Mali Kurallar, Yaratıcı Muhasebe ve Mali Saydamlık: Geçiş Ekonomileri Üzerine Bir Değerlendirme

Fiscal Rules, Creative Accounting and Fiscal Transparency: An Evaluation on the Transition Economies

Assoc. Prof. Dr. İlter Ünlükaplan (Çukurova University, Turkey)

Asst. Prof. Dr. Volkan Yurdadoğ (Çukurova University, Turkey)

Ph. D. Candidate Ebru Canıkalp (Çukurova University, Turkey)

Abstract

An anonymous idea is observed in the public finance literature that includes where fiscal rules, i.e numerical rules on the fiscal indicators, are strict and stringent, policy executives will have incentives to recourse to creative accounting implementations to overcome these numerical limits. Creative accounting is applied for demonstrating economic, especially fiscal indicators better than the originals to reach the necessary fiscal limit, even if they are primarily conducted by private firms.

Many countries applied these illusory implementations to hide their reported budget deficits especially in the last global crisis period. With this manner, creative accounting violates the basic principles of governance in public finance. In this context, governments should have to establish statistical classification structure and government accounting system that aims to prevent creative accounting. With this dimension, fiscal transparency will prevent from creative accounting implementations.

In this study, the relationship between fiscal rules and creative accounting on the public finance administration level will be determined and fiscal transparency suggestions that prevent these frauds in the economies will be evaluated. As a result, the practice of good governance in public finance should be implemented to provide financial transparency. In addition, the reforms about transparency in the legislation should be consider as an important proposal.

1 Giriş

1970'lerin ortalarından 1990'ların ortalarına kadar geçen süre içinde birçok ülkede gözlemlenen yüksek bütçe açıklarının nedenlerini açıklamada ve sözkonusu bütçe açıklarının kapatılmasında geleneksel ekonomik modeller ve politika önerileri yetersiz kalmıştır. Aynı dönemlerde yine birçok ülkede gözlemlenen “yönetebilirlik krizi” ve yukarıda bahsedilmiş olan açık yanlı politikalar kamu politikalarına alternatif yaklaşımlara olan ihtiyacı da beraberinde getirmiştir. Geleneksel politika reçeteleri olan aktif Keynesgil politikalar yerine ekonominin yapısında bir takım kurumsal değişiklikleri içeren “yönetişim” kavramı aktif politika uygulamalarına bir alternatif olarak gündeme gelmiştir. Temel ilkeleri saydamlık başta olmak üzere katılımcılık, hukukun üstünlüğü, çabuk cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon, yerindenlik, yerellik, toplam kalite, toplumu güçlendirme olan yönetişim, kamu mali yönetiminde geniş ölçüde uygulama alanı bulmaktadır. Bu ilkelerin özellikle saydamlık ilkesiyle çelişen yaratıcı muhasebe, mali tabloların gerçekte olduklarından, muhtemel kuralların bir bölümü ya da tamamını firma ortaklarına avantaj sağlayacak ya da söz konusu bu kuralları geçersiz kılacak bir şekle dönüşümüdür (Nasser, 1993)

Milesi-Ferretti (2003), mali kuralların etkilerini hükümetlerin kamu maliyesine ilişkin veri ve süreçleri doğru olarak raporlamama imkanlarına sahip olduğu kuramsal bir çerçevede incelemiştir. Çalışmada, ilgili mali kuralı ihlal etmenin bedeli veriyken kuraldan kaynaklanan mali uyarılmanın büyüklüğü bütçenin saydamlığı ile ilişkilendirilmiştir. Beetsma and Jensen (2003), yürütmüş oldukları kuramsal analizde mali birliklerde "ahlaki tehlike" niteliğindeki işlemlerin bütçeleme sürecinde şeffaflığın olmamasından kaynaklandığını ve bu politik bozulmaların mali disiplini zayıflatıldığını belirtmiştir. Von Hagen ve Wolff (2006), kamu borç stokunun birikimi ile bütçe açığının finansmanına ilişkin işlemler arasındaki ilişkileri incelemiştir. Çalışmada, analize konu olan ülkelerde borç stokundaki artışın bütçe açığından daha yüksek olduğunu belirten yazarlar yaratıcı muhasebe uygulamalarının mali kuralların sıkı ve bağlayıcı olmasıyla artacağını belirtmiştir.

