

tepaav

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Bir daha IMF gerekmesin diye... Nasıl bir yaklaşım gerekir?

Güven SAK

Bütçe Sürecinde Parlamentonun
Değişen Rolü Konferansı

9 Ekim 2008

TEPAV'ın ne iş yapıyor?

1. İstikrarın korunması
 - Mali izleme
 - Orta vadeli programın izlenmesi
2. Genel rekabet gücü konuları
 - Sanayi Stratejisi Çalışmaları ve DÖİK
 - Yatırım Ortamı Değerlendirmesi Çalışması
3. Etki analizi
 - Çevre başlığında uygulama ve farkındalık projesi
 - Hesaplanabilir genel denge modelleri çalışmaları
 - Düzenleyici etki analizinin geliştirilmesi
4. AB Üyelik Süreci
 - Lizbon Gündemi Farkındalık Yaratma Projesi
5. Detaylı sektör analizleri

Beraber çalıştığımız kurumlar

■ Yerel Kurumlar

- Başbakanlık
- Dış İşleri Bakanlığı
- İçişleri Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı
- Tarım Bakanlığı
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
- Devlet Planlama Teşkilatı
- Hazine Müsteşarlığı
- Merkez Bankası
- Türkiye İstatistik Kurumu
- Çeşitli İl Özel İdareleri ve Belediyeler
- TODAİE

■ Uluslararası

- Dünya Bankası Grubu (DB Enstitüsü, IFC, ECA ve MENA)
- OECD
- Avrupa Komisyonu
- Ortadoğu Dörtlüsü (Quartet)
- Brookings Institute (ABD)
- Center for Strategic International Studies (ABD)
- EcoMod (Brüksel)
- European Institute for Public Administration
- Chatham House
- US Congressional Study Group
- International Road Transport Union

Çerçeve

- Neden bugün bu konuları tartışıyoruz?
 - Krizlerin getirdiği istikrar bilinci
 - Hep IMF' mi gerekecek?
 - Kurallı Maliye Politikası
- Karşılaştırmalı bir perspektiften Türkiye'de durum
 - OECD Bütçe Uygulamaları ve Prosedürleri 2007 Çalışması sonuçları
- Parlamantonun yeni bir rol üstlenmesi için hangi konular önem kazanıyor?
- Türkiye'deki başlıca sorun alanları ve bazı öneriler
- Sivil toplumun rolü

Saydamlık, Parlamentonun yeni işidir (1)

- Bütçe tasarım süreci ile ilgili bilimsel çalışmalar meseleyi giderek karmaşıklaştırdı (vekalet müessesesinin malumat problemleri-asil-vekil problemi-enformasyon asimetrisi)
- Kamu harcamaları giderek arttı
- Kötü yönetimin-krizin maliyeti arttı
 - Yalnızca burada değil, her yerde.
- Demokratikleşme ve iyi yönetim ilkeleri

Saydamlık, Parlamantonun yeni işidir (2)

- Geçmişte olduğu gibi sadece kamu adına “yasalara uygunluk kontrolü ve kısıtlama” değil
- Yeni bir unsur olarak hesap verilebilirlik
 - Modern Maliye'nin temelleri:
 - Mali disiplin ve mali sorumluluk
 - Performans
 - kaynak dağılımda etkinlik – çıktılar ve kalitesi
 - uygulamada verimlilik – süreçler ve kalitesi

Bütçe sürecinde niteliksel değişim (1)

■ Hazırlık Aşaması - (Yürütmenin görevi)

■ Onaylama

- **Parlamentonun geleneksel görevi ama yeni olan:**
- Orta vadeli politikaların ve hedeflerin tartışılması,
- Yıllık bütçe kanunlarının orta vadeli hedeflerle tutarlılığı,
- Kaynak dağılımı önerilerinin gözden geçirilmesi.
- Maliye politikasının şeffaflığının sağlanması

