Maliye Çalışmaları Dergisi
Journal of Public Finance Studies

DOI: 10.26650/mcd2022-1088547 Araştırma Makalesi / Research Article

Bütçe Şeffaflığı ve Türkiye

Budget Transparency and Turkey

Emrullah AYDIN[1], Murat ŞEKER[2]

[1]Araştırma Görevlisi, İstanbul Arel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İstanbul, Türkiye

[2]Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye

ORCID: E.A. 0000-0003-0086-8611; M.Ş. 0000-0003-3925-6276

Corresponding author:
Emrullah AYDIN,
İstanbul Arel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İstanbul, Türkiye
E-mail: emrullahaydin93@gmail.com

Submitted: 15.03.2022
Revision Requested: 02.04.2022
Last Revision Received: 11.04.2022
Accepted: 12.04.2022

Citation: Aydin, E., Seker, M. (2022). Bütçe şeffaflığı ve Türkiye. *Maliye Çalışmaları Dergisi-Journal of Public Finance Studies*, *67*, 47-66. https://doi.org/10.26650/mcd2022-1088547

ÖZ

Şeffaflık, demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından biridir. Özellikle 2000'li yıllardan sonra daha fazla tartışılmaya başlanan bütçe şeffaflığı kavramı ise kamu kesiminin gelir elde etmeye ve bu gelirleri harcamaya yönelik tüm faaliyetlerinin açıklığını ifade etmektedir. Türkiye'de bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik en önemli düzenleme 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'dur. Bütçe şeffaflığının önemindeki artışla birlikte bütçe şeffaflığını izlemeye yönelik çalışmalarda da artış meydana gelmiştir. Çalışmamızda, Uluslararası Bütçe Ortaklığı kuruluşu tarafından yayımlanan Açık Bütçe Endeksi'nin 2019 yılı sonuçları çerçevesinde Türkiye'nin bütçe şeffaflığındaki mevcut durum incelenmiştir. Buna göre; Türkiye bütçe şeffaflığı konusunda sınırlı bilgi sunan ülke konumundadır. 2017 yılında Vatandaş Bütçesi'nin yayımlanmaya başlaması, Türkiye'nin bütçe şeffaflığı skorunun ilgili yılda geçmiş yıllara göre artışına katkı sağlamıştır. Buna karşılık 2019 yılında tekrar düşüşe geçen skor, Türkiye'nin bütçe şeffaflığını tam anlamıyla sağlayabilmesi için kat etmesi gereken uzun bir yol olduğunu göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe şeffaflığı, mali saydamlık, bütçe denetimi, katılımcı bütçeleme, Açık Bütçe Anketi

ABSTRACT

Transparency is one of the indispensable elements of democracy. The concept of budget transparency, which began to be discussed more commonly during the 2000s, refers to the openness of all public sector activities to provide information about how they generate income and spend these incomes. The most important regulation to ensure budget transparency in Turkey is the Public Financial Management and Control Law No. 5018. Along with the ongoing increase in the importance of budget transparency, there have also been considerable efforts to monitor budget transparency. In our study, we examine the current situation in Turkey's budget transparency within the framework of the 2019 results of the Open Budget Survey conducted by the International Budget Partnership. According to this survey, Turkey is a country that offers its citizens only limited information on budget transparency. The publication of the Citizens Budget in 2017 contributed to Turkey's

This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

budget transparency score in the relevant year compared to previous years. In contrast, the score, which fell again in 2019, shows that Turkey still has a long way to go to ensure full budget transparency.
Keywords: Budget transparency, fiscal transparency, budget audit, participatory budgeting, Open Budget Survey

EXTENDED ABSTRACT

Budgets are political texts instrumental in the implementation of government policies and for holding the status of a law approved by the legislature. Simultaneously, budgets are an instrument of economic policy because of their effects on economic activities. Budgets are the way political parties fulfill their promises to maximize their votes. Voters, who reveal their political preferences through voting, want to know how governments spend their public revenues. The acceleration of the democratization process increases the demand for transparency in public decision-making processes. That demand brings the concept of budget transparency to the fore. The expansion in the scope of the economic activities of the public sector is another factor that highlights the importance of budget transparency.

Transparency and accountability are concepts that interact with each other. The transparency of the budgetary process is essential because it makes the state accountable to society. Simultaneously, budget transparency is necessary to avoid the asymmetric information problem and prevent corruption. Additionally, the public's participation in the budgeting process is essential. Such participation by the public will increase the demand for transparency and accountability. This study aims to examine the situation of budget transparency in the world in general and Turkey specifically within the framework of current research. Based on this study, the paper will put forward suggestions for increasing budget transparency. In this context, the results of the Open Budget Survey, implemented by the International Budget Partnership organization in cooperation with local nongovernmental organizations, were analyzed and evaluated.

The economic problems caused by insufficient budget transparency and the increasing perception of corruption have caused the level of budget transparency to be questioned in Turkey and many other countries. In response to these developments, especially since the beginning of the 2000s, Turkey's efforts to increase budget transparency have started to rise. As the result of these efforts, the Public Financial Management and Control Law No. 5018, an essential reform in public financial management and budget transparency, emerged in 2003.

Soon after the beginning of this century, with the increasing importance of budgetary transparency, studies on how to ensure and monitor budget transparency have increased. According to the 2019 results of the Open Budget Survey conducted by the International Budget Partnership in cooperation with the Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV) since 2006, Turkey is a country that provides limited information on budget transparency. According to the relevant results, Turkey's budget transparency score is 51. This score is 7 points lower than that from the previous survey period, 2017. The publication of the Citizen Budget Guide was effective in increasing Turkey's budget transparency score in 2017. However, the continuation of the change in the institutional structure brought about by the new governmental system may have been influential in the decline in 2019. Additionally, the global average budget transparency score in 2019 was 45.

In addition to budget transparency, the Open Budget Survey measures budget oversight and the public's participation in the budget process. Since there is no public participation in the budget process in Turkey, the relevant score of Turkey is 0, according to the 2019 survey. However, according to the 2019 survey, the budget oversight score is 56. This score demonstrates that the Turkish Court of Accounts' control over the budget is limited. The ability to audit and overall authority of the Turkish Court

of Accounts over both the central and local government budgets should be increased to ensure full budgetary transparency.

Finally, the authors anticipate that the increase in budget transparency will also increase the public's overall trust in and the predictability of public institutions. Any increase in budgetary transparency will indirectly contribute to economic stability and improve the quality of economic decisions. Successively, the political authorities will decide at the final stage the extent to which there will be any budget transparency. Political authorities may use the limited transparency of the budget as a choice to prevent the budget processes from being questioned. This situation causes efforts to increase budget transparency to be beneficial to the extent that political authorities allow.

1. Giriş

Bütçeler, yasama organı tarafından onaylanarak yürürlüğe giren bir kanun olmalarının yanı sıra hükümet politikalarının hayata geçirilmesine aracı olan politik metinlerdir. Aynı zamanda bütçeler, iktisadî faaliyetler üzerindeki etkilerinden ötürü bir iktisat politikası aracıdır. Siyasî partilerin oylarını maksimize etmek için öne sürdükleri vaatleri yerine getirmelerini sağlayacak araç da bütçelerdir. Siyasî tercihlerini oy mekanizmasıyla ortaya koyan seçmenler, hükümetlerin kamu gelirlerini ne şekilde harcadıklarını da bilmek istemektedirler. Demokratikleşme sürecinin hız kazanması, kamusal karar alma süreçlerindeki şeffaflığa olan talebi arttırmaktadır. Bu durum da bütçe şeffaflığı kavramının ön plana çıkmasını sağlamaktadır. Kamu kesiminin ekonomik faaliyetlerinin kapsamındaki genişleme de bütçe şeffaflığı kavramının ön plana çıkmasını sağlayan bir başka unsurdur.