Mali saydamlık özellikle Meksika ve Asya krizleri sonrası gerek akademik yazında gerekse de uluslararası kuruluşların söylem ve eylem planlarında hızla yer almaya başlamıştır. IMF'nin “Codes of Good Practices on Fiscal Transparency” (IMF, 1998) ve OECD'nin “Best Practices for Budget Transparency” (OECD, 2000) adlı yayınları mali saydamlığın eksikliğinin yukarıda bahsedilen krizlerin oluşumunda etkili faktörlerden biri olduğunu vurgulamıştır. Bu kuruluşlar tarafından önemi vurgulanan ve geçiş ekonomileri de dahil olmak üzere birçok ülkeye tavsiye edilen yüksek ölçüde mali saydamlık, iyi yönetişim ve mali sürdürülebilirlik için bir ön şart niteliğindedir (Jarmuzek, vd, 2006).

Bu çalışma yukarıda, yaratıcı muhasebe ve mali saydamlık arasında vurgulanmış olan ilişkileri geçiş ekonomileri açısından değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde hükümetlerin kamu maliyesine ilişkin istatistiklerini, özellikle de bütçe açıklarını olduğundan daha iyi yansıtmaya amacıyla yaratıcı muhasebeyi gerçekleştirme yolu olarak stok akım uyarlamaları üzerinde durulacaktır. Sonraki bölümde mali saydamlığın farklı göstergeleri ve kavramın kamu mali yönetimi açısından önemi üzerinde durulacaktır. Sonraki aşamada ise regresyon analizi çerçevesinde geçiş ekonomileri açısından stok akım uyarlamaları ile mali saydamlık göstergelerinden açık bütçe endeksi arasındaki ilişki araştırılacaktır. Son bölüm sonuç, değerlendirme ve önerileri içermektedir.

2 Mali Kurallar ve Yaratıcı Muhasebe: Hükümetler Bütçe Açıklarını Gizleyebilir mi?

Son 30 yıl içerisinde birçok ülkede borç stokundaki değişim ve bütçe açıkları arasındaki fark yükselmiş ve sürekli bir nitelik kazanmıştır. Stok-akım uyarlaması olarak tanımlanan bu fark, mali saydamlığı zedeleyen önemli bir faktör olarak literatürde yer almaktadır. Kamu mali yönetiminin şeffaf olması, hükümetlerin yaratıcı muhasebeye gitme eğilimlerinin, dolayısıyla stok-akım uyarlamalarının değerinin düşüklüğüne işaret etmektedir.

2.1 Stok-Akım Uyarlamaları

Stok-akım uyarlamaları gayri safi borç stokundaki değişim ile bütçe açığı arasındaki farka karşılık gelir. Stok-akım uyarlamalarının tanımı aşağıda yer alan temel borç birikimi denkliğinden elde edilebilir (Weber, 2012):

$$\frac{Debt_t - Debt_{t-1}}{NGDP_t} = \frac{Deficit_t}{NGDP_t} + \frac{SF_t}{NGDP_t} \quad (1)$$

Yukarıdaki denklikte *Debt*, borç stokunu, *Deficit*, bütçe açığını, *GDP*, Gayrisafi yurtiçi hasılayı, *SF* ise stok-akım uyarlamalarını göstermektedir. Pozitif stok-akım uyarlamaları, *t* ve *t-1* dönemleri arasında kamu borçlanmasındaki artışın *t* dönemindeki bütçe açıklığından daha yüksek olduğunu göstermektedir. Negatif stok-akım uyarlamaları ise kamu borçlanmasındaki artışın bütçe açıklığından daha düşük olduğuna işaret eder (Ünlükaplan ve Arısoy, 2010).

Stok-akım uyarlamalarının bileşenleri, Eurostat (2015)'in sınıflandırmasında

a. Finansal varlıkların net edinimi, b. Uyarlamalar ve, c. İstatistiksel uyumsuzluklar olmak üzere üç ana grupta toplulaştırılmıştır. Tablo 1, bu tanıma göre yapılmış sınıflandırmadaki alt kalemleri göstermektedir.