■ Uygulama

- **Yürütmenin geleneksel görevi ama yeni olan**
- Etki değerlendirme – Politika değişiklikleri ve yasalar
 - Bütçeye etkiler
 - Orta vadeli hedeflere etkiler

Bütçe sürecinde niteliksel değişim(2)

■ Denetim

→ **Parlamentonun geleneksel görevi ama yeni olan:**

→ **Performans değerlendirilmesi**

- Etkinlik ve Verimlilik

OECD'nin Bütçe Uygulamaları ve Prosedürleri Veritabanı

- Veriler 2007 yılında toplandı
 - Maliye Bakanlıkları aracılığıyla
- Toplam 38 ülke
 - 30 OECD üyesi
 - 8 OECD dışı üye: Arjantin, Brezilya, Şili, Kosta Rica, İsrail, Peru, Slovenya, Venezüella
- Durum tespiti ve ülkeler arası kıyaslama yapabilmek için başlıca kaynak

Yasama organına gönderilen yıllık bütçenin belgeleri arasında çok yıllık harcama tahminleri var mı?
Onay aşaması:OVP ile uyum

	Parlamente Rejimler	Türkiye
Hayır	4.8%	
Evet, toplam olarak	19.0%	
Evet, bakanlıklar düzeyinde	9.5%	√
Evet, harcama kalemleri düzeyinde	28.6%	
Diğer	38.1%	

Yasama organı resmi olarak genel bütçe politikasını tartışıyor/müzakere ediyor mu?

Onay aşaması

	Parlamente Rejimleri	Türkiye
Evet, yürütme organının bütçe teklifinin alınmasından önce yasama organında resmi olarak bütçe öncesi politika müzakereleri yapılmaktadır.	9.5%	
Evet, yürütme organının bütçe teklifini sunmasını takiben müzakereler genel bütçe politikası üzerinde resmi olarak yapılmaktadır.	85.7%	✓
Genel bütçe politikası üzerine resmi bir tartışma yapılmamakta ancak parlamenterler yürütmenin bütçeyi sunmasını takiben komisyon oturumlarında tartışırlar.	4.8%	

Hedeflere ilişkin performans yasama organına rutin olarak sunulur mu? ---denetim

	Parlamente Rejimler	Türkiye
Hayır, hiçbir şekilde sunulmaz	4.8%	x
Hayır, sadece öze durumlarda	19.0%	
Evet, bütçenin eki olmayan ve genel yönetimi kapsayan bir rapor olarak sunulur	0%	
Evet, yıllık finansal begelere entegre edilir.	4.8%	
Evet, ana bütçe belgelerine entegre edilir.	19.0%	
Evet, her bakanlık bütçeye ek olarak performans raporları hazırlarlar	23.8%	
Diğer	19.0%	
Cevapsız	9.5%	

Bütçe ile ilgili kararlarda performans bilgisi kullanımı

	Parlamenter Rejimler	Türkiye
Başbakan		
Hiç veya nadiren 0-40%	28.6%	√
Hemen her zaman kullanır 81-100%	9.5%	
Maliye Bakanlığı		
Hiç veya nadiren 0-40%	23.8%	√
Çoğunlukla 61-80%	9.5%	
Hemen her zaman kullanır 81-100%	14.3%	
Plan Bütçe Komisyonu		
Hiç veya nadiren 0-20%	33.3%	√
Bazen 41-60%	9.5 %	
Hemen her zaman kullanır 81-100%	4.8%	

Parlamento, yeni işlevini nasıl yerine getirebilir?

■ İçsel faktörler

- Komisyonun yapısı, yetkileri, kapasitesi
- Bütçe süreci

■ Dışsal Faktörler

- Siyasi sistem
 - Rejim
 - Yasamanın rolü ve etkisi
 - Siyasi partiler ve seçim sistemi
- Sivil Toplumun bilgisi ve ilgisi

Komisyonun yapısı:

	Parlamente Rejimler	Türkiye
Tek bir bütçe komisyonu	52.4%	√
Sektörel komisyonun katkısıyla tek bir bütçe komisyonu	4.8%	
Bütçe komisyonu toplam harcamalar için, sektörel komisyonlar sektörel harcamalar için	19.0%	
Sadece sektörel komisyonlar	14.3%	

Araştırma kapasitesi

Bütçe analizleri gerçekleştirmek için yasama organına bağlı olarak çalışan uzman bir bütçe araştırma birimi var mı?