Şeffaflık ve hesap verilebilirlik karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Bütçenin şeffaf olması, devleti topluma karşı hesap verebilir hâle getirdiği için önemsenmektedir. Aynı zamanda asimetrik bilgi sorununun ortaya çıkmaması ve yolsuzluğun önlenebilmesi için de bütçe şeffaflığı gereklidir. Çalışmamızda öncelikle bütçe şeffaflığı kavramı ve bunun için gerekli ilkeler üzerinde durulacaktır. Sonrasında bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik ulusal ve uluslararası çalışmalara ve bütçe şeffaflığını izleyen kurumlara değinilecektir. Çalışmamızın son bölümünde ise Uluslararası Bütçe Ortaklığı kuruluşu tarafından yerel sivil toplum kuruluşları ile iş birliği içerisinde uygulanan Açık Bütçe Endeksi çerçevesinde dünyada ve Türkiye'de bütçe şeffaflığının mevcut durumu incelenerek bütçe şeffaflığını arttırmaya yönelik önerilere yer verilecektir.

2. Bütçe Şeffaflığı Kavramı ve İlkeleri

Bütçe şeffaflığı, en basit tanımıyla tüm kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve harcamalarının bir bütün halinde görülebilmesi ve izlenebilmesidir[1]. Diğer bir tanıma göre bütçe şeffaflığı; bütçenin, gelirlerin nasıl toplandığı ve harcandığı konusunda vatandaşlara tamamen açık olmasıdır. Bütçe şeffaflığının sağlanabilmesi için kamu maliyesine ilişkin raporların net, kapsamlı, güvenilir, güncel ve erişilebilir olması gerekmektedir (OECD, 2017, s.9).

Bütçe; yasama mercii tarafından hazırlanıp görüşülen ve yürütme mercii tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe giren bir kanundur. Ancak bütçe şeffaflığı; yalnızca Bütçe Kanunu'nun değil bütçenin hazırlanma, uygulanma ve denetim olmak üzere tüm aşamalarının şeffaflığını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle bütçe şeffaflığının sağlanabilmesi için bütçenin hem hazırlanma hem uygulanma hem de denetlenme aşamalarının tüm vatandaşlar tarafından kolaylıkla izlenebilir olması gerekmektedir. Buna göre daha geniş bir tanımla bütçe şeffaflığı; devlet yapısı ve işlevleri, maliye politikasının amaçları, kamu kesimi hesapları ve projeksiyonları hakkında güvenilir, kapsamlı, zamanlı, anlaşılabilir ve uluslararası olarak karşılaştırılabilir bilgilerin halka açık şekilde sunulmasıdır (Kopits ve Craig, 1998, s.1).

Bütçe şeffaflığının tam olarak sağlanabilmesi için bütçenin geniş kapsamlı olması, Merkezi Yönetim Bütçesi haricindeki yerel yönetim ve Sosyal Güvenlik Kurumu bütçeleri ile bütçe dışı fonların da izlenebilir olması gerekmektedir. Ayrıca bütçe hakkının yerine getirilebilmesi için bütçe şeffaflığı olmazsa olmazdır.

IMF, 2018 yılında yayımladığı Mali Şeffaflık El Kitabı'nda bütçe şeffaflığına ilişkin olarak altı ilke belirlemiştir. Bu ilkeler şu şekildedir (IMF, 2018, s.1);

1 Çalışmamızda şeffaflık kelimesi saydamlık kelimesi ile eş anlamlı olarak kullanılmıştır. Nitekim Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük'te de iki ifade eş anlamlı olarak verilmiştir (Bknz: sozluk.gov.tr (04.01.2022)). Her iki ifade de İngilizce'deki "transparency" kelimesinin Türkçe'deki karşılığıdır.

- Netlik: Raporların kullanıcılar tarafından kolay anlaşılabilirliğini ifade eder.
- Güvenilirlik: Raporların devletin mali operasyonlarını ve finansmanını doğru bir şekilde temsil etmesini ifade eder.
- Sıklık (Periyodiklik): Raporların yayımlanma sıklığını belirtir.
- Zamanlılık: Raporların yayımlanmasındaki gecikmeyi ifade eder.
- İlgi düzeyi: Raporların kullanıcılara (yasama organları, vatandaşlar ve piyasalar) etkili kararlar almak için ihtiyaç duydukları bilgileri ne ölçüde sağladığını ifade eder.
- Açıklık: Kamuoyunun bilgiye ulaşımındaki kolaylığı ifade eder.

Bütçe şeffaflığı, kamu kaynaklarının doğru ve yerinde kullanımının sağlanması ve ilgili sürecin vatandaşlar tarafından izlenebilmesi için önemlidir. Bütçe şeffaflığı aynı zamanda yolsuzluğun önlenmesinde de önemli bir unsurdur. Bütçenin hazırlanma, uygulanma ve denetim aşamalarının yeterince şeffaf olması yolsuzluğun azalmasına önemli ölçüde katkı sağlayacaktır. Nitekim literatürde, bütçe şeffaflığı ile yolsuzluk arasındaki negatif ilişkiye işaret eden ampirik çalışmalar mevcuttur (Ellis ve Fender, 2006, s.116.).

Şeffaflık, hesap verilebilirliği yaratan bir unsurdur. Bu açıdan bakıldığında bütçe şeffaflığı, hesap verilebilirliğin artışına katkı sağladığı için önemlidir (Fox, 2007, s.664). Nitekim hesap verilebilirlik, bilgiye erişim ölçüsünde mümkündür. Bütçe sürecinde şeffaflığın olmaması vatandaşların ilgili otoritelere sınırlı düzeyde hesap sorabilmelerine neden olacaktır. Son olarak denetimde etkinliğin sağlanabilmesi için de bütçe şeffaflığı önemlidir. Bütçe şeffaflığı ve etkin denetim birbirini tamamlayan iki unsurdur. Bütçenin yeterince şeffaf olması denetimin etkinliğini arttıracaktır. Aynı zamanda etkin bir denetim mekanizmasının bulunması bütçenin şeffaflığına katkı sağlayacaktır.

3. Türkiye'de Bütçe Şeffaflığını Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Türkiye'nin 1994, 1998 ve 2001 yıllarında yaşadığı krizler, toplumla siyasi otoriteler arasında güvensizliğin artmasına yol açmıştır. Bu güvensizlik, kamu kaynaklarının kullanımında şeffaflığın sağlanmasına yönelik ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Ayrıca Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların da ilgili dönemde bütçe şeffaflığının sağlanmasına yönelik çalışmaları hız kazanmıştır. Nitekim Stand-by anlaşmaları kapsamında IMF de Türkiye'ye bütçe şeffaflığının arttırılması yönünde önerilerde bulunmuştur. Bu çerçevede Türkiye'nin IMF'ye 1999-2004 arası yıllarda gönderdiği niyet mektuplarında bütçe şeffaflığı ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Diğer yandan Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği sürecinde de bütçe şeffaflığına ilişkin olarak yerine getirmesi gereken yükümlülükler ortaya çıkmıştır (Eroğlu ve Demirbaş, 2016, s.296).

Türkiye'de bütçe şeffaflığının arttırılmasına yönelik en önemli, kapsamlı ve sistematik çalışmalardan biri, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu'dur. Söz konusu rapor, "*Mali raporlama ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ile birlikte mali saydamlığın sağlanması*"nı kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında ana hedeflerden biri olarak belirlemiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s.1).

Türkiye'de bütçe şeffaflığının kanuni altyapısı büyük ölçüde 2003 yılında yürürlüğe konulan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile oluşturulmuştur. Kamu mali yönetiminde bir yapısal reform niteliği taşıyan söz konusu kanunun ilk maddesinde, "mali saydamlığı sağlamanın" kanunun en önemli amaçlarından biri olduğu belirtilmiştir. Yine ilgili kanunun "Mali Saydamlık" başlıklı 7. maddesinde *"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir."* ifadesine yer verilmiştir.

Ayrıca aynı kanunun "Bütçe İlkeleri" başlıklı 13. maddesinin e, l ve m fıkraları da bütçe şeffaflığına yönelik diğer düzenlemelerdir[2].

5018 Sayılı Kanun doğrudan bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik düzenlemeleri içermektedir. Bu kanunun yanı sıra; 2002 yılında kabul edilen 4789 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 2003 yılında kabul edilen 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 2004 yılında yürürlüğe giren 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2010 yılında yürürlüğe giren 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu dolaylı olarak bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik diğer düzenlemelerdir.