Finansal varlıkların net edinimi	<ul style="list-style-type: none"> -Dolaşımdaki para ve mevduat -Borçlanma senetleri -Kısa ve uzun vadeli borçlar -Özsermaye ve yatırım fonu payları (portföy yatırımları dahil) -Türev finansal araçlar -Diğer alacak hesapları -Diğer finansal varlıklar
Uyarlamalar	<ul style="list-style-type: none"> -Ulusal paranın değer kaybı ya da artışları -Döviz cinsinden borcun değer kaybı/değer artışı -Başa başın altı/üstü ihraç -Başa başın altı/üstü borç ödeme -İstatistiksel sınıflandırma değişikliklerinden kaynaklanan farklar
İstatistiksel uyumsuzluklar	<ul style="list-style-type: none"> -Sermaye hesapları ve finansal hesaplar arasındaki farklar. -Diğer istatistiksel uyumsuzluklar

Tablo 1. Stok-Akım Uyarlamalarının Bileşenleri Kaynak. Eurostat (2015)

Yukarıda belirtilen işlemler stok akım uyarlamalarının kalıntı değer olarak hesaplandığına işaret etmektedir. Avrupa Komisyonu (European Commission, 2003) ise bu noktada stok akım uyarlamalarının döviz endeksli kamu borçlarının döviz kurundaki dalgalanmalar nedeniyle artıp azalması, nakit esaslı ve tahakkuk esaslı bütçeleme, özelleştirme ve finansal varlıkların alım satımı gibi farklı nedenlerle yükseldiğine işaret etmektedir. Devlet muhasebesine ilişkin sorunlar stok akım uyarlamalarının artışına neden olurken yüksek ve sürekli stok akım uyarlamaları devlet bütçesi ile ilgili yaratıcı muhasebe kayıtlarının artışına, diğer bir ifade ile bu değişkenlerin stratejik politika aracı olarak kullanılmasına bağlanmaktadır.

Şekil 1. Stok Akım Uyarlamaları (% GSYİH) Kaynak. IMF World Economic Outlook (WEO), Aktaran: Weber (2012)

Weber (2012), IMF'nin *World Economic Outlook (WEO)* veritabanının 1980-2010 verilerinden hareketle, stok akım uyarlamalarının ortalama değerinin, yüksek değerlerin düşük gelirli ülkelere ait olmak üzere, gelişmiş ve gelişen piyasaların olduğu ekonomilerde pozitif değerlere sahip olduğunu belirtmiştir. Şekil 1'den de görüleceği üzere stok-akım uyarlamalarının ağırlıklandırılmış ortalamaları dikkate alındığında ise ciddi yükseliş ve zirvelerin kriz dönemlerine denk geldiği anlaşılmaktadır. Her üç ülke grubu için de, örneğin, 2008 Küresel Krizi döneminde stok akım uyarlamalarının ortalama değerlerinde ciddi yükseliş gözlemlenmiştir. Gelişmiş ekonomilerde bu yükselişin nedeni kriz döneminde finansal piyasalara ve bankalara verilen desteklerdir. Çalışmamız açısından bu yükselişteki diğer önemli bir faktör ise bu yükselişlerin kamu mali yönetimlerinden rapor edilen bütçe açıklarını gizleme eğilimleridir. Ayrıca düşük gelirli ülkelerde stok-akım uyarlamalarındaki oynaklık diğer ülke gruplarına göre çok daha yüksektir. Düşük gelirli ülkelerdeki stok-akım uyarlamalarının GSYİH içindeki payı $-108,6$ 'dan $168,5$ 'e kadar değişmektedir. Bu değerler düşük gelirli ülkelerin yoğun şekilde kısmen ve tamamen borç silinmesiyle karşılaştıklarını belirtmektedir (Negatif stok-akım uyarlamaları). Yine döviz kurundaki devalüasyonlar da bu ülkelerin yabancı döviz cinsinden dış borçlarının fazlalığı nedeniyle pozitif stok-akım uyarlamalarına neden olmaktadır.