	Parlamentar Rejimler	Türkiye
Hayır	57.1%	√?
Evet, uzman bir birim bulunmaktadır	28.6%	
Diğer	14.3%	

Yüksek denetim organının bulguları kamuya açık mıdır?

	Parlamente Rejimler	Türkiye
Evet, her zaman	76.2%	
Evet, çoğu zaman açıktır ancak bazı istisnalar bulunmaktadır (ör. Silahlı kuvvetlerin denetimi)	23.8%	✓

Yüksek denetim organı tarafından denetlenen hesaplar ne zaman kamuya duyurulur?

	Parlamente rejimleri	Türkiye
Mali yılın bitiminden 2 ay sonra	4.8%	
Mali yılın bitiminden 3 ay sonra	9.5%	
Mali yılın bitiminden 4 ay sonra	14.3%	
Mali yılın bitiminden 5 ay sonra	9.5%	
Mali yılın bitiminden 6 ay sonra	14.3%	
Mali yılın bitiminden 8 ay sonra	4.8%	
Mali yılın bitiminden 9 ay sonra	14.3%	
Mali yılın bitiminden 10 ay sonra	4.8%	x
Mali yılın bitiminden 11 ay sonra	14.3%	
Mali yılın bitiminden 12 ay sonra	4.8%	
Mali yılın bitiminden sonra 12 ayın üstünde	4.8%	

Dışsal Faktörler

■ Siyasi Sistem

- Parlamenter vs. Başkanlık (F&D Mekanizması)
- Yasamanın gücü

■ Seçim Sistemi

- Dar Bölge vs. nispi temsil

■ Siyasi Partilerin Yapısı

- Başkanın gücü ve disiplin mekanizmaları

Nispi temsil ve güçlü merkeziyetçi parti yapıları mali disiplin açısından dezavantaj. (Güçlü maliye bakanı hariç.)

Saydamlık sürecinde sivil toplumun rolü

- Bağımsız bütçe analizleri
 - Mali Disiplin
 - Sektörel analizler
 - 50 Ülkede 100'ü aşkın sivil izleme grubu
(International Budget Partnership
www.internationalbudget.org)
- Araştırma faaliyetleri, tartışmaların bilgi içeriği
- Lobi faaliyetleri ve kaynak dağılımı kararlarını etkileme
 - Burada şeffaflık önemli