4. Bütçe Şeffaflığını Sağlamaya Yönelik Uluslararası Çalışmalar

Özellikle 2000'li yıllardan sonra uluslararası düzeyde bütçe şeffaflığını arttırmaya yönelik çalışmaların sayısı hızla artmıştır. Genellikle bu çalışmalar, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından hayata geçirilmiştir. İlgili çalışmaların bir kısmı, bütçe şeffaflığının sağlanmasına yönelik prensipleri ve standartları ortaya koyan, bütçe şeffaflığının arttırılmasına rehberlik eden raporlardan oluşmaktadır. Diğer bir kısmı ise bütçe şeffaflığının nasıl izleneceğine ve değerlendirileceğine yöneliktir.

Dünyanın en büyük 19 ekonomisi ile Avrupa Birliği'nden oluşan G-20'nin bütçe şeffaflığına yönelik çalışmaları, Yolsuzlukla Mücadele Çalışma Grubu tarafından yürütülmektedir. Bu çerçevede 2021 yılında İtalya'da gerçekleştirilen zirvede 2022-2024 yıllarına ilişkin yeni yolsuzlukla mücadele eylem planı kabul edilmiştir. Eylem planında hem kamuda hem de özel sektörde yolsuzlukla mücadele, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesine yönelik birtakım önlemlere yer verilmiştir. Belirlenen önlemler arasında; açık veri kullanımının teşvik edilmesi, kamu alımlarında yolsuzluk risklerinin tespit edilmesi, vergi idareleri ile mali istihbarat birimleri arasındaki iş birliğinin güçlendirilmesi, kara para aklamaya yönelik faaliyetlerin engellenmesi ve sınır ötesi yolsuzluğun önlenmesi için uluslararası iş birliğinin sağlanması yer almaktadır (UNODC, 2021, s.5-9). Söz konusu eylem planı her ne kadar ilgili ülkelere yasal bir yükümlülük getirmese de açık bir taahhüt içerdiği ve uluslararası politikaların koordinasyonuna katkı sağladığı için önemlidir.

Küresel Mali Şeffaflık Girişimi (The Global Initiative for Fiscal Transparency-GIFT), 2011 yılında dünya ülkelerinde mali şeffaflığı, bütçeleme sürecine katılımı ve hesap verilebilirliği arttırmak için kurulmuştur. Söz konusu girişimin kurucuları arasında Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) ile Brezilya ve Filipinler hükümetlerinin bütçe idareleri bulunmaktadır. Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) da 2014 yılında ilgili girişime üye olarak katılmıştır (OECD, 2017, s.18).

Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları Kurulu (IPSASB), kamu kuruluşları tarafından kullanılmak üzere muhasebe standartları ve rehberler geliştirmektedir. IPSASB aynı zamanda tahakkuk esaslı uluslararası kamu sektörü muhasebe standartlarının belirlenmesinde IFAC ile koordineli olarak çalışmaktadır. IPSASB'nin temel amacı; dünya genelinde kamu sektöründe finansal raporlamanın kalitesini, tutarlığını ve şeffaflığını arttırmaktır (International Public Sector Accounting Standards Board).

2 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarihli, 25326 Sayılı Resmi Gazete, www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1 (04.01.2022).

IMF bütçe şeffaflığına yönelik ilk olarak 1998 yılında "Mali Şeffaflık İyi Uygulamalar Kodu" adıyla bir çalışma yayımlamıştır. Bu çalışma ile IMF; kamu maliyesine ilişkin bilgilerin açıklanmasında küresel bir standart oluşturmayı, bütçe şeffaflığını ve hesap verilebilirliği geliştirmeyi, kamu mali yönetimini iyileştirmeyi ve politika yapımında diyaloğu güçlendirmeyi amaçlamıştır (OECD, 2017, s.26). IMF mali şeffaflığa ilişkin çalışmasını 2007 ve 2014 yıllarında revize etmiştir. Son olarak 2018 yılında Mali Şeffaflık Değerlendirme (FTE) aracını da içeren Mali Şeffaflık El Kitabı'nı yayımlamıştır. İlgili kitapta; "mali raporlama", "mali tahmin ve bütçeleme", "mali risk analizi ve yönetimi" ile "gelir kaynaklarının yönetimi" olmak üzere 4 sütunda mali şeffaflığın mimarisini açıklamıştır. Ayrıca kitapta; bütçe şeffaflığının arttırılmasına yönelik pek çok ülke uygulamasına ve vaka çalışmasına yer vermiştir (IMF, 2018, s.163-165). Son olarak IMF, söz konusu kitaptaki Mali Şeffaflık Değerlendirme aracını esas alarak üye ülkeler için Mali Şeffaflık Değerlendirme Raporu yayımlamaya başlamıştır.

OECD'nin bütçe şeffaflığına yönelik çeşitli çalışmaları mevcuttur. Bunlardan ilki 2002 yılında yayımladığı "Bütçe Şeffaflığı İçin En İyi Uygulamalar" adlı çalışmasıdır. İlgili çalışma; OECD'ye üye olan ya da olmayan ülkelerin bütçe şeffaflıklarını arttırmaları için bir referans kaynağı olarak tasarlanmıştır (OECD, 2002, s.7). Bir diğeri 2015 yılında yayımlanan "Bütçe Yönetişimi Tavsiyesi" adlı çalışmadır. Bu çalışmanın amacı; kamu kaynaklarının etkin bir şekilde planlanmasına, yönetilmesine ve kullanılmasına katkı sağlamaktır. Çalışmada iyi bir bütçe yönetişiminin nasıl olmasına gerektiğine ilişkin on ilkeye yer verilmiştir (OECD, 2015, s.1). OECD bütçe şeffaflığına ilişkin son olarak 2017 yılında "Bütçe Şeffaflığı Araç Seti" adlı çalışmayı yayımlamıştır. OECD bu çalışmayla; diğer uluslararası kuruluşlar tarafından ortaya konulan standartları ve yayımlanan rehberleri dikkate alarak daha şeffaf, kapsayıcı ve hesap verilebilir bir bütçenin hazırlanması için gerekli olan araçları belirlemeyi amaçlamıştır (OECD, 2017, s.3).

Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verilebilirlik Programı (PEFA), 2001 yılında Avrupa Komisyonu, IMF, WB, Fransa, Norveç, İsviçre ve Birleşik Krallık ortaklığıyla kurulmuştur. PEFA programı; kamu mali yönetiminin performansını nicel göstergeler kullanarak ölçmekte, güçlü ve zayıf yönlerini değerlendirmekte ve tüm bunları raporlayarak bir çerçeve oluşturmaktadır. PEFA bu ölçüm için 7 geniş faaliyet alanında, kamu mali yönetiminin 31 temel bileşeninde, 94 karakteristik özellik tanımlamaktadır. Ülkelerin kamu mali yönetiminin performansının ölçümünde de bu nicel göstergeleri kullanmaktadır (Public Expenditure and Financial Accountability).

Bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik çalışmalar gerçekleştiren bir diğer kuruluş Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP)'dir. IBP, ülkelerin bütçe şeffaflığının ölçümüne yönelik çalışmalarını gerçekleştirmek için Açık Bütçe Anketi (OBS) adı verilen bir anketi uygulamaktadır. Anket, büyük ölçüde cevapları somut kaynaklara dayanan sorulardan oluşmaktadır.

5. Türkiye'nin Bütçe Şeffaflığını İzleyen Kurumlar

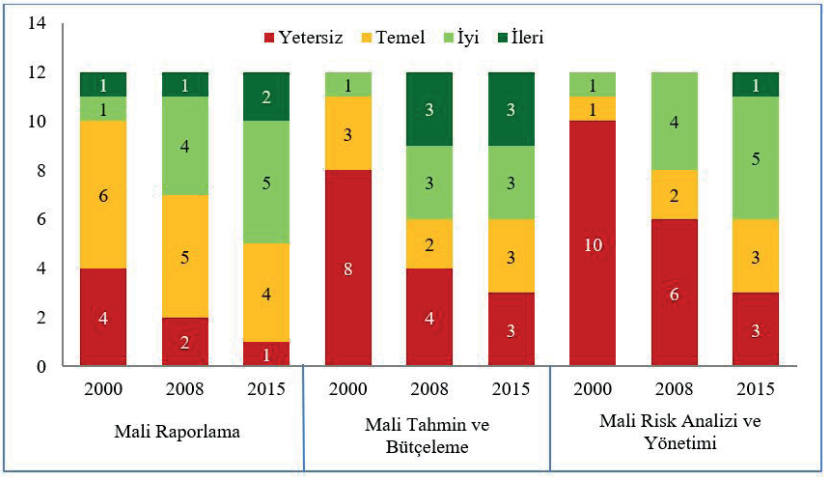
Bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik prensipleri ve standartları ortaya koyan pek çok çalışma ve kurum bulunmasına karşın nicel göstergelere dayalı olarak ülkelerin bütçe şeffaflıklarını izleyen kurum sayısı oldukça azdır. Uluslararası düzeyde ve ülke bazında bütçe şeffaflığını izlemeye yönelik en kapsamlı çalışmalar IMF ve IBP tarafından gerçekleştirilmektedir[3].

