine Olası Etkileri”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Afyonkarahisar, 2006.

MASAK; <http://www.masak.gov.tr/yolsuzluk/belegeler/3628.htm>, (Erişim:8.10.2009).

MASTI, Ahmet Korhan; "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Kişilik Hakları ile İlişkisi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara, 2008.

MUTLUER, Kamil; "Sempozyum Açış Konuşması", **Cumhuriyetin 75'inci Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu, Tebliğler, Panel ve Tartışmalar**, Ankara, 26 Ekim 1998, Ankara: Sayıştay Başkanlığı, 1998.

OECD; "Best Practices for Budget Transparency", **Public Management Service and Public Management Commitee**, PUMA/SBO, Haziran 2000.

ORAL, Esin; "Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme", **Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara, 2005.

ÖZ, Ersan; Ersin KAPLAN; "Türk Mali Sistemin Yeniden Yapılandırılması", **Türk İdare Dergisi**, <http://www.ersinkaplan.net/dosyalar/turkmalisistemi.doc>, (Erişim:04.03.2009).

ÖZBARAN, M. Hakan; "Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 43, Aralık 2001.

ÖZBARAN, M. Hakan; "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, Nisan 2002.

ÖZDEMİR, Ahmet; "Bilgi Edinme Hakkı – 2", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Sayı: 418, Haziran 2004.

ÖZEL, Cemal; "OECD'nin Yolsuzlukla Mücadele Düzenlemeleri ve Türk Hukukuna Yansımaları (I)", **Vergi Dünyası**, Sayı:298, Haziran 2006.

ÖZEN, Ahmet; "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008.

ÖZSEMERÇİ, Kemal; "Yolsuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:49, Haziran 2003.

ÖZSEMERÇİ, Kemal; **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma, İnceleme, Çeviri Dizisi:27, Ekim 2003.

ÖZYILDIZ, Hakan; "Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe", **Hazine Dergisi**, Sayı:13, Ocak 2000.

PETRIE, Murray; "Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets and Civil Society", **IMF Working Paper**, WP/03/199, Ekim 2003.

RIJCKEGHEM, Caroline Van; Betarice WEDEER, "Corruption and The Rate Of Temptation: Do Law Wage In The Civil Service Cause Corruption", **IMF Working Paper**, WP/97/73, June 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf>, (Erişim:24.03.2009).

SAK, Güven; Sinan SÖNMEZ; "Kamu Hesaplarında Şeffaflık ve Borç Yönetimi", **XV. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri, Akdeniz Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Antalya, 15-17 Mayıs 2000.

SANAL, Recep; "Kamu Kaynaklarını Eriten Yolsuzluk Olaylarının Hukuk Zemininde Önlenebilmesi Olanağı", **Maliye Dergisi**, Sayı:135, Eylül - Aralık 2000.

SARAÇ, Osman; "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı: 148, Mart-Nisan 2005.

SEVİNÇ, Fikret; "Kamu Maliyesinde Saydamlığa Bir Örnek: Muhasebat Genel Müdürlüğü'ndeki Değişimler", <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/40/06sevinc.pdf>, (Erişim:15.02.2009).

STIGLITZ, Joseph E.; "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life", <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/oxford-amnesty.pdf>, (Erişim:24.03.2009).

SULLIVAN, Kenneth; "Transparency in Central Bank Financial Statement Disclosures", **IMF Working Paper**, WP/05/80.

ŞAHİN, Faruk; "3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun Amacı, Kapsamı ve Suçun İhbarı", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Sayı: 412, Mart 2004.

ŞALCI, Filiz; "Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın Sisteme Olumlu Ve Olumsuz Etkilerinin Değerlendirilmesi", <http://www.sosbil.gazi.edu.tr/edergi/makale.php?Makale=14>, (Erişim:04.03.2009).

ŞALCI, Filiz; "Türkiye'nin Dünya Mali Saydamlık Sıralamasındaki Yeri ve Mali Saydamlığa Ulaşmış Bir Ülke: Danimarka", **Bütçe Dünyası**, Cilt:2, Sayı:26, Yaz 2007.

TANSAL, Sabiha; "Kamuda Etik", **Görüş Dergisi**, Aralık 2003.

TANZI, Vito; Hamid DAVOODI; "Corruption, Public Investment and Growth", **IMF Working Paper**, WP/97/139, Ekim 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9773.pdf>, (Erişim:24.03.2009).

TARHAN, Bülent; "Kamusal Gizlilik Üzerine: Çözüm İyi Yönetişimde", <http://www.bmdr.org.tr/makale17.htm>, (Erişim: 11.02.2009).

TEKMEN, Mustafa; "Devletin Yeniden Yapılandırılmasında Örnek Bir Çalışma" **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:4, Sayı:2, Şubat 1999.

TEPAV; "Yolsuzlukla Mücadele, TBMM Raporu Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler Çözüm Önerileri", **TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları-1**, 2. Basım, Matsa Basımevi, Ankara, 2006.

TESEV; <http://www.tesev.org.tr/default.asp?PG=HAKTRS01>, (Erişim:21.12.2009).

Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği;
http://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası%C4%B1_%C5%9Eeffafl%C4%B1k_%C3%96rg%C3%BCt%C3%BC, (Erişim:01.12.2009).

Transparency International; **CPI 2008 Table**,
http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table,
(Erişim: 05.10.2009).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu; **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler Etkiler ve Çözüm Önerileri**,
http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/index.htm,
(Erişim:11.02.2009).

UZUN, Şentürk; **Büyük Britanya Yönetim Sistemi**,
<http://www.icisleri.gov.tr/strateji/kitap/21yy/ingiltere.pdf>, (Erişim:12.02.2009).

VELAYUTHAM,S.; M.H.B. PERERA; "The Influence of Emotions and Culture on Accountability and Governance", **Corporate Governance**, Vol. 4, No. 1, 2004.

YENİCE, Ebru; "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi", **Sayıstay Dergisi**, Sayı:61, Nisan-Haziran 2006.

YEŞİLBAŞ, Mehmet; "Açık Toplumun Yeni Elementi: Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye Pratiği", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 461, Aralık 2008.

YILDIRIM, Murat; "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık (1980 Sonrası Türkiye Örneği)", (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Sivas, 2006.

Yıllık Ekonomik Rapor; **Maliye Bakanlığı**, Ankara, 2000.

YILMAZ, Osman; **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2001.

YILMAZCAN, Dilek; "Kamu Kesiminde Yolsuzlukla Mücadele", **Vergi Sorunları**, Sayı:127, Nisan 1999.