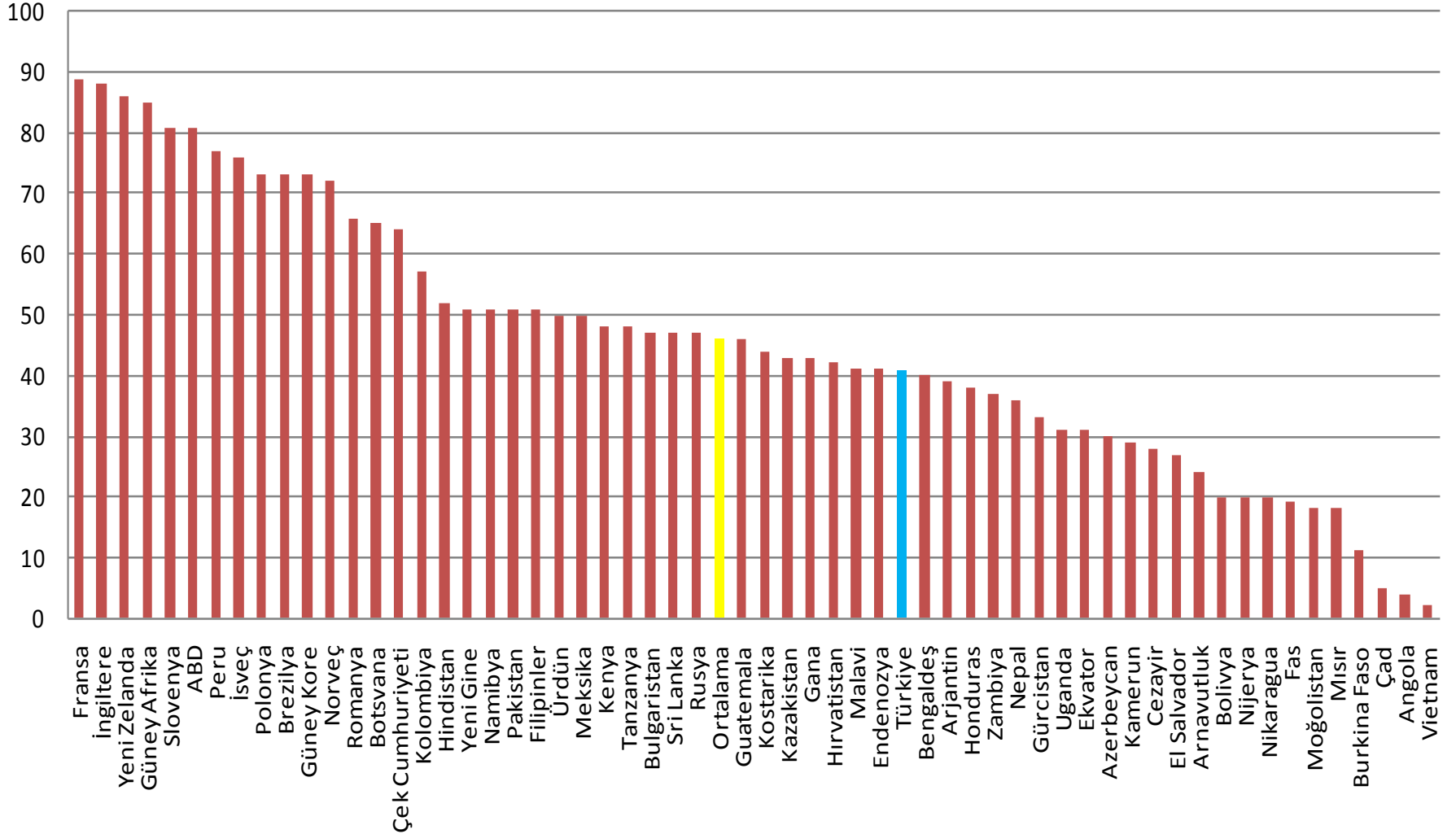
TEPAV mali saydamlık için ne yapıyor?

- Bütçe hesaplarının anlaşılabilir hale getirilmesi-şeffaflaşması
- Mali İzleme (aylık raporlar)
- Mali Şeffaflık (6 aylık anket ve rapor)
- Araştırmalar
 - Etki analizleri
 - Yerel Yönetim Bütçesi Nasıl İzlenir – Rehber
 - Katılımcı bütçe süreç tasarımı
 - Mali Sorumluluk – Kurallı Maliye Politikası