IMF 2017 yılında Türkiye'ye ilişkin olarak "Mali Şeffaflığın Değerlendirilmesi" başlığıyla bir rapor yayımlamıştır. Rapor, 2000-2015 arası yılları kapsayan, mali şeffaflık mimarisinin 3

3 IBP'nin Türkiye'ye ilişkin çalışması son bölümde detaylı şekilde ele alınacağı bu bölümde ilgili çalışmaya değinilmeyecektir.

sütunu olan "mali raporlama", "mali tahmin ve bütçeleme" ile "mali risk yönetimi" çerçevesinde hazırlanmıştır (IMF, 2017, s.7).

Şekil 1: Durum Çalışması Süreci



Kaynak: IMF, Turkey Fiscal Transparency Evaluation, imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/18/Turkey-Fiscal-Transparency-Evaluation-45071 (04.01.2022), s. 8.

Rapora göre Türkiye, son 15 yılda mali risklerin açıklanması konusunda önemli bir yol kat etmiştir. 2015 yılı itibariyle Türkiye temel düzeyde 10, iyi düzeyde 13 ve ileri düzeyde 6 ilkeyi yerine getirmektedir. Genel itibariyle 2000 yılından 2015 yılına Türkiye'nin mali şeffaflığının arttığını söylemek mümkündür. Ancak hâlen iyileştirilmesi gereken pek çok alanın bulunduğu açıktır.

Doğrudan bütçe şeffaflığına yönelik olmasa da Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 180 ülkede yolsuzluktan kaynaklı gelir adaletsizliğine son vermek için çalışmalar yürütmektedir. Bu kapsamda her yıl düzenli olarak kamu kesimindeki yolsuzluğa dair algıları yansıtan Yolsuzluk Algı Endeksi'ni yayımlamaktadır. Endekste yer alan puanlar 0'a doğru yaklaştıkça yolsuzluk algısı artmaktadır. İlgili endeks 2021 yılı sonuçlarına göre Türkiye 38 puanla 180 ülke arasında 96. sırada yer almıştır. Bu sonuçla Türkiye, 2013 yılına göre 12 puan kaybederek 43 sıra gerilemiştir. Özellikle 2003 yılı sonrasında artışa geçen Türkiye'nin endeks puanı, 2013 yılı sonrasında önemli ölçüde düşüş göstermiştir. Yanı sıra Türkiye'nin 2021 puanı Avrupa Birliği ülkelerinin tamamından düşüktür. Yine bu skorla Türkiye; 38 OECD ülkesi içinde 37. sırada yer almaktadır. (Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Yolsuzluk Algı Endeksi 2021).

Türkiye'de ulusal düzeyde bütçe şeffaflığının izlenmesine yönelik çalışmalar yürüten ya da yürütmüş olan az sayıda kurum bulunmaktadır. Bu kurumlardan ilki Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)'dır. TEPAV, bütçenin şeffaflık düzeyini ortaya koymak amacıyla Eylül 2005 – Nisan 2009 dönemleri arasında Mali Saydamlık İzleme Raporu'nu yayımlamıştır. Yine TEPAV, Haziran 2005 – Haziran 2012 arası döneme ait bütçe verilerinin gelişimini ve değerlendirmelerini içeren Mali İzleme Raporu'nu yayımlamıştır (TEPAV). Bunun yanı sıra Kamu Harcamaları İzleme Platformu (KAHİP), 2014 yılında yayımladığı raporda kamu harcamalarını çocuklara yönelik, engellilere yönelik, gençlere yönelik ve sosyal korumaya yönelik olarak sınıf-

landırarak ele almıştır (KAHİP). Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ise 2006 yılından bugüne IBP ile ortak olarak Açık Bütçe Endeksi'ni yayımlamaktadır. Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde Açık Bütçe Endeksi detaylı olarak ele alınarak Türkiye'de bütçe şeffaflığının mevcut durumu irdelenecektir.

6. Açık Bütçe Endeksi ve Türkiye'nin Bütçe Şeffaflığı

6.1. Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership – IBP)

IBP, ülkelerin bütçe şeffaflığının ölçümüne yönelik çalışmalar yapan ve ülkelere bütçe şeffaflığını arttırmaya yönelik önerilerde bulunan uluslararası bir sivil toplum kuruluşudur. IBP, kamu bütçesi hesap verilebilirliğini; şeffaflık, kamu gözetimi ve katılımcılık kavramları çerçevesinde karşılaştırmaktadır. 1997 yılında kurulan IBP, 2006 yılından bu yana Açık Bütçe Anketi aracılığıyla ülkelerin bütçe şeffaflıklarını değerlendirerek kamuoyuyla paylaşmaktadır.

6.2. Açık Bütçe Anketi (Open Budget Survey – OBS)

Açık Bütçe Anketi, IBP'nin önderliğinde ilgili ülkelerdeki sivil toplum kuruluşları ile iş birliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Anketin amacı, ülkelerdeki bütçe sürecine ilişkin bilgileri derleyerek söz konusu ülkelerin bütçe şeffaflığını ölçmektir. OBS aynı zamanda uygulamada neler olduğunu kolayca gözlemlenebilir olaylar üzerinden değerlendiren, büyük ölçüde objektif kıstaslara dayalı bir araştırma aracıdır. OBS'de yer alan sorular; IMF, OECD ve PEFA gibi kurumların bütçe şeffaflığına yönelik çalışmaları dikkate alınarak hazırlanmıştır. Son olarak 2019 yılında yayımlanan OBS'deki 145 sorudan 109'u bütçe bilgilerinin kamuya açıklığını, 18'i halkın bütçe sürecine katılımını ve 18'i yasama organının bütçe denetimindeki rolünü değerlendirmektedir. Açık Bütçe Endeksi (OBI) ise bütçe bilgilerinin kamuya açıklığını değerlendiren 109 soru çerçevesinde hazırlanmaktadır ve 0 ile 100 arası değerlerden oluşmaktadır (IBP, 2019a). Ankete katılan ülkeler endeks puanlarına göre sıralanmakta ve ülkeler açısından karşılaştırılabilir bir sonuç ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda da değinildiği gibi ankette yer alan sorulara verilen cevaplar objektif nitelikler taşımaktadır. Diğer bir deyişle; ilgili sorulara kişiden kişiye değişebilecek nitelikte cevaplar verilmesi olanaklı değildir. Ayrıca her soruya verilen cevap için yararlanılan kaynak açıkça gösterilmektedir. Ankette yer alan sorular büyük ölçüde şu kapsamdadır (OBS, 2019a):

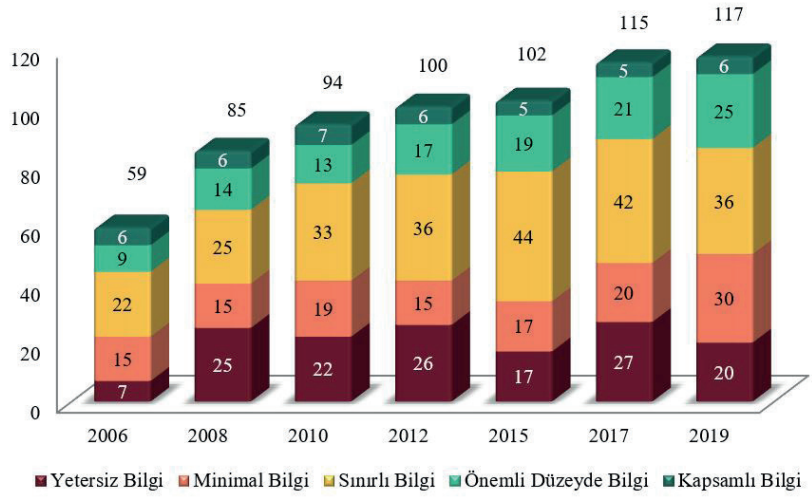
- Bütçe belgelerine erişilebiliyor mu?
- Bütçe öncesi rapor hazırlanıyor mu?
- Bütçe sürecine ilişkin belgeler zamanında yayımlanıyor mu?
- Hükümetin bütçe teklifi nasıl hazırlanıyor?
- Bütçe sürecine ilişkin olarak hangi raporlar yayımlanıyor?
- Yasamanın gücü ve etkinliği ne ölçüde?
- Vatandaş bütçesi hazırlanıyor mu?
- Vatandaşın bütçeleme sürecine katılımı ne durumda?

