

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE’DE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ALGISI:
2006-2014

HİKMET DERSİM YILDIZ
2501130683

TEZ DANIŞMANI
DOÇ. DR. MURAT ŞEKER

İSTANBUL 2015



Y Ü K S E K L İ S A N S
T E Z O N A Y I

ÖĞRENCİNİN

Adı ve Soyadı

:HİKMET DERSİM YILDIZ

Numarası : 2501130683

Anabilim/Bilim Dalı

:MALİYE

Danışman : DOÇ. DR. MURAT ŞEKER

Tez Savunma Tarihi

:14.07.2015

Saati :11.00

Tez Başlığı

:TÜRKİYE'DE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ALGISI (2006-2014)

TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. FİGEN ALTUĞ		Kabul
2- DOÇ. DR. MURAT ŞEKER		Kabul
3- DOÇ. DR. NAZAN SUSAM		Kabul
4- YRD. DOÇ. DR. AYSEL ARIKBOĞA		Kabul
5- YRD. DOÇ. DR. KEMAL CEBECİ		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- YRD. DOÇ. DR. RECEP EMRE ERİÇOK		
2-YRD. DOÇ. DR. ENGİN CAN		

ÖZ

TÜRKİYE’DE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ALGISI: 2006-2014

HİKMET DERSİM YILDIZ

Son yıllarda artan ve gelişen kamu harcamaları ve gelirleri beraberinde etkili bir bütçe denetimini getirmektedir. Dolayısıyla bu noktada bütçe saydamlığı, bütçe denetiminin ne derece etkin ve doğru olduğunu göstermektedir. Vatandaşların bütçede yer alan verileri algılayabilecek ve anlayabilecek düzeyde saydam olmasına ve hatta vatandaşlara özgü ayrıca üretilecek bir vatandaş bütçesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bütçe saydamlığından bahsedebilmek için toplumun bütçenin çok büyük bir kısmına ulaşabilmesi, bunun için de devletin mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlamış olması gerekmektedir

Çalışmada bütçe saydamlığını ölçmek için son yıllarda yapılan çalışmalar ve uygulamalara değinilmektedir. Ancak bunlardan en önemlisi olan ve araştırmamızın yapıtaşını oluşturan Uluslararası Bütçe Ortaklığının yürüttüğü ve yayınladığı Açık Bütçe Endeksi üzerinde durulmuş ve tez bu doğrultuda oluşturulmuştur. 2006 yılından itibaren her iki yılda bir yapılan bu araştırma raporları genel anlamda ve Türkiye bazında değerlendirilmiştir. Bunun için de endeksin oluşmasında kullanılan Açık Bütçe Anketi sorularından ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ndan yararlanılmıştır. Son olarak Türkiye’nin anket sonuçları da incelenerek Uluslararası Bütçe Ortaklığı’nın Türkiye ile ilgili tavsiye ve önerileri genişletilmiş ve bütçe saydamlığı hakkında neler yapılması gerektiği açıklanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe Saydamlığı, Vatandaş Bütçesi, Uluslararası Bütçe Ortaklığı, Açık Bütçe Endeksi.

ABSTRACT

BUDGET TRANSPARENCY PERCEPTION IN TURKEY: 2006-2014

HİKMET DERSİM YILDIZ

Increasing governmental incomes and expenditures brought an efficient budgetary control system in recent years. At this point budget transparency shows the efficiency and the trueness of the budgetary control. It is needed to create budget documents which could be easily understood by citizens. In fact citizen's budget may be provided to people. To talk about a transparent budget, citizens must be able to access to the large part of the budget. Therefore well working financial transparency and accountability must be provided by the state. In this study, budget measuring efforts and practices will be analyzed.

Open Budget Index which conducts by International Budget Partnership underpins the main concept of this work. Since 2006, several research reports were released by IBP every two years. They were not only interpreted generally but also specifically for Turkey. In this context It had been benefited by Open Budget Survey questions and Public Financial Management and Control Law No.5018. Lastly, survey results of Turkey were analyzed and detailed in the light of International Budget Partnership's advices and suggestions; also It was aimed to explain what should have done to obtain a transparent budget.

Keywords: Budget Transparency, Citizens Budget, International Budget Partnership, Open Budget Index

ÖNSÖZ

Bütçe, hükümetlerin politik hedeflerinin ve gelecek seçimler için gösterecekleri performansın dayanağıdır. Bu noktada bütçe denetimi büyük önem kazanmakta ve denetimin doğruluğu da etkin bir saydamlıktan geçmektedir. Çalışmamda buradan yola çıkarak bütçe saydamlığıyla ilgili Türkiye'nin performansı ele alınmıştır.. Bütçe saydamlığı alanında yapılan çalışmalar kısıtlı olduğundan, bu alanda başvurulacak sayılı kaynaklardan biri olma hedefiyle yola çıkılmıştır. Çünkü bütçe saydamlığı vatandaşların hükümetin bütçe hedeflerine katılmasına olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla vatandaşlar açısından vermekle yükümlü oldukları vergilerin hangi kanallara harcandığının bir raporu olan, hükümete meşruiyetini kazandıran ve hatta aklanmalarına olanak sağlayan bütçeye ilişkin saydamlık son yıllarda çok büyük bir önem kazanmaktadır. Bütçe saydamlığı için yapılan birçok araştırma ve uygulama bulunurken, son yıllarda önem kazanan Açık Bütçe Endeksi'nden yararlanılarak Türkiye değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda 2006, 2008, 2010 ve 2012 yıllarında yapılan anketlerin genel raporlarına değinilmiş ve daha sonra anket sorularından yararlanılarak Türkiye için değerlendirmelerde ve önerilerde bulunulmuştur.

Tezimi hazırlarken öncelikle konuyu seçmemde, hazırlama aşamasında her daim yanımda olan ve sorularımı cevapsız bırakmayarak, tezimle ilgili bana yol gösteren danışman hocam Sayın Doç. Dr. Murat ŞEKER'e, ayrıca teknik konularda yardımlarını esirgemeyen sevgili arkadaşlarım Uğur KAYABAŞI ve Alp TAYLAN'a teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Çalışmamı, yetişmemde emeği geçen ve benden maddi, manevi hiçbir desteği esirgemeyen aileme ithaf ederim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZ.....	iii
ABSTRACT.....	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLolar LİSTESİ.....	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	x
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM: BÜTÇE VE BÜTÇE SAYDAMLIĞI KAVRAMLARI

1.1. Bütçe Teorik Altyapısı.....	4
1.1.1. Bütçe Kavramı.....	4
1.1.2. Bütçe Tanımına İlişkin Çeşitli Yaklaşımlar.....	5
1.1.3. Bütçenin Klasik İlkeleri.....	6
1.1.3.1. Bütçenin Genellik İlkesi.....	7
1.1.3.2. Bütçenin Birlik İlkesi.....	7
1.1.3.3. Bütçenin Denklik İlkesi.....	8
1.1.3.4. Bütçenin Samimiyet ve Doğruluk İlkesi.....	9
1.1.3.5. Bütçenin Anlaşılır Olma İlkesi.....	9
1.1.3.6. Bütçenin Açıklık İlkesi.....	9
1.1.3.7. Bütçenin Önceden İzin Alma İlkesi.....	10
1.1.3.8. Bütçenin Yıllık Olma İlkesi.....	10
1.1.3.9. Bütçenin Tasarruf İlkesi.....	11
1.2. Bütçe Hakkı Kavramı ve Tarihsel Gelişimi.....	11
1.2.1. Bütçe Hakkı Kavramı.....	11

1.2.2. İngiltere’de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi.....	12
1.2.3. Fransa’da Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi.....	13
1.2.4. Almanya’da Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi.....	14
1.2.5. ABD’de Bütçe Hakkını Tarihsel Gelişimi.....	15
1.2.6. Türkiye’de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi.....	16
1.3. Saydamlık Kavramı.....	18
1.3.1. Saydamlık Kavramının Tanımı.....	19
1.3.2. Saydamlığın Sonuçları.....	21
1.3.3. Bütçede Saydamlık ve Hesap Verebilirlik.....	22
1.3.3.1 Bütçede Saydamlık.....	22
1.3.3.2. Bütçede Hesap Verebilirlik.....	24
1.3.4. Bütçe Hakkı ve Saydamlık.....	26
1.3.5. Bütçe Savunuculuğu ve Saydamlık.....	28

İKİNCİ BÖLÜM:

BÜTÇE SAYDAMLILIĞI VE AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ

2.1. Bütçe Saydamlılığı İle İlgili Çalışmalar.....	32
2.1.1. Ulusal Çalışmalar.....	32
2.1.2. Uluslararası Çalışmalar.....	34
2.2. Açık Bütçe İnisiyatifi ve Endeksi.....	36
2.2.1. Açık Bütçe İnisiyatifi.....	36
2.2.2. Açık Bütçe Araştırması Anketi.	37
2.2.2.1. Açık Bütçe Anketi Yapısı.....	38
2.2.2.2. Açık Bütçe Anketi Kapsamı.....	40
2.2.2.3. Açık Bütçe Endeksi.....	43
2.2.3. Vatandaş Bütçesi Kavramı.....	45
2.2.3.1. Vatandaş Bütçesinin Gelişimi.....	46
2.2.3.2. Vatandaş Bütçesinin Amacı.....	47
2.2.3.3. Vatandaş Bütçesinin Özellikleri.....	48
2.3. Açık Bütçe Endeksi: Dünyadaki Gelişmeler.....	50

2.3.1. Açık Bütçe Endeksi: 2006 Raporu.....	51
2.3.2. Açık Bütçe Endeksi: 2008 Raporu.....	56
2.3.3. Açık Bütçe Endeksi: 2010 Raporu.....	60
2.3.4. Açık Bütçe Endeksi: 2012 Raporu	65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

TÜRKİYE’DE BÜTÇE SAYDAMLILIĞI ALGISI VE AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ

3.1. Açık Bütçe Endeksi: Türkiye Sonuçları.....	71
3.1.1. Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Report)	73
3.1.2. Hükümetin Bütçe Teklifi (Executive’s Budget Year)	75
3.1.2.1. Bütçe Tahminleri.....	76
3.1.2.2. Kapsamlı Bütçe Teklifi İçin Ek Bilgiler.....	78
3.1.2.3. Bütçe Anlatısı ve Performans İzleme.....	81
3.1.3. Merkezi Hükümet Bütçesi (Enacted Budget)	83
3.1.4. Yıl İçı Raporları (In- Year Reports)	83
3.1.5. Yarıyıl Raporu (Mid-Year Review)	84
3.1.6. Yıl Sonu Raporu (Year-End Report)	85
3.1.7. Denetim Raporu (Audit Report)	86
3.1.8. Yasamanın Gözetim Gücü.....	88
3.1.9. Yüksek Denetim Kurumunun Gözetim Gücü (Sayıştay’ın Gücü).....	90
3.1.10. Halk Katılımı.....	91
3.2. Öneriler ve Yapılması Gerekenler.....	92
SONUÇ.....	97
KAYNAKÇA	99
EKLER.....	105

TABLÖLAR LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1: Endeks Kapsamındaki Değişkenler.....	42
Tablo 2: Vatandaş Bütçesinin Özellikleri ve Gerekçeleri.....	50
Tablo 3: Açık Bütçe Anketi Soru Dağılımı.....	51
Tablo 4: Açık Bütçe Endeksi Skorlarının Dağılımı-2006.....	53
Tablo 5: Temel Bütçe Belgelerinin Kullanılabilirliği-2006.....	54
Tablo 6: Açık Bütçe Endeksi Skorlarının Dağılımı-2008.....	57
Tablo 7: Bölgelerin Endeks Skorları-2008.....	58
Tablo 8: Temel Bütçe Belgelerinin Kullanılabilirliği-2008.....	59
Tablo 9: Açık Bütçe Endeksi Skorlarının Dağılımı-2010.....	61
Tablo 10: Bölgelerin Endeks Skorları-2010.....	63
Tablo 11: Temel Bütçe Belgelerinin Kullanılabilirliği-2010.....	64
Tablo 12: Açık Bütçe Endeksi Skorlarının Dağılımı-2012.....	67
Tablo 13: Bölgelerin Endeks Skorları-2012.....	68
Tablo 14: Temel Bütçe Belgelerinin Kullanılabilirliği-2012.....	69
Tablo 15: Temel Bütçe Belgeleri ve Türkiye'deki Karşılıkları.....	72

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1:	Endeks Kapsamı.....	41
----------	---------------------	----

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1:	Açık Bütçe Endeksi Sonuçları.....	73
------------------	-----------------------------------	----

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
CBC	: Citizens Budget Commission (Vatandaş Bütçe Komisyonu)
CSO	: Civil Society Organizations
GSYİH	: Gayri Safı Yurtiçi Hasıla
IBP	: International Budget Partnership (Uluslararası Bütçe Ortaklığı)
IMF	: International Money Fund (Uluslararası Para Fonu)
INTOSAI	: The International Organisation Of Supreme Audit Institutions
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	: Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu
KÖYDES	: Köylerin Altyapısını Destekleme
OBI	: Open Budget Index
OECD	: The Organisation For Economic Co-Operation And Development (Ekonomik Kalkınma Ve İşbirliği Örgütü)
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	: Türkiye Ekonomik Ve Sosyal Etüdler Vakfı
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
ÜFE	: Üretici Fiyat Endeksi

GİRİŞ

Bütçe Saydamlığı kavramını derinlemesine incelemek için öncelikle bütçenin tarihsel sürecine ve gelişimine bakmakta yarar vardır. Zaman içerisinde devlet bütçesi kavramı her toplum için önemli bir duruma gelmiştir. Bütçe hakkı kavramının resmi olarak 1215 yılında yayınlanan Magna Carta (Büyük Şart)'ya dayandığı söylenebilir. Böylece halkın verdiği vergilerin krallar tarafından istenildiği gibi harcanmaması daha doğru bir ifadeyle vergi hakkını sağlanmıştır. Görüldüğü üzere o dönemlere kadar uzanan bütçenin ya da bütçe verilerinin vatandaşların da bilgisi dâhilinde uygulanmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Bu nedenle bütçe kavramı, saydamlık kavramları ya da vatandaş bütçesi kavramlarının 13.yüzyıla kadar uzandığını söyleyebiliriz.

Kamu harcamalarının dünya genelinde artış göstermesiyle birlikte devlet bütçesinin önemi de fazlasıyla artmıştır. Bütçe hükümetlere kamu harcamalarını yaparken yasal bir dayanak oluştururken aynı zamanda da vatandaşlar açısından bir denetim aracıdır. Demokratik yönetimlerden bahsedecek olursak, ülkeler mali yıl için kanun niteliğinde bir bütçe belgesi hazırlar ve bu belgeyi yasama organına sunarak bütçede belirledikleri politik hedeflerini gerçekleştirmeye çalışırlar. Pek tabiidir ki bütçe yalnızca yürütme ve yasama organlarının onayından geçerek yürürlüğe girecek bir belge değildir. Eğer böyle bir uygulama söz konusuysa gelişmiş bir ekonomiden ya da demokrasiden bahsetmek oldukça güçtür. Bu nedenle bütçe yalnızca devlet ya da hükümet içi kullanım amacıyla değil, vatandaşların vergilerle finanse edildikleri ve kamu harcamalarına yönlendirildikleri için kamuoyunun kullanımına da açılmalıdır. Gelişen ekonomilerde ve demokrasilerde vazgeçtikleri gelirlerinin nerelere harcandığını bilmek vatandaşların en doğal hakkıdır. Hükümete duyulan güvenle doğrudan ilişkili olan bütçe bu noktada çok önemlidir. Çünkü bütçe ne kadar gizlilikten uzak ve doğru bilgiler içeriyorsa o kadar saydam bir bütçe olmaktadır. Saydam bir bütçe, vatandaşların bütçeyi anlamaları için gerekli olan bir argüman olmasının yanı sıra aynı zamanda da hükümeti mali anlamda aklamak için kullanılan bir araçtır. Görüldüğü üzere bütçe ekonomik, sosyal ve hukuki birçok yönü bulunan

disiplinlerarası bir kavramdır. Bu nedenle 21.yüzyılda bir bütçe uygulamasından bahsedebilmek, saydam bir bütçe olmasını gerektirir.

Bu noktada bütçe saydamlığını algılamak ve bütçenin ne derece saydam olup olmadığını anlamak için toplumun, bütçenin büyük bir kısmına ulaşabilmesi gerekmektedir. Bütçe saydamlığını sağlamak da hükümetin mali saydamlık ve hesap verebilirliğini sağlamasına bağlıdır. Türkiye sahip olduğu gelir düzeyinden çok daha düşük ülkelere göre, kötü bir saydamlık performansı göstermektedir. Tabii ki bu açıdan Türkiye'nin saydamlık algısını anlamakta oldukça zorlaşmaktadır. Türkiye'de bütçe saydamlığını ya da açıklığını sağlamak politikacılar ve bürokratların seçimsel kaygıları nedeniyle çoğu zaman zorlaşmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de bütçe saydamlığının ne olduğu ve nasıl arttırılacağı açıklanmaya çalışılacak. Bütçe saydamlığı sorunu ile ilgili Türkiye'nin varsa yapısal sorunlarına değinilerek ne yapılması gerektiği tartışılacaktır.

Çalışmada bütçe saydamlığından ve vatandaşların bütçeyi nasıl daha iyi anlayacaklarından yola çıkılarak çeşitli değerlendirmelerde bulunulmuştur. Öncelikle temel bütçe bilgileri verilmeye çalışılmıştır. Her ne kadar bütçenin teorik altyapısı bu konuyu açıklamada çok gerekli görülüyor gibi olsa da, bütçe saydamlığını tam olarak algılayıp anlamak için temel bütçe kavramları da açıklanmıştır. Bu çerçevede bütçeye ilişkin tanımlar ve bütçe hakkının tarihsel gelişimi irdelenmiş ve daha sonra bütçe ilkelerine değinilmiştir. Bahsi geçen tanım ve kavramlar bütçe saydamlığını anlamak için gerekli olan hususlardır. Bu açıklamalardan sonra saydamlık kavramına değinilmiş ve bu kısımda özellikle bütçe savunuculuğu ve hesap verebilirlik, bütçe saydamlığı ile ilişkilendirilerek açıklanmaya çalışılmıştır.

Kavramsal çerçevenin açıklanmasının ardından bütçe saydamlığı analizine geçilmeden önce kullanacağımız Açık Bütçe Endeksi ile değerlendirmeye geçmeden evvel öncelikle Açık Bütçe İnisiyatifine değinilmiştir; ki inisiyatif farklı birkaç sivil toplum kuruluşu (UK Aid, The William and Flora Hewlett Foundation, Ford Foundation, Open Society Institute) tarafından oluşturulmuştur. Daha sonra vatandaşların bütçe verilerini olabildiğince açık ve anlaşılır bir şekilde anlamalarına olanak sağlayabilecek vatandaş bütçesi kavramına değinilmiş ve son olarak endeks

sonuçları üzerinden hazırlanmış olan raporlar incelenerek Türkiye analizine geçilmiştir. Türkiye analizi, endeksin oluşumunda kullanılan anket soruları üzerinden yapılmıştır. Ankette yer alan soruların doğal olarak hepsini inceleme olanağı olmamaktadır. Bu nedenle seçilen sorular çerçevesinde Türkiye'nin sorunlarına değinilmiş ve bu sorunlar çerçevesinde çeşitli tavsiye ve önerilerde bulunularak, sonuç bölümüyle çalışma bitirilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi açıklamalar ve analizler Açık Bütçe Endeksi etrafında şekillenmiştir. Açık Bütçe Endeksi, Uluslararası Bütçe Ortaklığı tarafından 2006 yılında başlanan ve her iki yılda bir yapılan, ülkelerin bütçe saydamlığını ölçen ve gerekli önerilerde bulunan bir uygulamadır. Özellikle 2012 yılında yapılan araştırmaya katılan ülkelerin sayısının 100'ü bulması bu endeksin oldukça önemli olduğunu göstermektedir. Bu çerçevede öncelikle son yıllarda önem kazanan vatandaş bütçesi açıklanmış ve daha sonra yapılan anketler sonucunda oluşan endeks genel raporları anlaşılabilir bir şekilde anlatılmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla bu kısmın bir çeviri çalışması olduğu söylenebilir. Çeviriler etrafında şekillenen açıklamalar son bölümde Türkiye analizine aktarılmıştır.

Son bölümde ankette yer alan 125 soru arasından çeşitli sorular seçilip ve Türkiye ülke raporları incelenerek bir analiz yapılmaya çalışılmıştır. Bu ise endeks sınıflandırması şeklinde olmuştur; daha açık bir ifadeyle endeks soruları temel bütçe belgeleri (Hükümetin bütçe teklifi, merkezi hükümet bütçesi, bütçe öncesi rapor, vatandaş bütçesi, yıl içi raporlar, yarıyıl raporu, yılsonu raporu ve denetim raporu.) altında sınıflandırmaktadır. Çalışmamda aynı yöntemi kullanarak, temel bütçe belgeleri ve yasama organı-yüksek denetim kurumu gözetim güçlerinin ölçüldüğü sorular altında sınıflandırarak analize devam edilmiştir. Tüm bu açıklamalar 2006-2014 dönemini kapsayacak şekilde planlanırken 2014 endeks raporunun henüz hazırlanmamış ve yayınlanmamış olması, 2014 yılı anket sonuçlarına çalışmamda yer veremememe neden olmuştur. Son olarak Uluslararası Bütçe Ortaklığı tarafından yayınlanan ülke bazındaki raporlarda yer alan önerilerden yararlanarak, Türkiye'nin bütçe saydamlığı performansını, vatandaşların algılayabilecekleri düzeyde gerçekleştirmelerine yardımcı olabilecek tavsiyeler yer almıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM:

BÜTÇE VE SAYDAMLIK KAVRAMLARININ

TEORİK ALTYAPISI

1.1.BÜTÇENİN TEORİK ALTYAPISI

Bütçe saydamlığı kavramını algılayabilmek açısından bütçe kavramını teorik anlamda ele almak gerekmektedir. Dolayısıyla çalışmaya bütçe kavramını açıklayarak başlamak oldukça önemlidir.

1.1.1. Bütçe Kavramı

Bütçeyle ilgili saydamlık çalışmalarının daha iyi anlaşılabilmesi için bütçenin tanımına, kavramına ve tarihsel gelişimine değinilmesi gerekmektedir. Çünkü bütçenin neden halka açık olması gerektiğini ancak ilkeleri ve özelliklerinden yola çıkarak açıklamalı ve incelemeliyiz; tam olarak anlaşılmamış bir bütçe deyimi bize neden saydam olması gerektiğini açıklayamaz.

Bütçenin kelime anlamına bakacak olursak, Latince kökenli bir kelime olduğunu görmekteyiz. Latince ise “bulga” kelimesinin karşılığı, devletin gelir ve giderleri için kullanılan bir para çantası ya da kamu kesesi, küçük deri çanta, torba veya çekmece anlamında kullanılmaktadır. Eski Fransızcada ise “bouge” kelimesiyle eş anlamlıdır. Ortaçağ’da Fransızca anlamlarıyla dile getirilen bütçe, şimdiki anlamını İngilizce anlamını İngilizce “budget” kelimesinde bulmuştur. Önceden bu deyim İngiltere’de Maliye Bakanının devletin ihtiyaç ve olanakları ile ilgili gerekli belgeleri parlamentoya getirirken taşıdığı deri çanta, daha sonra ise günümüzdeki asıl anlamıyla yani devletin gelir ve gider tahminlerinin parlamentoya sunulmak üzere çantaya konulan belgeler anlamıyla kullanılmıştır. Kısacası kelime ilk kez

İngiltere’de kullanılmış ve diğer dillere de “budget” kelimesinden geçmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 1-2) .

Kavramın Türkiye’de kullanılması Tanzimat’tan sonra olmuştur. 1855 yılında hazırlanan “Bütçe Nizamnamesi” başlığında kullanılmış olsa da metnin içerisinde bu deyim kullanılmayıp “Muvazene Defteri” deyimi kullanılmıştır. Aynı şekilde 1873 yılında hazırlanan “Devlet Aliyyenin Bütçe Nizamnamesi” belgesinde de yalnızca başlıkta kullanılmış; ancak 1876 yılında Anayasa’da bütçe kelimesi kendine yer bulmuştur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 2).

1.1.2. Bütçe Tanımına İlişkin Çeşitli Yaklaşımlar

Çok basit bir tanımla başlayacak olursak; ihtiyaçlar arasında seçim yapma, gelirlerle giderleri karşılama ve denkleştirme konusu, her bireyin her kurumun çözmesi gereken ve gelecekteki belli bir zaman dilimi ile sınırlandırılmış olan bir problemdir. Bir öğrenci, günlük- haftalık harçlığını veya bir aile reisi aylık kazancını ya da özel ekonomi ve kamu ekonomisi üretim birimleri yıllık gelirlerini ilgili sürelerdeki giderleri ile karşılaştırıp hangi ihtiyaçları için, ne kadarlık bir kaynak ayıracıklarını belirleyerek denkleştirirler. İşte bu denkleştirme olayı “bütçe” olarak adlandırmaktadır (Altuğ, 2004: 1).

İlmi tanımlara bakacak olursak öncelikle dar anlamda bütçe tanımına bakmakta yarar vardır. Rene Stourm’ a göre “Devlet Bütçesi kamu gelirleri ve giderlerinin önceden verilmiş iznini(tahmin ve onay) kapsayan bir tasarruftur”. Görüldüğü üzere tanımda yalnızca devlet bütçesi ele alınmış ve o tarihlerde daha az ya da fazla süreler için bütçe yapıldığından yıllık deyimine yer verilmemiştir. Daha geniş anlamda birkaç tanıma bakacak olursak, Edgar Allix’e göre; “Bütçe, devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına giderlerin yapılmasına izin verev bir tasarruftur” şeklinde açıklanmıştır. Tanım kısa, açık ve bütçenin neredeyse tüm niteliklerini barındırdığı için diğer tanımlara tercih edilmektedir. Nihad Sayar’ın devlet ve mahalli idareler bütçesi dışında kalan diğer iktisadi işletmeler, kurumlar, dernekler ve diğer toplulukların bütçelerini de içine alan çok geniş ve genel anlamda yaptığı tanımda, “Devlet, il ve belediye gibi kamu hükmi şahısları ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem

içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruftur” şeklinde ifade etmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 3). Son olarak Fransız maliyeci P. Lerroy-Beaulieu’ye göre, “Bütçe belirli bir dönem içinde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı bir cetveli olduğu kadar yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve o gelirlerin toplanması için verilen bir izindir.” (Falay ve diğerleri, 2006: 4).

Kanuni tanımlara bakacak olursak, 1927 yılında kabul edilen ancak günümüze artık geçerli olmayan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun (Genel Muhasebe Kanunu) 6. maddesinde bütçe tanımı ”Bütçe, devlet daire ve müesseselerinin bir yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanma ve yürütülmesine izin veren bir kanundur”(Aksoy, 1993: 9-10). Ancak bu kanunu yürürlükten kaldıran 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe tanımı “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade eder” şeklinde değiştirilmiştir. İki tanım arasında bazı farklar vardır. En önemlisi 1050 sayılı kanun’da bütçe “kanun” olarak 5018 sayılı kanun’da ise “belge” olarak ifade edilmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 6).

Daha modern ve saydamlığa önem veren bir bütçe tanımı yapılacak olursa, “Ulusal ihtiyaçları karşılayan bir yönetim planı, iktisadi politikaların bir aracı, hükümetin kamu fonlarını nasıl kullanacağına dair yasama organına ve millete sunduğu mali bir rapor, önerileri eyleme dönüştürecek yasama kararlarının alınması için bir istek, ulusal hedefleri ve onlara ilişkin verileri incelemek için bir araya getirilen bir belge ve hükümet programlarının daha verimli ve etkin bir şekilde icrasını mümkün kılan bir araçtır” (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 5). Bu tanımdan da gördüğümüz gibi fonların nasıl ve nereye kullanılacağına ilişkin bir mali rapordan bahsedilmiş olup, bu terimler bizi vatandaşın da bütçe ile ilgili bilgileri alması gerektiğini ve bunun da ancak bütçenin olabildiğince saydam olmasına bağlı olduğunu göstermektedir.

1.1.3. Bütçenin Klasik İlkeleri

Bütçeler, ilgili oldukları mali yıl içerisinde gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına olanak tanıyan kanunlar olmalarının yanında, bütçe ilkeleri olarak bilinen bazı ilkeleri de barındırmak zorundadır. Halktan toplanan vergiler ve benzeri gelirlerle harcamaların yapılmasını gerektiren bütçe yasası hem teknik olarak hem de tarihsel süreç içerisinde oluşan bazı temel ilkelere dayanmıştır. Bütçe kanununu gerekliliği ve uygulama birliği bu temel ilkelere dayanmaktadır (Falay ve diğerleri, 2006: 27). Bir başka deyişle, yürütme organının halk tarafından denetlenebilmesi için, kamu kesiminin kaynakları ve harcamalarının tümü için bilgi sahibi olması, miktar ve bileşeni konusunda onay vermesi gerekir. Ayrıca yürütme organının bütçeyi bir yönetim aracı olarak kullanabilmesi için kamu kesimi kaynak ve harcamalarının tüm ayrıntıları ile ekonomi üzerinde etkisini bilmesi ve hesaplaması zorunludur.

1.1.3.1. Bütçenin Genellik İlkesi

Bu ilkeye göre, devlet maliyesinin tek bir varlık olarak ele alınması gerektiği savunulur. Tüm gelirler bir ortak havuzda toplanıp, tüm harcamalar da yine bu havuzdan yapılır. Başka bir deyişle bütçenin, her türlü harcama ve geliri bütünüyle kapsamaması, bütçe dışında hiçbir devlet geliri ve harcamasının bırakılmamasıdır. Bu ilkeye göre hem gelirler hem de giderler gayrisafidir. Buna gayrisafi yöntem de denilir. Bu ilke hiçbir vergi gelirinin herhangi bir hizmete tahsis edilememesi (Adem-i Tahsis İlkesi) sonucunu doğurur (Falay ve diğerleri, 2006: 29). Bir başka deyişle, yürütme organının halk tarafından denetlenebilmesi için, kamu kesiminin kaynakları ve harcamalarının tümü için bilgi sahibi olması, miktar ve bileşeni konusunda onay vermesi gerekir. Ayrıca yürütme organının bütçeyi bir yönetim aracı olarak kullanabilmesi için kamu kesimi kaynak ve harcamalarının tüm ayrıntıları ile ekonomi üzerinde etkisini bilmesi ve hesaplaması zorunludur. Son olarak, bütçenin planlama aracı olarak kullanılabilmesi için tüm kamu kaynak ve harcamalarının toplam arz ve talep içindeki büyüklüğünün bilinmesi gerekmektedir (Batirel, 1987: 11).

1.1.3.2. Bütçenin Birlik İlkesi

Bütçede birlik ilkesinin anlamı, devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede yer almasıdır. Bu bağlamda birlik ilkesi ile genellik ilkesi birlik ilkesi ve genellik ilkesi oldukça benzemektedirler. Ancak bu ilke arasında önemli bir fark olduğunun ortaya konması gerekir. Yukarıda ifade edildiği üzere genellik ilkesi gayrisafi usul ve adem- tahsis usulünü uygulayarak devletin tüm gelir ve giderlerine bütçede yer vermesine karşın; birlik ilkesinde, bu ilkeler dikkate alınarak ya da alınmadan devletin gelir ve giderlerinin tek bütçede toplanması esastır. Bu ilkeler içinde gelir ve giderlerin tek bütçede toplanması halinde birlik ve genellik ilkesi aynileşir. Ancak, bazı hizmetlerin tahsis usulüyle yürütülmesi veya safi usul yer verilerek gelir ve giderler için tek bütçe yapılması durumunda ise, genellik ilkesi birlik ilkesinden ayrılır. Diğer bir deyişle genellik ilkesi, içerik bakımından birliği; birlik ilkesi ise, şekil yönünden tekliği ifade etmektedir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 88) .

Birlik ilkesine istisna teşkil eden bütçeler, farklı nedenlerden dolayı ortaya çıkmışlar ve önemli ekonomik ve hukuki sonuçları da beraberinde getirmişlerdir. 1050 sayılı Kanun uygulamasında ortaya çıkan ve birlik ilkesinden sapmalar meydana getiren bütçelerin uygulamasına 5018 sayılı Kanun ile son verilmiştir. 5018 sayılı Kanun ile beraber merkezi yönetim bütçe kanunu, genel yönetim içinde yer alan sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçeleri dışında merkezi yönetime tabi tüm kurumların bütçelerini bir çatı altında toplamak üzere TBMM'nin onayını zorunlu kılmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 89).

1.1.3.3. Bütçenin Denklik İlkesi

Bütçede denklik ilkesi denildiği zaman bütçenin gelir ve giderlerinin denk ya da eşit olması anlaşılmaktadır. Bu ilkeye göre bütçedeki giderler normal gelirlerle karşılanmalıdır. Başka bir ifadeyle, bütçede tahmin edilen normal kamu gelirleri ie norma kamu giderlerinin birbirini karşılamasına ve bu ikisinin birbirine eşit olmasına denklik ilkesi adı verilmektedir. Bütçede denklik ilkesinin bir gereği olarak kamu harcamalarının normal kamu gelirleri ile karşılanması görüşü uzun yıllara klasik iktisatçı ve maliyeciler tarafından önemli bir amaç olarak benimsenmiştir. Ancak, daha sonra devri bütçe kavramının ve anlayışının gelişmeye başlaması ile birlikte

eski önemini kaybetmeye başladığı söylenebilir. Şöyle ki, ekonomide makro dengenin sağlanması için bir araç olarak kullanılan bütçenin, depresyon dönemlerinde açık vermesi, refah dönemlerinde ise fazla vermesiyle belirli bir konjonktür dönemi sonunda normal kamu gelirleri ile normal kamu giderleri arasında eşitlik sağlanmış olacaktır. Böylece denklik ilkesinin uygulanma süresi uzatılmış, daha doğru bir ifadeyle 5-6 yıllık bir zaman dilimine çıkarılmış olmaktadır (Aksoy, 1993: 218-219).