3 Hükümetlerin Yaratıcı Muhasebe Uygulamalarına Bir Önlem Olarak Mali Saydamlık

Mali saydamlık, devletin fonksiyonları, yapısı, maliye politikası amaçları, kamu sektörü hesapları ve mali tahminler konusunda kamunun açıklığıdır (Kopits ve Craig, 1998). Kamunun bu anlamdaki açıklığı maliye politikasının oluşturulması ve uygulanmasında politika uygulayıcıların hesap verebilir olması durumunda oldukça önem kazanmaktadır. Mali saydamlık bu çerçevede daha faydalı, itibarlı maliye politikalarını, belirsizliğin daha az olduğu politik çevreyi, ortaya çıkması muhtemel ekonomik problemler karşısında maliye politikası tepkilerinin düzgün ve erken olmasını ve nihai olarak yükselen ekonomik performansı beraberinde getirecektir (Jarmuzek, vd, 2006).

Literatürde mali kurallar, yaratıcı muhasebe ve mali saydamlık arasındaki ilişkileri araştıran çalışmalarda Alesina ve Perotti'nin (1996) "bütçeyle ilgili kurumlar" tanımının oldukça baskın olduğu görülmektedir. Bu tanıma göre bütçeyle ilgili kurumlar, bütçenin tasarlanması, onaylanması ve uygulanması aşamalarına aşamalarında hakim olan tüm kural ve düzenlemelerdir. Söz konusu bu kural ve düzenlemeler bütçenin saydamlığı ile ilgili kuralları da içermektedir. Von Hagen (1992) ve Von Hagen ve Harden (1994), bütçe sürecindeki merkezileşmeyi ölçen bir endeks geliştirmiş ve merkezileşmiş bir bütçe sürecinin kamu maliyesinin performansını yükselteceğini öngörmüştür. Yazarlar bu amaçla Avrupa Birliği ülkeleri için bütçe prosedürlerinin yapısını ortaya koyan farklı endeksler oluşturmuştur. Bütçe prosedürlerinde bütçenin hazırlanması, yasama aşaması, yasama-yürütme ilişkisi, uygulama aşaması, bütçenin saydamlık derecesi, sayısal hedeflerin ve çok yıllık bütçelemenin varlığına ilişkin bilgileri derleyen yazarlar, bütçe düzenlemelerinin Avrupa Birliği ülkeleri arasında önemli ölçüde farklılaştığını ve bu durumun yine bu ülkelerde kamu borç stoku / GSYİH rakamlarının farklılaşmasıyla kuramsal olarak örtüştüğünü vurgulamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde bütçeyle ilgili kurumların kalitesini ölçmek için ilk çalışma ise Alesina vd. (1999) tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada, 20 Latin Amerika ülkesindeki bütçeyle ilgili kurumlar için bir veritabanı oluşturmuş ve bu ülkelerin mali performanslarındaki farklılıklarını bütçenin formülasyonu, onaylanması ve uygulanması sürecindeki prosedürlere odaklanarak açıklamaya çalışmıştır. Yazarlar, analizlerinde bütçe sürecindeki saydam prosedürlerin mali disiplini yükselttiği sonucuna ulaşmıştır. Analiz sonuçları 1980 ve 1990'lı yılların başında Latin Amerika ülkelerinde bütçe prosedürlerinin mali çıktıları güçlü bir şekilde etkilediğini, özellikle hiyerarşik yaklaşımın ve saydam kuralların daha disiplinli bir kamu maliyesine katkı sağladığını ortaya koymuştur (Ünlükaplan, 2011).

3.1 Mali Saydamlığın Temel İlkeleri ve Uluslararası Mali Saydamlık Standartları

Hemming ve Kell (2001), mali saydamlığın ilkelerini dört ana başlık altında toplamaktadır:

- Rol ve sorumlulukların açıkça belirtilmesi: Merkezi yönetim, kamu sektörünün geri kalan kısmından açık ve net bir şekilde ayrı olup politika ve yönetime ilişkin roller belirgin ve kamusal olarak açık olmalıdır.
- Bilgilerin kamusal bulunabilirliği: Hükümet, geçmiş, cari dönem ve tahmin edilen mali faaliyetlere ilişkin bilgileri eksiksiz bir şekilde kamuya sunmalıdır. Kamu maliyesine ilişkin bilgilerin zamanında yayınlanması için bir taahhüt verilmelidir.
- Açık bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanması: Bütçeye ilişkin dokümantasyonun maliye politikasına ilişkin hedefleri, bütçe için politika temelini ve tanımlanabilir başlıca riskleri belirlemesi gerekmektedir. Bütçeye ilişkin bilgiler politika analizini kolaylaştıracak ve hesap verebilirliği destekleyecek şekilde sunulmalıdır. Ayrıca, onaylanmış harcamaların yürütülmesi ve denetlenmesine ve kamu gelirlerinin toplanmasına ilişkin prosedürler açıkça belirtilmelidir. Kamu maliyesine ilişkin mali raporlar yasama organına ve kamuya düzenli olarak sunulmalıdır.
- Bütünlüğün temin edilmesi: Kamu maliyesine ilişkin veriler veri kalitesi standartlarını sağlamalıdır. Mali bilgiler bağımsız incelemeye tabi olmalıdır.