Türkiye'de başlıca sorun alanları

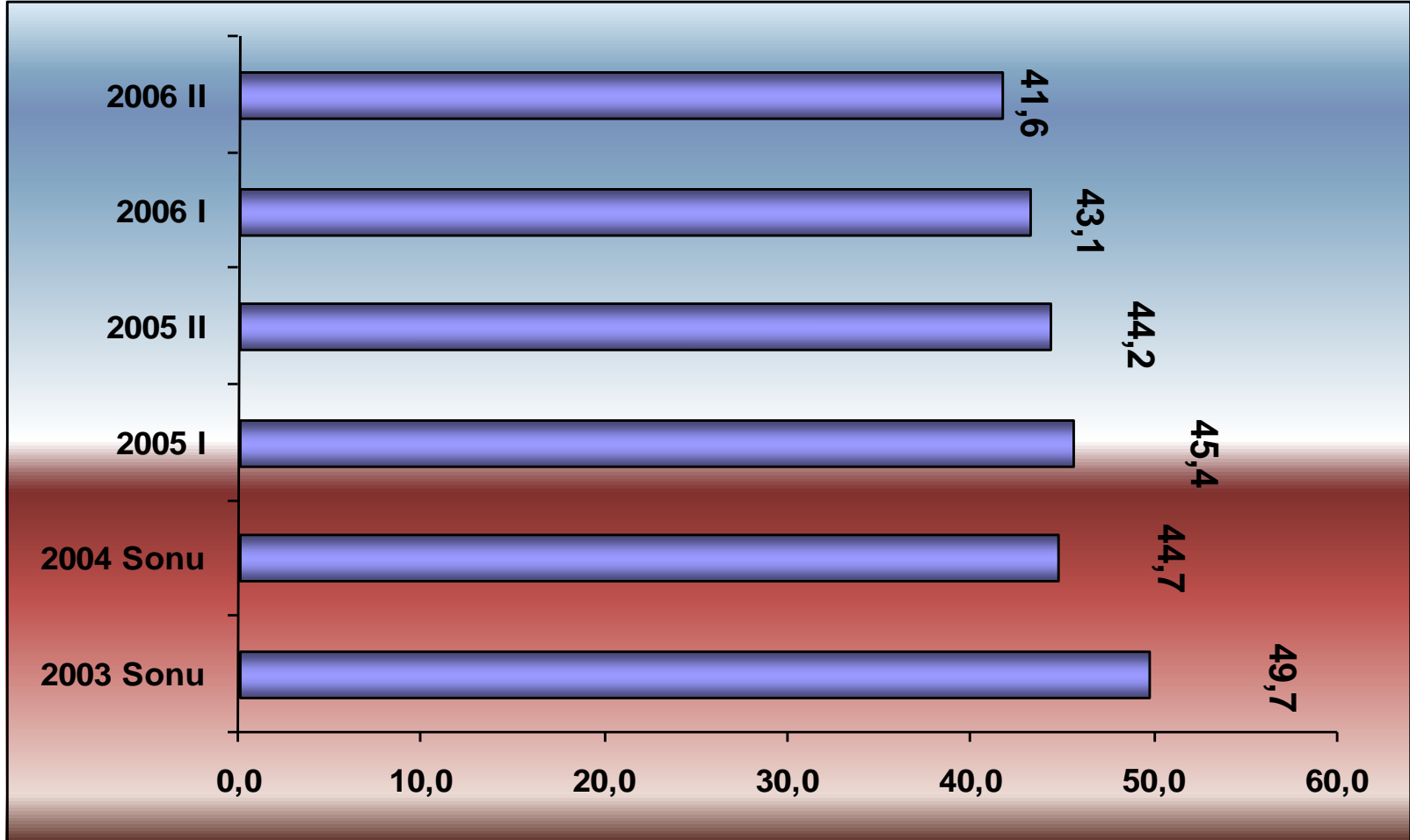
- Bütçe sürecine ilişkin
 - Şeffaflık
 - Orta Vadeli Program ve Performans Yönetimi
 - Sayıştay
- Siyasete ilişkin
 - Siyasi itibarın düşüklüğü
 - Nispi temsil ve merkezi parti yapısı
- Yasamaya ilişkin
 - Parti bağı – yasamanın kendi başına hareket edememesi
 - Etkin olmayan bir denetleme ve dengeleme sistemi

IBP Saydamlık Endeksi Sonuçları (2006)



TEPAV- MALİ SAYDAMLIK ANKETİ

KESİN HESAPLARIN PARLAMENTO TARAFINDAN ONAYLANMASI İLE MALİ SONUÇLARIN DIŞ DENETİMİNDE VE DEĞERLENDİRİLMESİ SÜRECİNDE AÇIKLIK