1.1.3.4. Bütçenin Samimiyet ve Doğruluk İlkesi

Bütçe tahminlerine ilişkin olan bu ilke, bütçelerin gelir ve gider tahminlerinin samimi ve doğru olarak yapılması gerektiğini belirtir. Samimilik (sübjektif doğruluk) ve tahminlerde isabet (objektif doğruluk) ilkelerinin bir kısım yazarlarca birleştirilmesi sonucu meydana gelmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 55-56). Objektif doğruluk ilkesi, gelir ve gider tahminlerinin ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara uygun olması gerekir. Böylece doğru tahmin, ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik koşulların bozulmadan iyileşmesini sağlayacaktır (Falay ve diğerleri, 2006: 30). Bütçe tahminlerinde objektif doğruluğa ulaşabilmek için, kamu mali yönetiminin yeterli bir altyapıya sahip olmasının yanında, sübjektif doğruluk ilkesinde bütçeyi hazırlayan ve kabul edenlerin iyi niyetleri esastır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 100).

1.1.3.5. Bütçenin Anlaşılır Olma İlkesi

Bütçe il ilgili gelir ve gider tahminlerinin, bütçe uygulamasının ve bu uygulama sonuçlarının hem parlamento üyeleri hem de ilgilenen herkes tarafından açıkça anlaşılabilmesi ilkesidir. Bu açıklık doğal olarak, hem gelirler hem de giderler bakımından bütçenin açık ve anlaşılır bir şekilde sınıflandırmış olmasını gerektirir. Ancak bu sınıflandırma günümüzde bütçe hacminin çok artması nedeniyle pek kolay olmamakta ve anlaşılabilir genel bilgileri verir bütçe özetleri yapılmaktadır (Coşkun, 1989: 41). Bütçede anlaşılabilirliğin sağlanması için, gelir ve giderlerle ilgili tanımlamalar sade ve anlaşılır yapılmalı, yapılan gelir ve gider sınıflandırmaları bilimsel olduğu kadar akla yatkın esaslara da bağlı kalmalıdır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 60).

1.1.3.6. Bütçenin Açıklık İlkesi

Açıklık ilkesine göre bütçe, açık ve herkesin kolaylıkla anlayabileceği nitelikte olmalıdır. Hem yasama organının hem de toplumun diğer bireylerinin en iyi şekilde ve kolaylıkla anlayabilecekleri düzeyde sıralanmış, düzenlenmiş ve sistematize edilmiş olmalıdır (Akdoğan, 1993: 284) . Daha açık bir ifadeyle bütçe ile ilgili tüm belge ve hesapların kamu tarafından eleştiriye imkân verecek şekilde açık bulundurulmasını ifade eder. Bu nedenle bütçenin yapılış biçimini ilgilendiren bir ilkedir. Bütçenin tümüne ve en önemlisi gelir ve gider cetvellerine açıklık getirmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 52).

1.1.3.7. Bütçenin Önceden İzin Alma İlkesi

Günümüzde ülkelerde bütçeler, parlamentoların onayı ile yürürlüğe girer. Bu durum, bütçe hakkının bütçe hakkının vatandaşlar adına parlamentolar tarafından kullanılmasının bir sonucudur. Hiçbir gider ya da gelir böyle bir onay mekanizmasından geçmedikçe harcanamaz ve tahsil edilemez. Bütçelerin parlamentolar tarafından onayı, merkezi hükümetin onaylama yetkisi olan bütçeler için geçerlidir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 100-101). Öte yandan mali yıl içinde bütçede yapılacak bir değişiklik için de yine yasama organının onayı gerekmektedir. Bütçe kanunu ile yasama organı, giderlerin yapılması ve gelirlerin toplanması için yürütme organına izin ve yetki vermektedir (Pehlivan, 2004: 228). Bu ilke Türkiye’de, 5018 sayılı Kanunun 13. Maddesinde “Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe ve ya onaylanmadıkça uygulanamaz” şeklinde yasal ifadesini bulmuştur (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 101).

1.1.3.8. Bütçenin Yıllık Olma İlkesi

Bütçe kanunu bir yıllıktır; yani bütçe ile verilen harcama yapma ve gelir toplama izni bir yıl için verilir. Gelecek bütçedeki ödenek kullanılamaz; geçmiş bütçe ödeneği ise gelecek bütçeye aktarılamaz (Altuğ, 2004: 30). Bu bir yıllık dönem birkaç istisna dışında bütün ülkelerde bir yıl olarak kabul edilmiştir. Böylece

bütçedeki gelir-gider tahminlerinde doğruluk derecesini arttırmak, bütçe denetimi daha kolay ve verimli yapabilme imkânı sağlanmış olur (Coşkun, 1989: 42).

1982 Anayasa'nın 161. maddesinde bütçelerin yıllık yapılacağı hükmünün yer alması yıllık olma ilkesinin yasal dayanağını ifade eder. Günümüzde yıllık olma ilkesine aykırı olmasına karşın, birkaç yılı kapsayan giderler de kabul edilmektedir. Örneğin; uzun vadeli kalkınma planları ve programları ile giderler bir yıldan daha uzun sürede harcanabilmektedir. Bu ilkenin istisnaları geçici bütçe, şartlı yardım ve bağışlar, kira sözleşmeleri, mali yılbaşının değişmesidir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 61).

1.1.3.9. Bütçenin Tasarruf İlkesi

Tasarruf ilkesi, devlet yönetiminde verimliliğin söz konusu olmayacağı inancından hareket eden klasik iktisatçılar tarafından konulmuştur. Tasarruf ilkesi, belli miktardaki para ile mümkün olan en yüksek ortak faydayı sağlamak demektir. Böylece bütçede lüks ve savurganlığı önlemek, birim maliyetleri en alt seviyeye indirmek, hizmetin kalitesini yükseltmek ve miktarını arttırmak mümkün olacaktır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 64).

1.2. BÜTÇE HAKKI KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Bütçe uygulamasına ilk kez İngilizler tarafından başlanmış olduğu ve tüm Avrupa'ya buradan geçmiştir. Bu nedenle yalnızca Türkiye'nin bütçe hakkı gelişimini değil, İngiltere'nin de gelişimini inceleyeceğiz; bu inceleme ve kıyaslama ülkemizin bütçe saydamlığı algısını anlamakta oldukça önemlidir.

1.2.1 Bütçe Hakkı Kavramı

Tarih boyunca mali yönetim siyasi yönetime koşut olarak olarak doğmuş ve gelişmiştir. Tarihi araştırmalar, bir devletin tam olarak egemenliğe sahip olabilmesi için, ülkenin tüm mali işlerinin kendi elinde toplanmasını, tüm gelirlerin kendi bünyesine girmesini ve tüm harcamaların da yine kendisi tarafından yapılması gerektiğini göstermiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 21).

Bütçenin ortaya konulması, bütçe hakkı ile yakından ilgilidir. Bütçe hakkı devletin nerelere ne ölçüde para harcaması gerekeceğine ve bu harcamaların halka nasıl bir yük getireceğine, milletin ya da millet adına karar verebilecek olan yetkili meclislerin söz sahibi olmalarıdır. Bütçe hakkı mutlak monarşiye karşı halkın ve halk temsilcilerinin yüzyıllarca süren mücadeleleri sonunda elde edilebilmiştir. Bütçe hakkı ile ilgili harcanan emekler, devlet işlerinin yürütülmesinde halkın söz sahibi olmasını sağlamış, başka bir ifadeyle bütçenin kurumlaşmasıyla demokratik yönetim biçiminin yerleşmesine yol açmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 53).

Kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması ile ilgili karar verme yetkisi bütçe hakkı olarak ifade edilir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 21).

1.2.2. İngiltere’de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Bütçenin ilk defa İngiltere’de doğduğunu, geliştiğini ve oradan da diğer Avrupa ülkelerine yayıldığını görülmektedir. Hatta bütçenin kesin olarak ortaya çıkı bilinmemekle beraber, İngiltere’de 10-13. yüzyıllarda bütçe hakkının doğduğunu ve gelişmeye başladığını ifade etmek mümkündür. Şöyle ki bütçe hakkının ilk olarak İngiltere’de doğduğunu ve parlamenter sisteme paralel bir şekilde geliştiği görülmekte ve önceden kralın istediği gibi vergi ve resim alabilmekteydi (Aksoy, 1993: 10-11). Bu ülkede diğer monarşi ile yönetilen ülkeler gibi kralın mülk gelirlerinin yetmediği durumda halka vergi için başvurulmaktaydı Kralın bu vergileme talebi, bugünkü İngiliz parlamentosunun alt kanadı sayılan Avam Kamarasının kökenini oluşturan Halk Meclislerince onaylanırsa yürürlüğe girebilmekteydi(Falay ve diğerleri, 2006: 17). Böylece kralın vergi ve resim alabilmesi için önceden halktan izin alınması ilkesi yerleşmeye başladı ve vergilerin alınmasında bu yola gidildi. Önceleri halkın toplanmak suretiyle verdiği vergi ve resimler artık halkı temsilen Halk Meclisi tarafından toplanmaya başlayınca vergiler halk adına bu meclis tarafından onanmaya başlamış ve böylece vergileme hakkı daha açık ve hukuki bir yapıya kavuşmuştur (Aksoy, 1993: 11). Böylece 19.06.1215 yılında Kral John tarafından çıkardığı ferman olan Büyük Şart (Magna Carta) ile vergi hakkı ilk olarak resmen saptanmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya. 2014: 24).

Magna Carta'ya daha sonraki tarihlerde, kralların meclis izni olmadan vergileme yapma girişimleri, 1629 yılında Kral I.Charles'ın yetki alamadığı parlamentoyu dağıtmaya kadar ulaşmıştır. Kralın bu davranışı parlamento üyelerinin krala 07.06.1628 tarihli Haklar Dilekçesi (Petition of Rights) adlı yeni bir vergi hakkı uyarısı yapmasına neden olmuştur (Falay ve diğerleri, 2006: 18). Bu uyarı ile kralın zorunlu borçlanmasına karşı çıkılmakta ve vergi alma hakkının ihlal edildiği vurgulanmaktadır. Kral bu uyarıyı kabul etmediği gibi 1629 yılında parlamentoyu dağıtmış ve donanma ihtiyaçları için “donanma vergisi” adlı yeni bir vergi koymuştur. Ancak parlamentonun krala karşı başlattığı mücadele kralın idamı ile sonuçlanmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 25). Daha sonra tahta II Charles'ın çıkmasıyla parlamento denetimleri yine gereksiz görülünce 1688 ayaklanması meydana geldi ve ardından “İnsan Hakları Yasası”(Bill of Rights) kabul edildi. Buna göre İngiltere’de bütçe hakkına ilişkin ikinci metin, bu yasada yer almıştır. Bundan böyle, “parlamento tarafından kabul ve ilan edilmedikçe hiç kimse vergi, hediye, katılma payı veya bağış adı altında bir ödeme yapmak zorunda kalmayacaktır”, denilerek vergileme hakkının çok açık ve kesin bir şekilde parlamentoya ait olduğu bir kez daha ifade edilmiş oldu (Aksoy, 1993: 12-13).

Bu sayede meclis bütçe harcamalarına izin verme hakkını detaya girmeksizin kullanmıştır. Bu mücadelelerin devamında 1787’de Fon Konsolide Yasası (Consolidated Fund Act) ile harcamaların detayına inme denetimini de elde etmiştir. Böylece kamu gelirlerinin tamamının toplanacağı ve tüm harcamaların yapılacağı ortak bir havuz diğer bir deyişle hazine kavramı oluşturulmuştur. Yaşanan bu süreç sonunda, 1822 yılında hükümetçe kamu kesiminin bütün mali durumunun bir bütçe tasarısıyla her yıl yasama organına sunulması uygulaması yerleşerek, çağdaş bütçeleme sisteminin temelleri atılmıştır (Zekioglu, 2009: 12-13).

1.2.3. Fransa’da Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Fransa’da devlet gelir ve giderlerinin tahmin, denetim ve uygulama hakkının Millet Meclisleri tarafından gerektiği şekilde kullanılması 1789 Fransız İhtilali sonunda milli egemenlik ilkelerinin kabulü ve ilanı sonucu olmuştur. İngiltere’de olduğu gibi Fransa’da da soylular ve kilise temsilcilerinden oluşan Genel Meclisler

vardı. Giderlerin çoğunu kendi mülk gelirlerinden ya da hükümdar imtiyazı adı verilen regalien gelirlerden karşılayan hükümdarlar, giderlerini bu gelirlerle kapatamayıp halka başvurmak zorunda kaldıkları zaman bu meclislerin onayını alırlardı (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 27). Fransa tarihinde 1314-1614 arasında geçen üç yüz yıllık zaman dilimi “Genel Meclisler” devri olarak adlandırılmaktadır. Bu tarihten sonra 1789 İhtilali’ne kadar geçen 175 yıllık zaman dilimi her ne kadar zaman zaman, düzensiz aralıklarla meclisler toplanmışsa da bunlar halkı temsil eden genel meclisler gibi olmadığı için iki yüzyıla yakın süren bu zaman dilimi Fransız tarihinde “Meclissiz Devir” olarak tanımlanmaktadır (Bağlı, 2012: 59).

1789 tarihli Fransız Devriminden sonra Millet Meclisi ilk olarak “Milletin rızası olmadan hiçbir vergi alınamaz.” İlkesini ortaya koyan bir kanun çıkartmıştır. Fakat yalnızca vergiler için değil, bütün kamu gelirlerinin tasdiki ilkesi benimsenerek bütçe hakkının birinci aşaması gerçekleştirilmiştir (Feyzioğlu, 1984: 20). Fransa’da modern anlamda bütçe hazırlanması, onanması ve uygulanması 1816 yılında gerçekleşmiştir. Restorasyon döneminin 4 Haziran 1814 tarihli Anayasası, bütçeyle ilgili herhangi bir hükme yer vermemiştir; ancak, bütçenin Fransa’da gelir ve giderlerin yıllık olarak onanmasıyla ilgili bir kurum olarak faydalı ve gerekli, özel bir kanuna gerek duyulmayacak derecede benimsendiğini ortaya koymuştur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 28-29). Bakanlıkların kendileri için verilen ödenekler içinde harcama yapma ilkesi 1817’de konulduktan sonra, 1827 ve 1831 yıllarında yapılan değişikliklerle birlikte kamu hizmetlerinin türlerine ve her hizmet birimindeki programlara göre hazırlanmış gider cetvelleri bütçelere eklenmeye başlanmıştır. Böylece parlamentonun devlet giderleri üzerinde denetimi de giderek genişleyip artmıştır. Son olarak 1862 tarihli “Genel-Kamusal Muhasebe Kararnamesi” ile bütçe hakkı Fransa’da modern anlamda gelişimini tamamlamıştır (Bağlı, 2012: 60).

1.2.4. Almanya’da Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Almanya’da ortaçağdaki feodal dönemde devlet giderleri, devletin şahsi gelirleri ve resim ve harç benzeri gelirlerle karşılanmaktaydı. Devletin artan giderleri halkın da rızası alınmak suretiyle giderilmekteydi. Fransa genel meclis sistemine benzer yapıda bir parlamento yapısı vardı. Ancak bu meclislerde çoğunlukla din adamları ve

şövalyeler yer almaktaydı. (Çataloluk, 2008: 89). 19. Yüzyıl başlarında, keyfi kararlarla vergilerin konulması üzerine Bavyera ve Saksonya gibi Alman devletlerinde ilk hareketler başlamıştır. Fransa Devriminden ve Fransa'nın 1791 ve 93 tarihli Anayasalarından esinlenen bazı Alman devletleri bir çeşit Mebus Meclisi (Landtag) kurarak bunlara kamu gelir ve giderlerinin miktarlarını belirleme yetkisi tanımıştır. Bu şekilde bütçe hakkının millet temsilcilerine bırakılması esası kabul edilmiştir.

1850'de Prusya Anayasası ile meşrutiyet idaresi uygulanmaya başlayınca kamu gelir ve giderleri belirleme yetkisi dolayısıyla bütçe hakkı belirleme yetkisi Mebusan ve Ayan Meclislerine tanınmıştır. 1862 yılında Prusya Mebusan Meclisi hükümetin savunma harcamalarını arttırma talebini reddedince, Başbakan Bismarc bütçe tasarısını Mebusan Meclisinden çekerek Ayan meclisine onayına sunmuş. Ancak bu uygulama 1866 yılına kadar sürmüştü de Kral Guillaume hem kendi adına hem de hükümet adına meclisten özür dileyerek, bütçe hakkının 1850 Anayasasına uygun olarak düzeltilmiş ve bütçe hakkı Millet Meclisleri tarafından kullanılmaya başlanmıştır (Aksoy, 1993: 22).

1.2.5. A.B.D'de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Amerikan Bağımsızlık Savaşı İngiltere'nin koyduğu vergilere karşı başlatılmış ve 1783'te yapılan barış antlaşması ile Amerika'nın bağımsızlık ve egemenlik hakları tanınırken hem vergi hem de bütçe hakkı Amerikan temsilcilerine geçmiştir. Amerikan Anayasasının 1. maddesinin sırasıyla 8. ve 9. bendinde, "Her çeşit vergi, resim, harç ve benzeri mükellefiyetler koymak borçlanma kararı vermek, kongrenin yetkileri arasındadır." ve " Kanun gerekli tahsisi yapmadıkça, hazine hesabına harcama yapamaz. Topluma ait paraların gelir ve gider durumunu gösteren düzenli hesaplar zaman zaman yayınlanacaktır." hükümleri yer almaktadır (Bağlı, 2012: 62).

1791 tarihli ABD Anayasası ile federal devletin mali yetkileri düzenlenerek vergi ve bütçe hakkı eyaletler tarafından, federal devlete yetki devri şeklinde verilmiştir. Bu şekilde ABD Kongresi federal devlete, vergi ve benzeri mali yükümlülükler koyma, ulusal savunma, borçlanma ve ülke refahı ile ilgili hizmetleri yürütme görevlerini vermiştir. İngilizlerin ayrımcılığına bir tepki niteliği taşıyan bu vergi

hakkı Anayasada tanımlanmış ve eyaletler arasında ayrımcılık yaratmayacak şekilde düşünülmüştür. Bu yetki, 1913 yılındaki Anayasa değişikliği ile gelirin vergilemesini de kapsama alarak genişletilmiştir. Tüm bu gelişmelerden sonra görüleceği üzere bütçe hakkı bağımsızlık sonrasında ve federal düzeyde ABD Kongresi tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Fakat tabii federal yapının doğası gereği, eyalet meclislerine de kendi bütçelerini belirleme ve onama hakkı verilmiştir. Bu sayede ABD, bütçe hakkını Fransa ve İngiltere'nin aksine bağımsızlık mücadelesi sonrası elde etmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 31-32).

1.2.6. Türkiye’de Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi

Türkiye Modern anlamda bütçe hazırlama ve teknikleri uygulama açısından geç kalmış ülkelerden biridir. Bütçenin hazırlanması, onanması ve denetlenmesi haklarının millet temsilcileri aracılığıyla yapılması büyük zorluklar ve gecikmelerden sonra ancak 19. yüzyıl sonlarında mümkün olabilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 32). Türkiye bütçe hakkının elde edilmesinde ve kullanılmasında diğer ülkelere göre oldukça geç ve geri kalmıştır. Ayrıca bu hakkın oluşması İngiltere, Fransa ve diğer ülkelerde olduğu gibi başlamış ve gelişmiş değildir. Osmanlı İmparatorluğu’nda bütçe hakkının gelişimine baktığımızda diğer ülkeler gibi, bu hakkın elde edilmesinde ihtilaller ya da inkılâplar yapılmamıştır (Aksoy, 1993: 29). Daha ziyade batı kültürü ve modern düşünceyi benimsemiş devlet idarecilerinin yani yönetenlerin çabalarıyla başka bir deyişle lütfü sonucunda oluşmuştur (Feyzioğlu, 1984: 23). Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluşundan Tanzimat’a kadar geçen süreçte, birçok bütçe hükmü kabul edilmiş olsa da bunlar modern anlamda bütçe olamamıştır. Gerçek anlamda bir bütçenin yapılması ve uygulamasına ancak Cumhuriyet döneminde geçilebilmiştir (Erginay, 2003: 193).

İlk Osmanlı bütçesinin hangi tarihli olduğu konusunda tartışmalar olsa da batılı anlamda yapılan ilk bütçenin 1863-64 yılı bütçesi olduğu kabul edilmektedir. Türkiye’ de bütçe hakkı ilk kez 1876 anayasası ile kabul edilmiştir. Bu anayasada Fransız anayasasına benzer şekilde vergilerin tüm halktan ödeme güçlerine ve yalnızca kanuna dayanarak alınabileceği ilkesi yer almıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 34). Ülkemizde anayasa ve bütçe hakkına uygun, modern ve gerçek anlamda

hazırlanan, onaylanan ve uygulamaya konulan birlik ve genellik ilkelerine uygun ilk çağdaş bütçe 1909 tarihine ait olan bütçedir (Feyzioğlu, 1984: 30).

Türkiye Cumhuriyetinin kurulması ile birlikte düzenli ve devamlı bir bütçe sisteminin oluşturulmasına çalışılmakla kalınmamış, aynı zamanda devlet gelir ve giderlerinin hesaplarının ciddi bir şekilde tutulmasına olanak sağlayacak kanun ve düzenlemelerin meydana getirilmesine de gayret edilmiştir. Böylece Türkiye’de bütçe kurumlarının yerleşmesi ancak Cumhuriyet dönemi ile birlikte olmuştur. Bütçe ve devlet gelirleri hakkında açık hükümler 1924 Anayasası’nda yer almıştır; ve bütçe hakkının tam ve mükemmel bir şekilde kabul edildiği 1924 Anayasası’nın yanı sıra, Haziran 1927’de yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu bütçe ile ilgili hükümleri kapsamıştır. Bu kanun ile devlet gelirlerinin toplanması ve devlet giderlerinin yapılması, kamu kesimi mallarının idaresi, bütçe kesin hesaplarının hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir (Zekioğlu, 2009: 14-15).

1961 Anayasası 1924 Anayasası’ndan daha üstün ilkeleri kabul etmiştir; ve 94. madde ile bütçe tasarılarına “milli bütçe tahmin raporu” ekleme zorunluluğu getirilerek milli muhasebe sistemine geçilmek istenmiştir (Akça, 1998: 6-7). 1982 Anayasası’nda 1961 Anayasası’na uygun şekilde “herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür” (m.73/1) demekle, daha sonra ise “vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının, maliye politikasının sosyal amacı” (m. 73/2) olduğu ifade edilmektedir. Plan ve bütçe ilişkisine hükümlere yeni Anayasa’da yer verilmiştir (m.161/3), bütçe kanununa bütçe ile ilgili hiçbir hüküm konulamayacağı (m. 161/4) ifade edilmiştir. Ayrıca, bütçenin görüşülmesi (m.162), bütçelerde değişiklik yapabilme (m.163) ve kesin hesap (m.164) konuları ile ilgili hükümler yeni düzenlemeler yapılarak 1982 Anayasası’nda yer almıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 37). Hiç kuşkusuz 1982 Anayasası’nın getirdiği en büyük yenilik TBMM’ye büyük ve etkin bir bütçe hakkı sağlayan Kesin Hesap Kanun Tasarısı’dır. Bu sayede bir önceki yıla ait bütçe sonuçları TBMM tarafından bütçe hakkı gerekçesiyle incelenebilecek ve denetlenebilecektir; bu da bütçenin aklanma safhasını oluşturarak saydamlığa ve şeffaflığa daha çok önem verildiğini göstermektedir.

Türkiye’de kamu mali yönetim ve denetim sistemi ile ilgili ana değişiklik mali yönetim ve kontrol sistemimizin uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği normlarına uyumu hale getirilmesi amacıyla hazırlanan ve 10.12.2003 tarihinde yasalaşan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Neredeyse seksen yıldır uygulanan 1050 sayılı Kanunun yerini alan 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetimi anlayışında yenilenmeye gidilmiştir (Kesik, 2005: 95). Kanunla, bütçe kapsamının genişletilmesiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin sağlanması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması harcama sürecinde yetki ve sorumluluk dengesinin yeniden sağlanması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu sayede çağdaş bir yeni kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir (Saraç, 2005: 124).

1.3. SAYDAMLIK KAVRAMI

Devletin mali saydamlığı konusu Türkiye’nin gündemine son birkaç yıl içinde girmeye başlamıştır. Bir yandan yolsuzluk haberlerinin sık bir şekilde yayın organlarında kendine yer bulması, diğer yandan kamu kaynaklarının verimsiz bir şekilde kullanıldığı hakkında yaygın bir inanç, bir yandan da siyasette popülizme karşı gelişen toplumsal tepki, kamu harcamalarında saydamlığın önemli bir konu haline gelmesinde önemli roller oynamıştır. Saydamlık, devletin faaliyetlerinin daha gözlenebilir bir hale gelmesi olarak algılanmakta, bu ise devleti topluma karşı daha sorumlu ve hesap verme görevini yerine getirir bir hale getirmenin en önemli araçlarından biri olarak görülmektedir (Atiyas ve Sayın, 2000: 11).

Geçen yüzyılın sonunda kamu mali yönetimi alanında üzerinde önemle durulan birkaç konu olmuştur. Bunlardan ikisi, mali saydamlık ve hesap verebilirlik konularıdır. Bu unsurlar hem dünyada hem Türkiye’de çeşitli alanlarda tartışma konusu yapılmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 98). Kısacası saydamlık algısını değerlendirmek ve tartışmak için mali saydamlık kavramını ve tabii aslında iç içe geçmiş olduğu hesap verebilirlik kavramını ayrıntılı bir şekilde incelemek gerekmektedir. Ayrıca saydamlık kavramının mali saydamlık ve performans saydamlığını da içine alacak şekilde anlaşılması gerektiğini ve çalışmamızın geri

kalanında hem saydamlık hem de mali saydamlık terimleri altında anlatmaya çalışacağımızı göz önünde bulundurmalıyız.

1.3.1. Saydamlık Kavramının Tanımı

Devlet yönetiminde saydamlık, kamusal alan ile ilgili bilgilerin hem vatandaşlara hem de sivil toplum kuruluşlarına açık olması demektir. Hiç kuşkusuz, burada ifade edilmek istenilen “bilgi” devletin güvenliği açısından gizliliği elzem olan bazı bilgi ve belgelerin halka açıklanması anlamına gelmemektedir (Aktan, Kesik ve Dileyici, 2012: 543).

Daha geniş bir tanım yapacak olursak, şöyle denebilir; Saydamlık, devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayat geçirdiği politikaları, ve yine bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için elzem olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Bu tanımda iki unsurun altını çizmekte yarar vardır. Tanıma göre aktörlerin yalnızca ne yaptıkları değil, ne yapmaya niyetli oldukları konusunun da kamuoyuna sunulması gerekir. Niyetlerin açık bir şekilde belirlenmesi ve kamuoyuna sunulması hem niyetlerin kamuoyuna uygunluğu konusunda tartışma yaratır, hem de vatandaşlara daha sonra davranışları ve bu davranışların sonuçlarını karşılaştırmada önemli bir kıstas sunar. İkincisi ise, bilginin bir yerlerde duruyor olması sistemin saydam olduğunu göstermez. Bilginin vatandaş tarafından etkin bir şekilde kullanılabilmesini sağlamak için bilginin düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir (Atiyas ve Sayın, 2000: 28).

Buradan yola çıkarak saydamlığın çok çeşitli boyutları olduğunu söyleyebilir. Öncelikle kamu kaynaklarının kullanımında saydamlık üzerinde durulacaktır. Bunu da yine iki başlık altında incelemek yararlı olacaktır. Bunardan birincisi “mali saydamlık”, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığı bilgisinin var olması demektir. İkincisi ; “performans saydamlığı” ise nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin (yani mümkün olan en az maliyetle sunulup sunulmadığının veya amaçlanan toplumsal hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının) değerlendirilmesine olanak sağlayan veya bu değerlendirmeyi kolaylaştıran bilgilerin sunulmasıdır (Atiyas ve Sayın, 2000: 28). Görüldüğü gibi bütçe saydamlığını

algılayıp, anlamamızda saydamlığın yukarıda bahsettiğimiz bu iki boyutu üzerinde duracağız ve açıklamalarımızı bu şekilde şekilde yürüteceğiz.

Tabii daha kanuni bir tanıma bakacak olursak, 5018 sayılı Kanunda mali saydamlık ile ilgili 7.maddesinde; “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla hüküm;

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçenin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibariyle kamuoyuna açıklanması,
- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur”,
şeklinde düzenlenmiştir.

Ayrıca IMF’ye göre ise mali saydamlığın asgari şartları şunlardır (Saraç, 2005: 142);

- Tüm bütçe dışı uygulamaların bütçe sürecinin bir parçası olması,
- Bu faaliyetlere ilişkin bilgilerin bütçede ve tamamlayıcı raporlarda yer alması,
- Muhasebe uygulama hükümlerinin yayınlanması
- Bütçe dışında, bir de mali politikası bildirimi sunulması (ve bu bildirimin içermesi gereken unsurlar; temel varsayımlar, beklentiler, orta vadeli makro ekonomik görünüm, hedefler, öncelikler, mali sürdürülebilirlik analizi ve riskler.)
- Sonuçların hedefler ile karşılaştırılması

Tanımları ve IMF’nin asgari şartları göz önüne alındığında şu unsurların önem arz ettiğini görüyoruz (Aktan, Kesik ve Dileyici, 2012: 544).

- Sadece kamu mali yönetimine ilişkin verilerin ve istatistiklerin değil, aynı zamanda mali politikaların da kamuoyuna kamuoyuna açık olması ve öngörülebilir olması önem taşır.
- Bilgiler açık ve anlaşılır olmalıdır.
- Bilgiler düzenli bir şekilde kamuoyuna sunulmalıdır.
- Bilgiler güven tesis edecek şekilde ekonomide öngörülebilirliğe imkân sağlamalıdır.

1.3.2. Saydamlığın Sonuçları

Şimdiye kadar anlatılanlardan hareketle şu sonuca varılabilir; saydamlık, milletin, devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını gözlemlemesini sağlar. Milletin devleti daha iyi gözlemleyebilmesi, politikacıların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmasına teşvik eder. Bu nedenle saydamlık, kamu kaynaklarının dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması yönünde özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir. Yine saydamlığın en önemli sonuçlarından bir başkası da kamu yönetimine duyulan güvenin artmasıdır. Saydamlık, toplumun devlet üzerinde denetim yetkisini arttırdığından, saydam bir sistemde kendi isteğe ihtiyari yetkilerini kısıtlayan kurallar koyması ve bu kurallara uyacağı konusunda toplumu ikna etmesi, bu konuda inandırıcı olması daha kolaydır. Devletin yetkilerini gönüllü bir şekilde kullanmayacağı konusunda inandırıcı olması, kamu yönetimine duyulan güveni artırır. Bunun sonuçları ise çok çeşitli olabilir, örneğin, devletin piyasalardan borçlanma maliyeti düşer (Atiyas ve Sayın, 2000: 29-30).

Saydamlığın zayıf olduğu durumlarda temsili demokrasilerin etkin bir şekilde işleyebilmesinin en önemli şartlarından biri yerine getirilmemiş olur. Saydamlığın olmaması, devletin vatandaşlara hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmemesi demektir. Vatandaşın, devletin yetkilerini nasıl kullandığına ilişkin bilgi elde edememesi, devletin denetlenmesi için kurulmuş olan mekanizmaların, örneğin seçimlerin, etkinliğini kaybetmesine sebep olur. Vatandaşların gözünde, rekabet içinde bulunan siyasi aktörlerin performanslarını karşılaştırmak zorlaştığından, rakip siyasi aktörler, örneğin siyasi partiler, birbirine benzemeye başlar. Saydamlığın eksikliğinin hem devlet hem de vatandaşlar üzerine yüklediği maliyetler vardır.

Devlete güven azaldığından devletin borçlanma maliyeti yükselir, ödemek zorunda olduğu risk primi artar. Devletin iç işleyişinde bilgi akışının azalması kontrolleri zayıflatır, israf ve dolayısıyla yolsuzluğu arttırır. Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik azalır, etkinliği iyileştirmek zorlaşır. Hizmet maliyetlerinin artması, devletin asli olan görevlerini yerine getirmesi için gerekli olan finansmanı bulmasını zorlaştırır; ve devlet hesabını bilemez hale gelir. Kamu yararına politika üretmek zorlaşır, devlet toplumdan kopuk ve denetlenemez bir güç haline gelir, dolayısıyla vatandaşların devlete güveni azalır (Atiyas ve Sayın, 2000: 30)

1.3.3. Bütçede Saydamlık ve Hesap Verebilirlik

Hesap verme sorumluluğu ve saydamlık karşılıklı olarak birbirine bağlı iki kavram olup, etkin bir saydam sistemde hesap verme sorumluluğun olmaması düşünülemez. Dolayısıyla mali yönetimde şeffaflığın sağlanması için etkili ve iyi şekilde işleyen bir hesap verme sorumluluğuna, hesap verme sorumluluğunun iyi işlemesi için de şeffaflığı arttırıcı düzenlemelere ihtiyaç vardır. Saydam olarak işleyen bir sistemde yapılmış olan iş ve eylemlerin hesabını sormak da mümkün olur. Türkiye’de geçmiş yıllarda mali saydamlığın olmaması sebebiyle pek çok yolsuzluk ve usulsüzlük sorumluları bulunamamış, bulunsa dahi bu kişilerden ortaya çıkan zararın hesabı sorulmadığı için tazmin yoluna da gidilememiştir (Lamba, 2006: 124)..