Yukarıda bahsedilen ilkeleri gerçekleştirmek amacıyla çok sayıda uluslararası mali saydamlık standart ve rehberleri geliştirilmiştir. Aşağıda bu standart ve rehberlerden başlıcaları yer almaktadır (Granickas, 2013):

- IMF tarafından geliştirilen “*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*”, “*Manual on Fiscal Transparency*” ve “*Guide on Resource Revenue Transparency*”.

IMF, “*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*” çerçevesinde hükümetlerin kamu sektörünün ve kamu maliyesinin yapısını açık bir şekilde ortaya koymaları için uygulanacak ilke ve uygulamaları belirlemelerine yardımcı olmayı amaçlarken “*Manual on Fiscal Transparency*” ile bu bahsedilen ilke ve uygulamaların uygulanmasına rehberlik etmektedir. Daha detaylı bir şekilde ilke ve uygulamaları içeren rehber, üye ülkelerin deneyimlerine yer vermekle birlikte uygulamaya yönelik yaklaşımları da içermektedir. “*Guide on Resource Revenue Transparency*” ile belirli kamu gelirlerinde şeffaflığı hedefleyen IMF, gelirleri ağırlıklı olarak petrol ya da mineral kaynaklardan gelen ülkeler üzerinde durmuştur.

- OECD tarafından geliştirilen “*Best Practice Guidelines on Budget Transparency*”.

OECD tarafından oluşturulmuş olan hem üye hem de üye olmayan ülkelerde bütçenin saydamlığını arttırmayı amaçlayan “*Best Practice Guidelines on Budget Transparency*”, hükümetlerin oluşturması gereken temel bütçe raporlarını ve bu raporların içeriklerini kapsar.

- IBP tarafından oluşturulan “International Budget Partnership’s Open Budget Index”

Çalışmamızın uygulama aşamasında yararlandığımız bu endeks, ülkelerin bütçe saydamlığının, bütçeye katılımının ve bütçe gözetiminin durumunu ölçmeye çalışmaktadır. İlgili ülkelerdeki bağımsız araştırmacılar tarafından yürütülen ve 125 soruyu içeren bu anketin 95 sorusu doğrudan doğruya hükümetlerin bütçe sürecinin farklı noktalarında bütçeyle ilgili yayınlamaları gereken temel belgelerin kamusal bulunabilirliği ve kapsayıcılığı ile ilgilidir. Kalan 30 soru ise bütçeleme sürecine kamusal katılımdan bütçenin oluşturulması ve gözetiminde yasama ve sayıştayın rolüne kadar farklı soruları içermektedir.

- GIFT – “Global Initiative for Fiscal Transparency: High Level Principles on Fiscal Transparency”

Maliye politikası oluşturma ve uygulama sürecinde politika yapıcılara ve diğer paydaşlara mali saydamlık, katılım ve hesap verebilirliği arttırmaya yönelik çabalarını arttıracak şekilde rehberlik amaçlayan GIFT, mali saydamlık için varolan standart ve normların kapsayıcılığının, tutarlılığının ve uygunluğunun iyileştirilmesini desteklemektedir.

- BTAP – “Global Initiative for Budget Transparency Declaration”

BTAP, 60’tan fazla ülkede 130’u aşan sivil toplum kuruluşundan derlenen verilerle yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde kamu maliyesi ve bütçenin hesap verebilirliği sorununa eğilmektedir. Oluşumun kurulma deklarasyonunda geniş kapsamlı paydaşlar tarafından yönetilen, saydam bütçelerin oluşturulması amacıyla temel mali saydamlık ilkeleri önerilmektedir.