Anket, bağımsız bütçe uzmanları tarafından doldurulmaktadır. Her ülkenin anketine verilen cevaplar, daha sonra ulusal hükümetle hiçbir ilişkisi bulunmayan anonim bir uzman tarafından değerlendirilmektedir. Ayrıca IBP, tüm ulusal hükümetlere taslak cevaplar hakkında yorum yapma imkânı vermektedir. Araştırmacılar ile hükümet yetkililerin cevaplarının birbiriyle çelişmesi halinde nihai karar IBP uzmanları tarafından verilmektedir (IBP, 2017).

6.3. Bütçe Şeffaflığında Dünyada Mevcut Durum

2019 yılına ilişkin bilgileri içeren OBS raporuna göre bütçe şeffaflığı en iyi durumdaki 2 ülke 87 puanlı Yeni Zelanda ve Güney Afrika'dır. Onları İsveç, Meksika, Gürcistan ve Brezilya takip etmektedir. Bu ülkeler aynı zamanda bütçe bilgilerinin kamuya açıklığı konusunda kapsamlı veri sunan ülkelerdir. Açık Bütçe Endeksi'ne göre; 0-20 arası puan alan ülkeler yetersiz, 20-40 arası puan alan ülkeler minimal, 40-60 arası puan alan ülkeler sınırlı, 60-80 arası puan alan ülkeler önemli ve 80-100 arası puan alan ülkeler kapsamlı düzeyde bilgi sunmaktadır. Ülkelerin büyük çoğunluğu bütçe şeffaflığı hususunda sınırlı bilgi sunmaktadır (IBP, 2019b, s.20-21).

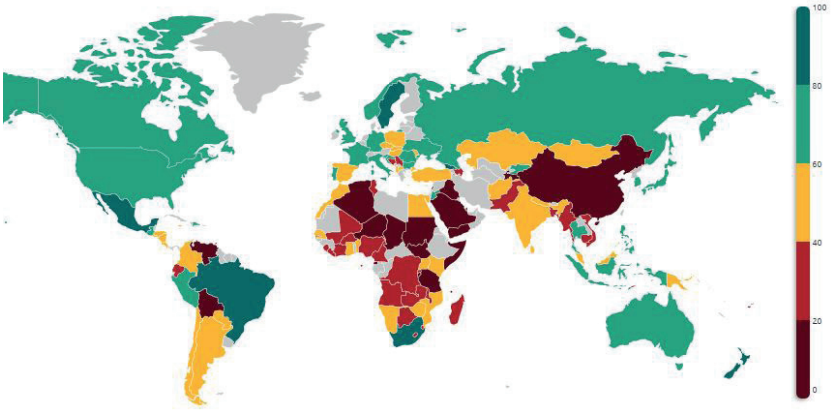
Şekil 2: Yıllar İtibariyle Ankete Katılan Ülke Sayısı ve Skorlar



Kaynak: Yıllık OBS raporları derlenerek oluşturulmuştur.

2006 yılından bu yana gerçekleştirilen ankete katılan ülke sayısı her geçen yıl artış göstererek 59'dan 117'ye yükselmiştir. Ülke sayısındaki artışla birlikte 2019 yılında önemli ya da kapsamlı düzeyde bilgi sunan ülkelerin toplam ülke sayısındaki payı da oransal olarak artmıştır. Nitekim 2006 yılında söz konusu ülkelerin %25,4'ü kapsamlı ya da önemli düzeyde bilgi sunarken 2019 yılında bu oran %26,5'e yükselmiştir. Yanı sıra minimal ya da yetersiz düzeyde bilgi sunan ülkelerin oranı ise aynı süreçte %37'den %42,7'ye yükselmiştir. Bu durum ankete yeni katılan ülkelerin bütçe şeffaflığının düşük düzeyde olduğunu göstermektedir.

Şekil 3: Açık Bütçe Endeksinde Dünyada Mevcut Durum (2019)



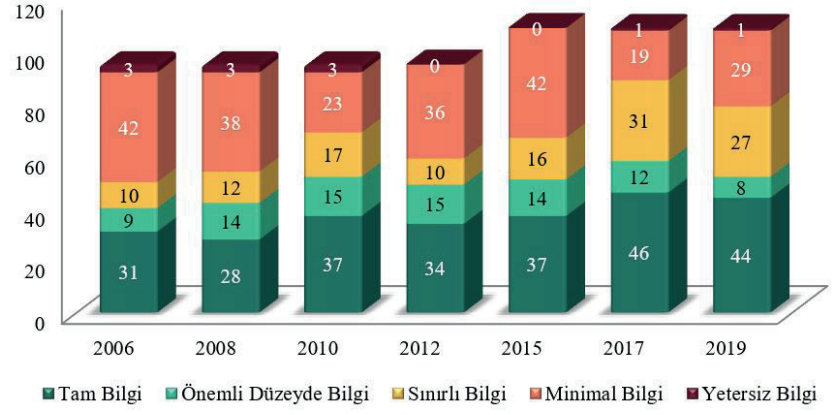
Kaynak: The Open Budget Index, survey.internationalbudget.org/#map (05.04.2022).

Şekil 3'te 2019 yılı sonuçlarına göre bütçe şeffaflığının dünyadaki durumuna ilişkin haritaya yer verilmiştir. Buna göre Kuzey Amerika kıtasındaki ülkelerin bütçe şeffaflığı konusunda önemli düzeyde bilgi sunduğunu söylemek mümkündür. Buna karşılık Güney Afrika dışında Afrika kıtasındaki ülkeler, en düşük bütçe şeffaflığı skoruna sahip olan ülkelerdir. Asya kıtasındaki ülkelerde ise Gürcistan ve Rusya dışında bütçe şeffaflığının yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir.

6.4. Bütçe Şeffaflığında Türkiye'nin Durumu

Türkiye'de TESEV, 2006 yılından bu yana IBP ile Açık Bütçe Anketi'ni uygulamaktadır. Anketin ilk uygulandığı yıldan itibaren Türkiye, bütçe şeffaflığı konusunda sınırlı düzeyde bilgi sunan bir ülke olmuştur. Türkiye'nin bütçe şeffaflığı skoruna ilişkin son veriler 2019 yılına aittir.

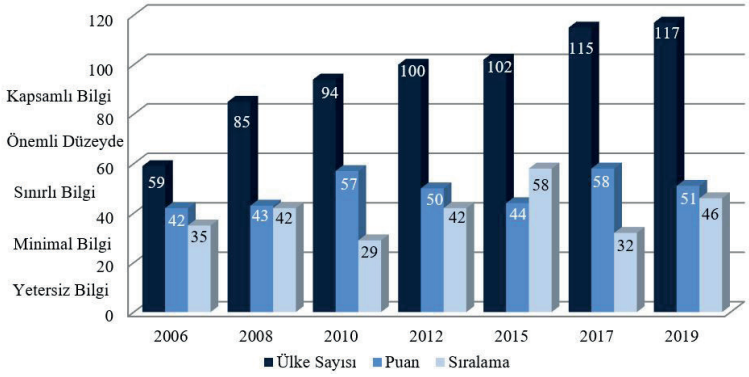
Şekil 4: Açık Bütçe Anketi Türkiye Sonuçları



Kaynak: Türkiye'ye ilişkin OBS raporları derlenerek oluşturulmuştur.