1.3.3.1. Bütçede Saydamlık

Devletin mali saydamlığı konusunu tartışmaya hepimizin bildiği bir olguya işaret etmekle başlanmalıdır. Bu olgu bütçelerin toplumların iktisadi ve sosyal mücadelelerinin temelinde yatan belgeler olma özelliğidir. Tarih boyunca iktisadi ve siyasi rejimlerin totaliterlikten demokrasiye doğru ilerlemelerinde ve yönetici kesimin kamu kaynakları üzerindeki kullanım hakkının kurallara bağlanmasında bütçeler birer sosyal sözleşme işlevi yerine getirmişlerdir. Bu açıdan önemli bir noktayı bir kez daha vurgulamak lazımdır. O da demokratik toplumlarda sosyal sözleşme niteliği taşıyan bütçelerin aynı zamanda yetki devri içermesidir. Günümüzde bu yetki devri millet adına onun temsilcisi parlamentonun bütçeyi onaylaması suretiyle yürütme organına kaynak bulmaya ve harcama yapmaya yetki

vermesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Buna karşın yürütme organı devraldığı bir yetkinin siyasi ve hukuksal sorumluluğu ile karşı karşıya kalmaktadır. Mali politikaların uygulanmasında her geçen gün artan bir biçimde son derece yaşamsal işlevleri olan bütçelerin bu önemli özelliğinin onların aynı zamanda saydam olmaları ile de yakın ilgisi vardır. Çünkü toplumda kaynakların nasıl ve nereye kullanıldığının hesabının verilebilmesi bu sosyal sözleşmenin en önemli unsuru olup, her alanda olduğu gibi bu hesabın kaynakları tasarruf edenler tarafından en iyi şekilde verilebilmesi, öncelikle toplumun bu konuda doğru bir şekilde bilgilendirilmesi gerekmektedir.

Bütçe saydamlığı kavramı, kamu gelirleri, tahsisler, harcamalarla ilgili geribildirim ve vatandaşların bu bilgilere ayrıntılarıyla ve kolay bir şekilde erişebilmelerini ifade eder. Bütçe, yönetimlerin politika ve program anlamında önceliklerini ortaya koyan bir belgedir. Dolayısıyla bütçe saydamlığı sağlanarak katılımcı ve hesap verilebilir bir bütçe süreci hedeflenmektedir. Saydam, erişilebilir ve yanlış bilgiler içeren bir bütçenin analiz edilmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi mümkün olmayacaktır. Bütçe ve bütçe sürecine ait bilgilerin eksiksiz olarak sunulmasının yanında tam zamanında ve herkesin anlayabileceği şekilde sunulmalıdır (Kayalıdere ve Mastar Özcan, 2014: 223).

Saydamlık talebi önemli ölçüde bütçe süreçlerine ilgi gösterilmesi ile paralellik arz etmektedir. Vergi ödeme bilinci ile de alakalı olan bu husus birkaç noktadan hareketle ele alınabilir. Bütçe önceden de belirtildiği üzere bir sosyal sözleşmedir. Bu sosyal sözleşmenin tarafları olarak vatandaşın ve onun temsilcileri olan milletvekillerinin bu sözleşmeden doğan hak ve yükümlülüklerini doğru değerlendirebilmeleri için icra organının önüne getirdikleri bütçe teklifini değerlendirebilecek bilgi ve kapasiteye ihtiyaçları vardır. Vatandaşların her birinin bütçe uzmanı olması tabii ki beklenemez. Ancak en azından bütçe belgelerini ve raporlarını onlar için yorumlayacak, sade ve basit bir biçimde hükümetlerin kendilerinde topladıkları kamu kaynaklarıyla ne gibi işler yaptıkları ve gelecekte de ne gibi işler yapacaklarını açıklayabilecek kuruluşlara (sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, sendikalar gibi) ihtiyaçları vardır. Bu kuruluşların bütçe sürecinin her aşamasını izlemeye yönelik mekanizmalar geliştirmede ve vatandaşın bu süreç

katılmasına olanak sağlayacak mekanizmaları hayata geçiremediği bir ortamda saydamlık talebi için gerekli bir önkoşul yerine gelmemiş olacaktır (Emil ve Yılmaz, 2006: 12).

Şüphesiz bu konudaki engellerden birisi de bütçe süreçlerinin dünyanın her ülkesinde olduğu gibi ülkemizde de kamuoyunun gündeminde fazla bir yer işgal etmesine olanak vermeyen sıkıcı, teknik ve bürokrasi-egemen yapısıdır. Bütçe sistemi hazırlık süreçlerinin içe kapanık yapısı, muhasebe ve raporlama sisteminin karmaşıklığı ve jargonu ile daha en baştan vatandaş ve sivil toplum kuruluşlarını pek de aşına olmadıkları bir bilmeceyle karşı karşıya bırakmaktadır, ve bu alana dahil olma istemi daha en baştan etkisi kalmaktadır. Halbuki bütçe oluşturulması sürecine vatandaş ve sivil toplum kuruluşlarının katkıda bulunulması hem bütçe politikalarının amaçladığı ekonomik ve sosyal sonuçların alınmasına yardımcı olabilir hem de devlet ile vatandaş arasında güven ortamını pekiştirecek, mali saydamlığı sağlayabilecek bir ortam oluşturulmasına olanak sağlayabilir (Emil ve Yılmaz, 2006: 12-13).

Bütçe saydamlığının sağladığı birçok faydadan söz edilebilir. Ancak literatür incelendiğinde bazılarının ön palanda yer aldığı görülmektedir. İlk olarak saydam bir bütçede kaynak tahsisi ve harcamaların denetiminin varlığı kamu görevlileri üzerinde etkili olacak ve yanlış veya kötüye kullanmaya yol açacak uygulamalardan kaçınılacaktır. Ayrıca toplumun ve yasal incelemelerin bütçe sürecine dahil olması yanlış politika kararlarının alınmasını ve hatalı kaynak tahsislerinin yapılmasını engelleyecektir. Bütçede saydamlığın varlığına inanan vatandaşların yönetime güvenleri tam olacak; ve yönetime güvenen vatandaşların vergi ödeme davranışlarının da pozitif olacağı ifade edilebilecektir (Kayalidere ve Mastar Özcan, 2014: 224).

1.3.3.2. Bütçede Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik, hesabın içine çekilme, hesap verme ve açıklama, denetleme gibi anlamlarını içinde barındırmaktadır. Hesap verebilirlik herhangi bir sosyal aktörün, yaptığı davranışın doğruluğunu, kendisinden daha üst bir otoriteye açıklama zorunluluğu hissettiği bir sosyal ilişkiyi anlatır. Hesap verilen otorite, hesap veren

tarafın davranışının meşruluğu ve bilgisinin yeterliliği sorgulamak, hesap veren ise bunlara cevap vermek zorundadır (Demirkıran, Eser ve Keklik, 2011: 3).

Daha geniş anlamda, iyi yönetişimin başta gelen unsurlarından biri olan hesap verebilirlik; çalışanların yetki ve sorumluluklarını kullanmalarına ilişkin ilgili kişilere cevap verebilecek konumda olmaları, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate almaları, bir başarısızlık, yetersizlik yahut usulsüzlük durumunda sorumluluğu üstlenmeleri şeklinde ifade edilmektedir. En genel şekliyle hesap verebilirlik, hükümetin kamu idarelerinin ve mali yönetimde görevli olanların, kamu kaynaklarının elde edilmesi, yönetimi ve kullanılmasında yürüttükleri faaliyetlerle ilgili iş ve işlemleri nedeniyle üst düzey yöneticilere, denetim ve değerlendirme yapmakla yükümlü kuruluşlara, parlamentoya ve kamuoyuna hesap vermeleri şeklinde tanımlanabilir (Aktan, Kesik ve Dileyici, 2012: 513). Kamu mali yönetimi açısından hesap verebilirlik ise; önceden belirlenmiş hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun yüklenilmesine ve bu sorumluluğun açıklanması gerektiğini esas alan bir ilişki şeklinde tanımlanabilir.

Ayrıca hesap verebilirlik ile sorumluluk ilişkine değinmekte yararlı olacaktır. Sorumluluk kavramının önceliğinin anlaşılması, hesap verebilirliğin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Hesap verebilirlik ve sorumluluk arasındaki temel fark ise kusurdur. Hesap verebilirlik yapılan bir eylemden dolayı hesap sormak, gerekçe talep etmek ve yaptırımları uygulamak iken sorumluluk zarar yahut başarısızlık durumunda sorumlu olabilme yükümlülüğüdür. Yani daha çok kişisel bir kusur ve meslek ahlakı ile ilgilidir (Aktan, Kesik ve Dileyici, 2012:).

Türkiye'deki yasal tanımına bakacak olursak, hesap verme sorumluluğu 5018 sayılı Kanunun 8.maddesinde şöyle tanımlanmıştır; "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde 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." Kısacası hesap verebilirlik saydamlığın dayanağını oluşturmaktadır; ve

saydamlığın ne derece sağlandığı hesap verme sorumluluğunun ne kadar geliştiğiyle ilgilidir.

Hesap verme sorumluluğunun çok yönlü ve karmaşık bir kavramdır. Çünkü siyasi, mali ve idari yönleri bulunmaktadır. Siyasi yönü, yönetimdeki bütün kademelerindeki siyasi liderlerin seçmenlere karşı duyarlı ve sorumlu olmalarını, seçmenlerin ise alınan kararlar ve sonuçları hakkında tam olarak bilgi sahibi olmaları gerektirir. Mali yönü ise, kamu hizmetlerinden faydalananların bu faydaları elde etmek için ödedikleri vergi ve benzeri gelirleri belirleme hakkına sahip olabilmek için yeterli düzeyde bilgi sahibi olmalarını ifade eder. İdari yönüne bakacak olursak, kamu kaynaklarının elde edilmesinde ve kullanılmasında görev alan kişilerin bu işlemler hakkında yasal gerekleri yerine getirmelerini içerir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 65). Bizim incelememiz gereken yönü ise pek tabidir ki mali yönü olacaktır.

Mali hesap verme sorumluluğundan bahsedecek olursak, idarenin mali alandaki güç ve yetkilerini kullanma sorumluluğudur. Dolayısıyla mali hesap verme sorumluluğu büyük ölçüde bütçe ile gerçekleşmektedir. Ancak, bütçe tek başına mali denetim ve hesap verme sorumluluğunu sağlamayabilir. Bu nedenle son yıllarda son derece yaygınlaşan mali saydamlık kavramı hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesi için büyük önem arz etmektedir (Aktan, Kesik ve Dileyici, 2012: 540).

1.3.4. Bütçe Hakkı ve Saydamlık

Bütçe hakkının kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisi olduğunu önceden de belirtmiştik. Bu tanımdan da görüleceği üzere bütçe hakkı başlıca üç unsurdan oluşmaktadır. Bunlar (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 21-22);

- Toplum içinde toplumsal ihtiyaç olarak görülen ihtiyaçlar ve bunların kamu hizmetine konu yapılma sorunu,
- Toplumsal ihtiyaçların giderilmesinde kullanılacak kamu gelirlerinin çeşidi ve bunların toplanma sorunu,

- Karar yetkisini kimin, nasıl ve ne zaman kullanacağı sorunu.

Bu üç unsurun ortak yanı, açık bir şekilde anlaşılacağı gibi, bir tercih ve karar ile ilgilidir. Bu kararın toplum hayatını ilgilendireceği, topluma mensubu üyelerin yaşayışını etkileyeceği ve onları bazı konularda zorlayacağı için siyasi bir nitelik taşımaktadır. Bu siyasi niteliği nedeniyle bütçe hakkının kullanılması, tarihin her döneminde hükümlanlık hakkının ayrılmaz bir unsuru olmuştur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 22).

Bütçe hakkına ilişkin açıklamalara önceki bölümde yer vermiştik; ancak saydamlık ile neden yakından ilgili olduğu konusunda ayrıca değinilmelidir. Devlet bütçesi milletin seçtiği temsilciler aracılığıyla hükümetten talep ettiği hizmetlerin bir sipariş listesi olduğuna göre bütçe hakkı da millet temsilcilerinden oluşan parlamentoların yürütme organına ve onun emrindeki idareye hizmet sipariş listesi verme anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bütçe hakkı parlamentonun yürütmeyi ve idareyi harekete geçirme yetkisidir. Bu yetki ise şunları içermektedir; bütçenin onaylanması, uygulamasının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi (Bağlı, 2012: 51).

Geleneksel bütçe hakkı anlayışına göre parlamentonun izni olmadan hükümetin gelir toplayamaması ve harcama yapamaması parlamentonun kamu maliyesindeki mutlak gücünün bir göstergesi olmakla birlikte, bu gücün politika oluşturma ve bütçeleme sürecinde parlamentolar tarafından ne kadar etkin kullanıldığı tartışılmalıdır. Çünkü anayasalarla parlamentoya verilen geniş biçimsel yetkiler, her parlamenter kontrolün etkinliğini göstermeyebilir. Bu nedenle uygulamada biçimsel yetkilere rağmen parlamentoların bütçe sürecindeki ve tabii kamu politikalarının kararlaştırılması noktasındaki etkinliği sorgulanmalıdır. Son yıllarda kamu mali yönetimi alanında yaşanan reformlar doğrultusunda bütçe hakkının asıl sahibi olan yurttaşların, halkın kamu maliyesini nasıl kontrol edeceği, diğer yandan da parlamenter kontrolün nasıl daha etkili olabileceğine ilişkin arayışlar önem kazanmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 2013).

Bütçe hakkının, hükümlanlık yetkisini elinde bulunduran tek kişi elinden alınıp asıl sahibi olan yurttaşlara yani onları temsil eden parlamentolara verilmesi şüphesiz

uzun uğraşlar sonucundan olmuştur. İşte bu noktada halkın seçtiği halkın seçtiği ve halkı temsille görevlendirilen parlamenterler ya da temsilciler, halk adına birtakım gelirler toplamak ve harcamalar yapmak üzere görevlendirilen hükümet ve emrindeki idari kurumları denetleyebilecek konumdadır. Pek tabiidir ki bu denetleme yetkisine bütçe hakkıyla ulaşmıştır. Kısacası hükümetin bütçe hakkını olumsuz bir şekilde, saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarından uzak bir şekilde kullanması, hükümetin bütçe uygulama sonuçlarının denetiminde ibra edilememesi sonucunu doğuracaktır. Bütçe hakkının halk adına parlamentolara geçmesi bütçe saydamlığını sağlamada önemli bir faktördür. Her ne kadar saydamlığı sağlamada önemli bir yer teşkil eden raporların sunulmasında eksikler ve aksaklıklar yaşansa da, teorik olarak saydamlığı sağlamada bütçe hakkının yeri azımsanamayacak derecede önemlidir. Bu raporların yerinde ve zamanında parlamentoya ve halka sunulmaması bütçe hakkıyla çelişmektedir. Halkın vergilerle finanse ettiği kamu kaynaklarının harcandığı yerleri bilmek istemesi bütçe hakkının sonucudur ve bu da bizi bütçenin saydam olması gerektiği sonucuna ulaştırmaktadır. Aksi takdirde, yani saydam olmayan bir bütçe yurttaşların bilgi ve verilere ulaşamamasına neden olacak bu da bütçe hakkının özüne aykırı olacaktır. Sonuç olarak günümüze kadar gelişerek gelen bütçe hakkının en büyük getirileri saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları olmuştur.

1.3.5. Bütçe Savunuculuğu ve Saydamlık

Bütçe savunuculuğu kavramını ve saydamlık ilişkisini açıklamadan önce öncelikle genel anlamıyla savunuculuk kavramını açıklamak gerekmektedir. “Savunuculuk, STK’ların ortak bir çıkar için herhangi bir politikayı etkileme girişimidir. Yasaları, yasaların uygulanması, uygulamaların bütçeleri veya genel olarak siyaseti toplumdan dışlanmış kesimler lehine değiştirmek için, bilgiyi stratejik kullanma süreci olarak da tanımlanabilir” (Yentürk vd, 2010: 19). Savunuculuktaki ana amaç ise toplumdaki dezavantajlı kesimlerin gözetilmesi ve alınacak kararlar ile hayata geçirilecek uygulamalarda bu gözetilmenin yansıtılmasını sağlamaktır (Beynam ve Şeker, 2013: 38). Savunuculuk faaliyeti yürüten STK’lar arasında 3 ayrı genel tanıma rastlanabilir. Bunlar (Yentürk vd, 2010: 20);

- *Kamu çıkarları için savunuculuk*, özellikle yasalarda değişikliği hedefler. Lobiciler ve medya uzmanları gibi profesyonellerle yürütülen, büyük ölçekli kampanyalar düzenlenen, geniş kamu çıkarları için, kamu kaynaklarını yönlendirmeyi amaçlayan savunuculuk yaklaşımıdır. Bu savunuculuk hareketlerine örnek olarak Uluslararası Af Örgütü ve Greenpeace'in yürüttüğü çalışmalar örnek olarak gösterilebilir.
- *İnsan merkezli savunuculuk* ise, politikanın bir uzmanlık alanı olmadığı düşüncesinden hareketle, özellikle toplumdan dışlanmış kişilerin hayatlarını doğrudan etkileyen konularda politikaları etkileyebilmeleri için güçlendirilmelerini amaçlar.
- *Katılımcı savunuculuk*, demokratik yönetişimin devletin olduğu kadar vatandaşların da görevi olduğu düşüncesinden hareketle, sivil toplumun farklı kesimlerini de karar alma sürecine dahil ederek kamusal alanın ve yurttaşlığın sınırlarını genişletmeyi hedefler. Bu yaklaşıma örnek olarak yolsuzluğu önlemek üzere hükümetlerin şeffaflık ve hesap verebilirliklerini arttırarak katılım mekanizmalarını geliştirmelerini talep eden Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün faaliyetleri gösterilebilir.

Savunuculuk ve bir şeyi savunma kelimeleri çoğu kez lobicilik ve halkla ilişkiler kavramlarıyla birlikte tanımlanmakta, açıklanmakta ve tartışılmaktadır (Berg, 2009: 4). Savunuculuk deyince yine en sık tekrar edilen faaliyetler lobicilik ve kampanyadır. Kampanyalar STK'ların daha alışkın oldukları bir yöntemdir. Ele alınan sorunla ilgili çözüm önerisinin veya yaklaşımın geniş bir kitle tarafından desteklenmesi için yürütülen faaliyetlerdir. Kampanyalar, karar vericileri geniş kamuoyu desteği katılım ile etkilemek için kullanılır. Yürüyüşler düzenleme, imza toplama, mektup, faks ve e-posta yöntemi en sık kullanılan yöntemlerdir. Lobicilik ise savunuculuğun yasaları etkilemeye odaklı biçimidir. Yasalarla ilgili yerel, ulusal ve uluslararası kurumları etkilemeyi hedefler. Özellikle de ABD'de baskı grupları, şirketler ve STK'lar tarafından kullanılan bir yöntemdir (Yentürk vd., 2010: 22). Kısacası bu sayılan faaliyetlerin, savunuculuk faaliyetlerinin temel araçlarından bazıları olduğunu söyleyebiliriz.

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi özellikle toplumdaki dezavantajlı kesimlerin kendileriyle ilgili oluşturulan politikalarda harcama kararlarında etkin rol oynamaları ve katılımcı olmaları, faydalarını en çoklaştırmaları açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak toplumdaki dezavantajlı kişiler kamusal karar alma sürecinde yer alma hususunda, diğer kesimlere göre daha dezavantajlı konumdadır. Bu noktada sivil toplum kuruluşları, son yıllarda birçok ülkede uygulama alını daha da yaygınlaşan savunuculuk faaliyetleri ile bütçe üzerinde hak arama yöntemleri geliştirmektedir. Geleneksel savunuculuk faaliyetlerinden bazı yönleriyle farklı olan bütçe savunuculuğu, bir yandan bütçedeki hedefler ve göstergeler arasındaki ilişkiyi, bir yandan da çeşitli hizmetlere yönelik ayrılan ödeneklerin harcanıp harcanmadığını sorgulama amacını taşır. Bu bağlamda bütçe savunuculuğunun en önemli özelliği kanıt temelli bir savunuculuk türü olmasıdır (Şeker, 2013:38).

Peki bütçe savunuculuğu ile STK'lar karar alma aşamasına nasıl müdahale etmelidirler; sürece müdahale etmenin üç temel yolu vardır. Bunlar (Şeker ve Beynam, 2013: 41);

- **Politikayı değiştirmek:** İlgili problemlerin analize dayalı yeni kanuni değişiklikler, kamu programları ve faaliyetler önermek veya mevcut program ve faaliyetlerin aksayan taraflarını ihtiyaçlar doğrultusunda değiştirmek,
- **Karar alma sistemini değiştirmek:** Şeffaflığı bilgiye ulaşımı talep ederek karar alma sistemine müdahil olmak, kamu kaynaklarının ve programlarının nasıl idare edildiğine dair açık bir anlayış getirmek,
- **Bireyleri değişime zorlamak/teşvik etmek:** bireylerin hayatlarını etkileyen hükümet kararlarını daha iyi anlamaları ve karar alma sürecine katılmak için kendiliğinden harekete geçebilmeleri yönünde teşvik etmek.

Bütçe savunuculuğu yukarıda da değindiğimiz gibi “kanıt temelli savunuculuk” olarak nitelendirilmektedir. Bu tür bir savunuculuk da bilginini işlenerek politika yapıcılara, kamuya, medyaya ve karar alma sürecinde rol alan ana aktörlere anlaşılır biçimde sunulması ve aktarılması gerekmektedir (Şeker ve Beynam, 2013: 43).

Kanıt temelli bütçe savunuculuğu aşağıdaki hedefler için kullanılabilir (internationalbudget.org/budget-advocacy/orientation/);

- Bütçenin anlaşılabilirliğini ortadan kaldırmak için sıradan vatandaşları bütçe sürecine dâhil etmek,
- Bütçenin ve politika tekliflerinin tarafsız analizleri yapılarak kamuoyunu aydınlatmak,
- Somut veriler aracılığıyla, yoksullukla mücadele gibi programlara kaynak ayırmayı sağlayacak politika değişikliklerini sunmak
- Hükümetin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, kötü bütçe uygulaması sonuçlarının verileri toplanılarak, bu verileri kamu hizmetlerini geliştirmek için kullanmak,
- Sivil toplumun bütçe bilgisini nasıl kullandığını ve bütçe sürecine halkın katılımının sağlanmasının politikalara desteği nasıl arttırdığını ve güçlendirdiğini göstermek suretiyle daha şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir bütçe sürecini desteklemek,
- Bütçe savunuculuğu ile ilgili çabaların kredibilitesini arttırmak.

Kanıt temelli bütçe savunuculuğunun hedefleri incelendiğinde, bu tür bütçe savunuculuğunun halkın katılımını, şeffaflığı ve hesap verebilirliği amaçladığı gözlemlenmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere, saydamlık ya da şeffaflık kanıt temelli bütçe savunuculuğunun amaçları arasında yer almaktadır. Kanıt temelli bütçe savunuculuğu bilginin işlenerek politikacılara, kamuoyuna ve halka daha geniş anlamıyla karar alma sürecinde yer alan herkese açık ve saydam bir şekilde aktarılmasını hedeflemektedir. “Örneğin, hükümetin öğrencilerin okullaşmasını sağlamak için ne kadar kaynak tahsis ettiğinin ya da tahsis etmesi gereken bütçe ödeneği ile gerçekleşen harcama arasındaki farkın net rakamlarla ortaya konulması ve bunun üzerinden politika önerilerine geçilmesi gerekmektedir” (Şeker ve Beynam, 2013: 43). Sonuç olarak saydamlık bütçe savunuculuğu faaliyetlerinin hem amacını hem de aracını oluşturabilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM:

BÜTÇE SAYDAMLILIĞI VE AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ

2.1. BÜTÇE SAYDAMLILIĞI İLE İLGİLİ ÇALIŞMALAR

Bütçe saydamlılığına ilişkin literatür araştırmasını ulusal ve uluslararası olmak üzere ikiye ayırıp inceleyeceğiz.

2.1.1. Ulusal Çalışmalar

Ülkemizde yaşanan ekonomik sorunların temelinde kamu mali yönetimindeki aksaklıkların olduğu bilinen bir gerçektir. Son yıllarda sağlanan ekonomik istikrarın ve büyüme sürecinin devamlılığı açısından kamunun mali disiplinden taviz vermemesi ve mali saydamlık ilkelerine uygun davranması gerekmektedir. Bütçelerin demokratik yaşamda taşıdığı önemi dikkate alındığında bu disiplinin sadece hükümetlere bırakılmayacak kadar ciddi bir konu olduğu bütün dünyada genel kabul görmektedir. Nitekim gelişmiş batılı ülkelerde, kamuoyu adına kamu bütçe sürecinin, mali mevzuatın ve mali saydamlığın izlenmesi sivil toplum örgütleri ya da bağımsız düşünce kuruluşları tarafından uzun süredir yapılmaktadır. TEPAV Türkiye’de bu görevi yerine getirmek ve "bütçe takipçisi" olmak için önemli bir adım atarak Mali İzleme Projesi’ni başlatmıştır. TEPAV Haziran 2005 itibariyle aylık olarak bütçe gelişmelerini, mali mevzuatı izlemekte, değerlendirmekte ve Mali İzleme Raporu adı altında kamuoyunun bilgisine sunmaktadır (<http://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299>).

Bu çerçevede, çalışma kapsamında Türkiye’nin mevcut koşulları ve önündeki reform sürecinde göstereceği gelişmeler dikkate alan, mali saydamlık konusunda karar alıcıların ileriye yönelik niyetlerini de ölçebilecek bir yapı geliştirmeyi hedefleyen “Türkiye için Mali Saydamlık Değerlendirme Formu” hazırlanmıştır.

Değerlendirme formu toplam altı ilkeye karşılık gelen altı bölüm ve toplam 108 sorudan oluşmaktadır. Bu ilkeler ise (Emil ve Yılmaz, 2006: 2):

- Kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumlulukların açık olması
- Kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi
- Bütçe hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık
- Bütçe uygulanma ve kontrol sürecinde açıklık
- Kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık
- Mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik

İlk sonuçlar 2004 Şubat ayında TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı) bünyesinde “Mali Saydamlık İzleme Raporu“ başlığı altında yayımlanmış ve 2004 yılı başında ülkemizdeki mali saydamlığın ilk düzeyi tespit edilmiştir. Bu çalışmayı Mayıs 2005 tarihinde çıkan ikinci Mali Saydamlık Raporu takip etmiştir. 2005 yılının ikinci yarısından itibaren mali saydamlık izleme raporu TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) bünyesinde çıkarılmaya başlanmıştır (Emil ve Yılmaz, 2006: 3). Mali İzleme Raporları esas olarak aylık yayınlanmakla beraber, bütçe verilerinin gelişimi, değerlendirmelerin toplu yapılmasını gerektirdiği durumlarda iki aylık dönemlerde de yayınlanabilmektedir. Buna ek olarak yılda bir kez TEPAV uzmanları tarafından geliştirilen "Mali Saydamlık Endeksi"ne dayalı Mali Saydamlık Raporu yayımlanmaktadır. Raporlarda olabildiğince rakamlarla boğulmadan, uzman olmayan bir vatandaşın da anlayabileceği tarzda bir üslup kullanılmakla beraber konuyla ilgili uzman kişileri de tatmin bir bilgi ve analitik içerik sağlanmaya çalışılmaktadır. (<http://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299>).

Ayrıca TESEV’in İyi Yönetişim Programı kapsamında yaptığı bütçe izleme programlarına da saydamlıkla ilgili yapılan çalışmalar açısından değinmekte yarar vardır. Doç. Dr. Murat ŞEKER’in “Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Rehberi” , yerel yönetimlerde sosyal bütçenin izlenmesini amaçlayan bu rehberde öncelikle sosyal bütçelemeye ilişkin kavramlar açıklanmış, sonrasında pilot bölgelere ilişkin analizlere yer verilmiştir. Bu mali izlemenin yapılabilmesi için, gerekli belgeler ve göstergelerin kamuoyuna açık ve anlaşılır bir şekilde sunulmalıdır (Şeker,

2011: 14). Yine İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma biriminin 2003 yılından bu yana sürdürdüğü eğitimler sonucunda üretilen STK çalışmaları yayınlandı. Bu çalışmalardan Kamu Harcamaları İzleme Dizisi'nin amacı ilgili konularda kamunun yaptığı harcamaların izlenebilmesi için STK'lara önerilerde bulunmak, ve STK'lar için kullanılmak üzere yazılı malzeme üretmektir. STK'lar ise toplumda demokrasinin gelişiminin ana aktörlerinden biridir; ve şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin bulunmasını gerektirir (Yentürk, 2012: 3-4).

2.1.2. Uluslararası Çalışmalar

İMF Yönetim Kurulu Ara Komitesi, 1996 yılının Eylül ayında sürdürülebilir küresel büyüme ortaklığını benimseyerek iyi yönetişimin önemini vurgulamış, Eylül 1997'de Hong Kong'da bir toplantı sırasında 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 anlaşılabilmesi ve geçerlilik kazanması mümkün olabilecektir. IMF bu nedenle “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün” üye ülkelerde uygulanmasını teşvik etmektedir (<http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2044/mali-saydamlık-standartlari.html>).

İlk kez 1998 ve son kez de 2007'de İMF “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” ile El Kitabı ve Rehber, Uluslararası Mali Saydamlık Standartlarının başlıca kısımlarını oluşturmaktadır. Tüzük yıllar boyunca, ülkelerin mali saydamlık değerlendirmelerinin, “Standart ve Kuralların Gözetim Raporlarının” parçası olarak bir çerçeve içerisinde iletilmesini sağlamıştır. Bu değerlendirmelerde, IMF çalışanları ülkelerin, tüzükteki prensip ve uygulamalara uyumunu analiziyle birlikte, 93 ülkenin analiz sonuçlarını “Standartlar ve Kurallar” ile ilgili internet sayfasında yayınladı. 2012 yılında yayınlana “Mali Saydamlık, Hesap Verebilirlik ve Risk” adlı çalışma 2007'deki İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün yerine geçerek tüzükte değişikliğe yol açmıştır (<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>).

2007'de yayınlanan İMF İyi Uygulamalar Tüzüğü standartları 4 başlık altında toplanmıştır (<http://kontrol.bumko.gov.tr/TR,2044/mali-saydamlıkstandartlari.html>);

1. Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması

1.1. Kamu kesiminin ekonominin geri kalanında kesin bir şekilde ayrı tutulması ve kamunun politika ve yönetim rollerinin açıkça ve net bir şekilde ortaya konulması.

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

2. Bütçe Sürecinin Açık Olması

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

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

3. Bilginin Kamuya Açık Olması

3.1. Kamuoyuna geçmişe, şimdiye ve geleceğe dönük planlamış mali faaliyetlere ve temel mali risklere ilişkin kapsamlı bilginin sağlanması.

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

3.3. Mali bilgilerin zamanında yayınlanması konusunda taahhüt.

4. Dürüstlüğün Güvencesi

4.1. Mali verilerin kabul edilmiş kalite standartlarıyla uyumu

4.2. Mali faaliyetlerin etkili iç gözetim ve koruma önlemlerine tabi olması

4.3. Mali bilgilerin dış denetime tabi tutulması

Tabii güncellenmiş yeni Mali Saydamlık İnisiyatifinde tanımlanan yeni tüzük mali saydamlığın başlıca dört elementini yeniden açıklamaktadır. Bunlar (<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>);

1. Mali Raporlama, hükümetin mali durumu ve performansı ile ilgili geniş kapsamlı, zamana uygun olarak ve güvenilir bilgi sunmalıdır.

2. Mali Tahmin ve Bütçeleme, hükümet bütçe hedeflerini ve politika amaçlarını, geniş kapsamlı, zamana uygun olarak ve kamu maliyesinin geleceğe yönelik güvenilir bir projeksiyonu ile birlikte, açık beyanını sunmalıdır.

3. Mali Risk Analizi ve Yönetim, riskler kamu maliyesine, mali karar alıcılar ve kamu sektörünün birlikte verimli ve koordineli çalışmasıyla, analiz edilerek ve yönetilerek gösterilmeli.

4. Gelir Kaynağı Yönetimi, kaynak sahipleri, taahhüt işleri, vergilendirme ve doğal kaynakların kullanımı için şeffaf bir çerçeve sunmalı.

Bunlara ek olarak, CSO (Civil Society Organizations)'nın mali saydamlıkla ilgili görüşleri; harcamaların etkinliğinin yanı sıra kamuya hesap verebilirliği de arttırmak için, sivil toplum kuruluşları da karar alma sürecine dahil edilmelidir. Tüm vatandaşlar nereden para geldiğini ve nerelere harcandığını bilme hakkına sahiplerdir. Bu hak ise iki temele dayanır; birincisi maliye politikalarının gelişimin her düzeyinde ekonomik, sosyal ve çevresel sonuçlar üzerinde doğrudan etkiye sahip olması. İkincisi ise, kamu bütçelerinin halkın katılımlarıyla ve kaynaklarıyla artırılması ve bu kaynakların kamuya tahsis edilmesidir; yani daha açıklayıcı bir ifadeyle kaynakların sahibi halktır. Halktan anlamlı bir katılım sağlanması ise maliye politikasının şeffaf bir şekilde yapılmasını gerektirir (<http://www.new-rules.org/events/3-nr-event/479-annual-meeting-2013-cso-views>).

Açık Bütçe Endeksinin konumuzun ana eksenini oluşturması nedeniyle ayrı bir başlık altında ayrıntılı şekilde inceleyeceğiz.

2.2. AÇIK BÜTÇE İNİSİYATİFİ VE ENDEKSİ

Açık Bütçe Anketi sonuçlarına değinmeden önce endeksin oluşumuna temel oluşturan Açık Bütçe İnisiyatifi ve Anketin sonuçlarına göre oluşan Açık Bütçe Endeksine değinmekte yarar vardır.

2.2.1. Açık Bütçe İnisiyatifi

Açık Bütçe İnisiyatifi, bütçe bilgilerine kamusal erişimi ve hesap verebilir bir bütçe sistemini sağlayan uluslararası bir araştırma ve bir savunuculuk programıdır. Açık Bütçe Araştırması ve İnisiyatifi IBP (International Budget Partnership-Uluslararası Bütçe Ortaklığı) başlatmıştır. Ve bu araştırmada hükümetin bütçe ile ilgili bilgileri kamuya sunup sunmadığına ve bütçe sürecine katılımı ulusal seviyenin yakalanıp yakalanmadığına ilişkin geniş kapsamlı analiz ve araştırma yapılarak değerlendirilir. IBP 100 ülkede bulunan sivil toplum ortaklarıyla çalışarak, yapılacak araştırma için o ülkelere ilişkin verileri toplar. Bu şekilde ilk Açık Bütçe Anketi 2006'da yapılmış ve her iki yılda bir de yapılacaktır. IBP anketten yola

ıkararak, ülkelerin saydamlıkla ilgili kurallara genel bağlılığını ve ülkeler arasında kıyaslama yapabilmelerini ölçebilecekleri bir endeks -Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index)- yaratmışlardır. Bu endeks, her ülkeyi bütçe süreçleriyle ilgili bilgileri kamuoyuna açık olup olmadığına göre puanlar. (<http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/>).