- The Sunlight Foundation – “Procurement Open Data Guidelines”

Sunlight Foundation, hükümetlerin politika yürütme sürecinde yayınlayacakları verileri şekillendirmeleri konusunda ilke kümesi oluşturmuştur. Yerel, ulusal ve uluslararası ölçekte olmak üzere her aşamada uygulanabilecek olan bu ilkeler ideal veri oluşturma sürecine ilişkin ana hatları belirlemektedir.

- International Budget Partnership – “A Government Guide to Developing Citizens Budgets”

Yine IBP kapsamında olan bu rehber, hükümetlerin kamu maliyesine ilişkin sistemlerinin daha saydam olması için uygulamaya yönelik ilkeleri kapsamaktadır. Vatandaşların mali bilgilere ulaşmasına ilişkin haklarına ve ayrıca bu bilgilerin anlaşılması ve takdir edilmesine odaklanmaktadır.

4 Geçiş Ekonomilerinde Yaratıcı Muhasebe Uygulamaları ve Mali Saydamlık

Çalışmanın bu bölümü geçiş ekonomileri açısından yaratıcı muhasebe uygulamalarının büyüklüğünü temsil eden stok-akım uyarlamaları ile mali saydamlık göstergelerinin başında gelen *Açık Bütçe Endeksi* arasındaki ilişkiyi doğrusal regresyon analizi yardımıyla analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Analizde kullanılan stok-akım uyarlamasına ilişkin veriler IMF Economic Outlook 2015'teki kamu borç stoku ve bütçe açığı verilerinden hareketle 1 numaralı denklikte belirtildiği üzere tarafımızca hesaplanmıştır. Açık bütçe endeksine ilişkin veriler ise IBP (2012)'den elde edilmiştir. Her iki veri de 2006, 2008, 2010 ve 2012 yıllarını kapsamaktadır. Doğrusal regresyon analizine konu olan ülkeler ise geçiş ekonomisi niteliği taşıyan Arnavutluk, Azerbaycan, Bulgaristan, Kamboçya, Çin, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Makedonya, Polonya, Romanya, Rusya, Slovakya, Slovenya, Tacikistan, Ukrayna ve Vietnam olmak üzere 19 ülkeyi kapsamaktadır. Analiz öncesinde gerçekleştirilmiş olan tanısal testlerde verilerde değişen varyans, normallik ve otokorelasyona ilişkin istatistiksel bir sorun olmadığı tespit edilmiştir.

Ülkeler	2006	2008	2010	2012
Arnavutluk	25	37	33	47
Azerbaycan	30	37	43	42
Bulgaristan	47	57	56	65
Kamboçya		11	15	15
Çin		14	13	11
Hırvatistan	42	59	57	61
Çek Cumhuriyeti	61	62	62	75
Gürcistan	34	53	55	55
Kazakistan	43	35	38	48
Kırgızistan		8	15	20
Makedonya		54	49	35
Polonya	74	67	64	59
Romanya	66	62	59	47
Rusya	47	58	60	74
Slovakya			57	67
Slovenya	82	74	70	74
Tacikistan				17
Ukrayna		55	62	54
Vietnam	3	10	14	19

Tablo 2. Seçilmiş Geçiş Ekonomilerinde Açık Bütçe Endeksi (2006-2012) **Kaynak.** IBP (2012)

Sözkonusu 19 ülke için açık bütçe endeksi verileri Tablo 2'de yer almaktadır. Yüzde 81 ile yüzde 100 arasında puana sahip olan ülkeler “ kapsamlı bilgi” sunmakta; yüzde 61 ile yüzde 80 arasında yer alan ülkeler “önemli bilgiler” sunmakta; yüzde 41 ile yüzde 60 arasındaki ülkeler “bazı bilgi”leri sunmakta; yüzde 21 ile yüzde 40 arasındaki ülkeler “asgari düzeyde bilgi” sunmakta ve yüzde 0 ile yüzde 20 arasındaki ülkeler ise “ sınırlı veya sıfır bilgi” sunmaktadır. Tablodaki değerlerin vurguladığı önemli sonuçlar arasında eski doğu bloku ülkelerinin Türk Cumhuriyetleri ve Uzak Doğu ülkelerine göre daha yüksek endeks değerlerine sahip olduğu ve neredeyse tüm ülkelerin endeks değerlerinde zaman içerisinde gözlemlenen yükseliştir.