Şekil 4'te yıllar itibariyle Türkiye'nin Açık Bütçe Anketi'nde yer alan soruları karşılama düzeyine ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Öncesinde 95 olan soru sayısı 2015 yılında 109'a yükselmiştir. 2006 yılından 2019 yılına Türkiye'nin önemli ve kapsamlı düzeyde bilgi verdiği soru sayısının arttığı görülmektedir. Bunun yanı sıra 2010 yılında minimal ve yetersiz düzeyde bilgi verilen soru sayısındaki azalma dikkat çekicidir. Benzer şekilde 2017 yılında da 109 sorudan yalnızca 20 tanesine yetersiz veya minimal düzeyde bilgi içeren cevap verilmiştir. Kapsamlı ve önemli düzeyde bilgi verilen soru sayısındaki artışın Türkiye'nin bütçe şeffaflığının artmasına katkı sağlayacağı açıktır. Buna karşılık 2019 yılında yetersiz veya minimal düzeyde bilgi içeren cevap sayısı tekrar artış göstererek 30'a yükselmiştir. Bu durum Türkiye'nin endeks skorunun bir önceki değerlendirme dönemine göre azalmasına neden olmuştur.

Şekil 5: Yıllar İtibariyle Türkiye'nin Açık Bütçe Endeksi Sıralaması ve Skorları

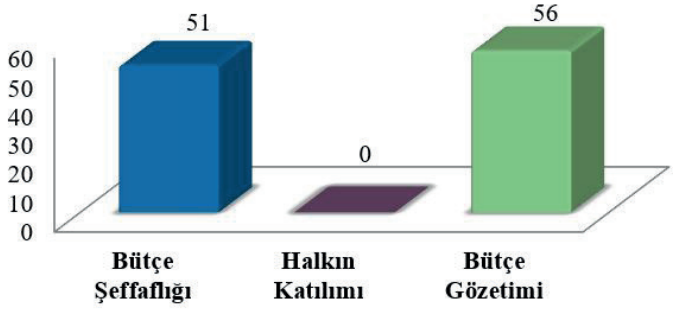


Kaynak: Türkiye'ye ilişkin OBS raporları derlenerek oluşturulmuştur.

Türkiye, 2006 yılından 2019 yılına aldığı skorlarla bütçe şeffaflığı konusunda sürekli sınırlı düzeyde bilgi sağlayan ülke konumunda olmuştur. 2017 yılında skorunu 44'ten 58'e yükselterek anketin düzenlendiği 2006 yılından bu yana en yüksek skoruna ulaşmıştır. Ancak 2019 yılında skorunu 51'e düşürerek kapsamlı bilgi sunan ülkeler grubundan tekrar uzaklaşmıştır. Yine 2015 yılında 102 ülke arasında 58. sırada iken 2017 yılında 32. sıraya yükselmiş, 2019 yılında ise 46. Sıraya gerilemiştir. Bu durum Türkiye'nin bütçe şeffaflığı konusunda geçmiş yıllara göre daha iyi, 2017 yılına kıyasla 2019 yılında ise daha kötü bir performans gösterdiğine işaret etmektedir.

Olumlu gelişmelere rağmen Türkiye hâlen sınırlı düzeyde bütçe şeffaflığına sahip bir ülke konumunda bulunmaktadır. Türkiye'nin 2017 yılında skorunu önemli ölçüde yükseltmesinde Vatandaş Bütçe Rehberi'ni yayımlamaya başlamasının etkili olduğu değerlendirilmektedir. 2019 yılındaki düşüşün ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte kurumsal yapıdaki köklü değişikliklerden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Nitekim yeni sisteme geçişle birlikte geçmişte Maliye Bakanlığına bağlı olan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü kaldırılmış, yerine Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Yanı sıra doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. Söz konusu yeni yapılanma sürecinin devam etmesi nedeniyle bazı bütçe belgelerinin yayımlanmasında aksaklıkların ortaya çıkabileceği değerlendirilmektedir. Nitekim Türkiye'ye ilişkin son ankette "Kamu kurumunun görüşleri" kısmı tamamıyla boş bırakılmıştır. Diğer ifadeyle kamu, anketin oluşturulması sürecinde yeterli düzeyde katkı sağlamamış görünmektedir (OBS, 2019a).

Şekil 6: 2019 Açık Bütçe Endeksi ve Türkiye



Kaynak: Open Budget Survey 2019 Turkey Country Summary, internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey (05.04.2022), s. 1.

2019 yılı Açık Bütçe Anketi sonuçlarına göre Türkiye'nin bütçe şeffaflığı skoru 51'dir. Yani Türkiye, vatandaşlarına bütçe konusunda sınırlı düzeyde bilgi sağlamaktadır. Bunun yanında bütçeleme sürecine halkın katılımı söz konusu olmadığı için Türkiye'nin buna ilişkin skoru 0'dır. Esasında Türkiye'de hâlihazırda bazı yerel yönetimler bütçeleme süreçlerine halkın katılımı konusunda çalışmalar gerçekleştirmektedir[4]. Teknolojik gelişmeler elektronik ortamda bütçeleme süreçlerine halkın katılımını kolaylaştırmaktadır. Ancak Açık Bütçe Anketi'nde Merkezi Yönetim Bütçesi esas alındığı için Türkiye'nin ilgili skoru 0 olarak ölçülmüştür. Son olarak Türkiye'nin bütçe gözetimine ilişkin skoru 56'dır. Diğer bir deyişle Türkiye'de yasama organları ve üst denetim kurumunun yani Sayıştayın bütçe üzerindeki denetim yetkisi sınırlı düzeydedir (Şekil 6). Sayıştay denetimlerinin bir yaptırıma bağlanması, kaynak kullanımında etkinliğin arttırılması hususunda Sayıştayın yetkilerinin genişletilmesi Türkiye'nin bütçe gözetimi puanının yükselmesine katkı sağlayacak uygulamalardır.

Şekil 7: Türkiye'de Bütçe Belgelerinin Kamuya Açıklığı

Doküman	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
Bütçe Öncesi Raporu	●	●	●	●	●	●	●
Hükümetin Bütçe Teklifi	●	●	●	●	●	●	●
Merkezi Yönetim Bütçesi	●	●	●	●	●	●	●
Vatandaş Bütçesi	●	●	●	●	●	●	●
Yıl İçi Raporlar	●	●	●	●	●	●	●
Yarıyıl Raporları	●	●	●	●	●	●	●
Yıl Sonu Raporları	●	●	●	●	●	●	●
Denetim Raporu	●	●	●	●	●	●	●
● Kamuya Açık	● Üretilmemiş		● Geç yayımlanmış, çevrimiçi yayımlanmamış ya da yalnızca ilgili kurum için yayımlanmış				

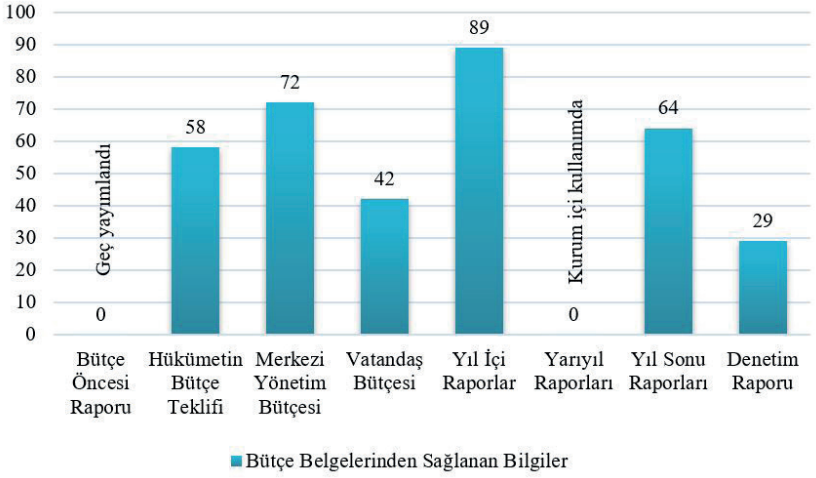
Kaynak: Open Budget Survey 2019 Turkey Country Summary, internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey (05.04.2022), s. 3.