Orta Vadeli Mali Çerçeve

Mali Disiplin / Mali Hedefler

Makroekonomik ve Mali Perspektif / Geçmiş Yıllar Analizi

Mevcut Durum (Baseline) Ekonomik ve Mali Hedefler

Politika Değişikliklerinin Hedeflere Etkisi / Senaryo Analizi

İzleme / Raporlama ve gerektiğinde önlem alınmasına ilişkin usul

Yaptırım / Teşvik Mekanizması

Stratejik Öncelikler

Sektörel / Tematik Öncelikler

Mevcut Durum

Orta Vadeli Rakamsal Hedefler

**MALİ
SORUMLULUK**

Brezilya ve Türkiye (Mali Sorumluluk açısından)

Orta Vadeli Program	Brezilya	Türkiye
3 yıllık makro-mali hedefler	✓	✓
Geçmiş yılın değerlendirilmesi	✓	
Metodoloji, gerekçe, açıklamalar	✓	
Finansal ve aktüeryal durumun değerlendirilmesi	✓	
Net Değer'in (net worth) değerlendirilmesi	✓	
Vergi harcamalarının tahmini ve telafi edici önlemler	✓	
Sürekli ve zorunlu harcamaların artış eğilimine ilişkin değerlendirmeler*	✓	
Mali Risklere ilişkin tablo	✓	
Yıllık Bütçe Kanunu	Brezilya	Türkiye
Orta Vadeli Hedeflerle tutarlılığına ilişkin taahhüt	✓	
Koşullu yükümlülükler için yedek ödenek	✓	✓
OVP'de dikkate alınmamış bir yıldan uzun yatırımlar yer alamaz	✓	

* İki yıl ve daha fazla süre ile devleti yükümlülük altına sokan cari harcamalar

Brezilya ve Türkiye

Bütçe Uygulaması	Brezilya	Türkiye
Vergi harcamalarını ve sürekli ve zorunlu cari harcamaları telafi edici önlemler	✓	
Aylık serbest bırakma ve bütçe ödemeleri tablosu	✓	✓
Gelirlerin hedeflerin gerisinde kalması durumunda otomatik tedbir	✓	
Yılda 3 defa parlamentoya mali gerçekleştirmeler hakkında bilgi	✓	
Hükümetin harcama artışına yol açan her eylemi (yasama ve diğer) yürürlük yılı ve sonraki iki yıl için mali etkisi (hesaplama metodjisi açıklanmış), yıllık bütçe kanunu ve OVP ile tutarlı olduğuna ilişkin taahhütle birlikte yürürlüğe girer	✓	
Ek olarak: Zorunlu ve sürekli harcamalarda herhangi bir artış kalıcı gider azalışları ile telafi edilmek zorundadır	✓	
Personel harcamalarına ve borç stokuna limit (net cari gelire oranla)	✓	Belediyeler
Limit aşımı durmunda yapılacaklar ve yaptırımlar yer almaktadır	✓	
Görev süresinin bitimine 8 aydan kısa kalan yürütme kurumunun başı (her düzeyde) ödemesi veya finansmanı kendi dönemini aşan hiç bir harcama artışı taahhüdü yapamaz	✓	