Açık bütçe endeksi (*obi*) ile stok-akım uyarlaması (*sfa*) arasındaki ilişkiyi analiz etmek için aşağıda yer alan regresyon modeli kullanılmıştır.

$$obi = \alpha_0 + \alpha_1 sfa_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

					Number of obs = 65	
					F(1, 63) = 6.20	
					Prob > F = 0.0154	
					R-squared = 0.0489	
					Root MSE = 20.2	
Obi	Coef	Robust Std. Err.	T	P> t	[95% Conf. Interval]	
Sfa	-25.15126	10.09978	-2.49	0.015	-45.33406	43.07783
Cons	48.35583	2.64119	18.31	0.000	43.07783	53.63382

Tablo 3. Regresyon Analizi Sonuçları

Tablo 3’de yer alan regresyon analizi sonuçları yaratıcı muhasebeyi temsil eden stok akım uyarlamaları ve mali saydamlık göstergesi olan açık bütçe endeksi arasındaki güçlü ve ters yönlü ilişkiyi işaret etmektedir. Ayrıca olasılık değerinin 0.05’ten düşük olması söz konusu bu ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olduğunu göstermektedir. Bu bulgular geçiş ekonomilerinde mali saydamlığın artırılmasına yönelik önlemlerin hükümetlerin yaratıcı muhasebeye başvurma güdülerini azaltacağı yönündeki öngörüyü de desteklemektedir.

5 Sonuç ve Öneriler

Geçiş ekonomilerinin merkezi planlamadan piyasa mekanizmasının ağırlıklı olarak hakim olduğu bir yapıya geçiş süreci tartışılmaz şekilde birçok kurumsal reformu da beraberinde getirmiştir. Ekonominin liberalizasyon sürecine destek vermek amacıyla gerçekleştirilen reformların geçiş öncesinde Doğu Bloku olarak adlandırılan ülkelerde başarılı olduğu açıkken Türk Cumhuriyetleri başta olmak üzere Asya kıtasındaki geçiş ekonomilerinde bu başarı sağlanamamıştır.

Çalışmamız çerçevesinde geçiş ekonomisinde uygulanacak reformlardan yönetim, özellikle de mali yönetime yönelik reformları son derece önemli bulmaktayız. Geçiş ekonomilerinin dönüşüm sürecine başlamasıyla yönetim kavramının akademik yazında ve politika uygulayıcılarının, aynı zamanda da uluslararası kuruluşların söylemlerinde yer almaya başlaması aynı döneme denk gelmektedir. Yönetişim ilkelerinden özellikle hesap verebilirlik ve saydamlık, maliye politikası uygulayıcılarının politika araçlarını kullanmadaki keyfi kararlarını azaltmakla birlikte kamu mali yönetimine ilişkin istatistiklerin de güvenilirliğini arttıracaktır. Çalışmamızın analiz aşamasındaki bulgular da bu öngörüyü desteklemektedir. Geçiş ekonomilerinde bütçenin açıklığı ile politika uygulayıcılarının mali kuralları etkisiz kılmak için yaratıcı muhasebe uygulamalarına başvurma eğilimleri arasında ters yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki vardır.

Vurgulanması gereken diğer bir nokta, geçiş ekonomilerinin mali kurallar ve mali saydamlığa ilişkin verilerinin sınırlı düzeyde ulaşma açık olduğudur. IMF’nin Mali Kural Veritabanında 29 geçiş ekonomisinden sadece 14’üne ilişkin (Ermenistan, Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Gürcistan, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya, Rusya, Slovenya ve Slovakya) bilgilere erişilebilmektedir. Mali saydamlık konusunda verilere erişim kısmen daha olumlu olmakla birlikte IBP’nin Açık Bütçe Endeksinde 29 ülkeden sadece 19’unun verilerinin hesaplanmış olması geçiş ekonomilerinde bu verilerin hesaplanmasına ilişkin oluşumların gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

Bu bulgulardan hareketle geçiş ekonomilerine yönelik olarak mali yönetişimin sağlanmasına yönelik olarak önerilerimiz aşağıdaki şekildedir:

- a) Politika uygulayıcıların hesap verebilirliğini arttıracak olan mali saydamlığın yükseltilmesi. Mali saydamlığın politika yapıcı ve uygulayıcıların hesap verebilirliğini yükseltmesi yanında yaratıcı muhasebeye başvurma konusundaki eğilimlerini de azaltacaktır.
- b) Mali kural veya bağlayıcı mali taahhütlerin uygulanması. Orta vadeli mali planlarla birlikte yürütülecek ulusal ölçekli sayısal mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak oldukça faydalı olacaktır.
- c) Maliye bakanının diğer harcamacı bakanlar karşısındaki gücünün yükseltilmesi ya da yıllık bütçe görüşmelerinin başında bütçe açığının büyüklüğüne ilişkin bağlayıcı oyunun gerekliliği gibi kurumsal reformların uygulanması, diğer bir ifade ile maliye bakanının delegasyon gücünün artırılması.
- d) Bağımsız bir mali otoritenin oluşturulmasıyla radikal kurumsal reformların uygulanması. Bağımsız mali kuruluşlar maliye politikası konusunda hükümetlere öneri ve tavsiyelerde bulunacağı gibi uygulanan maliye politikasının sonuçlarına ilişkin değerlendirmelerde de bulunacaktır.

Bu çalışma Çukurova Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi tarafından desteklenmiştir. Proje No: 4936

Kaynakça

- Alesina, A. and R. Perotti, 1996. “Budget Deficits and Budget Institutions”, *IMF Working Papers*, **96/52**, International Monetary Fund.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., and Stein, E., 1999. “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, *Journal of Development Economics*, **59(2)**, 253-273.
- Beetsma, R. and Jensen, H., 2003. “Contingent Deficit Sanctions and Moral Hazard With a Stability Pact”, *Journal of International Economics*, **61**, 187-208.
- European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2003. “Public Finances in EMU 2003”, Brussels: The European Commission.
- Eurostat, 2015. “Stock-Flow Adjustment (SFA) for the Member States, the Euro Area and the EU28 for the Period 2011-2014, as Reported in the April 2015 EDP Notification”
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/6797377/STOCK-FLOW-2015-APR/30508d29-19f7-4e96-80b0-3d5797ab1d3a>.

- Granickas, K., 2013. Fiscal Transparency and Open Government Data, European Public Sector Platform, **Topic No 2013**, 11.
- Hemming, R. and Kell, M., 2001. *Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2095161> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2095161>
- IMF, 1998. Codes of Good Practices on Fiscal Transparency.
- Jarmuzek, M., Polgar, E. K., Matousek R., and Hölscher, J., 2006. "Fiscal Transparency in Transition Economies", *Center for Social and Economic Research, Studies & Analyses*, **No. 328**.
- Kopits, G., and Craig, J., 1998. "Transparency in Government Operations," *IMF Occasional Paper*, **158**, Washington: International Monetary Fund.
- Milesi-Ferretti, G. M., 2003. "Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting", *Journal of Public Economics*, **88**, 377-394.
- Nasser, K. H. M., 1993. *Creative Financial Accounting*. Prentice Hall, Hemel and Hempstead.
- OECD, 2000. OECD Best Practices for Budget Transparency.PUMA/SBO(2000)6/FINAL, May.
- The International Budget Partnership, 2012, Open Budget Data Explorer, <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/open-budget-data-explorer/>
- Ünlükaplan, İ., 2011. *AB Üyesi Ülkelerde Mali Yönetişim ve Kamu Maliyesinin Performansı İlişkisi*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Ünlükaplan, İ. ve Arısoy, İ., 2010. "Stok-Akım Uyarlaması, Bütçe Açığı ve Kamu Borç Stoku Arasındaki İlişkiler: Küresel Kriz Bağlamında Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler Üzerine Bir Analiz", *Maliye Dergisi*, **Sayı 159**, Temmuz-Aralık 2010, 376-394.
- Von Hagen, J., 1992. "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *Center for German and European Studies Economic Papers*, **96**, University of California.
- Von Hagen, J., and Harden, I., 1994. "National Budget Processes and Fiscal Performance: European Economy", *Reports and Studies*, **3**: 315-418.
- Von Hagen, J., and Wolff, G. B., 2006. "What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU", *Journal of Banking & Finance*, **30 (1)**, 3259-3279.
- Weber, A., 2012. "Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross Country Comparison", *IMF Working Paper*, **No. 12/39**.