4 Bknz: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Katılımcı Bütçe Modeli, butcesenin.istanbul/katilimci-butce-nedir (05.04.2022).

Türkiye bütçe belgelerinin kamuya açıklığı konusunda 2017 yılında önemli bir ilerleme kaydetmiştir. İlgili yıl itibariyle 8 kilit bütçe belgesinin tamamı kamuoyuna açık hâle gelmiştir. Önceki yıllarda yayımlanmayan Vatandaş Bütçesi de 2017 yılı itibariyle yayımlanmaya başlanmıştır. Ancak bütçe öncesi raporun yani Orta Vadeli Mali Plan'ın 2012 yılından bu yana geç yayımlanması dikkat çekmektedir. Diğer yandan 2019 yılında Yarıyıl Raporlarının yalnızca kurum içi kullanım amacıyla yayımlandığı değerlendirilmektedir (OBS, 2019a, s.27). Bütçe öncesi raporların zamanında yayımlanmaması öngörülebilirliği azaltıcı bir unsurdur.

Bütçe belgelerinin kamuoyuna açıklığının yanı sıra bu belgelerde sağlanan bilgilerin ne kadar kapsamlı ve faydalı olduğu da önemli bir husustur. Türkiye'nin yayımladığı 8 kilit bütçe belgesine ilişkin 2019 yılına ait skorlar Şekil 8'de gösterilmiştir. Buna göre bütçe öncesi rapor geç yayımlandığı için ilgili belgeye ilişkin skor 0'dır. Diğer yandan Merkezi Yönetim Bütçesi ve Yıl İçi Raporlar yüksek skorlarıyla ön plana çıkmaktadır. Ancak Denetim Raporu minimal düzeyde bilgi içerdiği için düşük skora sahiptir. Bütçe şeffaflığının arttırılabilmesi için kilit bütçe belgeleri ile sağlanan bilgilerin kapsamının ve faydalarının arttırılması gerekmektedir.

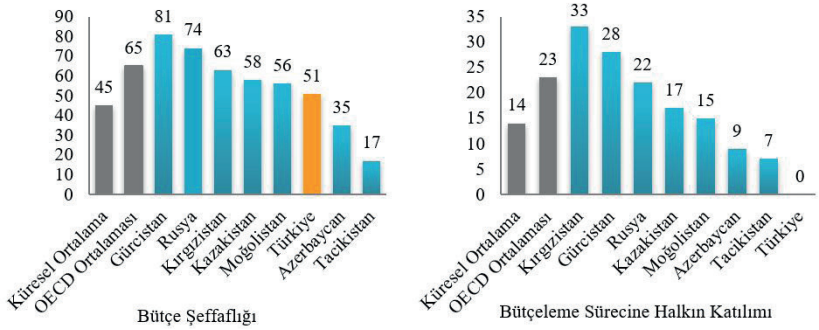
Şekil 8: Kilit Bütçe Belgelerine İlişkin Skorlar (2019)



Kaynak: Open Budget Survey 2019 Turkey Country Summary, internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey (05.04.2022), s. 4.

Bütçe şeffaflığında küresel skor ortalamasının 45 olduğu 2019 yılında Türkiye'nin bütçe şeffaflığı 51 olarak gerçekleşmiştir. Bu skorla Türkiye, Asya kıtası ülkeleri arasında 5. sırada yer almaktadır. Bütçeleme sürecine halkın katılımında ise 0 puanla son sırada yer almaktadır. Bu kategoride küresel ortalama ise 14'tür (Şekil 9).

Şekil 9: Türkiye'nin Bütçe Şeffaflığının ve Bütçeleme Sürecine Halkın Katılımının Bölge Ülkeleri ile Karşılaştırılması (2019)



Kaynak: Open Budget Survey 2019 Turkey Country Summary, internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey (05.04.2022), s. 2-6.

6.5. Covid-19 Salgını ve Bütçe Şeffaflığı

2019 yılı sonunda Çin'de ortaya çıkan Covid-19 hastalığı 2020 yılı başında önce Avrupa, sonrasında Amerika kıtasına sıçrayarak küresel bir nitelik kazanmıştır. Dünya Sağlık Örgütü Covid-19 hastalığına yol açan virüsün hızlı yayılımı nedeniyle 11 Mart 2020 tarihinde pandemi ilan etmiştir (World Health Organization, 2020). Salgının yayılımındaki hız ve buna bağlı vaka ile ölüm sayılarındaki artış neticesinde ülkeler, sosyal hareketliliği sınırlandırıcı düzenlemeleri birbiri ardına yürürlüğe koymuşlardır. Bunun sonucunda salgın bir sağlık sorunu olmaktan çıkmış; tedarik zincirlerini, ulusal ve uluslararası ticareti, sermaye piyasalarını ve dolayısıyla topyekûn olarak küresel ekonomiyi olumsuz etkilemeye başlamıştır. Ülkeler salgının yol açtığı ekonomik tahribatı azaltmak amacıyla devasa büyüklükte ekonomi paketleri açıklamışlardır.

IBP, 2021 yılında yayımlanan çalışmasıyla ülkelerin Covid-19 salgınının etkileriyle mücadelede uyguladıkları maliye politikalarının şeffaflığını incelemiştir. Söz konusu çalışmada halkın salgınla mücadelede uygulanan politikalara ilişkin bilgilere erişimi, yeterli gözetim düzenlemeleri ve halkın ilgili sürece katılımı hususları ele alınmıştır. Bu hususlar; etkin kaynak kullanımı, siyasî otoritelerin tercihlerinden sorumlu tutulmaları ve insanların temel önceliklerinin belirlenmesi açısından önemlidir. Çalışma sonucunda, incelenen 120 ülkenin büyük çoğunluğunda salgınla mücadelede ortaya konulan acil eylem planı şeklindeki maliye politikası önlemlerinin önemli düzeyde şeffaflık ve hesap verilebilirlikten uzak oldukları belirtilmiştir. Nitekim 120 ülkeden 87'sinin erken dönemde uyguladıkları maliye politikaları hakkında minimal veya sınırlı düzeyde şeffaflığı sağladıkları belirlenmiştir (Managing COVID Funds, 2021).

Şekil 10: Türkiye'nin Salgınla Mücadelede Maliye Politikalarının Şeffaflığı

Şeffaflık	Minimal bilgi
Paketin Tanıtımı	Minimal bilgi
Makroekonomik ve toplam bütçe bilgileri	Minimal bilgi
Politika önlemleri	Sınırlı bilgi
Kapsam ve performans	Sınırlı bilgi
Finansman Kaynakları	Minimal bilgi
Bütçe dışı fonlar	Minimal bilgi
Paketin Uygulanması	Minimal bilgi
Uygulama hakkında raporlama	Minimal bilgi
Bütçe dışı fonlar	Minimal bilgi
Tedarik	Minimal bilgi
Gözetim	Orta düzeyde bilgi
Yasama organlarının rolü	Orta düzeyde bilgi
Ulusal denetim organlarının rolü	Minimal bilgi
Katılım	Minimal bilgi
Halkın katılımı	Minimal bilgi

Kaynak: International Budget Partnership, Accountability in the Management of COVID-19 Monies, internationalbudget.org/covid/ (05.04.2022).

Şekil 10'da IBP'nin çalışması esas alınarak Türkiye'nin salgınla mücadelede uyguladığı maliye politikalarının şeffaflığına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Türkiye'nin salgınla mücadeleye yönelik olarak açıkladığı "Ekonomik İstikrar Kalkanı" adlı önlem paketi şeffaflık, gözetim ve halkın katılımı açısından hesap verilebilirliği sağlamada yetersiz olmuştur. Buna göre ilgili paketin tanıtımı ve uygulanmasına ilişkin bilgiler yeterince şeffaf değildir. Gözetim yani ilgili maliye politikalarının yasama organı tarafından denetimi hususunda orta düzeyde bilgi yer almaktadır. Salgınla mücadelede uygulanacak maliye politikalarının belirlenmesinde ise halkın katılımı söz konusu değildir (Accountability in the Management of COVID 19 Monies, Turkey, 2021). Salgın gibi olağanüstü bir ortamda siyasî otoritelerin hızlı karar alma ve uygulama güdüleri anlaşılabilirdir. Ancak bu durumun; yasama organını devre dışı bırakmak, ihale prosedürlerini gevşetmek veya vatandaşların ihtiyaçlarını göz ardı etmek gibi şeffaflığı ve hesap verilebilirliği zedeleyici uygulamaları meşru ve sürekli hâle getirmesi sakıncalıdır (Managing COVID Funds, 2021).