Bütçe, hükümetin kamu kaynakları kullanılırken kamu ihtiyaçlarını nasıl karşıladığına ilişkin bir plandır. Saydamlığın anlamı, tüm ülke vatandaşlarının farklı gider kalemlerine ne kadar harcama yapıldığı, hangi gelir kaynaklarının toplandığı ve uluslararası yardım ve diğer kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı hakkındaki bilgilere ulaşabilmesidir. IBP açık bütçelerin, insanların, hükümet yetkililerini kamu fonlarını yönetmede iyi bir temsilci olup olmadıkları konusunda yargılama yapabilmelerini güçlendireceğine inanmaktadır. Açık Bütçe İnisyatifi dünya çapında sivil toplum organizasyonlarıyla iş birliği içinde, reform için halkı harekete geçirerek ve bütçe saydamlığı ve insanların günlük hayatları arasındaki bağlantının farkındalığını arttırarak, araştırma ve savunuculuk faaliyetlerini üstlenir (<http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/>).

IBP bünyesinde çalışmalarını sürdüren Açık Bütçe İnisyatifi, 2006 yılından başlamak üzere her iki yılda bir Açık Bütçe Endeks'ini hazırlamakta ve analizlerini tüm dünya ile paylaşmaktadır. Sırasıyla 2006 yılında 59, 2008 yılında 85, 2010 yılında 94, ve son olarak 2012 yılında 100 ülkeyi kapsayan endeks, kamu bütçesinin şeffaflık ve katılımcılık açısından irdelendiği, bağımsız ve karşılaştırmalı tek çalışmadır (şeker, 2014: 76).

2.2.2. Açık Bütçe Anketi

Uluslararası Bütçe Projesi (International Budget Project) 2002 yılının Aralık ayında sivil toplum kuruluşları tarafından dünya çapında bir toplantı düzenleyerek bir araya geldi. Bahsi geçen toplantıya katılanların müşterek ilgi alanları ise bütçe bilgilerine erişimin halka açık olması, kamu maliyesinde hesap verebilirlik ve vatandaşların bütçe tartışmalarına katılımının sağlanmasıdır. Toplantıda Latin Amerika ve Afrika'dan olduğu gibi Hırvatistan, Hindistan, Endonezya ve Rusya' dan da temsilciler hazır bulundu. Görüşmeler sonunda, hükümetin bütçe saydamlığı ve

bütçe süreci, hükümetten bağımsız sivil toplum kuruluşları tarafından değerlendirilerek küresel girişimin önemi ve değeri hakkında uzlaşya varılmıştır (IBP Methodology, 2006: 1).

Açık Bütçe Araştırması, bütçe bilgisi ve diğer bütçe uygulamalarını değerlendirerek, dünya üzerindeki ülkelerde hesap verebilir ve sorumluluk sahibi bir kamu mali sisteminin oluşmasına katkı sağlar. Araştırma büyük oranda teoride ya da kanunen ne olması gerektiğini değil, uygulamada ne olduğunu ölçer. Araştırma, içerikleri ve zamanına uygun olarak yayınlanan sekiz temel bütçe belgelerini değerlendirir ki; tüm ülkeler kamu mali yönetimi için genel kabul görmüş kriterlere göre, bütçe sürecinde farklı noktalarda bu belgeleri yayınlamalıdır. Bu kriterlerin çoğu çokuluslu organizasyonlar tarafından geliştirilmiştir. Bahsettiğimiz organizasyonlar; IMF'nin Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü, OECD tarafından oluşturulan Bütçe Saydamlığı İçin En İyi Uygulamalar Rehberi ve INTOSAI tarafından geliştirilen Lima Deklarasyonu Denetim Usulleri Rehberi'dir. Açık Bütçe Araştırması sivil toplum ve iyi yönetim savunucuları için önem arz eden konuları kapsar ki; bunlara halkın bütçe sürecinin her bir bölümüne katılması, ayrıca yasama gücü ile ilgili faktörler ve ülkenin ulusal bağımsız yüksek denetim kurumunun (Sayıştay) rolü de dâhildir (IBP Methodology, 2012: 1).

2.2.2.1. Açık Bütçe Anketi Yapısı

Açık Bütçe Anketinin iki esas amacı vardır. Birincisi, bütçe saydamlığı, hesap verebilirlik ve vatandaşların kendi ülkelerindeki bütçe uygulamalarını gözlemlemek için seçilen uluslararası iyi uygulama kriterlerini anlamada sivil toplum araştırmacılarına yardımcı olmak amacıyla tasarlanmıştır. İkincisi ise, bütçe saydamlığı ve hesap verebilirliği araştırmak için ortak bir metodoloji sağlayarak, bu konuda ülkeler arasında sivil toplum çalışmalarını birbirine bağlamayı tasarlamıştır. Açık Bütçe Anketi ülkeler arasında karşılaştırmaları mümkün kılan bir araştırma oluşturarak, açık ve hesap verebilir bütçelerin önemine uluslararası düzeyde dikkat çekilmesini sağlamak için tasarlanmıştır (IBP Guide, 2009: 3).

Açık Bütçe Anketi üç bölümden oluşmaktadır. Anketin ilk bölümü araştırmacılara ülkelerin önemli bütçe belgelerinin kullanılabilirliğini ve yayınlanmasını incelemek

amacıyla imkân tanımaktadır. Bahsedilen ilk bölüm bütçe sürecinin dört aşaması boyunca (ki bu dört aşama; yöneticilerin yıllık bütçe hazırlama takvimine uyması, tartışılmak üzere meclise taşınması, bütçenin aklanması ve kesin hesapların ya da nihai hesapların halka ve yüksek denetim kurumuna (Sayıştay’a) sunulmasıdır.) ülke yayınları için araştırmacıların bütçe belgelerinin her birini tanımlaması gerekmektedir. Daha sonra araştırmacılar tanımlanan bu belgeleri kullanarak ankette yer alan ikinci ve üçüncü bölümdeki soruların birçoğunu cevaplar. Mevcut sorular “Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı” ve “Bütçe Süreci” olmak üzere iki ana kategori altında toplanmıştır (IBP Guide, 2007: 5). Ancak 2012 yılında eklenen iki bölümle birlikte dört ana kategori altında toplanmıştır. Eklenen bölümler ise; “Yasama Organının Gücü” ve “Vatandaş Bütçesi ve Katılımcı Bütçeleme” dir.

Anketin ikinci bölümünde yasama önerilen bütçeyi dikkate aldığı zaman süreç içerisinde verilen belgeler üzerinde durulur. İkinci bölümdeki sorular hem Hükümetin Bütçe Teklifinde verilen bilgileri değerlendirmeyi hem de yasama organına önerilen bütçeyi analiz etmek ve değerlendirmek için yardımcı olmayı istemektedir. Yürütme Organının Bütçe Teklifinin faydalarına oldukça dikkat edilmelidir; çünkü bütçe teklifi ekonomik ve sosyal politika hedeflerini gerçekleştirmek için hükümetin kaynakları nasıl arttıracak ve harcayacağını gösteren bir plandır (IBP Guide, 2011: 5).

Anketin üçüncü bölümüne gelindiğinde ise, bu kısmın bütçe süreci aşamaları içinde saydamlığın düzeyini ölçmekte olduğunu söyleyebiliriz. Bu bölümdeki sorular, hem belgelerin bütçe sürecinin tüm aşamalarında kamuoyuna sunulması gerektiğini hem de hükümet ve Sayıştay’ın daha hesap verebilir bir bütçe süreci yapılmasının benimsenebilmesini incelemektedir. Bu konuda örnek vermek gerekirse; bütçe onaylandıktan sonra o ülke vatandaşları yapılan harcamalar, toplanan kaynaklar ve yapılan borçlanmalarla ilgili aylık ya da çeyrek bazda detaylıca bilgilere erişebilmeleri gerekmektedir (IBP Guide, 2009: 5).

2006, 2008 ve 2010 yıllarında anket bu üç bölümden oluşmaktaydı. Ancak 2012 yılında bunlara ek olarak iki bölüm daha ilave edilmiş ve bölüm sayısı beşe yükselmiştir. Dördüncü bölümü açıklayacak olursak; bütçe sürecinde yürütme

karşısında ne kadar güçlü bir yasamanın olduğu ölçülmektedir. Birkaç örnekle ifade edecek olursak; yasamanın, yürütme tarafından verilen bütçe teklifinde değişiklik yapabilmesi ya da yürütmenin bütçe yılı içinde toplanana gelirler içinden beklenmedik bir harcama yapmasının yasama onayı gerektirip gerektirmediği gibi sorular yasama organının yürütme organı karşısında ne kadar güçlü olup olmadığına cevap arar (IBP Guide, 2011: 6).

Son olarak beşinci bölümde, bütçe sürecinde halkın katılımı için fırsatlara diğer bir ifadeyle vatandaş bütçesine odaklanılır ki; bu da bütçe saydamlığının gerekli bir tamamlayıcısıdır. Bütçe politikaları, uygulaması ve sonuçları ile ilgili bütçe bilgilerine erişmek, katkıda bulunmak ve bu bilgileri geliştirmek için, bütçe saydamlığı halk için fırsatlara birlikte hareket etmeli ve bu da bütçe kararlarına katılımın anlamını arttırmaktadır (IBP Guide, 2011: 6).

2.2.2.2. Açık Bütçe Anketi Kapsamı

Açık Bütçe Endeksi, sekiz temel bütçe belgesi üzerinden sorularını sınıflandırmıştır. Açık Bütçe Endeksi, bu belgelerin hükümet tarafından hazırlanıp hazırlanmadığını, kamuoyu ile ne derece paylaşıldığını ya da süreci ne kadar şeffaf ve katılımcı olduğunu sorgulamaktadır. Yine bu sorular haricinde yasama ve denetime ilişkin sorular da mevcuttur. Ankette temel bütçe belgelerini kapsayan sorular dışında, bütçe sürecinde halkın katılımı ile yasama ve Sayıştay'ın gücü de sorgulanmaktadır. (Şeker, 2014: 77-78). Daha önce de açıklandığı gibi önceleri 3 bölümden oluşan ancak 2012 yılına gelindiğinde 5 bölüme çıkan anket kapsamının detaylı görünümü Şekil 1'deki gibidir.

Şekil 1: Endeks Kapsamı



Kaynak: IBP, Open Budget Survey 2012.

Soru sayılarından bahsedecek olursak açık bütçe anketi 125 sorudan oluşmaktadır. Soru sayıları az da olsa endekslerde değişiklik gösterebilmiştir. Bu sayılar 2006'da 122, 2008'de 123 ve 2010'da da yine 123 olarak değişmiştir. Mevcut sorulardan sırasıyla 91-91-92 ve 95'i kamuoyunun bütçe bilgilerine erişebilmesi üzerine soruları oluştururken, kalanı bütçe sürecine halkın katılımını ve hükümetin hesap verebilirliği sağlamak için idari kurumların bütçe sürecindeki gözlem yeteneklerini ölçen sorulardan oluşmaktadır.

Tablo 1: Endeks Kapsamındaki Değişkenler

Bütçe Belgeleri	Açıklanma Takvimi
Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Statement)	Meclise gönderilmeden en az 1 ay önce kamuoyu ile paylaşılmalı
Hükümetin Bütçe Teklifi (Executive's Budget Proposal)	Yasama organına sunulduğunda kamuoyu ile eşzamanlı olarak paylaşılmalı, yasama onayından sonra bir değişiklik yapılmamalı
Merkezi Hükümet Bütçesi (Enacted Budget)	Yasama onayından sonra en geç 3 ay içinde uygulamaya geçilmeli
Vatandaş Bütçesi (Citizen's Budget)	Bütçe teklifinin basitleştirilmiş hali, teklifle eş zamanlı olarak açıklanmalı
Yıl-İçi Raporlar (In-Year Reports)	Raporlama dönemi sona erdikten en geç 3 ay içinde açıklanmalı
Yarıyıl Raporu (Mid-Year Review)	Raporlama dönemi sona erdikten en 3 ay içinde içinde açıklanmalı
Yıl Sonu Raporu (Year-End Report)	Mali yılın ardından en geç 2 yıl içinde açıklanmalı
Denetim Raporu (Audit Report)	Mali yılın ardından en geç 2 yıl içinde açıklanmalı

Kaynak: Murat ŞEKER, "Açık Bütçe Endeksi", s.78, Uzman Bakış Dergisi, Sayı:2, 2014.

Bütçe hazırlanırken hükümet aralarında en az 1 ay süre bulunan iki belge düzenlemelidir. Belgelerden ilki, Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Statement) ya da beklenen gelir, harcama, borçlanma düzeyi ve sektörler arasında dağılan ödenekler gibi bütçe ile ilgili tahminler sunar. İkincisi ise, hükümetin gelecek olan bütçe yılı için her bakanlığa ayırdığı ödenekler de dahil olmak üzere sürdürmeye niyetli olduğu politikalar ve önceliklerinin bildirgesini sunduğu Hükümetin Bütçe Teklifi (Executive's Budget Proposal)' dir. (IBP Full Report, 2010: 15)

Hükümetin Bütçe Teklifi yürütmeye, bütçe içerisinde politika önlemlerini uygulamaya yönelik, yetki veren yasal bir belgedir. Hükümet Bütçe Teklifi, yürütme organı tarafından sunulan Merkezi Yönetim Bütçesi onaylanmasından sonra, yasama organınca yayınlanır (IBP Full Report, 2010: 15). Bütçe uygulama aşamasında hükümet iki belgeyi yayınlamalıdır. Bu belgelerden ilki, toplanmış gelirler, yapılmış harcamalar ve tahakkuk etmiş borçlarla ilgili bilgileri içeren ve genelde aylık ya da çeyrekssel bazda düzenlenerek yayınlanan Yıl-İçi Raporlarıdır. İkincisi ise, bütçenin ilk altı aylık gerçekleşme rakamlarını özetleyerek sunan ve buradan yola çıkarak kalan altı aylık dönem için de bütçe rakamlarını belirleyen Yarıyıl Raporudur (IBP Full Report, 2012: 14).

Bütçe yılı bittikten sonra Hükümet Bütçe Teklifinde yer alan politika hedeflerinde başarıya ulaşmak için kaydedilen gelişmeleri de içeren, yıl sonu finansal durumu özetleyip sunan Yıl Sonu Raporudur. Ayrıca İyi Bütçeleme Uygulamaları, hükümetten bağımsız ve hükümetin üstlendiği tüm faaliyetleri ve yükümlülüklerini denetleyecek bir yüksek denetim organına ihtiyaç duyar. Bu ihtiyaç sonucunda yıllık faaliyetleri denetleyen Denetim Raporu ortaya çıkmıştır (IBP Full Report, 2010: 17).

Bu belgelere ek olarak hükümet bir de Vatandaş Bütçesi yayınlamalıdır. Vatandaş Bütçesi hükümetin plan ve faaliyetlerini bütçe yılı boyunca, teknik dilden soyutlanmış ve her vatandaşın anlayabileceği düzeyde hazırlanan, basitleştirilmiş bir bütçe belgesidir. Vatandaş Bütçesi çoğunlukla Hükümet Bütçe Teklifi belgesi ile ilgili olarak hazırlanmıştır. Teknik olmayan herkes tarafından anlaşılabilen versiyonu yukarıda sayılan belgelerin herhangi biri ya da hepsi için hazırlanabilir veya hazırlanmalıdır (IBP Full Report, 2012: 14). Vatandaş bütçesi, en genel ifade ile vatandaşların bütçe sürecine katılımını sağlama amacını taşır. Karmaşık bütçe belgelerinin, çoğu zaman anlaşılamadığı ortamda; bütçenin açık, şeffaf ve anlaşılır bir şekilde paylaşılması katılımcı bütçeleme bakımından çok önemlidir (Şeker ve Beynam, 2013: 221). Bu nedenle bu konuyu ayrı bir başlık altında ayrıca değineceğiz.

2.2.3. Açık Bütçe Endeksi

Açık Bütçe Endeksi kapsam dâhilindeki ülkelerin bütçeleme süreçlerinin şeffaflık ve katılımcılık açısından anketin sonuçlarının yorumlanması ile hazırlanmaktadır. Dolayısıyla burada anketi dolduran ve bunu denetleyen kişilerin ne kadar yetki olduğu önem taşımaktadır. Açık Bütçe Endeksi'nin hazırlanmasındaki süreç birkaç aşamadan oluşur. Öncelikli olarak endeks kapsamındaki ülkede konuyla ilgili bir sivil toplum kuruluşu ile bağlantıya geçilir. Sivil toplum kuruluşunun birlikte çalıştığı bir ulusal uzman, araştırma sorularını yanıtlar. Ulusal uzmanın seçiminde konuya ilişkin bilgi düzeyi ve yetkinliği büyük önem taşıdığından genellikle akademisyen ve araştırmacılardan tercih edilir. Ulusal uzmana IBP tarafından gönderilen anket, uzman tarafından gerekçeli ve kaynak gösterilerek yanıtlanır. Buradan yola çıkarak anketin sadece bir cevaplama işlemi olmadığı, aynı zamanda da tercih edilen seçeneğin kaynak gösterilerek açıklanma işlemi de içerdiği söylenebilir. Uzmanın, her sorunun cevabında açık uçlu bir şekilde cevabın kaynağının da gösterilmesi beklenir. Uzmanın tüm soruları yanıtlamasının ardından, iki kesime (denetleyiciler) daha, cevaplandırılmış anket soruları gönderilir. Bu kesimlerden biri konuyla ilgili bürokratlardan, bir diğeri ise bağımsız akademisyen ya da araştırmacıdan seçilir. Dolayısıyla ulusal uzmanın yanıtları, hem hükümetin bürokrati tarafından hem de bağımsız bir göz tarafından yeniden yorumlanır, itirazlar ya da aynı görüşler belirtilir, yeni kaynaklar gösterilebilir. Böylece anket 3 farklı kesim tarafından değerlendirilmiş olur. Bu organizasyonu yapan IBP ise bir hakem niteliğinde, görüşleri değerlendirir, kaynakları inceler, gerekli sorgulamaları yapar ve nihai kararı verir. IBP yetkilileri ankette gösterilen tüm kaynak ve referansları inceleyerek anketi tutarlılık bakımından denetler. Adeta bir tartışma platformu gibi işleyen süreçte genellikle tarafların üzerinde ortak uzlaşıya vardığı sorularda değişikliğe gitmeyen IBP, çelişkili ya da uzlaşılamayan sorularda kendi değerlendirmesini yaparak bir seçenek belirleyebilir. Anketteki soruların önemli bir bölümü yoruma açık sorular olarak kabul edilebilir. Bazı sorular bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın uygulanıp uygulanmadığı gibi yanıtlar içerse de birçok soru saydamlık ve katılımcılık derecelerini sorgulamaktadır; dolayısıyla yoruma açık ifade içerebilmektedir. Örnek vermek gerekirse, bütçe belgeleri kamuoyu ile ne

kadar paylaşılmaktadır sorusu, pek tabiidir ki farklı yanıtlar içerebilmektedir. Ancak yine de genel anlamda bütçeleme sürecinin şeffaflığı ve katılımçılık düzeyi alanında bilgi vermesi açısından önemli bir çalışma olarak kabul edilmelidir. Sonuç olarak verilen yanıtların ardından, IBP uzmanları soruları ağırlıklandırarak 0-100 arasında bir skor elde ederler; ve böylece açık bütçe endeksi hesaplanmış olur (Şeker, 2014: 77).

Ankette yer alan soruların çoğu 5 şıktan oluşmakta ve araştırmacıların bu şıklardan birini seçmeleri gerekmektedir. “a” ya da “b” şikkı bütçe bilgileri ile ilgili iyi uygulama standartlarına uyulduğunu göstermektedir. “a” şikkı standartların tam olarak karşılandığını , “c” şikkı asgari düzeyde karşılığın olduğunu, “d” şikkı ise standartlara hiç uyumadığını göstermekte ve değerlendirmektedir. Anket tamamlandığında yanıtlar ölçülmektedir. Çoktan seçmeli sorular içerisinde “a” şikkı 100 puan, “b” şikkı 67 puan, “c” şikkı 33 puan alırken “d” şikkı ise 0 puan almaktadır. “e” şikkı ile yanıtlanan sorular ise ülkenin toplanmış puanları arasında sayılmamaktadır. Ankette 3 şıklı sorular da mevcuttur; ancak bunların puanlama sistemi değişiklik göstermektedir. “a” şikkı 100 puan alırken, “b” ve “c” hiç puan alamamaktadır (IBP Methodology, 2012: 2).

Yapılan değerlendirmeler ve incelemeler sonucunda ülkelerin puanlamaları 5 gruba ayrılmaktadır. 0-20 arasında puan alan ülkeler “hiç bilgi” sunmayan, 21-40 arasındakiler “minimum bilgi”, 41-60 arasında bir değer alan ülkeler “bazı bilgiler (biraz)”, 61-80 arasındakiler bütçe ile ilgili “yeterli bilgi” ve 81-100 arasındakiler “kapsamlı bilgi” sunan ülkeler olarak adlandırılır (IBP Full Report, 2010: 7).

2.2.4. Vatandaş Bütçesi Kavramı

Vatandaş Bütçesi temel bütçe bilgilerini özetleyen bir belgedir. Vatandaşların anlayabileceği format ve dilde onlara sunulan bir rapordur. Bireyler demokrasi adına sorular sorarak, hükümetin kendi adlarına neler yaptığını açıklamalarını isterler. Vatandaş Bütçesinden birincil olarak yaralanacak kişiler pek tabii ki yine vatandaşlardır. Çok amaçlı bir belge olan Vatandaş Bütçesi, hükümetin ne yaptığına ve hükümet faaliyetlerine katılımın gelişmesine yönelik neler yapıldığına ilişkin

halkın mevcut bilgilerini arttırmayı hedeflemektedir (IBP Citizens Budget Guide, 2012: 9).

Vatandaşların bütçe sürecine katılımını sağlama amacını taşıyan Vatandaş Bütçesi, bütçenin şeffaf, açık ve anlaşılır bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmasını ve bu şekilde vatandaşların bütçe sürecine katılımına katkıda bulunan önemli bir argümandır. Bütçede özellikle vatandaşları doğrudan etkileyen harcama kalemleri üzerinde kamuoyunun da düşüncelerine yer verilmesi vatandaş bütçesi ile daha mümkün hale gelmektedir. Vatandaşların bütçeleme sürecine katılımları ise, demokratik gelişim sürecinin hızlanmasını ve dolayısıyla şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeylerinin yükselmesini sağlayacaktır (Şeker ve Beynam, 2013: 221-222). Sunumu ve daha büyük bir nüfusa ulaşabilir olması, Vatandaş Bütçesini daha az karmaşık bir hale getirmektedir. Esasında Vatandaş Bütçesi hükümetin ürettiği bütçe bilgilerini toplumun geniş bir kesimine yararlı olabilecek şekilde anlamalarını sağlamak için yardımcı olmaktadır (IBP Citizens Budget Guide, 2012: 10). Bu açıdan açık bütçe endeksinin analizi ve hesaplanmasında vatandaş bütçesinin önemi özellikle artmaktadır. Son yapılan 2012 endeksinde de bu bütçe belgesine de değinilmiş olması son yıllarda vatandaş bütçesine verilen önemin göstergesidir.

2.2.4.1. Vatandaş Bütçesinin Gelişimi

Bir grup seçkin sivil (bankacılar, tüccarlar vb.), 1929 ekonomik bunalımından sonra 1932 yılında, şehirlerin mali analizini yapacak, şehir yönetimlerini değerlendirecek, bu konularda üyeler tarafından raporlar sunacak ve belediye yönetimi ve çalışanlarına önerilerde bulunacak bir araştırma organizasyonu oluşturulmasına karar vererek CBC'yi (Citizens Budget Commission- Vatandaş Bütçe Komisyonu) oluşturmuşlardır. 1984 yılında CBC, şehirlerin yanı sıra eyalet yönetimlerini de içerecek şekilde genişletilmiştir (<http://www.cbcny.org/about-us>).

2008 yılından bu yana Vatandaş Bütçesinin geliştirilmesi ve yayınlanması için ülke yönetimlerinde önemli gelişmeler gözlenmektedir. Günümüzde Açık Bütçe Endeksi çalışması ile ülkelerin bütçelerinin şeffaflık derecelerini tespit eden International Budget Partnership'in 2010 verilerine göre, 94 ülke arasında yalnızca

17 ülkede Vatandaş Bütçesi uygulandığı görülmektedir. 2012 yılı verilerine bakacak olursak, ülke sayısının 26'ya çıktığı görülmektedir. Sayılan ülkeler arasında Norveç, Yeni Zelanda gibi yüksek gelirli ülkelerin yanı sıra Hindistan, Hırvatistan, Gana, gibi düşük ve orta gelirli ülkeler de yer almaktadır (Şeker ve Beynam 2013: 223).

Vatandaş Bütçesi, ulusal bütçenin toplumun daha anlaşılabilir ve ulaşılabilir şekilde olmasını sağlamak için hükümet bütçesine ek olarak çıkarılan bir belgedir. Örnek vermek gerekirse; Kenya' da "Bütçe Özeti Vatandaş Rehberi", Güney Afrika'da "Güney Afrika Bütçesine Yönelik Toplum Rehberi", Hırvatistan'da "Vatandaş İçin Bütçe Rehberi" ve Yeni Zelanda'da "Vergi Ödeyenler İçin Temel Gerçekler" bu yönde çıkarılan bazı ek belgelerdir (Şeker ve Beynam, 2013: 223).

Ülke uygulamaları ile ilgili ufak açıklamalar yapılabilir. Hırvatistan'da yayınlanan "Vatandaş İçin Bütçe Rehberi" 2009 yılında yayınlanmıştır; ve üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde bütçe tanımına ve bütçe sınıflandırmalarına değinilirken, ikinci bölümde bütçe süreci boyunca yer alan aşamalar ve katılımcılar açıklanmaktadır. Son bölümde ise, ilk iki bölümde verilen bilgilerle neler yapabilecekleri ve bütçeyi nasıl izleyebileceklerine ilişkin bilgiler verilmektedir (Croatia, Institute of Public Finance, 2009: 5-6). Kenya'da 2011/12 döneminde yayınlanan "Bütçe Özeti Vatandaş Rehberi" vergi ile ilgili gelir kaynaklarının, bir önceki döneme ve gelecek iki döneme de değinecek şekilde toplam dört yıllık genel makroekonomik görünümün ve ayrıca tarımsal faaliyetler ve dezavantajlı kesimlere yapılan harcamaların ön plana çıktığı bir rehber olmuştur (Kenya, Office of the Deputy Prime Minister & Ministry of Finance, 2012: 1). Son olarak A.B.D.'de uygulanan vatandaş bütçesine bakabiliriz. 2011 yılında yayınlanan Federal Bütçe Halk Rehberi (A People's Guide to The Federal Budget)' nin içeriğine bakacak olursak, ilk olarak neden böyle bir rehber ihtiyacı duyulduğu ve vatandaş bütçesi hazırlamanın neden önemli olduğuna değinilmektedir. Daha sonra kamu gelirlerinin nereden geldiğini ve bu gelirlerle nerelere harcama yapıldığı ve dolayısıyla bütçenin nasıl oluşturulduğu açıklanırken, son bölümde ise bütçe ilgili tartışmalara ve borç açık ve fazlalara değinilmektedir (National Priorities Project, 2011: 2).

2.2.4.2. Vatandaş Bütçesinin Amacı

Vatandaş Bütçesinin en önemli amacı bütçe belgelerinin vatandaşlar tarafından kolay ve rahat bir şekilde anlaşılması ve takip edilebilmesidir. Bu nedenle kamu kurumları ve çalışanları için ayrı ve detaylı bir bütçenin dışında, aynı zamanda vatandaş düzeyinde anlaşılacak ek bir bütçenin hazırlanması da gerekmektedir. Halkın bütçe sürecine katılımının sağlanması, halk tarafından anlaşılabilir bir bütçenin raporlanmasına bağlıdır. Vatandaş Bütçesi hükümet ve vatandaşlar arasında kurulan bir çeşit iletişim aracıdır. Hükümetler politikalarını, plan ve programlarını vatandaşlara aktarırken, bütçedeki harcamaları göstererek bir yol izleyebilirler. Bu şekilde kamu harcamalarında bilgi paylaşımı ve dolayısıyla saydamlık sağlanmış olur. Vatandaş Bütçesi hem vatandaşların bütçeyi daha rahat anlamalarını sağlar; hem de bütçe saydamlığı ve bilgi akışının hızlı ve kolay bir şekilde işlemesine katkıda bulunur. Tüm bunlardan yola çıkarak vatandaşlar kendilerini doğrudan etkileyen kamu harcamaları ve hizmetlerine ilişkin bilgi sahibi olmasına fayda sağlamaktadır. Teknik terimden soyutlanmış, detaya girilmeden, açık ve anlaşılır bir şekilde hazırlanacak vatandaş bütçesi, vatandaşın ilgili olduğu alanlardaki harcamaları takip etmesine ve izlemesine imkân tanımaktadır (Şeker ve Beynam, 2013: 224).

Bir Vatandaş Bütçesi kılavuzunun yayınlanması, hükümetin bütçe hedeflerinin ve bunlara bağlı olan bütçe konuşmaları, basın bültenleri, internet sayfaları gibi ek ve tamamlayıcı materyallerle desteklenerek basit ve akıcı bir dille açıklanmasına olanak sağlar. Vatandaşların, hükümetin topladıkları vergileri, yaptıkları borçlanmaları ve yapılan harcamaları bilmeleri bir önkoşuldur. Bütçe kararları ve kamu maliyesi durumuyla ilgili sade ve açık bir şekilde rapor hazırlanarak, bütçenin arkasındaki sır perdesini aralayarak, bütçe belgelerinin karmaşıklığını azaltacaktır. Ayrıca hükümet vatandaşlar için hazırladığı bir bütçe rehberinde, harcama politikalarını ve bütçe hedeflerini göstererek vatandaşların kendi performanslarını değerlendirmelerine olanak sağlayacaktır (Petrie ve Shields, 2010: 3).

2.2.4.3. Vatandaş Bütçesinin Özellikleri

Vatandaş Bütçesinin ilkeleri şu şekilde sıralanmaktadır (IBP Guide To Transparency in Government Budget Reports, 2010: 18):

- Siyasi nitelikte olmayan, açık ve teknik bir belge olmalı,
- Halkın genel ihtiyaçlarına yönelik bilgiler, günlük dil kullanılarak verilmeli ve detaylı bilgilere ulaşmak isteyen vatandaşlara kolay bir biçimde ulaşabilmesi için belli noktalar belirtilmeli,
- Kullanımı basit ve verimli tablolar, grafikler, şekiller ve diyagramlar “Bir Bakışta Bütçe” başlığı altında kullanılmalı ve bu başlık gelir, harcama, bütçe dengesi ve kamu borçlanmasını mevcut bütçe yılı ve gelecek bütçe yılı için, milli gelir içindeki yüzdeleri de dahil olmak üzere, gösterir. Bütçenin fonksiyonel ve ekonomik harcama dağılımı ve ana gelir kaynakları gösterilmeli, sosyal programlar üzerinde durulmalı,
- İçerikleri vatandaş için yeterli olan bir belge olmalı, ve okuyucu diğer belgelerle ilgili ayrıntılara ihtiyaç duymamalı,
- Bütçenin sürecine ilişkin değil içerik ve amacına odaklanılmalı,
- Güncel, şeffaf, kapsamlı, anlaşılır ve objektif olacak şekilde kalite standartları içermeli,
- Bütçe süreci içerisinde, parlamento tarafından görüşülen bütçeyle aynı anda yayınlanmalı ve bütçe üzerindeki tartışmalara etkide bulunması sağlanmalı,
- Çeşitli medya organları kullanılarak aktif ve yaygın bir şekilde dağıtılmalı ve bazı ülkelerde birden fazla dil kullanılarak bir rehber üretilmelidir.

İlkelerden yola çıkarak önerilen Vatandaş Bütçesi 5 bölüm altında hazırlanmak üzere tasarlanmıştır. Birinci bölümde giriş bölümüdür ve bu bölümde temel kavramlara değinilmeli, ikinci bölümde ekonomik görünüme ve hükümetin hedef ve politikalarına yer verilmeli, üçüncü bölüme gelindiğinde ise harcamalar kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel olarak sınıflandırılmalı, son iki bölümde ise mali yönetim ve genel ekonomik yapıya ilişkin geleceğe yönelik tahminler, fırsatlar, tehditler ve bunlara karşı alınabilecek önlemlerden bahsedilmelidir (Şeker ve Beynam, 2013:225).

Tablo 2’ye bakıldığında Vatandaş Bütçesini genel bir çerçeve altında görmemizi sağlayacak, gerekçe ve özelliklerini bir arada görmekteyiz.

Tablo 2: Vatandaş Bütçesinin Özellikleri ve Gerekçeleri

Vatandaş Bütçesinin Özellikleri	Vatandaş Bütçesinin Gerekçeleri
-Belirli bir dönem için temel bütçe bilgilerini özetler ve açıklar. -En önemli anlamı vatandaşlar için açık, anlaşılır ve erişilebilir bir şekilde üretilir. -Hükümetin kamu kaynaklarını nasıl topladığı, yönettiği ve kullandığını açıklar. -Bütçenin önceliklerini vurgular ve gösterir. -Bütçenin ana bileşenleriyle ilgili bir özet sunar. -Sıradan vatandaşların bütçeden nasıl etkileneceğine ilişkin örnekler verir. -Bütçe bilgilerine erişimi ve şeffaflığa teşvik eder.	-Bütçe bilgileri genelde karışık ve parçalanmış bir yapıdadır. -Bütçe belgeleri hükümetin bilgi ihtiyaçlarını karşılamak için üretilir; bu ise belgelerin son derece teknik ve uzman bir dille hazırlanmıştır. -Kamu bütçelerindeki bilgiler insanların ihtiyaçlarına nadiren cevap verir. -Bütçe bilgileri genelde ulaşılamaz bilgilerdir; ve insanlar bütçeyi nasıl sorgulamaya başlayacaklarını bilmezler. -Bu nedenle kaynakların nerelere kullanıldığını anlamak zordur.