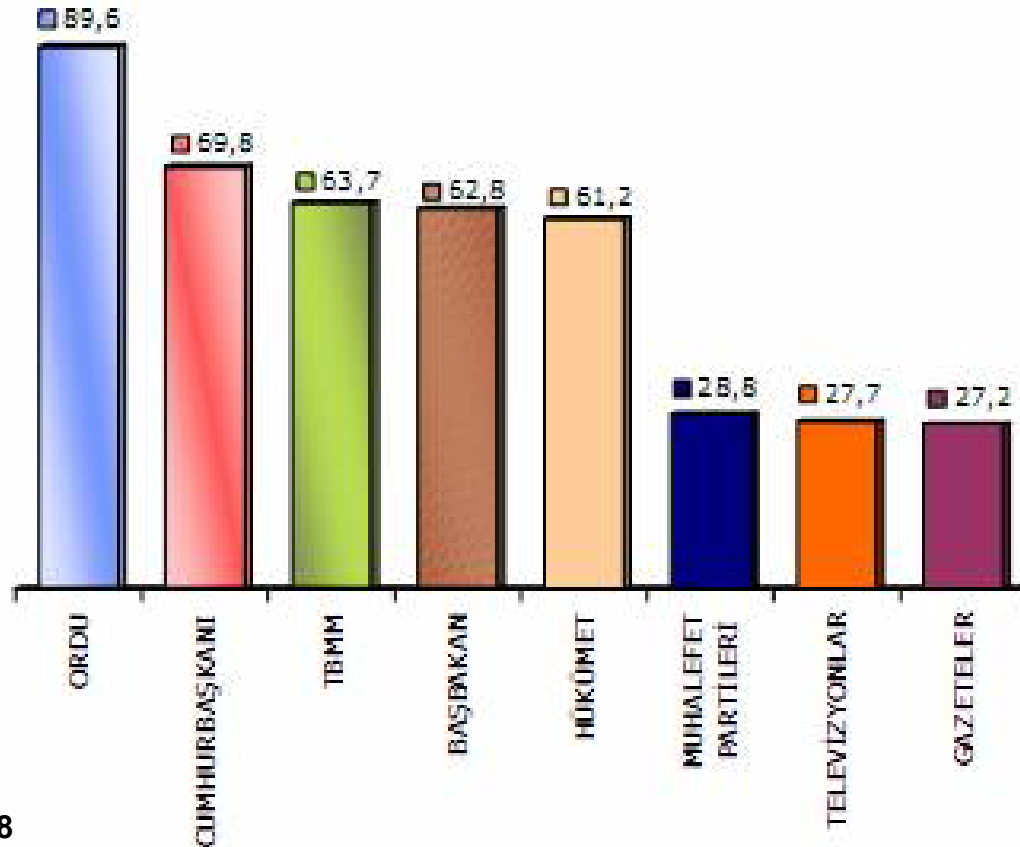
Raporlama	Brezilya	Türkiye
Bütçe uygulama sonuçları	İki aylık	Aylık
Mali Yönetim Raporu (Bütün Kamu Kuruluşları tarafından) Mali ve Finansal sonuçlar, limitlere uyum ve önlemleri içeren rapor	Dört ayda bir	Faaliyet Raporu (yıllık)

Sayıştay Kanunu Tasarısı

- Kapsam genişliyor
 - Belediye-belediye şirketleri
- Denetim genişliyor
 - Mali denetim ve performans denetimi
- SORUN: Tasarı 3 yıldır bekletiliyor.
 - Neden?

Siyasete ilişkin güven

■ Meclis > Hükümet



Öneriler

■ İçsel faktörler

- Kapasite inşası
- Bağımsız araştırmalar
- Komisyonun yapısı ve çalışma biçimi

■ Dışsal faktörler

- Bir bütün olarak kamu maliyesi altyapısı
- Seçim sistemi, anayasa ve yasamanın yapısı

■ Sivil Toplum Örgütleri ile yakın ilişki

Sonuçlar

- Mali hesapların saydamlığı, raporlamanın kurallara uygun yapılması, iktisadi istikrarın temel önceliğidir.
 - Kurallı maliye politikası doğru tercihtir (OVP)
- Parlamento'nun mali saydamlaşma sürecinde daha aktif bir rol oynaması gerekir
 - Kurallı maliye politikası, kural kadar güvenilir denetimi de gerektirir
 - Kesin Hesap Komisyonu ya da alt komisyonu düşünülmelidir
- Mali disiplin ve saydamlık meselesi siyasi partiler kanunu, seçim kanunu ve anayasal reformlardan bağımsız ele alınamaz.
 - Mali disiplin, anayasal reform gerektirmektedir.