Kaynak: IBP, A Dialogue with Citizens on Budget Issues: the Making of a Citizen’s Budget, Mart,2012

2.3. AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ: DÜNYADAKİ GELİŞMELER

Türkiye’nin analizine geçmeden önce bu kısımda, yapılmış olan endekslerin sonuçlarına değinmekte yarar vardır. Sırasıyla 2006, 2008, 2010 ve 2012 yılına ait Açık Bütçe Endekslerin, temel bütçe belgelerinin yayınlanması, yasama ve denetim organlarının ne derece etkin çalıştığına ilişkin, sonuçlarına bakacağız. Yapılan açıklamalar sonucunda şimdiye kadar endekse dahil olan tüm ülkelerin, yapılan tüm endekslere göre performanslarını Ek-1’ de görebilirsiniz. Tüm bunlara değinmeden

önce temel bütçe belgeleri altında sınıflandırılan soru dağılımlarını Tablo 3’ de görebilirsiniz.

Tablo 3: Açık Bütçe Anketi Soru Dağılımları

	2006	2008	2010	2012
Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Statement)	3	3	3	3
Hükümetin Bütçe Teklifi (Executive’s Budget Proposal)	58	58	58	58
Vatandaş Bütçesi (Citizens Budget)	1	1	1	4
Merkezi Yönetim Bütçesi (Enacted Budget)	1	1	1	1
Yıl İçi Raporlar (In-Year Reports)	10	10	10	10
Yarıyıl Raporu (Mid-Year Review)	4	4	4	4
Yılsonu Raporu (Year-End Report)	11	11	11	11
Denetim Raporu (Audit Report)	7	7	7	7
Yasamanın Gözetim Gücü (Strenght of Legislature)	11	11	11	11
Yüksek Denetim Kurumunun Gözetim Gücü (Strenght of SAI’s)	4	4	4	4
Halk Katılımı (Public Engagement)	12	12	12	12
Toplam	122	122*	122*	125

Kaynak: IBP, <http://survey.internationalbudget.org/#profile/TR>.

* International Budget Partnership resmi internet sitesinden, Data Explorer sayfasından alınan bilgilere göre hazırlanmış olup, raporlarda yer alan 2008 ve 2010 yıllarında 123 olan soru sayısından farklılık göstermektedir.

2.3.1 Açık Bütçe Endeksi: 2006 Raporu

Endeks sonucun belirleyen Açık Bütçe Anketi 2006 yılı için 122 sorudan oluşmaktadır; ancak bu soruların yalnızca 91'i yedi temel bütçe belgelerinin kamu tarafından kullanılabilirliğini sorgulamaktadır. Kalan 31 soru ise bütçe sürecine halkın katılımını ve hükümetin hesap verebilirliğini değerlendirmektedir (IBP Full Report, 2006: 5).

Soru sayılarının endekslere göre çok ufak değişiklikler gösterdiğine ve 2006 yılı endeksinin 122 sorudan oluştuğuna değinmiştik. Ayrıca sorular temel bütçe belgelerinin altında sınıflandırılmıştır. Temel bütçe belgeleri dışında kalan sorular ise yasama ve denetim organının değerlendirilmesi için kullanılmaktadır.

Anket aynı zamanda 3 bölümden oluşmaktadır. Soruların bu bölümler altında sınıflandırılması ise şu şekildedir; ilk bölüm bütçe sürecinin dört aşaması boyunca (ki bu dört aşama; yöneticilerin yıllık bütçe hazırlama takvimine uyması, tartışılmak üzere meclise taşınması, bütçenin aklanması ve kesin hesapların ya da nihai hesapların halka ve yüksek denetim kurumuna (Sayıştay'a) sunulmasıdır.) ülke yayınları için araştırmacıların bütçe belgelerinin her birini tanımlaması gerekmektedir. İkinci bölümde ise Hükümet Bütçe Teklifinin (Executive's Budget Proposal) yasamaya sunulması ile ilgili sorular (1-55. sorular) ve bütçe uygulama ve politikaları ile ilgili sorular (56-66. Sorular) yöneltilmektedir. Son olarak üçüncü bölümde ise, bütçe sürecinin her aşamasıyla ilgili sorular (67-122. Sorular) yöneltilmektedir (IBP Full Report, 2006: 3).

Hükümetin, vatandaşlara karşı hesap verme sorumluluğunu sağlaması bütçe sürecinin her aşamasında doğru, kapsamlı ve zamanında güncel olarak yayınlanmış bütçe bilgilerini gerektirir. Ancak endeks gösteriyor ki ülkelerin yüzde doksanı bu standartlara uymamaktadır. Yalnızca bir elin parmaklarını çok da geçmeyecek sayıda ülke endeks sonucuna göre oldukça iyi bir performans göstermişlerdir. 59 ülke içinden ABD, Fransa, Yeni Zelanda, Güney Afrika, Birleşik Krallık ve Slovenya bütçe bilgilerine ilişkin kapsamlı bilgi sunan ülkeler arasında yer almıştır. 30 ülkede hükümetler ya biraz bilgi sunan ya da yeterli bilgi sunan kategorisinde yer almıştır. Endişe edilmesi gereken en önemli sorun kalan 23 ülkenin (ya da katılımcı tüm

ülkelerin %39'unun) ya hiç bilgi sunmayan ya da çok az bilgi sunan ülkeler kategorisinde olmasıdır. Bu iki kategorinin açık bütçenin en basit gerekliliklerini bile yerine getirmedikleri görülmektedir (IBP Full Report, 2006: 3). Katılımcı ülkelerin hangi kategori altında yer aldıkları Tablo 4'de görülmektedir.

Tablo 4: Açık Bütçe Endeksi Skorlarının Dağılımı-2006

Açık Bütçe Endeks Performansları	Ülke Sayıları	Ülkeler
Kapsamlı Bilgi Sunan (81-100 arası skor)	6	Fransa, Yeni Zelanda, Slovenya, Güney Afrika, Birleşik Krallık ve A.B.D.
Yeterli Bilgi Sunan (61-80 arası skor)	9	Bostvana, Brezilya, Norveç, Peru, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Romanya, İsveç, Güney Kore.
Biraz (Bazı) Bilgi Sunan (41-60 arası skor)	21	Bulgaristan, Kolombiya, Kosta Rika, Hırvatistan, Gana, Guatemala, Hindistan, Endonezya, Ürdün, Kazakistan, Kenya, Malavi, Meksika, Namibya, Pakistan, Papua Yeni Gine, Filipinler, Rusya, Sri Lanka, Tanzanya ve Türkiye.
Çok Az Bilgi Sunan (21-40 arası skor)	13	Arnavutluk, Cezayir, Arjantin, Azerbaycan, Bangladeş, Kamerun, Ekvator, El Salvador, Gürcistan, Honduras, Nepal, Uganda, Zambiya.
Hiç Bilgi Sunmayan (0-21 arası skor)	10	Angola, Bolivya, Burkina Faso, Çad, Mısır, Mongolya, Fas, Nikaragua, Nijerya, Vietnam.

Kaynak: IBP, Full Report 2006, s.8.

Endeks güçlü saydamlık uygulamalarının hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde var olabildiğini göstermektedir. Slovenya ve Güney Afrika için konuşursak, ikisi kısa sürede oldukça dramatik bir gelişim göstererek, bütçe saydamlığı konusunda kendilerine en tepede yer bulmuşlardır. Ancak bununla beraber araştırmanın önemli ve endişelenilmesi gereken bulgusu ülkelerin büyük bir çoğunluğunun oldukça kötü bir performans sergilemiş olmasıdır. 59 ülkeye

bakıldığında bunların 23’ü en küçük bütçe bilgilerini dahi vatandaşlara sunmamaktadırlar (IBP Full Report, 2006: 9). Endeks sonuçlarına bakıldığında en düşük skor alan ülkeler daha çok Latin Amerika, Orta Doğu, Asya ve Afrika ülkeleridir.

Ülkelerin temel bütçe belgelerini yayınlamayıp yayınlamadıkları da skorların belirlenmesinde oldukça önemlidir. Ülkelerin kaçının genel anlamda bütçe belgelerinin hangilerini yayınladıklarını Tablo 5’de görebilirsiniz. En önemli bütçe belgelerinden biri olan Hükümet Bütçe Teklifinin (Executive’s Budget Proposal) dahi 6 ülke tarafından yayınlamadığını görüyoruz.

Tablo 5: Temel Bütçe Belgelerinin Kullanılabilirliği-2006

	Hazırlayıp-Yayımlayanlar	Hazırlayıp-Yayınlamayanlar	Hiç Hazırlamayanlar
Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Statement)	23	23	13
Hükümet Bütçe Teklifi (Executive’s Budget Proposal)	53	6	0
Vatandaş Bütçesi (Citizens Budget)	59	0	0
Merkezi Yönetim Bütçesi (Enacted Budget)	47	9	3
Yıl İçi Raporlar (In-Year Reports)	26	11	22
Yarıyıl Raporu (Mid-Year Report)	50	4	5
Yılsonu Raporu (Year-End Report)	42	13	4

Kaynak: IBP, Full Report 2006, s.11..

Tablo 5’den anlaşılacağı üzere ülkelerden kaç tanesinin temel bütçe belgelerini “hazırlayıp-yayınladıkları”, “hazırladıklarını ancak yayınlamadıkları” ya da “hiç hazırlanmadığını” görebilmekteyiz. Hükümet tarafından yasamaya sunulan bütçenin

henüz onaylanmamış hali olan Executive's Budget Proposal 6 ülke tarafından yayınlanmamaktadır. Bu ise mevcut bütçe yılı içinde uygulanacak harcamaların vatandaşın haberi olmaksızın yasama organına götürülerek kabul edildiğini göstermektedir; ve bütçe saydamlığı açısından önemli bir eksikliğe işaret etmektedir.

Bütçe Öncesi Rapora (Pre-Budget Statement) ülkelerin yarısından çoğu bu belgeyi kamuoyuna açıklamamaktadır. Dolayısıyla bu da hükümetlerin gelecek mali yıl için oluşturdukları ve vatandaşları doğrudan etkileyen mali politika ve hedefleri açıklamadıklarını göstermektedir.

Yıl-İçi Raporları ile ilgili 11 ülke, kamuya en ufak bir bilgi dahi sunmamaktadır. Yarıyıl Raporu hükümet tarafından bütçe yılının ilk yarısının bütçe uygulama sonuçlarını ve kalan bütçe döneminin gelir-gider tahminlerini, genel ekonomik görünümünü gösterdiğinden yayınlanmalıdır. Ancak Tablo 5'den görüleceği üzere 22 ülke bu belgeyi yayınlamak bir yana hiç hazırlamamaktadır.

Yılsonu Raporları ve Denetim Raporlarında da oldukça büyük eksiklerin olduğu gözlenmektedir. Yılsonu Raporları'nda 5 ülkenin hiç hazırlamamış olması dikkat çekmektedir. Yılsonu Raporlarının hükümetin politik hedefleri başarıma oranı ve harcanan kaynaklar arasında bağlantı kurarak hükümetin bütçe yılı içerisinde performansına ilişkin bir bilgi sunar. Ancak bu denli önemli bir belge olmasına rağmen bu raporu da toplamda 9 ülke sunmamaktadır.

Son olarak Denetim Raporuna değinecek olursak her ülkede hükümetin bütçe performansını denetleyecek bağımsız bir Denetim Organı olmalıdır. Ancak 17 ülkede birden yayınlanmıyor olması Denetim Organlarının bağımsızlığı hakkında çok da iç açıcı bir görünüm yansıtmamaktadır.

Araştırma IBP tarafından üstlenilerek her iki yılda bir hükümetlerin performanslarını değiştirmek için yapılması istenmektedir; ve bir sonraki araştırma 2008 yılının son çeyreğinde en az 80 ülkeyi kapsayacak şekilde yapılacaktır. IBP bir sonraki çalışmada, bütçede hesap verebilirlik ve bütçe bilgilerine erişimde, çok net ve keskin gelişimler görmeyi temenni etmektedir. Bu gelişimler nihayetinde, ülkelerde yolsuzlukla mücadeleye katkıda bulunarak, kamu hizmetlerinin sunumunda

hesap verebilirliği, adem-i merkeziyetçi bir hükümeti ve toplum önderliğinde bir gelişimi sağlayarak insanların hayatlarını pozitif yönde geliştirecektir (IBP Full Report, 2006: 28).

2.3.2. Açık Bütçe Endeksi: 2008 Raporu

2008 yılına gelindiğinde endeksi belirleyecek anketin soru sayısı bu çalışmada 123'e çıkmıştır. 2006 yılında olduğu gibi bu yılda da soruların 91'i bütçe belgelerine ve dolayısıyla bilgilerine erişimi değerlendiren sorulardan oluşmaktadır; kalan sorular ise halkın katılımı ve hükümetin hesap verebilirliği gözlemleyen kurumlarla ilgili sorular sorulmakta ve değerlendirilmektedir. (IBP Methodology, 2008: 1).

Anket 3 bölümden oluştuğuna bir önceki raporda da değinmiştik. Soruların bu bölümler şu şekilde sınıflanmaktadır. İlk bölüm bütçe sürecinin dört aşaması boyunca ülke yayınları için araştırmacıların bütçe belgelerinin her birini tanımlaması ve açıklaması gerekmektedir. İkinci bölümde ise Hükümet Bütçe Teklifinin (Executive's Budget Proposal) yasamaya sunulması ile ilgili sorular (1-55. sorular) ve bütçe uygulama ve politikaları ile ilgili sorular (56-65. Sorular) yöneltilmektedir. Son olarak üçüncü bölümde ise, bütçe sürecinin her aşamasıyla ilgili sorular (66-123. Sorular) yöneltilmektedir (IBP Methodology, 2008: 1).

Araştırma sonucunda ankete katılan 85 ülkenin skorlarının ortalaması 100 üzerinden yalnızca 39 olmuştur. Elde edilen bu bulgu katılımcı tüm ülkelerin merkezi bütçe ve finansal aktivitelerine ilişkin bilgileri vatandaşlara sunmada "çok az bilgi sunan" ülkeler kategorisine girdiklerini göstermektedir. Yalnızca beş ülke (Fransa, Yeni Zelanda, Güney Afrika, A.B.D. ve Birleşik Krallık) bütçe bilgileriyle ilgili "kapsamlı bilgi sunan" ülkeler kategorisine girerek, genel kabul görmüş kamu mali yönetimi tüzüğünün gerekliliğini yerine getirebilmiştir. Bir başka 12 ülke ise kamuya yeterli bilgi sunmuştur. Kalan 68 ülke Açık Bütçe Endeksi'nden oldukça kötü skorlar elde etmişlerdir. 25 ülke, ki bunlara düşük milli gelirli (Kamboçya, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Kırgızistan Cumhuriyeti ve Nikaragua gibi ülkeler) ve orta-yüksek milli gelirli ülkeler de (Çin, Suudi Arabistan, Nijerya gibi ülkeler) dâhil olmak üzere bütçe bilgilerini kamuya ya hiç sunmamış ya da çok az bilgi sunmuşlardır. Kötü performans sergileyen 25 ülkeden 23'ünde, kamuoyu Merkezi

Bütçe Kanun Tasarısından dahi yasamanın onayından önce haberdar olamamaktadır. Bunun yerine hükümet kamuya, yıllık bütçeyi (Enacted Budget) emrivaki bir şekilde sunmaktadır (Carlitz vd., 2009: 6). Son olarak şunu not etmek gerekmektedir; birçok ülkede bütçe saydamlığı seviyesi Açık Bütçe Endeksinin işaret ettiğinden daha düşüktür. Bunun nedeni ise bazı kamu fonları ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili bilgilerin hükümetin sunduğu bütçede yer almamasıdır (IBP Full Report, 2008: 16). Ülkelerin kategorilere göre dağılımı Tablo 6’da görülmektedir.

Tablo 6: Açık Bütçe Endeksi Skorlarının Dağılımı-2008

Açık Bütçe Endeks Performansları	Ülke Sayısı	Ülkeler
Kapsamlı Bilgi Sunan (81-100 arası skor)	5	Fransa, Yeni Zelanda, Güney Afrika, A.B.D., Birleşik Krallık
Yeterli Bilgi Sunan (61-80 arası skor)	12	Bostvana, Brezilya, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Norveç, Peru, Polonya, Romanya, Slovenya, Güney Kore, Sri Lanka, İsveç.
Biraz (Bazı) Bilgi Sunan (41-60 arası skor)	27	Arjantin, Bangladeş, Bosna Hersek, Bulgaristan, Kolombiya, Kosta Rika, Hırvatistan, Mısır, Gürcistan, Gana, Guatemala, Hindistan, Endonezya, Ürdün, Kenya, Makedonya, Meksika, Namibya, Nepal, Papua Yeni Gine, Filipinler, Rusya, Sırbistan, Türkiye, Uganda, Ukrayna, Zambiya.
Çok Az Bilgi Sunan (21-40 arası skor)	16	Arnavutluk, Azerbaycan, Ekvador, El Salvador, Kazakistan, Lübnan, Malavi, Malezya, Moğolistan, Fas, Nijer, Pakistan, Tanzanya, Tayland, Trinidad -Tobago, Venezüella.
Hiç Bilgi Sunmayan (0-21 arası skor)	25	Afganistan, Cezayir, Angola, Bolivya, Burkina Faso, Kamboçya, Kamerun, Çad, Çin, Kongo, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator Ginesi, Fiji, Honduras, Kırgız Cumhuriyeti, Liberya, Nikaragua Demokratik Cumhuriyeti, Nijerya, Ruanda, Sao Tome Adası, Suudi Arabistan, Senegal, Sudan, Vietnam, Yemen.
Toplam	85	

Kaynak: IBP, Full Report, 2008, s.15

Endeks sonuçlarına göre ülkelerin 25’i hiç bilgi sunmamaktadır. Slovenya ise bir önceki araştırmaya göre alt kategoride kendine yer bulmuştur. Ve endeks bir kez

daha göstermiştir ki hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler yüksek skorlar elde edebilmiştir. Bölgesel bazda skorlara bakıldığında, yine Orta Doğu, Kuzey Afrika, Latin Amerika, Doğu Asya ve Sahra Afrikası ülkeleri düşük skor almıştır. Bölgesel bazda endeks skorları Tablo 7’de yer almaktadır.

Tablo 7: Bölgelerin Endeks Skorları-2008

Bölge	Ülke Sayıları	Açık Bütçe Endeksi Skor Ortalamaları
Doğu Asya & Pasifik	12	39
Doğu Avrupa & Orta Asya	17	50
Latin Amerika & Karayipler	15	39
Orta Doğu & Kuzey Afrika	7	24
Güney Asya	6	42
Sahra Afrikası	22	25
Batı Avrupa & A.B.D.	6	80

Kaynak: IBP, Full Report, 2008, s.17.

OBI kötü performans sergileyen ülkelerin ortak karakteristik özelliklerini paylaşma eğilimindedir. Paylaşılan bu özellikler bütçe saydamlığı eksikliğinin neden ve sonuçlarının bazılarını işaret edebilir. Endeks sonuçlarına göre en kötü performans sergileyen ülkeler Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Sahra Afrikası olmuştur. Sayılan bu ülkeler aynı zamanda düşük milli gelirli olma eğilimindedirler ve oldukça sık ve yoğun bir şekilde dış yardımlara ya da gaz ve petrol gelirlerine bağımlıdır. Birçoğu zayıf demokratik kurumlar tarafından ya da otokratik bir şekilde yönetilmektedir. Ne var ki bu kategorilerin her birinde oldukça iyi performans sergileyen ülkeler de vardır ve bu da çok iyi bir bütçe saydamlığının farklı bağlamlarda ve geniş bir yelpazede mümkün olduğunu göstermektedir (IBP Full Report, 2008:16).

Katılımcı ülkelerin temel bütçe belgelerini yayınlamış olmaları da skorların belirlenmesinde oldukça büyük bir rol oynar. 2008 yılında dikkat çeken nokta ise Hükümet Bütçe Teklifinin yayınlanması konusunda 2006 yılına göre daha kötü bir

performansa işaret etmektedir. Belge katılımcı ülkelerin tam olarak 23’ünde ya da yüzdesel olarak %27’sinde kamuya sunulmamaktadır. Belgelerin yayınlanmasına verilen önemi Tablo 8’de daha rahat görebilmektedir.

Tablo 8: Temel Bütçe Belgelerinin Kullanılabilirliği-2008

	Hazırlayıp-Yayınlayanlar	Hazırlayıp-Yayınlamayanlar	Hiç Hazırlamayanlar
Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Statement)	30	29	26
Hükümet Bütçe Teklifi (Executive’s Budget Proposal)	62	23	0
Vatandaş Bütçesi (Citizens Budget)	17	1	67
Merkezi Yönetim Bütçesi (Enacted Budget)	81	4	0
Yıl İçi Raporlar (In-Year Reports)	67	13	5
Yarıyıl Raporu (Mid-Year Report)	22	21	42
Yılsonu Raporu (Year-End Report)	64	14	7
Denetim Raporu (Audit Report)	58	21	6

Kaynak: IBP Full Report, 2008, s.38.

Dikkat çeken noktalardan diğerleri ise, mali yıl için hazırlanan yasama tarafından onaylanmış, yasal belge olan bütçenin yani Merkezi Yönetim Bütçesinin (Enacted Budget) 4 ülkede hiç yayınlamamış olmamasıdır. Hâlbuki 2006 yılında katılımcı ülkelerin hepsi bu belgeyi yayınlamış bulunmaktaydılar. Ayrıca Yarıyıl Raporunun, ülkelerin neredeyse yarısında hiç hazırlanmamış olması daha önce de belirtildiği gibi vatandaşların mali yılın kalan kısmı için bilgi yoksunluğu çektiklerini ve çekeceklerini göstermektedir. Son olarak demokratik toplumların bir gereği olarak

hükümetlerin aklanmasına zemin hazırlayacak Denetim Raporunun 27 ülkede yayınlanmamış olması açık bütçe gerekliliklerinin yerine getirilmediğinin en önemli kanıtıdır.

Yasamanın gücüne bakacak olursak, 2008 endeksinin ortalaması 100 üzerinden 42 olarak belirlenmiştir. Bu skorun oluşmasında önemli katkı sağlayan faktör yasamanın en uygun ve dikkatli bir şekilde Hükümet Bütçe Teklifini göz önünde bulundurmasıdır. OECD'nin iyi uygulamalar tüzüğü, detaylı bir şekilde hazırlanmış ve mali yıl başlamadan en az 3 ay önce yasamaya sunulmasını önermektedir. Ancak katılımcı ülkelerin yarısından azı (85'de 32'si) bu konuda kriterlere uygun davranmaktadır. Yüksek Denetim Kurumlarının gücüne bakıldığında ise, endekste 100 üzerinden 45 skor alarak yasama organından daha yüksek bir skor almıştır. Yüksek Denetim Kurumlarının etkili bir gözetim sağlayabilmesi için en önemli önlemlerden biri yürütme karşısında bağımsız karar verebilme yetisine sahip olmasıdır (Carlitz vd., 2009: 11).

2008 yılı Açık Bütçe Endeksi devletlerin bütçe saydamlığıyla ilgili dünyada hayal kırıklığı yaratan bir resim çiziyor. Araştırmaya katılan ülkelerin büyük çoğunluğunda bütçe sürecine anlamlı bir katılım sağlamak ve hükümetin kamu kaynaklarının kullanımından sorumlu tutulabilmesi için gerekli olan, kapsamlı, güncel ve faydalı bilgiler kamu tarafından ulaşılamayacak konumdadır. Ancak anket yine de umut dolu bir zemin sunmaktadır. Ankete katılan bir dizi ülke bütçe saydamlığı performansı konusunda son iki yılda büyük bir gelişim kaydetmiştir. Her bölgede gelir düzeyi, yardım ya da doğal kaynak bağımlılığı düzeyi konusunda oldukça iyi bir performans sergileyen ülkeler vardır. Ankette birçok ülkenin hızlı bir şekilde ve düşük maliyetle bütçe saydamlığını arttırdığı da görülmüştür; örnek vermek gerekirse zaten üretilmiş olan bütçe bilgilerini tekrar kamuya sunmak yerine öncesinde kamuya açık hale getirerek maliyetler de düşüş sağlanabilir (Carlitz vd., 2009: 15).

2.3.3. Açık Bütçe Endeksi: 2010 Raporu

2010 yılı da 2008 yılında olduğu gibi 123 sorudan oluşmaktadır; ancak bu soruların 92'si bütçe bilgilerine erişimle ilgiliyken kalan kısmı ise halkın katılımı ve hükümetin hesap verebilirliğini değerlendiren ve ölçen sorulardan oluşmaktadır.

Ankette yer alan soruları 3 bölüm altında değerlendirecek olursak aslında yapılan önceki anketlerden çok farklı olmadıkları göze çarpmaktadır. İlk bölüm bütçe ile ilgili belge ve bilgilerin tanımlanması yayınlanmasını içermektedir; ve ikinci ve üçüncü bölümdeki soruları yanıtlamada yardımcı olmaktadır. İkinci bölümde ise; yıllık Hükümet Bütçe Teklifinin yasama organına sunulması ile ilgili sorular (1-55. Sorular) ve bütçe uygulama ve politikaları ile ilgili sorular (56-65. Sorular) yöneltilmektedir. Son olarak üçüncü bölümde bütçe sürecinin tüm aşamaları ile ilgili sorular (66-123. Sorular) sorulmaktadır (IBP Methodology, 2010: 1).

Tablo 9: Açık Bütçe Endeksi Skorlarının Dağılımı-2010

Açık Bütçe Endeks Performansları	Ülke Sayıları	Ülkeler
Kapsamlı Bilgi Sunan (81-100 arası skor)	7	Fransa, Yeni Zelanda, Güney Afrika, A.B.D., Birleşik Krallık, Norveç, İsveç
Yeterli Bilgi Sunan (61-80 arası skor)	13	Brezilya, Çek Cumhuriyeti, İspanya, Almanya, Peru, Polonya, Slovenya, Güney Kore, Sri Lanka, Şili, Kolombiya, Hindistan, Ukrayna
Biraz (Bazı) Bilgi Sunan (41-60 arası skor)	33	Arjantin, Azerbaycan, Bangladeş, Bosna Hersek, Bulgaristan, Bostvana Kosta Rika, Hırvatistan, Mısır, Gürcistan, Gana, Guatemala, İtalya, Endonezya, Ürdün, Kenya, Makedonya, Meksika, Malavi, Moğolistan, Namibya, Nepal, Papua Yeni Gine, Portekiz, Romanya, Filipinler, Rusya, Sırbistan, Slovakya, Türkiye, Uganda, Tayland, Tanzanya
Çok Az Bilgi Sunan (21-40 arası skor)	19	Arnavutluk, Afganistan, Angola, Ekvador, El Salvador, Kazakistan, Lübnan, Liberya, Mali, Malezya, Fas, Mozambik, Nikaragua, Pakistan, Timor-Leste, Trinidad - Tobago, Venezüella, Yemen, Zambia.
Hiç Bilgi Sunmayan (0-21 arası skor)	22	Cezayir, Bolivya, Burkina Faso, Kamboçya, Kamerun, Çad, Çin, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator Ginesi, Fiji, Honduras, Irak, Kırgız Cumhuriyeti, Nijer, , Nijerya, Ruanda, Sao Tome Adası, Suudi Arabistan, Senegal, Sudan, Vietnam
Toplam	94	

Kaynak: IBP, Full Report, 2010, s.25.

Araştırmaya katılan 94 ülkenin skorlarını ortalaması alındığında 100 üzerinde 42'lik bir performans elde edilmiştir. Çok sayıda ülke vatandaşlarına yetersiz bütçe bilgisi sağlarken, mütevazı bir azınlık vatandaşlarına açık bir bütçe sunmuştur (Masud, 2011: 45). 94 ülke arasından yalnızca 20 ülke bütçe verilerini, ulusal bütçelerini kapsamlı şekilde analiz edebilecek ve anlayabilecekleri şekilde vatandaşlarına sunmuştur ve 60 skor bandını aşabilmiştir. Katılımcı ülkelerin neredeyse üçte (33) biri biraz bilgi sunarak 41-60 skor bandında kalmışlardır. Ülkelerin çoğunluğu ise (41) vatandaşlarına ulusal bütçeleriyle ilgili yetersiz bilgi sunmuştur. Bu ülkeler içinde 19'u çok az bilgi sunarken; kalan 22'si hiç bilgi sunmamıştır. Hiç bilgi sunmayan ülkelere 21'i az da olsa bilgi yayınlamak bir yana, Hükümet Bütçe Teklifini (Executive's Budget Proposal) dahi yayınlamamışlardır (IBP Full Report, 2010: 3). Ülkelerin skorlarının dağılımı Tablo 9' da görülmektedir.

Aslında Tablo 9'a bakıldığında bölgesel bazda yorum yapmak da mümkün olabilmektedir. OBI kötü performans sergileyen ülkelerin ortak karakteristik özelliklerini paylaşma eğilimindedir. Örnek vermek gerekirse; düşük milli gelir, Afrika ve Orta Doğu'da coğrafi anlamda ülkelerin lokasyonu, demokrasi düzeyinin düşüklüğü ve dış yardımlardan ya da hidrokarbon satışından gelen kaynakla bağımlılık gösterilebilir. Tabii sayılan bu özellikler bütçe saydamlığının belirleyicileri olma konusunda çok da önemli değildir. Ülkeler daha çok kişi başına düşen milli gelirleri ile ilişkilendirilebilir; Hindistan'ın (\$2,941) kişi başına milli gelirinin olmasına rağmen, kişi başına milli geliri ve refahı daha yüksek olan Suudi Arabistan'dan (\$23,221) daha iyi bir performans göstermiştir. Yine hidrokarbon satışına oldukça bağımlı olan ülkeler (Kolombiya vb.) ya da dış yardımlar aynı şekilde fazlasıyla ihtiyaç duyan ülkelerde (Moğolistan vb.) Açık Bütçe Endeksi performansları göreceli olarak iyidir. Ayrıca daha önce de belirttiğimiz gibi kötü performans sergileyen bölgelerde de oldukça iyi skorlara sahip ülkeler bulunabilir; bunlara örnek olarak Orta Doğu'da Ürdün ve Mısır, Sahra Afrikası'nda da Güney Afrika ve Bostvana verilebilir (Masud, 2011: 45).

Dikkat çekilmesi gereken diğer bir nokta da uzun yıllar sömürge altında olan ülkelerdir. Fransızca konuşan Afrika ülkelerinde (Senegal ve Nijer'in OBI skorları

3) bütçe saydamlığı ile ilgili önlemler üzerindeki skorları, İngiliz sömürsünde kalmış ve İngilizce konuşan ülkelere kıyasla oldukça düşüktür. Bu ise Fransız kamu harcama sisteminin geleneğinin İngiliz kamu harcama sisteminden farklı olmasına bağlı olabilir (Masud, 2011: 46). Bölgesel bazda ayrıntılı skorlar Tablo 10'da görülebilmektedir.

Tablo 10: Bölgelerin Endeks Skorları-2010

Bölge	Ülke Sayıları	Açık Bütçe Endeksi Skor Ortalamaları
Doğu Asya & Pasifik	13	42
Doğu Avrupa & Orta Asya	18	52
Latin Amerika & Karayipler	16	43
Orta Doğu & Kuzey Afrika	8	23
Güney Asya	6	48
Sahra Afrikası	24	28
Batı Avrupa & A.B.D.	9	74

Kaynak: IBP, Full Report, 2010, s.31.

Hükümet tarafından yayınlaması ve üretilmesi gereken birçok bütçe belgesi yayınlanmamakta hatta hiç üretilmemektedir. Bu tür durumlarda yalnızca halk değil aynı zamanda hükümet de bütçenin geneline ilişkin temel yönlerini anlamayabilir. Örneğin 11 ülkede Yıl İçi Raporlar ve 40 ülkede ise Yarıyıl Raporu üretilmemektedir. Bu tür ülkelerde hükümetlerin kendi bütçe uygulamalarını anlayabilmeleri önemli ölçüde kısıtlıdır; ve sonuç olarak hükümetin gerekli düzeltmeleri yapabilmeleri oldukça sınırlıdır. Ayrıca bir bütçe belgesinin üretilmemesi bütçe saydamlığında gelişimi sağlamayı zorlaştırmaktadır. Ülkelerin, belgelerin üretilmesi için çaba sarf etmeye değer olduğuna ikna edilmesi ve belgelerin üretilmesi için gerekli kurumsal altyapının oluşturulması gerekmektedir (IBP Full Report, 2010: 27). Ülke skorlarının en önemli belirleyicilerinden birinin de temel bütçe belgelerinin ne derecede kullanıldığı olduğuna değinmiştik. Hükümet Bütçe Teklifinin 22 ülkede yüzdesel olarak da % 23.4'ünde yayınlanmamış olması

önemli bir sorun teşkil etmektedir. Daha açıklayıcı bir anlatımla, bahsedilen 22 ülke vatandaşlarına gelecek mali yılla ilgili bütçede ne politika amaçları ne de yapılacak uygulamalarla ilgili bilgileri sunmadıkları gerçeğini göstermektedir.

Tablo 11: Temel Bütçe Belgelerinin Kullanılabilirliği-2010

	Hazırlayıp- Yayınlayanlar	Hazırlayıp- Yayınlamayanlar	Hiç Hazırlamayanlar
Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Statement)	33	27	34
Hükümet Bütçe Teklifi (Executive's Budget Proposal)	72	22	0
Vatandaş Bütçesi (Citizens Budget)	16	1	77
Merkezi Yönetim Bütçesi (Enacted Budget)	82	10	2
Yıl İçi Raporlar (In-Year Reports)	71	12	11
Yarıyıl Raporu (Mid-Year Report)	28	26	40
Yılsonu Raporu (Year-End Report)	73	12	9
Denetim Raporu (Audit Report)	61	24	9
Toplam	442	134	182

Kaynak: IBP, Full Report, 2010, s.29

Yasamanın gücüne değinecek olursak, 2010 araştırması 94 ülkede bu skorun 100 üzerinden 44 olduğunu göstermektedir. Katılımcı ülkelerden yalnızca 16'sı (Güney Afrika, Güney Kore ve Sri Lanka gibi.) 67 skor bandını aşarak güçlü bir yasama organına sahip olduklarını kanıtlamışlardır. Ancak katılımcı ülkelerin büyük bir çoğunluğu -35 ülke- 33 skor bandının aşağısında kalarak oldukça zayıf bir yasama organına sahip oldukları görülmektedir. Yüksek denetim kurumlarının gözetim

gücünü bakıldığında ise, genel skor 100 üzerinden 49 olarak belirlenmiştir. Ülkelerden 24'ü aşarak güçlü bir yüksek denetim kuruna sahipken, 32'si zayıf bir denetim kurumuna sahiptir. Bölgesel bazda hem yasama hem de denetim organının gücüne bakıldığında Batı Avrupa'nın en verimli ve etkili performansa sahip olduğunu söylerken; Orta Doğu ve Kuzey Afrika için aynı şey söylenememektedir (Masud, 2011: 46).

OBI bulguları ülkelerin taahhüt ettikleri mali saydamlık reformlarını görece kısa bir zamanda ve oldukça küçük bir çabayla genişleterek bütçe saydamlığını geliştirmektedir. Eğer ülkeler, zaten hazırlamış oldukları belgeleri az bir çabayla ya da maliyetle yayınlamış olsalar; açık bütçelerin dramatik bir şekilde gelişmesine katkı sağlayarak dünyanın büyük bir bölümünde yaygınlaşmasına zemin hazırlayacaklardır. Bütçe bilgilerinin kullanılabilirliğini arttırmak için hükümetler resmi ve ilgili internet sitelerinde ücretsiz ve güncel bir şekilde ulaşılabilecek bütçe belgelerini vatandaşlara yayınlamalıdır. Ayrıca önceki bütçe yıllarına ilişkin raporları da kolayca indirilebilecek bir arşiv sistemi oluşturarak bu internet sitelerinde yayınlamış olmalıdırlar. Aynı zamanda ülkeler kopyalanması zor bütçe belgelerinin kullanılabilirliğini arttırmak ve erişime açmak için yerel ve ulusal kütüphanelerde ve yine hükümete bağlı danışma masalarında halka açmalıdır (Masud, 2011: 50).

2.3.4. Açık Bütçe Endeksi: 2012 Raporu

2012 yılına gelindiğinde 125 sorudan oluşan anket tek bir araştırmacı ya da araştırmacı grubu tarafından tamamlandı. Neredeyse tüm araştırmacılarla beraber bu anketi hem akademik kurumlar hem de sivil toplum kuruluşları tamamlamak açısından sorumludur. Görev ve araştırma gruplarının ilgili alanları her ne kadar farklı olsa da, şeffaf ve duyarlı bir bütçe uygulamasına teşvik etmek hepsinin ortak noktasıdır (IBP Methodology, 2012: 1-2). Bütçe bilgilerinin kamu tarafından kullanılabilirliğini değerlendiren anketin 95 sorusu, her ülke için verdikleri cevaplar doğrultusunda sayısal değerlerinin basit ortalaması alınarak 0-100 arasında bir skor elde edilmesini sağlar. Skor, sekiz temel bütçe belgesine dayalı bütçe bilgilerinin güncel ve kapsamlı olarak kamu tarafından kullanılabilirliğini yansıtmaktadır. Kalan

30 soru ise daha önce de belirtildiği gibi Açık Bütçe Endeksini (OBI'yi) hesaplamak için kullanılmamaktadır. Bütçe süreci boyunca halkın katılımı ve hükümetin hesap verebilirliğini değerlendirmek için yasama ve yüksek denetim organlarının gözetim gücünü değerlendirmektedir (IBP Full Report, 2012: 45). 2012 anketinin yapısı öncekilere göre bir miktar farklılık arz etmektedir. Önceki anketlerde yer alan bazı sorular silinirken bazı yeni sorular eklendi ve önceki yıllarda 123 olan soru sayısı 125'e çıkmış oldu. Ayrıca temel olarak 3 bölümden oluşan anket 2012 yılına gelindiğinde 5'e yükselmiştir. Yeni eklenen iki bölüm ise, daha önce de anket kapsamına değindiğimiz Şekil-1 'deki gibi "Yasamanın Gücü" ve "Vatandaş Bütçesi ve Katılımcı Bütçeleme Süreci"dir.

Anketin 2012 yılından 5 bölümden oluştuğunu söylemiştik. 5 bölüm altından bu soruları değerlendirecek olursak; İlk bölüm bütçe ile ilgili belge ve bilgilerin tanımlanması yayınlanmasını ve gerekli internet bağlantılarını içermektedir ve ikinci ve üçüncü bölümdeki soruları yanıtlamada temel bütçe belgelerini açıklayarak yardımcı olmaktadır. İkinci bölümde ise; yıllık Hükümet Bütçe Teklifi ve teklifin (tasarının) yasama organına sunulması ile ilgili sorular (1-55. Sorular) yöneltilmektedir. Üçüncü bölümde bütçe sürecinin tüm aşamaları ile ilgili sorular (59-96. Sorular) sorulmaktadır. Dördüncü bölüme gelindiğinde önceki yıllarda da mevcut soruları bulunan ancak bu yılda ayrı bir bölüm altında incelenen yasamanın ve yüksek denetim organlarının gücünü ölçen sorular (97-108. Sorular) yanıtlanmaktadır. Son olarak beşinci bölümde ise, vatandaş bütçesi ve bütçe sürecine halkın katılımı ile ilgili sorular yöneltilmektedir (IBP Guide, 2011: 2).

2012 Açık Bütçe Endeksi sonuçları dünya üzerinde bütçe saydamlığı seviyesi oldukça kötü olduğunu gösteriyor. Eğer ülkeler 60 skor bandını aşabilseler bütçeyle ilgili yeterli bilgi sunabilmiş sayılacaklardır; ancak 100 ülkenin değerlendirilmesi ve skor ortalamaları alındığında 100 üzerinden 43 ve medyan skoru ise yalnızca 47 çıkmaktadır. 41 ülke çok az bilgi sunarken ya da hiç bilgi sunmazken, yalnızca 23 ülke yeterli bilgi ya da daha iyi bilgi sunacak kadar skor alabilmiştir.

Tablo 12: Açık Bütçe Endeksi Skorlarının Dağılımı-2012

Açık Bütçe Endeks Performansları	Ülke Sayıları	Ülkeler
Kapsamlı Bilgi Sunan (81-100 arası skor)	6	Fransa, Yeni Zelanda, Güney Afrika, Birleşik Krallık, Norveç, İsveç
Yeterli Bilgi Sunan (61-80 arası skor)	17	A.B.D, Brezilya, Bulgaristan, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, İspanya, Almanya, Endonezya, Meksika, Portekiz, Rusya, Slovakya, Slovenya, Güney Kore, Şili, Hindistan, Uganda
Biraz (Bazı) Bilgi Sunan (41-60 arası skor)	36	Arjantin, Azerbaycan, Arnavutluk, Afganistan, Bangladeş, Bosna Hersek, Bostvana, Kolombiya, Kosta Rika, Gürcistan, Gana, Guatemala, Honduras, İtalya, Kazakistan, Ürdün, Kenya, Mali, Malavi, Moğolistan, Mozambik, Namibya, Nepal, Nikaragua, Pakistan, Papua Yeni Gine, Romanya, Peru, Polonya, Romanya, Filipinler, Türkiye, Sri Lanka, Tayland, Tanzanya, Ukrayna
Çok Az Bilgi Sunan (21-40 arası skor)	15	Angola, Burkina Faso, Dominik Cumhuriyeti, Ekvador, Makedonya, Lübnan, Malezya, Fas, Sao Tome Adası, Sırbistan, Sierra Leone, Tayland, Timor-Leste, Trinidad -Tobago, Venezüella.
Hiç Bilgi Sunmayan (0-21 arası skor)	26	Cezayir, Benin, Bolivya, Kamboçya, Kamerun, Çad, Çin, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Ekvator Ginesi, Fiji, Irak, Kırgız Cumhuriyeti, Myanmar, Mısır, Nijer, Nijerya, Katar, Ruanda, Suudi Arabistan, Senegal, Tacikistan, Tunus, Vietnam, Yemen, Zambiya, Zimbabve.
Toplam	100	

Kaynak: IBP, Full Report, 2012, s.13.

Bu bulgular göstermektedir ki, birçok ülkede vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları bilgiye erişmeye oldukça uzaktır. Bu ise vatandaşların kamu kaynaklarının nasıl arttığıyla, nasıl ve nerelere harcandığıyla ya da etkin harcanıp harcamadığıyla ilgili bütçe uygulamalarını ve dolayısıyla bütçe tartışmalarını tam olarak anlayabilmek için gerekli olan yeterli bütçe bilgisine ulaşamamasına neden olur. Dolayısıyla tüm bunlar bütçe politikalarının halkın ihtiyaçlarına ve önceliklerine duyarsız kalmasına ve sonuç olarak kötü yönetim ve yolsuzluğu

beraberinde getirecektir (IBP Full Report, 2012: 14). Bölgesel bazda bakıldığında bütçe saydamlığı bölgeden bölgeye önemli ölçüde değişiklik göstermektedir. Tablo 13 incelendiğinde en düşük OBI skorunun 18 ile Orta Doğu-Kuzey Afrika'ya, en yüksek OBI skorunun ise Batı Avrupa (A.B.D.'de raporun amacına uygun olması açısından bu bölgeye dâhil edilmiştir.) ülkelerine ait olduğu görülmektedir (IBP Full Report, 2012: 19).

Tablo 13: Bölgelerin Endeks Skorları-2012

Bölge	Ülke Sayıları	Açık Bütçe Endeksi Skor Ortalamaları
Doğu Asya & Pasifik	14	39
Doğu Avrupa & Orta Asya	19	52
Latin Amerika & Karayipler	16	47
Orta Doğu & Kuzey Afrika	10	18
Güney Asya	6	55
Sahra Afrikası	26	31
Batı Avrupa & A.B.D.	9	75

Kaynak: IBP, Full Report, 2012,s.19.

Araştırma sonucuna göre çarpıcı olan bulgu hükümetlerin büyük miktarda üretmiş oldukları bütçe verilerini halka sunmamış olmalarıdır. Tablo 14'e bakıldığında 131 adet bütçe belgesinin devlet kurumlarının yalnızca kendileri için üretmiş olması göze çarpmaktadır. Esasında, eğer bahsedilen bu belgeler halka sunulmuş olsalardı, hiçbir maliyete katlanılmadan hükümetler bütçe saydamlığını geliştirebilirlerdi. Örnek vermek gerekirse, 20 ülke zaten hazırlamış oldukları Hükümet Bütçe Teklifini halka sunarak bütçe saydamlığını arttırabilirlerdi. Daha genel bir ifadeyle, hükümetler ilk adım olarak tüm bu 131 belgeyi resmi internet sitelerinde yayınlamalıdır (IBP Full Report, 2012: 18).

Tablo 14: Temel Bütçe Belgelerinin Kullanılabilirliği-2012

	Hazırlayıp-Yayınlayanlar	Hazırlayıp-Yayınlamayanlar	Hiç Hazırlamayanlar
Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Statement)	47	25	28
Hükümet Bütçe Teklifi (Executive's Budget Proposal)	79	20	1
Vatandaş Bütçesi (Citizens Budget)	26	0	74
Merkezi Yönetim Bütçesi (Enacted Budget)	92	7	1
Yıl İçi Raporlar (In-Year Reports)	78	18	4
Yarıyıl Raporu (Mid-Year Report)	29	27	44
Yılsonu Raporu (Year-End Report)	72	16	12
Denetim Raporu (Audit Report)	68	18	14
Toplam	491	131	178

Kaynak: IBP, Full Report, 2012, s.15.

Yasama teorik olarak katılımcı ülkelerin çoğunda bütçe sürecinde aktif, güçlü bir yetki ve kapasiteye sahip, kendi gözetim sorumluluklarını yerine getiren bir şekilde gözlenmektedir. Yasamanın gücü için ortalama olarak 100 üzerinden 52 skor olarak belirlenmiştir. Ayrıca 31 ülke 67 skorunu alarak veya bu skoru aşarak iyi bir performans sergilerken, 20 ülke 33 skorunda ya da altında kalmıştır. Yasamanın gözetim gücü güçlü gibi görünse de endişe verici nokta, 20 ülkenin 16'sının 33 skorunun altında kalmasıdır. Bu ise ülkelerin zayıf bir yasama gücü olduğunu ve ayrıca bütçe saydamlığı performansının oldukça düşük olduğunu göstermektedir. Yüksek denetim kurumunun gözetim gücü ise oldukça iyi bir resim çizmektedir.

Ankete katılan ülkelerin ortalamasına bakıldığında 100 üzerinden 69 gibi oldukça iyi bir skor çıkmaktadır. 64 ülke güçlü bir yüksek denetim kurumunu sahipken, yalnızca 14 ülke zayıf kategorisinde yer almaktadır (IBP Full Report, 2012: 38-39).

Kısacası Açık B   e Anketi 2012 dünyada b   e saydamlığı açısından oldukça kasvetli bir görüntü çizmektedir. Katılımcı ülkelerin yalnızca küçük bir kısmı önemli b   e belgelerini yayınlamaktadır. Birçok önemli b   e belgesi i  kullanım için kullanılabilir ve resmi internet sitesinde kolayca erişilebilir olmasına rağmen hükümet tarafından yayınlanmamaktadır. Ayrıca, yayınlanan birçok b   e belgesinde önemli ve kritik detayların eksikliği vardır; ve b   e analizine faydalı olmayan bir formatta hazırlanmaktadır. Ancak araştırma  unu da bulmuştur; b   ede saydamlık, ülkelerin coğrafi koşullarına, gelir düzeylerine ya da gelir kaynakları türlerinden hangilerine bağımlı olduklarına bakılmaksızın gerçekleştirilebilir. Eğer hükümetlerin b   e saydamlı ını sağlamaya yönelik bir iradesi varsa ve bu irade i  ve d   baskılarla desteklenirse, herhangi bir hükümet b   ede uygun ve doğru bir şekilde saydamlığı sağlamış olur (IBP Full Report, 2012: 21).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ALGISI VE AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ

3.1. AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ: TÜRKİYE SONUÇLARI

Türkiye’de bütçe saydamlığını algılamak ve anlamak için pek tabiidir ki birçok araç kullanılabilir. Ancak 2006 yılından bu yana büyük çapta bir literatür oluşturmuş Açık Bütçe Endeksi bunu anlamamızda vatandaşlara oldukça yardımcı olacaktır. Türkiye Açık Bütçe Endeksi’ne başından bu yana katılan ülkelerdendir. Türkiye sırasıyla 2006 yılında 42, 2008’de 43, 2010’da 57 ve son olarak 2012 yılında 50 skor elde etmiştir. 2012 yılında Türkiye elde ettiği skorla ortalamanın üzerinde bir seyir izlemiştir; ve 100 ülkenin elde ettiği 43 skorundan biraz daha yukarıdadır. Ancak son yapılan 2012 yılı araştırmasına göre konuşacak olursak, aynı araştırma grubunda yer alan ve coğrafik olarak komşuları olarak nitelenebilecek Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Rusya, Slovakya ve Ukrayna’ya göre Türkiye’nin skoru düşük kalmıştır. Türkiye’nin Açık Bütçe Endeksi skoru genel olarak yükselme eğilimindeyken 2012 yılında 50’ye düşmüştür. Endeks skorunun gerilemesinin en önemli nedeni ise, bütçe takviminin IBP’nin belirlediği kriterlere uymamasıdır (Şeker, 2014: 79). Ayrıca ikinci bölümde yapılan açıklamalar ve Türkiye’nin skorlarını göz önüne alarak, Türkiye’nin “bazı (biraz) bilgi sunan” ülkeler kategorisine girdiğini görebilmekteyiz.

Sorular çerçevesinde analizlerimizi, temel bütçe belgeleri altında yapacağımız için Türkiye analizi yapılmadan önce, temel bütçe belgelerini ve Türkiye’deki karşılıklarını açıklamakta yarar vardır. Ayrıca ülkemizde devlet bütçesi yasal dayanağını hem Anayasa’dan hem de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ndan almaktadır. Dolayısıyla yapılan analizler bu kanunlar çerçevesinde şekil bulacaktır; ve en kapsamlı anketin 2012 olduğu göz önüne alınarak, bu yılın anket soruları kullanılacaktır.

Tablo 15: Temel Bütçe Belgeleri ve Türkiye’deki Karşılıkları

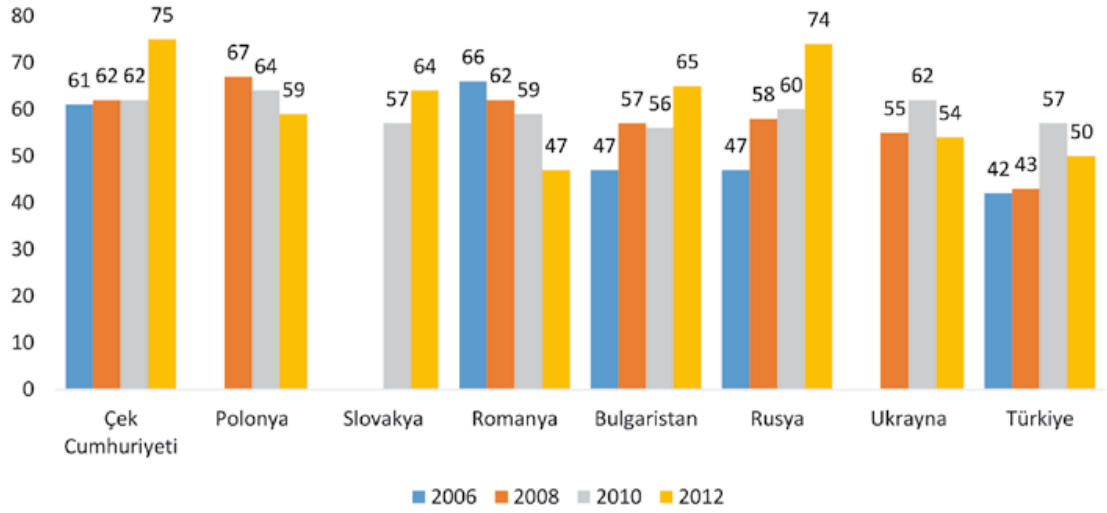
Belgeler	Belgelerin Tanımı	Türkiye’deki Karşılıkları
PBS	Pre-Budget Statement: Yasamaya sunulan, hükümetin politika, bütçe ve geniş anlamda parametrelerini ortaya koyan belgedir.	Orta Vadeli Mali Plan
EBP	Executive Budget Proposal: Hükümetin politika hedeflerini faaliyete geçirebilmek için vergi ve diğer kaynaklarla gelir kaynaklarını arttırması ve bu kaynaklarını önceliklerini destekleyerek kullanmasını gösteren belge	Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı
EB	Enacted Budget Yürütmenin yetkisinde bulunan gelir arttırma, harcama yapmaya da borç alabilme faaliyetlerinin yasal dayanağını oluşturan belgedir.	Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
CB	Citizens Budget-Vatandaş Bütçesi: Hükümetin politika hedeflerine ulaşabilmesi için yapacağı kaynak artırımlarına ve bu kaynakların harcanmasına ilişkin hükümet planlarının geniş halk kitlesi tarafından anlaşılabilceği, teknik dilden soyutlanmış belgedir.	Vatandaş Bütçesi; ancak Türkiye’ de karşılığı yok.
IYR	In-Year Reports: Periyodik olarak (aylık ya da üç aylık) ölçümlerle, gerçekleşen gelir, gider ve borçları bütçe rakamlarıyla karşılaştırmaya olanak sağlayan belgedir.	Aylık Bütçe Gerçekleşme Raporları
MYR	Mid-Year Review: Bütçe yılı ortasında bütçenin etkilerinin genel bir görünümü ve ekonomik tahminlerde meydana gelen bir değişikliğin onaylanmış bütçe politikalarında meydana gelen etkileri yansıtan belgedir.	Kurum içi rapor olarak üretiliyor ancak yayınlanmıyor
YER	Year-End Report: Yasalaşmış bütçeyle gerçekleşen bütçe arasında karşılaştırma yapabilmeyi sağlayan bilgiler içeren belgedir.	Kesin Hesap Kanunu ve Maliye Bakanlığı Genel Faaliyet Raporu
AR	Audit Report: Ülkenin yüksek denetim kurumu tarafından yapılan bir denetimdir. Hükümetin yapmakla yetkilendirildiği gelir toplama, harcama yapma faaliyetlerini, hesapların doğruluğunu ve mali durumun güvenilirliğini kontrol eden kurum tarafından hazırlanan bir belgedir.	Merkezi Yönetim Bütçesi Uygunluk Bildirimi Uygulama Sonuçları (Sayıştay Raporu)

Kaynak: IBP, Country Info, 2012, s.1.

Bir başka önemli konu ise Türkiye’nin yasama, yüksek denetim kurumu (Sayıştay) gücü ve halkın katılımı ile ilgili gözetim gücüdür. Türkiye’nin skorlarına baktığımızda 2012 yılında sırasıyla “zayıf”, “orta” ve “zayıf” kategorilerinde yer almıştır; ancak 2012 yılı öncesinde halk katılımı gücü ölçülmemiştir (IBP Country Info, 2012: 3). 2010 yılında yasamanın gücü “zayıf” olarak tespit edilirken, yüksek denetim kurumunun gücü “orta” kategorisine girmiştir (IBP Country Info, 2010: 3).

Daha önceki yıllarda resmi olarak ülke raporlarında bu kurumların gözetim güçlerine ilişkin kategoriler oluşturulmamış olsa da, yapılmış değerlendirmeler ışığında yine aynı sonuçların karşımıza çıkması oldukça yüksektir. Buna ek olarak yukarıda da incelendiği gibi komşu ülkelerle kıyaslanan Türkiye'nin durumu grafik aracılığıyla daha rahat görülebilir.

Grafik 1: Açık Bütçe Endeksi Sonuçları



Kaynak: Murat ŞEKER, "Açık Bütçe Endeksi", Uzman Bakış Dergisi, Sayı:2, 2014, s.80.

3.1.1 Bütçe Öncesi Rapor (Pre-Budget Report)

Bütçe öncesi raporun Türkiye'deki karşılığının Orta Vadeli Mali Plan olduğuna yukarıda değinmiştik. 5018 sayılı Kanunu'nda* "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 malî plan, Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır." şeklinde açıklanmıştır. Ancak 26/09/2011 tarihli 659 sayılı KHK'yla "Haziran ayı onbeşine kadar" ibaresi "Eylül ayı onbeşine kadar" olarak

* 10/12/2003 Tarihli ve 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"

değişmiştir. 2006 yılından bu yana çeşitli soru numaraları altında yukarıda da değindiğimiz gibi 3 soru altında değerlendirilmiştir.

Sorulara bakacak olursak, öncelikle Bütçe Öncesi Raporun ne zaman yayınlanacağına ilişkin bir değerlendirme sorusu yöneltilmiştir. OECD ülkelerinin uygulaması gereken iyi uygulamalar kriterlerine göre idari kurum yöneticilerinin (Maliye Bakanlığı) mali yıl başlamadan en az üç ay önce yasamaya sunmaları ve halka da, yasamaya sunulmadan en az bir ay önce yayınlamaları gerekmektedir. Bunun anlamı ise, en ideal olan “halka dört ay önce sunulmalı” yanıtıdır (IBP Questionnaire, 2011: 96-97). Türkiye’nin 2009 yılı ve öncesinde yapılan anketlerde ideal olan cevabı sağladığı görülürken, yapılan değişiklikle 2012 yılı anketi için bu cevabı sağlayamadığı görülmektedir.

Bütçe Öncesi Raporu (Orta Vadeli Mali Plan) değerlendiren diğer bir soru ise, raporun makroekonomik ve mali bir çerçeve çizip çizmediği ile ilgilidir. Makroekonomik parametreler açısından bakıldığında Bütçe Öncesi Rapor, GSYİH’ DA öngörülen büyüme oranını, istihdam ve işsizlik oranlarını, cari hesap, faiz ve enflasyon oranları gibi temel ekonomik varsayımları sunmalıdır. Ayrıca gelir ve gider seviyelerini, bütçe açık ve fazlalarını ve borç stokunu da göstermelidir (IBP Questionnaire, 2011: 98). Türkiye açısından baktığımızda Orta Vadeli Mali Plan saydığımız birçok parametreyi (temel makroekonomik göstergeler, bütçe gider ve gelirlerine ilişkin temel politikalar, bütçe dengesi, bütçe açık ve finansmanı, borç stoku gibi.) göstermektedir (OVMP, 2015). Ancak enflasyon ve faiz oranları, işsizlik ve istihdam gibi halkı ve halkın refahını doğrudan etkileyebilecek parametrelerin rapordaki eksikliği vatandaşların bütçe saydamlığı algısını olumsuz yönde etkileyecektir. Her ne kadar yılsonu TÜFE oranları veriliyor olsa da, ÜFE oranlarının verilmeyişi o ülkedeki üreticilerin ekonomiden beklentilerini muallâkta bırakacaktır. Diğer yandan istihdam ve işsizlik oranlarının verilmeyişi ülke ekonomisinin verimliliğiyle ilgili değerlendirme ve yorum yapılmasını güç kılacaktır.

Bütçe Öncesi Raporla ilgili son soru, raporun hükümetin öncelik ve politikalarını açıklaması ve gelecek yıllarda oluşturulacak bütçelere rehberlik edip etmemesiyle ilgilidir. Bütçe Öncesi Rapor detaylıca yapılmış ve program niteliğinde bir teklif

olmamasına rağmen, geniş anlamda politika ve önceliklerini içeren bir tartışma, özellikle harcamalar boyutunda, içermelidir. Bu tartışma idari birim ya da sektör bazında oluşturulabilir (IBP Questionnaire, 2011: 100). Türkiye’de Orta Vadeli Mali Plana baktığımızda hükümetin politika ve önceliklerine ilişkin çok da geniş kapsamlı açıklamaların yapılmadığını görmekteyiz. Temel politikalar altında hedefler ve yapılacaklar anlatılmış olsa da önemli bilgiler eksik kalmaktadır. Önemli bilgilerin eksikliğine örnek vermek gerekirse, kayıtdışı ekonomiyle mücadelede tüm kurumların ve toplumun katılımının sağlanacağına değinilmiş; ancak uygulamada nasıl yapılacağına ilişkin bilgi verilmemiştir. Diğer yandan daha önce de bahsettiğimiz gibi işsizlik ve istihdam oranlarının yayınlanmaması bu konudaki öncelik ve politikaların hiç bilinmemesi sonucu doğuracak ve vatandaşın bütçe saydamlığı algısını köreltecektir. Bu ise mali yıl sonunda hükümetin aklanmasını değersiz bir duruma sokacaktır. Son olarak Bütçe Öncesi Raporla ilgili Türkiye’nin skorları çok kötü olmamakla beraber istikrarsız bir seyir izlemiştir. 2012 yılında “0” skor alarak oldukça kötü bir performans sergilemiştir. Bunun nedeni ise yukarıda da bahsedildiği gibi 2011 yılında yayınlanan 659 sayılı KHK’yla, IBP’nin belirlediği dört aylık sürenin gerisinde kalınmasıdır ve süreye uyulmaması nedeniyle belgenin o anket için yayınlanmadığı kabul edilmektedir.

3.1.2. Hükümetin Bütçe Teklifi (Executive’s Budget Year)

Hükümetin Bütçe Teklifi, Türkiye’de kendisini “Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı” olarak gösterir. 5018 sayılı Kanuna göre; Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı’nda, orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi, yıllık ekonomik rapor, vazgeçilen kamu gelirleri cetveli (vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri gibi), kamu borç yönetim raporu, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinin geçmiş iki yıla ait gelir ve gider gerçekleştirmeleri ve gelecek iki yıla ait gelir ve gider tahminleri, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri ve merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri listesi bulunur ve tasarı, 15 Eylül-17 Ekim tarihleri arasında Maliye Bakanlığı’na bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Tarafından hazırlanarak ve en geç 17 Ekim tarihinde meclise sunulur ve görüşülmeye başlanır. Ankette yer alan sorulardan yola çıkarak analize başlayacak olursak, öncelikle bu belge için soru sayısının 58’den oluştuğunu

söylemeliyiz. Buradan yola çıkarak soruların tek tek açıklanması pek tabiidir ki oldukça zordur. Bu nedenle, sorular çerçevesinde bu belge için birkaç farklı başlık altında incelenmiştir. Ben ise çalışmamda aşağıdaki üçe ayırarak incelemeye çalıştım.

3.1.2.1. Bütçe Tahminleri

İlk bölümde bütçe yılı ve gelecek bütçe yılları tahminleri” ve ikinci bölümde “önceki yıllara ait bütçe tahminleri” ile ilgili sorular sorulmaktadır. Sorular genelde iki bölümde de benzer olup, gelir ve gider bütçelerinin sınıflandırılmasıyla, uluslararası sınıflandırma standartlarına uyulmasıyla, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmanın yapılıp yapılmamasıyla, çok yıllık bir bütçeleme yapılıp yapılmamasıyla, vergi ve vergi dışı kaynakların tahsil kaynaklarıyla, borç yönetimiyle, makroekonomik tahminlerle ilgili sorular yöneltilmiştir (IBP Questionnaire, 2011). Dolayısıyla soruları her iki bölüm bazında (hem bütçe yılı ve önceki yıllar hem de sonraki yıllar) değerlendirilmesi okuyucular açısından da yararlı olacaktır.

Belge analizini daha iyi anlayabilmek için önem arz eden sorulardan örnek vermek yerinde olacaktır. Gider bütçelerinin, hem bütçe yılı için hem de önceki yıllar için, idari birim bazında (bakanlık, daire gibi) sınıflandırmanın yapılıp yapılmadığı sorulmuştur. 5018 sayılı Kanun çerçevesinde, Türkiye’de tüm giderlerin bakanlık ya da daha ufak daire veya müdürlük bazında sınıflandırıldığı söylenebilir. Ancak müsteşarlık gibi bakanlıklara göre daha ufak çapta idari kurumların çok büyük bir kısmının ödenek tekliflerinin ayrıca gösterilmemesi performansın çok daha iyi skorlara ulaşmasını engellemektedir. Fonksiyonel Sınıflandırmanın ve Ekonomik Sınıflandırmanın yapılmış olup olmadığı değerlendirilmek istendiğinde ise, her iki sınıflandırmanın da uygulandığı görülecektir. 2006 yılı anketi için her ne kadar Türkiye’nin bu sınıflandırma tipini uygulamadığı şeklinde bir sonuç çıkmış olsa da, yine devlet bütçesinin yasal dayanağı olan ve 2006 yılından bu yana uygulanan 5018 sayılı Kanuna göre bu tip sınıflandırmanın kullanıldığını görmekteyiz.

Diğer bir önemli soru ise vergilerin ya da vergi dışı gelir kaynaklarının tahsil kaynaklarının belirtilmesi ile ilgilidir. Bu alanda Türkiye’nin sonuçlarına bakacak

olursak tüm tahsil kaynaklarının ayrı ayrı tespit edildiği görülmektedir*. Borç yönetimiyle ilgili önem arz eden sorulara da dikkat çekmek gerekmektedir. Bunlardan biri, tasarının ödenmemiş borçlarla ilgili verileri sunup sunmadığıyla ilgilidir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de bütçe yılı sonunda hükümetin ödenmemiş borçlarının bütçe yılı sonunda yansıdığını ve kamu borç yönetim raporunun, 4749 sayılı Kanuna göre*, üç ayda bir, Mart-Haziran-Eylül-Aralık aylarında yayınlandığını görmekteyiz. 2006 ve 2008 anketlerinde bu soru için Türkiye’nin değerlendirmesi böyle bir raporun yayınlanmadığı yönünde olmuştur. Bunun nedeni ise, 2008 yılına kadar bahsi geçen raporun yıllık değil, aylık bazda yayınlanıyor olmasıdır. 2008 yılında bahsi geçen kanunda yapılan değişikliklerle yıllık raporun da yayınlanmasıyla bu aksaklık ortadan kalkmıştır ve bu soru için daha iyi skorlar elde edilmiştir.

Daha genel anlamda sorulardan biri de, makroekonomik tahminlerin ne derece yansıtıldığıdır. Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısına bakıldığında “Milli Bütçe Tahmin Raporu” başlığı altında belli başlı makroekonomik göstergelere vurgu yapılmıştır; ancak GSYİH’da büyüme dışında enflasyon, işsizlik gibi oldukça önem arz eden makroekonomik parametrelere değinilmemiştir. Bundan dolayıdır ki bahsi geçen sorudan yola çıkarak Türkiye’yi değerlendirecek olursak, ortalama bir performans sergilemiştir.

İki bölümün değerlendirmesinde kullanacağımız son sorular ise, bütçe yılı için, politika tekliflerinin gelirler ve giderler üzerindeki etkilerinin tasarıda sunulmasıdır. Değerlendirmede bulunan akademisyen, sivil toplum kuruluşları ve idari kurum temsilcileri, herhangi bir etkinin olmadığı kanısında olmuş ve ona göre yanıtlamışlardır. Daha açık bir şekilde anlatmak için örnekten yola çıkarsak; kayıtdışılıkla mücadele gibi bir hükümet hedefi olduğunu ve kayıtdışılığın belli bir düzeyin altına düşürülmek istendiğini varsayalım ve gerekli cezai yaptırımların caydırıcı bir nitelik kazandığını düşünelim. Bu durumda kayıtdışılığın azaltılmasıyla birlikte kamu giderleri anlamında israfın ne derece önlendiğine ya da aynı şekilde

* Bkz:Gelir İdaresi Başkanlığı, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_19.xls.htm

* 28/03/2002 Tarihli ve 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, m.14.

kamu gelirlerinin bu yaptırımlar sonucunda ne kadar artabileceğine ilişkin birtakım tahminler yürütülmesi gerekmektedir. Ancak tasarıda yer alan politika hedeflerinin pratik anlamda bir etkisine rastlanmamaktadır. Dolayısıyla saydam ve olabildiğince doğru bir bütçenin oluşabilmesi engellenmektedir.

3.1.2.2. Kapsamlı Bütçe Teklifi İçin Ek Bilgiler

Bu bölümde Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısını ve dolayısıyla bütçe saydamlığını değerlendirmek için gerekli olan ek bilgilerle ilgili sorular yöneltilmiştir. Bunlardan bazıları, bütçe dışı fonlar, transfer ve aktarmalar, finansal ve finansal olmayan varlıklar, bağış ve yardım kaynakları, vergi harcamaları gibi alanları kapsayan sorulardır (IBP Questionnaire, 2011).

Birkaç soruyu ele alacak olursak, ilk olarak, bütçe dışı fonların verileri, bütçe yılı için, sunuluyor olup olmadığını inceleyebiliriz. Birçok ülkede bazı fonlar yıllık bütçe dışından yönetilir ve bunlar bütçe dışı fonlar olarak adlandırılır. Hatta sosyal güvenlik ve emeklilik kurumlarının fonlarının bu tür fonlara dâhil olduğu görülebilmektedir. Fakat bazı durumlarda bahsi geçen fonlar çeşitli siyasi amaçları meşru hale getirerek saydamlık kavramının anlamını yitirmesine sebep olmaktadır (IBP Questionnaire, 2011: 60). Ülkemizde bütçe dışı fonlar, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşmayı Destekleme Fonu, Özelleştirme Fonudur (Eğilmez, 2012). Türkiye değerlendirmesi için verilen cevaplar genel olarak sunulduğu ancak bazı önemli detayların unutulduğudur. Bütçe dışı fonlar 5018 sayılı Kanunda belirtilen, bütçenin birlik ve genellik ilkelerinden bir sapmadır ve bu ilkeleri ihlal etmektedir. Bu tür fonların çeşitli siyasi amaçlara zemin hazırlaması ve yolsuzluk gibi bir olguyu ortaya çıkaracak olması nedeniyle çok sıcak bakmak mümkün olmamaktadır. Ancak yapılan anketlerde Türkiye’de bütçe dışı fonların mevcut verilerinde eksikliğin ortaya çıkması saydamlığı sağlamada engel teşkil edecektir.

Diğer bir önemli soru ise tasarı hükümetin gelecekte doğacak yükümlülüklerle ilgili bilgileri (devlet memurlarının emeklilik giderleri gibi.) içerip içermediğiyle ilgilidir. Gelecek doğacak yükümlülükler hükümetim taahhüt ettiği giderlerdir ve gelecekte karşılaşılabilecek giderler arasında olacaktır. Gelecekte ortaya çıkacak emekli

ikramiyeleri veya emekli olacak olanların sağlık giderleri, hükümetin yükümlülüklerini oluşturmaktadır. Nakit akım tablosu altında yalnızca cari ödemeler ve yükümlülükler bütçeye yansıtılmaktadır; ancak gelecekte ortaya çıkacak yükümlülüklerle ilgili etkiyi görebilmemiz için ayrıca ifade edilmesi gerekmektedir (IBP Questionnaire, 2011: 71). Türkiye için anket sonucuna bakacak olursak, bu tür bir verinin tasarıda sunulmadığı kanısına varılmıştır. Gerçekten de tasarı, gelecekte hükümetin karşı karşıya kalacağı olası yükümlülükleri göz ardı etmektedir. Aksine bu tür verilerin sunulması, vatandaşın bütçe saydamlığı algısını değiştirerek hükümete güvenini arttırabilecektir. Her ne kadar bu yükümlülüklerin, İsveç gibi gelişmiş ülkelerde dahi daha yakın zamana kadar sunulmadığını görüyor olsak da, gelişmiş ülkeler kategorisine girmemizi hızlandıracak bu tür bir saydamlık araştırmasından yeterli düzeyde bir skor almamız gerekmektedir.

Peki hükümet gelirlerinin giderlerini karşılamadığı ve yurtiçi kaynaklardan yararlanamayacağı ya da resmi bir borçlanmaya giremeyeceği durumda ne yapacak? Bu durumda bağış ve yardımlar ön plana çıkmaktadır. Yalnızca sayılan gerekçelerle değil, herhangi bir amaçla da, projelerini uygulamaya geçirebilmek için, bağış ve yardım yapılabilir. Ankette ise, bağış ve yardımların nerelerden sağlandığı veya kaynaklarının tasarıda var olup olmadığı sorgulanmaktadır. Hem nakdi hem aynı anlamda Türkiye’de bağış ve yardımların kaynakları tasarıda gösterilmemektedir. Dolayısıyla vatandaşların yurttaşlık bağıyla bağlı oldukları ülkelere, kimlerin, ne amaçla yardım ettiklerini bilemeyecekleri ve sorgulayamayacakları bir durum ortaya çıkmaktadır. Ve sonuç olarak saydamlıktan oldukça uzak olan bu olay, vatandaşların sosyal ve politik anlamda rahatsızlıklarını dile getiremeyecek duruma düşmelerine neden olmaktadır.

Saydamlık açısından çok önemli olan vergi harcamalarıyla ilgili, en azından o mali yıl için gerekli verilerin sunulmasını değerlendirilmek için bir soru yöneltilmiştir. Türkiye’de vergi harcamaları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından Ocak 2001’de “Vergi Harcamaları 2001 Yılı” kitabı yayınlanmıştır. Ancak bu yayında, rakamsal analize yer verilmeden vergi harcamaları vergi türleri itibarıyla sınıflandırılmıştır. 5018 sayılı Kanunun 14. maddesine göre, vergi harcamaları bağlamında; “Merkezi yönetim kapsamındaki

kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklerler.” İfadeleri kullanılmıştır (Kayalıdere ve Mastar Özcan, 2012: 348-349).

Ayrıca aynı kanunun Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu bölümünde ve 15. maddesinin 2. fıkrasında, “Merkezî yönetim bütçe kanununda; yılı 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, malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak hükümler yer alır. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir gider tahminleri, merkezî yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir.” Buradan yola çıkarak vergi harcamalarının sistematik bir şekilde raporlanması gerektiği bütçe kanunu ile bir kez daha vurgulanmıştır. Ayrıca vergi harcamaları ile ilgili ayrıntılı bir çalışma da Maliye Bakanlığı tarafından 2007 yayınlanan “Vergi Harcamaları Raporu” olarak dikkat çekmektedir (Kayalıdere ve Mastar Özcan, 2012: 349).

Dolayısıyla 5018 sayılı Kanunla beraber vergi harcamalarına ilişkin liste ve veriler 2006 yılından itibaren yayınlanmaya başlamıştır. Ancak 2007 yılında yayınlanan rapor sonrasında yalnızca Merkezi Yönetim Gelir Bütçesi kısmına eklenen bir vergi harcamaları listesi görmekteyiz. Listede hangi düzenlemelerle vergi harcamalarının yasal dayanağının oluşturulduğunu bilmek yeterli olmamaktadır. Vazgeçilen bu gelirlerin hangi ekonomik ve sosyal amaca hizmet ettiği de çok önemlidir. Sonuç olarak vergi harcamalarının kaynaklarına ilişkin bir sınıflandırma yeterli görünmemektedir (Fikir, 2012:157). Vergi harcamalarının yalnızca liste değil aynı zamanda ayrıntılı bir rapor halinde de bütçe belgelerinin içeriğine eklenmesi gerekmektedir; ancak bu şekilde bütçede saydamlık sağlanabilecektir. Tüm bu sayılan faktörlerden yola çıkarak, Türkiye’nin bu soruyla ilgili skorları 2006 yılında “0” iken, 5018 sayılı Kanunun uygulanmaya başlaması ve vergi harcamalarının bir

listesinin yayınlanması sonucu diğer yıllarda “33”e çıkmıştır. Tabii ki bu sonuç saydamlık açısından çok da tatmin edici bir sonuç sayılmamaktadır.

Son olarak istihbarat ve milli güvenlikle ilgili harcamaların bütçe içerisindeki yüzdesi sorulmuştur. Olabildiğince az olması gereken bu yüzdenin IBP’ye göre %1 ya da daha az olması performans bağlamında en iyi skoru almaktadır. Ancak Türkiye’de bu oran %3-%8 arasında olmaktadır ve saydamlık açısından vasat bir skora işaret etmektedir.

3.1.2.3. Bütçe Anlatısı ve Performans İzleme

Bu bölümde bütçe teklifleri ile hükümetin belirlediği politik hedefler arasında bağlantı, harcama programları, performans göstergeleri gibi sorular yöneltilmiştir (IBP Questionnaire, 2011). Aslında politika hedefleri ve bütçe teklifi arasındaki doğruluk payını ve performans göstergelerinden yola çıkarak ne kadar saydam bir bütçenin meydana geldiğini görmemiz açısından, bu bölümdeki sorular oldukça önemlidir.

İlk olarak irdedeceğimiz soru, bütçe teklifi ya da tasarı ile hükümetin belirttiği politik hedeflerin arasındaki bağlantının nasıl olduğunun açıklanmasıdır. Bu noktada IBP, bütçenin, yürütmenin temel politika belgesi ile yürütme ve planlama sonucudur. Bu nedenle tasarı, bütçe ve politika hedeflerini anlatı ve tartışma boyutunda içermelidir (IBP Questionnaire, 2011: 78). Türkiye yapılan tüm anketlerde bu soruya farklı yanıtlar vererek, istikrarsız bir görüntü sergilemiştir. Bunun ana nedenlerinden en önemlisi; her mali yılda hazırlanan ve yayınlanan bütçenin politik hedefleri aynı oranda karşılayamadığıdır. Daha açık bir dille, 2006 yılında belirtilen hedefler bütçenin tasarısı içeriğinde ayrıntılı ve kapsamlı bir şekilde açıklanırken, 2008 yılında bütçe tasarısı içerisinde çok küçük bir yer kaplamasıdır.

Diğer bir önemli soru, harcama programları için mali olmayan verilerin sunulup sunulmadığıdır. Örnekten yola çıkarak, eğitim için konuşursak yalnızca bu alana harcanan para miktarını değil, aynı zamanda da eğitimle doğrudan ilişkili olarak okul, öğrenci ve öğretmen sayısı gibi mali olmayan verilerin de sunulması gerekmektedir. Başka bir deyişle, eğitimden faydalananların sayısı da oldukça

önemlidir (IBP Questionnaire, 2011: 81). Türkiye’de ise ayrıntılı harcama programı, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki idarelerin aylar itibariyle yapacakları harcamaları kapsamaktadır. Ve ankete göre, bu idareler arasında da yalnızca birkaçı mali olmayan verileri de içeren bir program hazırlama eğilimindedirler.

Son olarak, harcama programları performans göstergelerini içermekte midir? Bu konuda bir hedefe ulaşmada yapılan harcamaların miktarını göstermek tabii ki yeterli olmayacaktır. Aynı zamanda o hedefe ulaşmada başarının sağlanıp sağlanmadığı da bütçe saydamlığını değerlendirmek için önemli bir faktördür. Tam da bu noktada performans göstergeleri politika hedeflerini değerlendirmek için faydalı olacaktır. Bu noktada Türkiye’nin notuna bakarsak, çok kötü bir performans gösterdiğini görmekteyiz. Hâlbuki 5018 sayılı Kanunun “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlığı altında, 9. Maddesinin 2. Fıkrasına göre, “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.” İfadesi yer almaktadır. Bu demektir ki yasal düzlemde iyileştirilmiş olan bu konu, uygulamaya geçirilirken eksiklik ve aksaklıklarla karşılaşmaktadır.

Ayrıca hükümet bütçe sürecinde belirlediği zaman çizelgesine ne kadar uymaktadır. Türkiye bu konuda çok büyük bir sorun yaşamamaktadır. Gerekli tarihler yasalarla (5018 sayılı Kanun) belirlenmekte, bütçenin yayınlanmasından sorumlu idari kurum -ki ülkemiz için Maliye Bakanlığı’dır- belirlenen zaman çizelgesine çoğu zaman uymakta ve idari kurumların yöneticilerinin bütçenin hazırlanması ve yayınlanması (Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberine* göre) için gerekli çizelgeye uymakta olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak Türkiye için Merkezi Hükümet Bütçe Tasarısı belgesinin genel performansına bakacak olursak, mevcut 58 sorunun skoru 2012 yılı için 53 olarak

* Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan yayımlandıktan sonra kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmî Gazetede yayımlanır. (<http://www.bumko.gov.tr/TR,44/butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberi.html>).

belirlenmektedir. Genel sonuçlara oldukça yakın bir görünümde olan bu skor ortalama bir skordur ve Türkiye’yi biraz (bazı) bilgi sunan ülkeler kategorisine dâhil etmektedir.

3.1.3. Merkezi Hükümet Bütçesi (Enacted Budget)

Merkezi Hükümet Bütçesinin Türkiye’deki karşılığının “Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu”dur. Başka bir ifadeyle Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının yasama organınca, yasalaşmış halidir. Ancak bu belgeyle ilgili ankette yalnızca bir soru yöneltilmiştir.

Soruya gelecek olursak, yasalaşan bütçenin gider bütçesiyle ilgili ne kadar ayrıntılı bir bilgi sağladığıyla ilgilidir. Detaylı bir bilgi yasamanın, yürütmeyi bütçedeki önceliklerini başarıya ulaştırmada sorumlu tutabilme yeteneklerini güçlendirecektir (IBP Questionnaire, 2011: 157). Bu bağlamda ankette Türkiye’ye bakacak olursak, yasalaşmış bütçe idari birimleri ve bazı ek detayları içerdiğini görmekteyiz. 5018 sayılı Kanuna göre (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan genel, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşmakta ve bunlara ek olarak özel bütçeli diğer idareleri de (Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Dil Kurum, Türk Tarih Kurum, Yükseköğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu, Karayolları Genel Müdürlüğü, Orman genel Müdürlüğü, Türk Standartları Enstitüsü vb. olmak üzere toplamda 24 idare.) kapsamaktadır. Türkiye’nin bu belgeyle ilgili skoru yalnızca bir soru olması nedeniyle çok değerlendirici olmamakla beraber, yapılan tüm anketlerde aynı istikrarlı bir seyir izlenip aynı skorun alınması Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun oturmuş olduğunu göstermektedir.

3.1.4. Yıl İçi Raporları (In- Year Reports)

Yıl İçi Raporları Türkiye’de kendisini “Aylık Bütçe Gerçekleşme Raporları” olarak göstermektedir. Bu belge için Türkiye’nin genel anlamda performansı oldukça iç açıcı görünmektedir. Yıl İçi Raporlarla ilgili 2012 yılı için ankette 10 soru yöneltilmektedir ve raporların ne sıklıkla yayınlandığı, Yıl İçi Raporları harcamaların ne kadarını kapsar (sınıflandırma bazında), mali yıl içinde aylık bütçe gerçekleşme

raporundaki tahminlerle bir önceki mali yılın aynı döneminde gerçekleşen bütçe rakamları arasında karşılaştırmaya olanak sağlayıp sağlamadığı, giderlerin idari birim bazında sınıflandırılması, gelirlerin kaynaklarının sınıflandırılması gibi sorular yöneltilmiştir (IBP Questionnaire, 2011).

Buradan yola çıkarak bu konuda irdelenecek çok soru olmamakla birlikte, harcamaların idari bazında sınıflandırılıp sınıflandırılmadığıyla ilgili soruya bir bakmak gerekir. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü* resmi internet sitesinde yayınlanan Aylık Bütçe Gerçekleşme Raporları incelendiğinde 2008 yılından bu yana hazırlanan raporlarda, giderlerin yalnızca ekonomik sınıflandırmaya göre yapılmış olması ve idari bazda sınıflandırma yapılmamış olması, Türkiye'nin bu belgedeki tek eksiği sayılabilir. Mevcut 10 soru çevresinde Türkiye'nin skoru, 2012 yılı için "90" olarak gerçekleşmiştir.

3.1.5. Yarıyıl Raporu (Mid-Year Review)

Yarıyıl Raporu Türkiye'de, kurumların resen kurum için hazırladıkları ancak yalnızca kendi kullanımlarına açtıkları, kamuoyuna yayınlamadıkları bir belgedir. Yöneltilen sorular, yayınlanan Yarıyıl Raporunun genel ekonomik durumun mali yıl başından nasıl değiştiğiyle, güncellenecek gider tahminleriyle ya da gelir tahminleriyle ilgili olmaktadır (IBP Questionnaire, 2011). Dolayısıyla ankette bu belgeyle ilgili yer alan 4 sorunun tümü halka yayınlanması çerçevesinde gelişen sorulardır. Bu nedenle bu belgeyle ilgili sorulardan Türkiye'nin aldığı skor 2012 yılı için ve diğer anketler için de "0" olarak görülmektedir. Fakat bu konuda Aylık Bütçe Gerçekleşme Raporlarına değinmeden geçmek hatalı bir davranış olacaktır. Çünkü Haziran ayında yayınlanan rapora bakılırsa, Ocak-Haziran arasında gerçekleşen rakamların ve değişimlerin bu raporun içeriğinde bulunması, bu raporun aynı zamanda dar kapsamlı da olsa bir Merkezi Yönetim Yarıyıl Raporu oluşturabileceğini söyleyebiliriz. Ancak tabii ki oldukça sığ ve dar olan verileri içerdiğinden IBP'nin kriterlerine uymadığı belirtmekte yarar vardır. Bu konuya ilişkin gerekli tespit ve öneriler daha sonra ele alınacaktır.

* Mali Politikaların hazırlanmasına destek olmak, mali yönetim ve kontrol sistemlerini uyumlaştırmak, Hükümetçe belirlenen politika ve hedeflere uygun bütçe hazırlamak, bütçe uygulamalarını yönlendirmek ve kontrol etmekle görevli ve Maliye Bakanlığı'na bağlı idari kurumdur.

3.1.6. Yıl Sonu Raporu (Year-End Report)

Yıl Sonu Raporları belki de Denetim Raporuyla beraber saydamlığın sağlanmasında en önemli raporlardır ve ankette 10 sorudan oluşmaktadır. Yıl Sonu Raporları hesap verebilirlik ve sorumluluk açısından önemli bir belgedir. Bazı ülkelerde tüm idari birimlerin faaliyetlerini bir raporda birleştirerek hazırlanırken, bazılarında ise idari birimler kendi faaliyet raporlarını hazırlar (IBP Questionnaire, 2011: 121). Bu noktada Türkiye’de Yıl Sonu Raporu her ikisini de kapsamaktadır. 5018 sayılı Kanuna göre, İdari birimler kendi idare faaliyet raporlarını hazırlayarak bir örneğini Maliye Bakanlığı’na ve bir örneğini de Sayıştay’a gönderirler. Daha sonra Maliye Bakanlığı idare faaliyet raporlarından yola çıkarak Genel Faaliyet Raporunu hazırlayarak kamuoyuna açıklar ve bir örneğini de Sayıştay’a gönderir. Yine 5018 sayılı Kanunu 42. Maddesine göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır.” şeklinde ifade edilmiştir.

Bu kısımda, mali yıl bittikten ne kadar sonra yıl sonu raporunun yayınlandığı, gerçekleşen sonuçlara ilişkin verilen denetlenmesi, yasalaşan bütçe ile yıl sonu raporunda yer alan gelir ve giderler arasındaki farklılıkların açıklanması, mali yıl için açıklanan makroekonomik tahminlerle yıl sonu raporunda gerçekleşen sonuçlar arasındaki farklılıkların açıklanması, bütçe dışı fonlara ilişkin verileri sunmasına ilişkin sorular yer almaktadır (IBP Questionnaire, 2011). Türkiye’nin sorular bazında elde ettiği performansa bakıldığında, birkaç soru dikkat çekmektedir. İlk olarak raporda yer alan gerçekleşmiş sonuçların denetlenip denetlenmediğine ilişkin bir soru yöneltilmiştir. 5018 sayılı Kanuna göre denetim görevi Sayıştay’a verilmiş ve 43. Maddesinde; “Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Genel uygunluk bildirimini; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır.” Şeklinde ifade edilmiştir. Türkiye’nin bu sorudan kötü skor almasının nedeni kurum içi denetimin yetersiz olmasından ya da IBP tarafından belirlenen kıstaslara uygun olmamasından kaynaklanabilir.

Diğer bir önemli soru makroekonomik tahmin ve hedeflerle gerçekleşen sonuçlar arasındaki farklılıklar açıklanıyor mu? Eğer 2011 yılı Genel Faaliyet Raporu incelenirse, zaten oldukça kapsamsız bir şekilde açıklanmış makroekonomik tahmin ve gerçekleştirmeler, Orta Vadeli Programda gösterildiği gibi 3 yıllık açıklanmıştır. Dolayısıyla yalnızca o mali yıl için makroekonomik tahminlerin ve gerçek sonuçlarının arasındaki farkı görmek olanaksızdır.

Başka bir soru incelendiğinde, performans göstergeleriyle gerçekleşen sonuçlar arasındaki farklılıkların açıklanıp açıklanmadığı sorgulanmıştır. Örnekten yola çıkarak, 2011 yılı Genel Faaliyet Raporu incelendiğinde KÖYDES (Köylerin Altyapısını Destekleme) Projesi için 550 milyon TL konulduğu ve tamamının bu kapsamda 27 km ham yol 1238 km tesviye yol, 4.803 stabilize kaplama ve diğer faaliyetlere harcandığı açıklanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye soruya yeterli bir cevap vermiş olsa da, yapılan yolların ya da diğer faaliyetlerin nerelere ve her birine harcanan kaynakların ne kadar olduğu açıklanmamaktadır. Bu ise Türkiye'nin soruyla ilgili eksiğini oluşturmaktadır.

Son olarak bütçe dışı fonların gerçekleşen bütçe sonuçlarına ilişkin verilen sunulmasıyla ilgili sorulmuştur. Ancak bütçe dışı fonlara ilişkin herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. Bunun nedeni Merkezi yönetim bütçesine dâhil olan bu fonların bağlı oldukları bakanlığın bütçesi içinde (Özelleştirme Fonu-Başbakanlık) gösterilmesi olabilir. Bu belgeyle ilgili Türkiye'nin skoru "50" olarak belirlenmiştir.

3.1.7. Denetim Raporu (Audit Report)

Yüksek denetim kurum tarafından mali yıl bittikten en geç altı ay sonra bu denetimleri bitirmesi gerekmektedir. Açık Bütçe Anketi metodolojisine göreyse mali yılın sonundan itibaren en geç iki yıl içinde yayınlanmalıdır (IBP Questionnaire, 2011: 134). Yedi sorudan oluşan bu bölümde denetim raporunun mali yıl bitiminden ne kadar süre sonra yayınlanacağı, eğer mali yıl bitiminden bu yana iki yıl geçmişse hala denetlenmeyen ne kadar harcamanın kaldığı, bütçe dışı fonlara ilişkin denetim raporunun yayınlandığı, istihbarat programlarına ilişkin denetim raporlarının yasamaya sunulduğuna ilişkin sorular sorulmuştur.

Türkiye’de denetim raporunu hazırlamakla ve yasamaya sunmakla görevli yüksek denetim kurumu Sayıştay’dır. Sorular üzerinden Sayıştay denetimini inceleyecek olursak, öncelikle mali yıl bittikten ne kadar sonra bu raporun yayınladığına bakmak gerekmektedir. 5018 sayılı Kanunun sırasıyla 42. ve 43. Maddelerine göre; “Kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştay’a gönderilir.” ve “Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.” Şeklinde ifade edilmiştir. Ancak uygulamada Genel Uygunluk Bildiriminin meclise sunulması ekim ayını bulmaktadır. Anketteki soruya gelirsek Türkiye bu raporu 12 aydan az ancak 6 aydan çok süren bir zaman dilimi içerisinde yasama organına sunmaktadır ve en geç 6 ayda verilmesi gerektiği düşünülen sürenin biraz gerisinde kalmaktadır.

Mali yıldan iki yıl sonra harcamaların yüzde kaçlık bir kısmının denetlenmiş olarak yayınlanmakta olduğuna Türkiye’nin yanıtı, tüm harcamaların denetlenerek yayımlandığı yönünde olmuştur. Bu açıdan denetim raporunun büyük oranda görevini yerine getirdiği görülebilmektedir. Ayrıca bütçe dışı fonlarla ilgili bir denetim raporunun yayınlamasıyla ilgili bir soru yöneltilmektedir. Daha önce de bahsedildiği gibi, denetim raporunun temelini oluşturan yıl sonu raporunun bütçe dışı fonlara ilişkin verileri içermediğinden, Sayıştay’ın da raporuna dâhil olmamaktadır.

Önemli olan konulardan biri de Sayıştay’ın milli güvenlik, istihbarat ve milli savunma ile ilgili yıllık hesapları meclise sunmasıyla ilgili olmuştur. Resmi gazete’de yayınlanan 28385 sayılı yönetmeliğe* göre, “Kurul görüşü alınan denetim raporundan, kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar ile Devlet mallarıyla ilgili hususları içeren kısım Başbakanlıkça ayrılarak gizlilik esasları içerisinde

*“Savunma, Güvenlik ve İstihbarat ile İlgili Kamu İdarelerine Ait Devlet Mallarının Denetimi Sonucunda Hazırlanan Raporların Kamuoyuna Duyurulmasına İlişkin Yönetmelik”in yürürlüğe konulması;6085 sayılı Sayıştay Kanununun 44 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 5/3/2012 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Raporun diğer kısmı ise Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulduktan sonra 6085 sayılı Kanunun 44. maddesinin birinci fıkrası uyarınca kamuoyuna duyurulur.” Şeklinde ifade edilmiştir. Yine aynı şekilde kamuoyuna duyurulmayacak durumlar; kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar, Devlet mallarının bulunduğu yer, teknik özellikleri ve miktarı, Devlet mallarının nasıl ve nerede kullanıldığı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 24. maddesine (Örtülü Ödenek) göre temin edilen Devlet mallarıdır. Son olarak aynı yönetmeliğin 4. maddesinin 5. fıkrasında yer alan, “Kamu idaresinin üst yöneticisinin gerekçeli talebi üzerine yargılamaya esas raporun Devlet mallarına ilişkin kısımlarının yargılanması ve kararın açıklanması hususlarında, dairece gizlilik kararı verilebilir.” İfadesi, bu konuda Sayıştay’ın ve saydamlık konusunun önünde böyle bir engel olduğunu göstermektedir. Son olarak denetim konusunda 2006’dan bu yana denetim raporuyla ilgili Türkiye’nin skoru giderek artmış ve 2012 yılında “43”e ulaşmıştır.

Vatandaş Bütçesinin ankette 4 sorudan oluştuğunu ancak Türkiye’de bu belgeye ilişkin hiçbir rapor veya benzeri bildiri yayınlanmamaktadır. Bu konuyla ilgili ayrıntılı bilgileri ikinci bölümde vermiştik. Türkiye’de belgenin var olmaması nedeniyle bu konuda değerlendirmemiz yalnızca tavsiye veya öneri bazında olabilecektir. Bu nedenle bu konuya daha sonra değinilecektir.

3.8. Yasamanın Gözetim Gücü

Açık Bütçe Anketi yasama organı ve yüksek denetim kurumları tarafından sağlanan etkin bir gözetim kapsamını da inceler. Bu kurumlar ulusal bütçelerin uygulanmasında ve bütçelerin hazırlanmasında kritik bir rol oynar. Açık Bütçe Anketi, 11 performans göstergesiyle yasamanın etkili bir gözetim değerlendirmesi sağlayıp sağlamadığına bakmaktadır (IBP Country Info, 2012: 2). Bu konuda yıldan yıla soru sayısı değişmekle beraber 2012 yılında soru sayısı 11 olarak belirlenmiştir. Araştırma kapasitesi, genel bütçe politikası ile ilgili bütçe tartışmaları, tartışmak ve onaylamak için gerekli olan zamanın varlığı, bütçe teklifini değiştirmeye yasal yetkisinin bulunup bulunmadığı gibi sorular yöneltilmiştir (IBP Questionnaire, 2011).

Birkaç soruya bakacak olursak; yasamanın içinde bütçe analizi yapacak ya da bağımsız bir şekilde yine çeşitli analizler yapmak için bir kurumun mevcut olup olmadığı sorgulanmaktadır. Türkiye bu soruya özel bir kurum ya da ofisin olmadığını ancak dışarıdan bütçe analizi yapan bir kurumun var olduğu şeklinde cevap vermiştir. Bu soruya şu şekilde açıklama getirilebilir; meclisin içinde bulunan çeşitli ihtisas komisyonlarından biri Plan ve Bütçe Komisyonudur. Anayasa'nın 162. maddesine göre, “Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.” şeklinde ifade edilmiştir. Mecliste görüşülmeden önce bu komisyona gelmesi ve komisyonun TBMM İçtüzüğü'nde yer alıyor olması, bu komisyonun aslında yasama organının dâhili bir komisyon olduğunu göstermektedir.

Başka bir önemli soru ise, yasama organının mali yıl başlamadan ne kadar süre önce hükümetin bütçe teklifini aldığıdır. 5018 sayılı Kanuna 18. maddesine göre, “Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, malî yılbaşından **en az yetmiş beş gün** önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.” olarak ifade edilmiştir. Türkiye bu soruya en az altı hafta öncesinde ancak üç aydan daha az bir sürede yasama organına sunulmaktadır yanıtını vermiştir ve soru bazında yeterince iyi bir performans göstermiştir.

Son olarak, yürütmenin bütçede idari kurumlar arasında ödenek transferine - yasamanın ya da kanunların izin verdiği ölçüde- yetkili olup olmadığı tartışılmaktadır. 5018 sayılı Kanunun 21. maddesine göre, “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, merkezî 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 Bakanlığına bildirilir.” denmektedir. Dolayısıyla bu tür ödenek aktarmalarına kanunlar çerçevesinde izin verilmiş olmasına rağmen, yasamanın herhangi bir iznine ya da onayına ihtiyaç duyulmamaktadır. Türkiye’de yasamanın gözetim gücüne baktığımızda çok da iç açıcı sonuçlar görmemekteyiz. Anketten bu bölümle ilgili alınan skor 2012 yılında “27” olarak görülmektedir ve önceki yıllar bazında da çok büyük bir fark bulunmamaktadır.

3.9. Yüksek Denetim Kurumunun Gözetim Gücü (Sayıştay’ın Gücü)

Açık Bütçe Anketi, yüksek denetim kurumunu etkili bir bütçe denetimini sağlamak üzere yetkilendirilmiş olup olmadığını değerlendirmektedir. Dört sorudan oluşan bu bölüm şu değerlendirmeleri yapmaktadır: kamu maliyesini denetlemek için yasal güç, mali kaynakların kullanılabilirliği, yetkin denetim personelinin varlığı (IBP Country Info, 2012: 2).

Birkaç önemli soruya bakacak olursak, Sayıştay başkanını görevden almaya kimin yetkili olduğu sorgulanmaktadır. Sayıştay başkanı seçmeye ve görevden almaya TBMM yetkilidir. 6085 sayılı Kanun incelenirse, Sayıştay başkan ve üyelerinin azlonulamayacakları ve 65 yaşından önce kendileri istemedikçe emekliye ayrılmak zorunda olmadıklarına dair hükümler görülebilecektir. Ancak TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla görevden alınabilir. Tüm bunlar Sayıştay başkanının atama ve görevden almaya yalnızca yasama organının yetkili olduğunu ve bunun da kanunla güven altına alındığını göstermektedir.

Peki, Sayıştay’ın bütçesi kim tarafından belirlenmektedir? 5018 sayılı Kanunu (I) sayılı cetveli incelendiğinde, Sayıştay’ın da genel bütçeli idareler arasında yer aldığı ve bu nedenle bütçesinin yasama organı tarafından onaylanan merkezi bütçe kanunuyla belirlendiğini görmekteyiz. Türkiye’nin verdiği yanıt ise, Sayıştay’ın faaliyetlerini yerine getirmek için gereken bütçenin tutarlı olmadığı şeklindedir. Bu noktada Sayıştay faaliyetlerinin detaylı bir analizi yapılmadan bütçesinin tutarlı olup olmadığı pek tabiidir ki anlaşılamamaktadır. Ancak 2012 yılı merkezi yönetim bütçesine bakılırsa, Sayıştay’ın personel giderlerinin (91.261.710 TL) diğer yargı

kurumlarının (Yargıtay-62.999.000 TL, Danıştay-49.923.000 TL, Anayasa Mahkemesi-8.622.000 TL) oldukça üstünde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla iş yükünün görece daha ağır olduğu diğer kurumlardan daha fazla personel gider teklifi çıkarılması tutarsızlığı açıklamakta ve saydamlık anlamında anket bazında kötü bir performans sergilenmesine yol açmaktadır. Sonuç olarak, 2012 yılı için konuşursak genel anlamda ortalama bir performans gösterilmiş ve skor “50” olarak belirlenmiştir.

3.10. Halk Katılımı

Açık Bütçe Anketi ulusal bütçelerin karar süreçlerinin kamuya açık olup olmadığını da değerlendirmektedir. Bu tür değerlendirmeler, yasama, yürütme ve denetim organları tarafından bütçe süreci boyunca temin edilebilmektedir (IBP Country Info, 2012: 4). Önceleri 4 sorudan oluşan bu kısım 2012 yılında ayrı bir başlık altında tanımlanmış ve soru sayısı 12’ye çıkmıştır. Bu bölümde genel itibarıyla, bütçe sürecinde resmi bir şekilde halk katılımının gerekliliği, bütçe planlama sürecine katılımı geliştirmek için bir mekanizmanın geliştirilmiş olup olmadığı, hükümetin, halka resmi bir geribildirim yapması, bütçe tartışmaları ile ilgili raporların yayınlanması, yüksek denetim kurumunun denetim konusunda halkın katılımı için bir mekanizma geliştirip geliştirmemesi, yüksek denetim kurumu denetim raporunun halka açık hale getirilmesinin ötesinde aynı zamanda kamuoyuyla iletişimini koruması gibi sorular yöneltilmiştir (IBP Questionnaire, 2011).

Birkaç önemli soruyu inceleyecek olursak; ilki, halk katılımını gerekli olup olmadığı değerlendirilmiştir. Bu noktada resmi anlamda halk katılımı kanunlarla bir gereklilikmiş gibi görülmekten çok, 5018 sayılı Kanunun 7. maddesi incelendiğinde kamu kaynaklarının elde edilmesinde ve kullanılmasında kamuoyunun bilgilendirilmesi mali saydamlık açısından değerlendirilmiştir. Dolayısıyla buradan yola çıkarak, resmi bir zorunluluğun olduğu söylenemez.

İkinci olarak halkın katılımını arttırmak için herhangi bir mekanizmanın oluşturulmuş olması ya da geliştiriliyor olması irdelenmiştir. Bu noktada son yıllarda büyük bir önem arz eden katılımcı bütçeleri incelemekte yarar vardır. Genel olarak belediye bütçesinin belirli bir oranı bir yatırım fonu olarak ayrılmakta ve buna

yaygın olarak katılımcı bütçe denilmektedir. Katılımcı bütçede, yerel hükümetten yerel topluluklara para aktarımı yapılmaz, topluluklar yerel yönetim ile birlikte sınırlı yerel kaynakların “nasıl daha etkili” kullanılacağı konusunda yardımlaşmaktadır (Ergen, 2012: 325). Soru bazında Türkiye bu alanda kötü bir performans göstermektedir. Ancak Türkiye’de daha çok yeni olan bu uygulamaya çeşitli belediyelerin stratejik planlarından ulaşılabilmektedir. Dolayısıyla Türkiye için katılımcı bütçeleme uygulamalarını yaygınlaştırmakta yarar vardır. Böylece toplumdaki dezavantajlı kesimlerin de yerel anlamda kaynak belirleme ve harcamaların yapılması anlamda söz sahibi olabilecekleri bir bütçeleme sürecine ulaşılmış olur.

Son olarak mecliste görüşülen bütçe tasarıları ile ilgili yapılan tartışmaların halka raporlanmış bir şekilde yayınlanıp yayınlanmadığı değerlendirilmiştir. Türkiye’de oldukça hızlı ve gergin geçen bütçe görüşmeleri ve bu konuda çıkan uyuşmazlıklar ya da tartışmalar raporlanmamaktadır. Ancak meclis televizyonu aracılığıyla bütçe görüşmeleri takip edilebilmektedir. Pek tabiidir ki medya üzerinden takip etmek rapor üzerinden incelemekten çok daha uğraş gerektiren bir faaliyettir. Dolayısıyla örnek vermek gerekirse, gece yasalaşan bir tasarının ve yasalaşırken ortaya çıkan tartışmaların vatandaşın bilgisi dışında gerçekleşmesi saydamlığa ters düşmektedir. Ankete göre Türkiye’de bütçe sürecine halkın katılımı oldukça düşük bir seviyede gerçekleşmiş ve skor yıldan yıla düşerek 2012 yılında “11” olarak gerçekleşmiştir.

3.2. ÖNERİLER VE YAPILMASI GEREKENLER

Analizlerimizden sonra IBP’nin ülke raporlarından da yararlanarak Türkiye’nin saydamlık sorunsalına çözüm üretebilmek 2012 yılı açısından gereken önerilere ve tavsiyelere bakmak gerekmektedir. Bu öneriler (Şeker, 2014: 80);

- Bütçe öncesi rapor olan Orta Vadeli Mali Plan’ın IBP’nin kriterlerinde görüleceği üzere Meclise gönderilmeden en az 1 ay önce yayınlanması (Özellikle 2009 yılından beri her yıl gecikmeli olarak açıklanan Orta Vadeli Mali Plan’ın kanunda öngörülen takvimde açıklanması)

- Kurum içi yayınlanan yarıyıl raporunun kamuoyu ile paylaşılması, yarıyıl raporu başlığında bütçe yılının ortasında bütçenin etkilerinin değerlendirildiği bir belgenin yayınlanması.
- Vatandaş Bütçesinin hazırlanması ve yayınlanması (Hükümetin gelir yaratma ve kamu harcama noktasındaki hedeflerinden haberdar olmak isteyen vatandaşlar tarafından da anlaşılabilmesi için kaleme alınmış, kamu bütçesinin, sadeleştirilmiş, teknik olmayan versiyonu).
- Hükümetin Bütçe Teklifinin genel olarak daha kapsamlı hale getirilmesi.
- Tüm alanlardaki performansı ölçmek için mali olmayan verilere dair bilgi; anlatsal tartışma ve niceleyici tahminleri de içerecek şekilde, hükümetin çoklu-yıl dönemleri içinde bütçe ve politika hedefleri arasındaki bağlantıya dair kapsamlı bilgi sağlanması.
- Politika önerilerinin mevcut politikalardan ne kadar farklı olduğuna dair ve bu politikaların geliri ne düzeyde etkilediğini gösteren bilginin sağlanması.
- Bütçeyi, hükümetin belirttiği politika hedefleri ve tüm alanlar için performans göstergeleri doğrultusunda tasarlanmış başarı göstergeleri ile ilişkilendiren bilginin sağlanması
- Politika kararlarında ülkenin en yoksul kesimlerinin faydasının gözetilmesi ve buna dair bilgi verilmesi. (Ve bunun da en etkin Vatandaş Bütçesi ile sağlandığı görülmektedir.)
- İdareler arası transferler, harcama bakiyeleri, vergi harcamaları, örtülü harcamalar için tahsis edilen bütçenin yüzde oranı üzerine kapsamlı bilginin sağlanıyor olması.
- Bütçe dışı fonların denetimlerini içeren bir raporun yayınlanması; güvenlik sektörü ve diğer örtülü alanlara dair yıllık hesaplar konusunda bilgilendirerek, Denetim Raporlarının kapsamının genişletilmesi.

Ayrıca yüksek denetim kurumu ve yasama organının gözetim güçlerini geliştirmek amacıyla IBP birtakım tavsiyelerde bulunmuştur. Bunlar (IBP Country Info, 2012: 5);

- Yürütme, yasama organının mensupları ile bütçe önceliklerinin belirlenmesi sürecinin bir parçası olarak fikir alış-verişinde bulunmalıdır. Yasama organı, bütçe analizi yapabilecek veya bu tür analizler için gereken bağımsız araştırmaları yaptırabilecek kapasiteye sahip olmalıdır. Yürütmenin Bütçe Teklifinin gündeme alınmasının öncesinde, genel bütçe politikası resmi düzeyde görüşmeye açılmalı ve Yürütmenin Bütçe Teklifini değiştirebilme yetkisine sahip olmalıdır. Hükümet, fonları idari birimler arasında kaydırmadan önce ve katma bütçeler ile ihtiyat fonlarının harcanmasından önce mutlaka yasama organının onayını almalıdır. Tüm denetim raporları yasama organının bir komisyonu tarafından incelenmelidir.
- Sayıştay'ın bütçesi yasama organı tarafından belirlenmeli ve sağlanan kaynak kurumun ihtiyaçları ile uyumlu olmalıdır. Sayıştay, güvenlik sektörü ile ilgili merkezi hükümet kurumlarının denetimini yürütmek üzere personel atamalıdır.

Yukarıda sıralanan öneriler ve tavsiyeler IBP'nin ülke raporlarında yer almaktadır. Bunlar dışında ayrıca yapılan analizler çerçevesinde ulaşılan birtakım alınması gereken önlemlere ve eğer yapılırsa başarılı sonuçlara yol açacak önerilere de değinmekte yarar vardır. Sonuçlara bakacak olursak;

- Analize dahi konu olamayan Vatandaş Bütçesinin olmayışı Türkiye'yi komşu ülkeleri ve diğer Avrupa ülkeleri karşısında güçsüz duruma düşürmektedir. Bu noktada oldukça karmaşık olan bütçe belgeleri ve sürecini olabildiğince anlaşılır kılmak için Vatandaş Bütçe İzleme Rehberi hazırlanabilir. Ek bir maliyet gerektirmeyecek olan bu belge, uzmanlar tarafından teknik dilden arındırılarak resmi internet sitelerinde yayınlanabilir. Böylece yalnızca birkaç sayfalık bir belgeyle bütçe saydamlığı performansı önemli ölçüde artırılmış olacaktır.
- Ülkemizde Yarıyıl raporunun olmayışı da önemli bir eksikliktir. Mali yılın ilk yarısında oluşan harcama ve kaynak verilerini görmemize yarayacak Yarıyıl raporu bu açıdan çok önemlidir. Ancak bu rapor yalnızca kurumların iç kullanımına sunulmakta, kamuoyuna yayınlanmamaktadır. Raporların dahi

yayınlanması bir yana, bu eksikliği giderebilmek için, en azından Haziran ayı gerçekleşme raporuna eklenebilecek birkaç detaylı veri ve bilgiyle bir Yarıyıl raporu oluşturulabilecektir. Görüldüğü üzere yalnızca birkaç saatlik ek bir iş gücü maliyetiyle oluşturulup yayınlanacak Yarıyıl raporu ülkemizin bütçe saydamlığı performansını arttıracaktır.

- IBP önerilerinde de bulunduğu gibi, Bütçe Öncesi raporun ya da ülkemiz için Orta Vadeli Mali Plan'ın IBP kriterlerine uymayacak şekilde takvimin gerisinde kalması ve geç açıklanması. Bu noktada uyulması gereken süreler, mali yıl başlamadan dört ay önce meclise gönderilmesi ve meclise gönderilmeden en az bir ay önce kamuoyuna yayınlanmasıdır. Bahsi geçen sürelerle uyulmasıyla birlikte Türkiye'nin performansında küçük de olsa bir artış gerçekleşecektir (IBP Full Report, 2012).
- Yıl sonu raporlarında gerçekleşmiş olan sonuçlara ilişkin verilerin denetlenmesi yetersizdir. Bu noktada Türkiye kötü bir performans sergilemektedir. Bunun nedeni, kurum içi denetim yani iç denetimin yetersizliği, çalışan personel yetkinsizliği ve iç denetim raporlarının yeterince etkin hazırlanmadığından kaynaklanabilmektedir. Çünkü saydamlık ve hesap verebilirlik Yıl sonu raporlarının önemli sonuçlarındandır. Dolayısıyla iç denetim etkinliğinin artırılması gerekmektedir.
- Ve en önemli eksikliklerden biri olan bütçe dışı fonların harcama verilerine ilişkin denetimlerin yapılmayışıdır. Bütçe dışı fonların denetiminin yapılması, istihbarat ve güvenlik harcamalarının mali yıl içindeki gerçekleşen hesaplarına ilişkin verilerin vatandaşlara ulaştırılması ve tüm bunlarla ilgili kamuoyuna bir rapor yayınlanması (IBP Full Report, 2012).
- Örtülü ödenek uzun yıllardır tartışma konusu olmuş bir konudur. Vergi psikolojisi açısından vatandaşların bu ödeneğin tam olarak nerelere harcanmış olacağı tam anlamıyla bir muammadır. Kanunla hüküm altına alınmış olsa da bu ödeneğin hesap ve gerçekleşme sonuçlarının bilinmemesi bütçe saydamlığı açısından önemli bir eksikliktir. İlk olarak bu ödeneğin kaldırılarak saydamlığa uygun bir başka ödeneğin sağlanması en ideal olanıdır, ancak örtülü ödeneğin en azından genel bütçe başlangıç

ödeneklerinin binde beşi olan oranlarının düşürülmesi kamuoyunun örtülü ödeneğe karşı yaklaşımını da değiştirebilecektir. Pek tabiidir ki bu önlem örtülü ödeneğin ilgisiz yerlere harcanması ile ilgili dezavantajı ortadan kaldırmamakta yalnızca bir önlem olarak kalmaktadır.

- Son olarak IBP'nin de değindiği yasama onayı olmaksızın idareler arası ödenek transferlerinin olmaması gerektiğidir. Bu noktada yapılabilecek yasal bir düzenlemeyle ödenek aktarma ve transferlerinin yasama onayı olmadan yapılamayacağı hüküm altına alınabilir.
- Sayıştay'ın bütçesinin yasam organı tarafından belirlenmesi gerektiğine IBP tarafından değinilmiştir. Bunun yanında belirlenen ödeneklerin diğer tüm yargı kurumlarının (Danıştay, Yargıtay, Anayasa Mahkemesi) ödeneklerinden daha fazla olması Sayıştay'ın iş yükü konusunda tartışma yaratmaktadır. Belki de Danıştay'ın iş yükü Sayıştay'a göre daha fazla olmasına karşın Sayıştay'ın bütçeden aldığı ödenek Danıştay'dan daha çok olmaktadır. Dolayısıyla Sayıştay gibi denetimden sorumlu kendine özgü özellikleri olan bir kurumun giderleri ile tutarlı olamayacak kadar çok olan ödeneğinin azaltılması ve tutarlı hale getirilmesi gerekmektedir.

Bu açıklamalar ve tavsiyeler çerçevesinde Türkiye'nin kat edecek çok yolu olduğunu ancak oldukça az bir performans artışı ile birlikte ve hiçbir ek maliyete neden olmadan bütçede saydamlığın gerçekleştirilebileceğini görebilmekteyiz.

SONUÇ

Bütçe saydamlığı konusunun günümüz gelişen ekonomilerinde önemli bir yer tuttuğunu söylemeliyiz. Bütçede yer alan verilerin vatandaşların da algılayabilecekleri düzeyde açık ve saydam olabilmesi kuşkusuz bir ön koşuldur. Çünkü halk tarafından yetkilendirilerek göreve getirilen vekiller, bu şekilde vatandaşlarına vaat ettikleri sözleri yerine getirebilmiş olurlar. Ancak uygulamada bu böyle olmamakta; bütçe içerisinde yer alan bilgiler fazlasıyla gizli tutulmakta, açıklanması gereken bilgiler açıklanmamakta ya da çok sığ bilgiler içermekte ve asıl bilgi sahibi olması gereken vatandaşların devlet bütçesiyle ilgili sınırlı bilgiye sahip olmaktadır. Bu noktada bütçe saydamlığının dünya üzerinde ne kadar önemli olduğunu görebilmekteyiz.

Yukarıda bahsi geçen faktörler ve nedenler etrafında bütçe saydamlığının vatandaşlar tarafından nasıl algılandığı, bütçeye bakış açılarının nasıl olduğu önemli bir konudur. Giriş bölümünde de değinildiği gibi, bütçe saydamlığını algılamak ve bütçenin ne kadar saydam olup olmadığını anlamak için bütçe verilerinin ve bilgilerinin büyük bir kısmının kamuoyuna sunulması gerekmektedir. Türkiye bütçe saydamlığı konusunda performansı çok da iç açıcı gözükmemektedir; bu nedenle çalışmamın ana amacını Türkiye’de bütçe saydamlığı konusunda yasal çerçevede ya da uygulamada yapılanların analizi ve yapılması gerekenlerin bir değerlendirmesi oluşturmaktadır.

Çalışma oluşturulurken bütçe saydamlığını ölçen ve son yıllarda önemli bir literatür oluşturmuş Açık Bütçe Endeksi’nden yararlanmaya çalışılmıştır. Uluslararası Bütçe Ortaklığı tarafından yürütülen ve yayınlanan bu endeks, sorular çerçevesinde yani anket etrafında şekillenmektedir. Yalnızca ülkemizde değil, Türkiye analizimize ışık tutması açısından Dünyada ortaya çıkan gelişmeler de endeks raporlarının kısa özetleri şeklinde sunulmuştur. 2006 yılından itibaren her iki yılda bir yapılan araştırma 59 katılımcı ülkeyle başlayarak, 2012 yılında 100 ülkeye ulaşmıştır. Bu açıdan oldukça değerli bir kaynak görevi görmekte olduğunu gözlemleyebiliriz. Ayrıca 2014 yılının endeks sonuçlarının tam olarak hazırlanmamış

ve dolayısıyla raporunun da yayınlanmaması, 2014 yılının çalışma dışında kalmasına neden olmuştur.

Yapılan anket sonuçlarına göre şekillenen endeks raporlarından, şahsi yorum ve analizlerden ve bu konuda yayınlanmış sınırlı kaynaklardan yararlanılarak hazırlanmıştır. Bütçe saydamlığı ile ilgili fazla kaynağın bulunmaması ve bulunsa dahi bu kaynakların genelde yabancı dilde yazılan kaynaklar olması çalışmayı etkili kılan önemli bir faktördür.

Bu çerçevede dünya genelinde de bütçe saydamlığı büyük bir sorun oluşturduğunu, Suudi Arabistan gibi milli gelir düzeyinin çok yüksek olduğu ülkelerde dahi bütçe saydamlığı performansının -Açık Bütçe Endeksi'ne göre- oldukça düşük olduğu görülmektedir. Bunun nedenin de ülkelerin yönetim şekilleriyle ilgili olduğunu söylemekte yarar vardır. Türkiye'nin ise, kendine oldukça düşük bir milli gelir düzeyine sahip olan ülkelere göre daha kötü bir performans göstermiş olması bütçe saydamlığı konusunda yapılacakların daha bitmemiş olduğunu göstermektedir. Bu nedenle Uluslararası Bütçe Ortaklığının ülke raporlarından da yararlanarak çeşitli öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye'de herhangi bir Yarıyıl raporunun olmadığını ya da kamuoyuna açıklanmadığını görmekteyiz. Bu konuda yapılması gerekenleri yukarıda sıralamakla birlikte bir kez daha değinecek olursak, Yıl içi raporlardan yararlanarak, yıl ortasında oluşturulan son aylık raporu aynı zamanda Yarıyıl raporu olarak da kullanılabileceği yönünde bir görüş belirtilebilir. Pek tabiidir ki bu uygulama aylık raporların dar kapsamlı uygulamalarına bağlı kalmayıp, detaylı bir şekilde hazırlanmalıdır. Ayrıca bütçe saydamlığının aslında vatandaşların bilgi ihtiyacını gidermek için gerekli olduğuna değinmiştik. Bu noktada tüm vatandaşların anlayabilecekleri, teknik dilden uzak bir vatandaş bütçesi ya da bütçe rehberinin hazırlanması Türkiye için oldukça hızlı bir şekilde performans artışına neden olacaktır.

Sonuç olarak Türkiye'de bütçe saydamlığı konusunda yapılan yasal ve diğer düzenlemeler yetersiz ve eksik kalmaktadır. Bu konuda yapılması gerekenler çok fazla çaba ve maliyet gerektirmemekte, aksine bunların gerçekleştirilmesi bütçe saydamlığı performansını ve vatandaşın hükümete duyduğu güveni de arttıracaktır.

KAYNAKÇA

- Akça, Yusuf: **Bütçe ve Devlet Muhasebesi**, Emek Matbaacılık, İstanbul, 1998.
- Akdoğan, Abdurrahman: **"Kamu Maliyesi"**, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993.
- Aksoy, Şerafettin: **Kamu Bütçesi: Temel Kavramlar, Bütçe İlkeleri, Bütçeleme Sistemleri, Türk Bütçe Süreci, Bütçe Politikası**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993.
- Altuğ, Figen: **Kamu Bütçesi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2004.
- Ataç, Engin - Falay, Nihat - Batirel, Ömer Faruk - Coşkun, Gülay - Moğol, Tayfun: **Devlet Bütçesi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2006.
- Atıyas, İzak ve Sayın, Şerif: **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, Tesev Yayın, İstanbul, 2000.
- Bağlı, Mehmet Selim: "Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı", **Yasama Dergisi**, Sayı 20, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2012.
- Batirel, Ömer Faruk: **Kamu Bütçesi**, 5.Basım, İstanbul, 1987
- Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (Bümko), **"Mali Saydamlık Standartları"**, (Çevrimiçi) [Http://Kontrol.Bumko.Gov.Tr/Tr,2044/Mali-Saydamlikstandartlari.Html](http://Kontrol.Bumko.Gov.Tr/Tr,2044/Mali-Saydamlikstandartlari.Html), 25 Mayıs 2015.
- Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (Bümko), **"Orta Vadeli Mali Plan"** (2015-2017), (Çevrimiçi) [Http://Www.Bumko.Gov.Tr/Eklenti/8578,Ovmp2015-2017.Pdf?0](http://Www.Bumko.Gov.Tr/Eklenti/8578,Ovmp2015-2017.Pdf?0), 25 Mayıs 2015.
- Can Aktan, Coşkun-Kesik, Ahmet ve Dilek Dileyici: **Yeni Maliye, Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler; Yeni Pradigmalar Yeni Öğretiler, Yeni Pespektifler**, Hermes Matbaacılık, Ankara, 2012.
- Carlitz, Ruth - De Renzio, Paolo - Krafchik, Warren ve Vivek Ramkumar: "Budget Transparency Around The World: Results From The 2008 open Budget Survey", **Oecd Journal On Budgeting**, Volume 2009/2, (Çevrimiçi) [Http://Www.Oecd.Org/Gov/Budgeting/45362830.Pdf](http://Www.Oecd.Org/Gov/Budgeting/45362830.Pdf), 05 Mayıs 2015.
- Citizens Budget Comission: (Çevrimiçi) [Http://Www.Cbcny.Org/About-Us](http://Www.Cbcny.Org/About-Us), 15 Nisan 2015.

- Croatia, Institute Of Public Finance: **“A Citizen’s Guide To The Budget”**, (Çevrimiçi) [Http://Www.İjf.Hr/Budget-Guide/Guide-2009.Pdf](http://Www.İjf.Hr/Budget-Guide/Guide-2009.Pdf) ,30 Nisan 2015.
- Çoşkun, Gülay: **Devlet Bütçesi : Türk Bütçe Sistemi**, Turhan Kitabevi, 2. Basım, Ankara, 1989.
- Edizdoğan, Nihat ve Çetinkaya, Özhan: **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2014.
- Eğilmez, Mahfi: **“Türkiye’de Kamu Mali Sistemi”**, Temmuz 2012, (Çevrimiçi) [Http://Www.Mahfieğilmez.Com/2012/07/Turkiyede-Kamu-Mali-Sistemi.Html](http://Www.Mahfieğilmez.Com/2012/07/Turkiyede-Kamu-Mali-Sistemi.Html), 25 Mayıs 2015.
- Emil, Ferhat ve Yılmaz Hakan: **Mali Saydamlık İzleme Raporu Iv**, Ankara, 2006.
- Ergen, Zuhale: **“Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli”**, **Maliye Dergisi**, Sayı 163, Temmuz-Aralık 2012, (Çevrimiçi) [Http://Dergiler.Sgb.Gov.Tr/Calismalar/Maliye_Dergisi/Yayinlar/Md/163/163-17.Pdf](http://Dergiler.Sgb.Gov.Tr/Calismalar/Maliye_Dergisi/Yayinlar/Md/163/163-17.Pdf), 01 Haziran 2015.
- Erginay, Akif: **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayınevi, 17. Basım, Ankara, 2003.
- Fevzioğlu, Bedi: **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Filiz Kitabevi 7. Basım, İstanbul, 1984.
- Fikir, Halit: **“Vergi Harcaması Politikası”**, **Vergi Raporu Dergisi**, Ekim 2012, Sayı 157, (Çevrimiçi) [Http://Www.Mizanturk.Com.Tr/Vergi-Harcamasi-Politikasi-45-32-Makale.Html#_Ftn10](http://Www.Mizanturk.Com.Tr/Vergi-Harcamasi-Politikasi-45-32-Makale.Html#_Ftn10), 30 Mayıs 2015.
- Masud, Harika: **“Is There Hope For Budget Transparency? Findings From The Open Budget Survey 2010”**, **International Journal Of Governmental Financial Management**, 2011, (Çevrimiçi) [Http://Www.İcgfm.Org/Journal/2011/No1/2011-Part2.Pdf](http://Www.İcgfm.Org/Journal/2011/No1/2011-Part2.Pdf), 05 Mayıs 2015.
- IMF: **“How Does The Imf Encourage Greater Fiscal Transparency?”**, (Çevrimiçi) [Https://Www.İmf.Org/External/Np/Exr/Facts/Fiscal.Htm](https://Www.İmf.Org/External/Np/Exr/Facts/Fiscal.Htm), 10 Nisan 2015.
- International Budget Partnership (Ibp): **“Budget Advocacy”**, (Çevrimiçi) Internationalbudget.Org/Budget-Advocacy/Orientation/, 03 Mart 2015.

International Budget Partnership (Ibp):	“Open Budget Initiative”, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Opening-Budgets/Open-Budget-Initiative/, 15 Mart 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“Methodology”, 2006, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Methodology-English.Pdf, 31 Mart 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“Methodology”, 2008, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Methodologyen.Pdf, 31 Mart 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“Methodology”, 2010, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Methodology_2010_English.Pdf., 31 Mart 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“Methodology”, 2012, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/2012-Methodology1.Pdf., 31 Mart 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“Guide To The Open Budget Questionnaire: An Explanation Of The Questions And The Response Options”, Eylül 2007, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Guidetotheopenbudgetquestionnaire2008english1.Pdf, 01 Mayıs 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“Guide To The Open Budget Questionnaire: An Explanation Of The Questions And The Response Options”, Eylül 2009, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Guideobi2010_English.Pdf, 01 Nisan 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“Guide To The Open Budget Questionnaire: An Explanation Of The Questions And The Response Options”, Temmuz 2011, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Guide-Obs2012_English-Final.Pdf, 01 Nisan 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“Guide To The Open Budget Questionnaire: An Explanation Of The Questions And The Response Options”, Temmuz 2011, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Guide-Obs2012_English-Final.Pdf, 01 Nisan 2015.

International Budget Partnership (Ibp):	“ The Open Budget Survey: Full Report ”, 2012, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Obi2012-Report-English.Pdf , 20 Nisan 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“ The Open Budget Survey: Full Report ”, 2010, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.Pdf , 20 Nisan 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“ The Open Budget Survey: Full Report ”, 2008, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/2011/06/2008finalfullreportenglish1.Pdf , 20 Nisan 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“ The Open Budget Index: Full Report ”, 2006, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/2011/06/Summaryreportenglish.Pdf , 20 Nisan 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“ Citizens Budget Guide ”, 2012, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Citizen-Budget-Guide.Pdf , 10 Mayıs 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“ Guide To Transparency İn Government Budget Reports ”, 2010, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Government_Transparency_Guide1.Pdf , 10 Mayıs 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“ Country Info ”, 2012, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Obi2012-Turkeycs-English.Pdf , 20 Mayıs 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“ Country Info ”, 2010, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/2011/04/Obi2010-Turkey.Pdf , 20 Mayıs 2015.
International Budget Partnership (Ibp):	“ Questionnaire ”, Haziran 2011, (Çevrimiçi) Http://Internationalbudget.Org/Wp-Content/Uploads/Open-Budget-Questionnaire_Final_081120112.Pdf , 22 Mayıs 2015.

- Kayalidere, Gül ve Özcan, Pelin Mastar: “Bütçe Saydamlığı ve Ekonomik Özgürlüğün Yolsuzluk Üzerindeki Etkisi”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 2, Sayfa 219-234, Sivas, 2014.
- Kayalidere, Gül ve Özcan, Pelin Mastar: “Gelir Vergisi Açısından Vergi Harcamalarının Analizi: Türkiye ve Bazı Oecd Ülke Örnekleri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 1, 2012, Sayfa 341-366. (Çevrimiçi) [Http://Sablon.Sdu.Edu.Tr/Fakulteler/libf/Dergi/Files/2012-1-17.Pdf](http://Sablon.Sdu.Edu.Tr/Fakulteler/libf/Dergi/Files/2012-1-17.Pdf), 27 Mayıs 2015.
- Kenya, Office Of The Deputy Prime Minister & Ministry Of Finance: “ **The Budget Highlights Citizen’s Guide 2011-2012**”
- Kesik, Ahmet: "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve Ab Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Kocaeli, 2005.
- Lamba, Mustafa: "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Bütçe Sistemine Getirdiği Yenilikler ve Kamu Mali Yönetimine Olası Etkileri", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Afyon, 2006.
- Mutluer, Kamil, Öner, Erdoğan ve Ahmet Kesik: **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.
- National Priorities Project: “**A People’s Guide To The Federal Budget**”, (Çevrimiçi) [Https://Www.Nationalpriorities.Org/Media/Uploads/Peoples_Budget/Npppeoplesguideoct2011.Pdf](https://www.nationalpriorities.org/media/uploads/peoples_budget/npppeoplesguideoct2011.pdf), 01 Mayıs 2015.
- Pehlivan, Osman: **Kamu Maliyesi**, Derya Kitapevi, Trabzon, 2004
- Petrie, Murray ve Shields, Jon: “**Producing A Citizens’ Guide To The Budget: Why, What And How?**”, Oecd Journal On Budgeting (Dergi Adı), Volume 2010/2, (Çevrimiçi) [Http://Www.Oecd.Org/Gov/Budgeting/48170438.Pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf), 05 Mayıs 2015.

- Saraç, Osman: “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, Mayıs-Aralık 2005, Sayı 149, Sayfa 122-163, (Çevrimiçi) [Http://Dergiler.Sgb.Gov.Tr/Calismalar/Maliye_Dergisi/Maliyederigisi.Asp?Link=2](http://Dergiler.Sgb.Gov.Tr/Calismalar/Maliye_Dergisi/Maliyederigisi.Asp?Link=2), 01 Şubat 2015.
- Şeker, Murat ve Beynam, Hasan: “**Bütçe Savunuculuğu**”, Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar, Ed: Figen Altuğ - Ahmet Kesik- Murat Şeker, Seçkin Yayınevi, Ankara, Nisan 2013.
- Şeker, Murat ve Beynam, Hasan: “**Vatandaş Bütçesi ve Uygulama Örnekleri**”, Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar, Ed: Figen Altuğ – Ahmet Kesik – Murat Şeker, Seçkin Yayınevi, Ankara, Nisan 2013.
- Şeker, Murat: **Yerel Yönetimlerde Sosyal Harcamaları İzleme Rehberi**, Tesev Yayınları, Nisan 2011.
- Şeker, Murat: “Açık Bütçe Endeksi ve Türkiye”, **Uzman Bakış Dergisi**, Tşof Plaka Matbaacılık, Sayı 2, Ankara, Sayfa 76-81, 2014.
- TEPAV: “**Mali İzleme Çalışmaları**”, (Çevrimiçi) [Http://Www.Tepav.Org.Tr/Tr/Calismalarimiz/S/299](http://Www.Tepav.Org.Tr/Tr/Calismalarimiz/S/299), 15 Mart 2015.
- Yentürk, Nurhan - Yurttagüler, Laden - Aksakoğlu, Yiğit - Neziroğlu, İrfan - Kocaman, Habip ve Ebru Ağduk: **Savunuculuk ve Politikaları Etkileme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Basım, İstanbul, 2010.
- Yentürk, Nurhan: **Sosyal Koruma Harcamalarını İzleme Kılavuzu**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1. Baskı. Eylül 2012.
- Yılmaz, Hakan ve Biçer, Mustafa: “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, Ocak-Haziran 2010, (Çevrimiçi) http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/158/10.H.Hakan.YILMAZ_Mustafa.BICER.pdf, 01 Mart 2015.
- Zekioğlu, Mesut: “**Türkiye’de Kamu Mali Yönetimi Reformu ve Yeni Bütçe Sistemi**”, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Edirne, 2009.

EK-1: Açık Bütçe Endeksi Tüm Skorlar

ÜLKELER	Açık Bütçe Endeksi - 2006	Açık Bütçe Endeksi - 2008	Açık Bütçe Endeksi- 2010	Açık Bütçe Endeksi - 2012
Afganistan		8	21	59
Almanya		64	68	71
Amerika Birleşik Devletleri	81	82	82	79
Angola	5	4	26	28
Arjantin	40	56	56	50
Arnavutluk	25	37	33	47
Azerbaycan	30	37	43	42
Bangladeş	39	42	48	58
Benin				1
Birleşik Krallık	88	88	87	88
Bolivya		7	13	12
Bosna Hersek		44	44	50
Bostvana			51	50
Brezilya	74	74	71	73
Bulgaristan	47	57	56	65
Burkina Faso			5	23
Cezayir		2	1	13
Çad			0	3
Çek Cumhuriyeti	61	62	62	75
Çin		14	13	11
Demokratik Kongo Cumhuriyeti		1	6	18
Dominik Cumhuriyet i		12	14	29

Ekvator			31	31
Ekvator Ginesi		0	0	0
El Salvador	28	37	37	43
Endonezya	42	54	51	62
Fas	19	28	28	38
Fiji		13	0	6
Filipinler	51	48	55	48
Fransa	89	87	87	83
Gana	42	50	54	50
Guatemala	46	46	50	51
Güney Afrika	86	87	92	90
Güney Kore		66	71	75
Gürcistan	34	53	55	55
Hırvatistan	42	59	57	61
Hindistan	53	60	67	68
Honduras		12	11	53
Irak			0	4
İspanya			63	63
İsveç	76	78	83	84
İtalya			58	60
Kamboçya		11	15	15
Kamerun		5	2	10
Katar				0
Kazakistan		35	38	48
Kenya			49	49
Kırgızistan Cumhuriyeti		8	15	20
Kolombiya	57	61	61	58

Kosta Rika	45	45	47	50
Liberya		3	40	43
Lübnan		32	32	33
Makedonya		54	49	35
Malavi		28	47	52
Malezya		35	39	39
Mali			35	43
Meksika	50	55	52	61
Mısır	19	43	49	13
Moğolistan	18	36	60	51
Mozambik			28	47
Myanmar				0
Namibya	50	46	53	55
Nepal	36	43	45	44
Nijer		26	3	4
Nijerya	20	19	18	16
Nikaragua			37	42
Norveç	72	80	83	83
Pakistan		38	38	58
Papua Yeni Gine	52	61	57	59
Peru		67	65	57
Polonya		67	64	59
Portekiz			58	62
Romanya	66	62	59	47
Ruanda		1	11	8
Rusya	47	58	60	74
Sao Tome Adaları		1	0	29

Senegal		3	3	10
Sırbistan		46	54	39
Sierra Leone				39
Slovakya			57	67
Slovenya		74	70	74
Sri Lanka	47	64	67	46
Sudan		0	8	
Suudi Arabistan		1	1	1
Şili			72	66
Tacikistan				17
Tanzanya		36	45	47
Tayland		40	42	36
Timor-Leste			34	36
Trinidad Tobago		33	33	38
Tunus				11
Türkiye	42	43	57	50
Uganda	32	51	55	65
Ukrayna		55	62	54
Ürdün	50	53	50	57
Venezüella		35	34	37
Vietnam	3	10	14	19
Yemen		25	25	11
Yeni Zelanda	86	86	90	93
Zambiya			36	4
Zimbabwe				20

Kaynak: IBP, Full Report, 2012, s.50-51.