6.6. Türkiye'nin Bütçe Şeffaflığını Arttırmaya Yönelik Öneriler

IBP, Türkiye'nin Açık Bütçe Anketi sonuçlarını dikkate alarak yayımladığı raporda birtakım önerilere yer vermiştir. Bu öneriler Türkiye'de bütçe şeffaflığının, halkın bütçeye katılımının ve bütçe gözetiminin nasıl arttırılabileceğini ortaya koymaktadır. Başlıca öneriler şu şekildedir (OBS, 2019b, s.5-9):

- Bütçe öncesi rapor yani Orta Vadeli Mali Plan ile Yarıyıl Raporu zamanında ve çevrimiçi yayımlanabilir.
- Vatandaş Bütçesi'yle sağlanan bilgiler iyileştirilebilir.
- Sayıştayın denetim raporundaki bilgilerin kapsamı genişletilebilir.
- Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarına halkın katılımını sağlayacak pilot mekanizmalar oluşturulabilir.
- Yıllık bütçenin oluşturulması sırasında kamu ya da sivil toplum kuruluşlarının bu süreçleri takip edebileceği oturumlar düzenlenebilir.
- Halkın, denetim araştırmalarına katılabileceği resmî mekanizmalar oluşturulabilir.
- Denetim süreçlerinin bağımsız bir kuruluş tarafından incelenmesi sağlanabilir. Buna yönelik bağımsız bir mali kuruluş oluşturulabilir.

- Bütçe politikası üzerinde daha fazla tartışma yapılabilir.
- Bütçe yürürlüğe girdikten sonra idari birimler arasındaki ödenek aktarımı ve öngörülemeyen hizmetlere yönelik yapılan harcamalar için yasama organına danışılabilir.

IBP önerilerinin yanı sıra Türkiye'de bütçe şeffaflığını arttırmaya yönelik bazı hususların altını çizmek önemlidir. Bunlardan biri koşullu mali yükümlülüklere ilişkindir. Kamu hizmeti niteliği taşımasına karşın bütçeleme sürecine dâhil edilmeyen birtakım harcamalar bulunmaktadır. Bunlar genellikle yürütmenin bir tercihi olarak ortaya çıkmakta ve bu durum bütçe hakkını zedelemektedir. Kamu için doğrudan yükümlülük doğurmayıp belli koşullar altında kamu borcunu arttırıcı bir unsur olarak ortaya çıkan bu harcamalara koşullu mali yükümlülükler adı verilmektedir. Son yıllarda boyutları gittikçe yüksek düzeylere ulaşan kamu-özel iş birliği projeleri ve bazı hazine garantili borçlar, koşullu mali yükümlülüklere örnektir. Söz konusu koşullu mali yükümlülüklerin ve diğer bütçe dışı faaliyetlerin bütçeleme sürecine dâhil edilmemesi denetim mekanizmasının etkinliğini azaltmakta ve bütçe şeffaflığını olumsuz etkilemektedir. Bütçe şeffaflığının arttırılması için kamu hizmeti niteliğindeki bu faaliyetlerin bütçeleme sürecine dâhil edilmeleri ve denetlenmeleri gerekmektedir. Ayrıca ilgili faaliyetler hakkında daha kapsamlı raporlar hazırlanarak kamuoyuyla paylaşılmalıdır.

Türkiye'de bütçe şeffaflığını zedeleyen bir başka unsur, yerel yönetimlerin harcama ve faaliyetlerine yönelik kapsamlı bilgilere ulaşmadaki zorluklardır. Merkezi yönetim bütçesine ilişkin belgeler belli ölçüde erişilebilir olmasına karşın yerel yönetim bütçelerine ilişkin belgelere ya hiç erişilememekte ya da söz konusu belgeler kısıtlı düzeyde bilgi sağlamaktadır. Her anlamda bütçe şeffaflığının sağlanabilmesi için yerel yönetim bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamasında da şeffaflığın arttırılması gerekmektedir.

Mali raporların kapsamının genişletilmesi bütçe şeffaflığının artışına katkı sağlayacak bir başka unsurdur. Ayrıca bütçenin hazırlanma aşamasındaki gelir-gider tahminleri ile uygulanma aşamasındaki istatistiklerin tutarlılığının arttırılması da bütçe şeffaflığının sağlanması açısından mühimdir.

Türkiye'de bütçeleme sürecine halkın katılımı konusunda yerel yönetimler düzeyinde çeşitli uygulamalar hayata geçirilmektedir. Bu uygulamaların yaygınlaşarak genele yayılması önemlidir. Yanı sıra merkezi yönetim düzeyinde bütçeleme süreçlerine doğrudan katılım söz konusu değildir. Türkiye; dijital devlet uygulamaları konusunda önemli bir yol kat etmiş, e-devlet sistemi ile pek çok işlemin dijital ortamda yapılmasına olanak sağlamış, bu şekilde bürokratik süreçleri azaltmış ve kısaltmış bir ülkedir. Bu nedenle Türkiye'nin söz konusu mevcut altyapıdan ve deneyimlerden yararlanarak bütçeleme süreçlerine halkın katılımını olanaklı kılması pekâlâ mümkün görünmektedir. E-devlet sisteminin bütçeleme süreçlerine katılıma imkân sağlayacak şekilde geliştirilmesi Türkiye'nin bu alandaki puanının artışına katkı sağlayacaktır.

7. Sonuç

Özellikle 1980'li yıllardan sonra dünyada hâkim iktisadî anlayış hâline gelen Neoklasik iktisat teorisi, minimal bir devlet modeli öngörmüş ve devletin ekonomi içindeki payının azaltılması gerektiğini ileri sürmüştür. Buna bağlı olarak ilgili yıllardan itibaren dünyada devlet faaliyetlerinin daraltılmasına yönelik bir eğilim ortaya çıkmıştır. Ancak vatandaşların devletten beklentilerindeki artış ve siyasî otoritelerin kamu harcamalarını oy maksimizasyonu aracı olarak görmeleri, uygulamada minimal bir devlet yapısının ortaya çıkmasını büyük ölçüde engellemiştir.

Hükümetler, çeşitli bütçeleme tekniklerini kullanmak suretiyle Neoklasik teorinin öngördüğü şekilde devlet bütçesinin görünürde küçük kalmasını sağlamışlardır. Ancak gerçekte bütçe dışı fonlarla ve koşullu mali yükümlülükler aracılığıyla kamu hizmeti niteliğindeki harcamaları

bütçeleme sürecine dâhil etmeksizin gerçekleştirmişlerdir. Bu durum da bütçe şeffaflığını zedelemiş ve bazı ülkelerde kamu borçlarının öngörülemeyen düzeylere yükselmesine yol açmıştır. Nitekim Türkiye'nin 1990'lı ve 2000'li yılların başlarında yaşadığı krizlerde bütçe şeffaflığının yeterli düzeyde olmaması etkili olmuştur.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk Algı Endeksi'ne göre Türkiye'nin endeks puanı 2013 yılında 50 iken 2021 yılında 38'e gerilemiştir. Ülkeler arasında da Türkiye, 2013 yılında 53. sırada yer alırken 2021 yılında 96. sırada yer almıştır. Benzer şekilde Açık Bütçe Endeksi'ne göre de Türkiye hem puan hem ülke sıralaması olarak gerilemiştir. Bütçe şeffaflığının yetersiz olmasından kaynaklanan ekonomik sorunlar ve artan yolsuzluk algısı pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de bütçenin şeffaflık düzeyinin sorgulanmaya başlamasına neden olmuştur. Bu gelişmelere bağlı olarak özellikle 2000'li yılların başından itibaren Türkiye'de bütçe şeffaflığını arttırmaya yönelik çalışmalar artmaya başlamıştır. Söz konusu çalışmaların meyvesi olarak da 2003 yılında kamu mali yönetimi ve bütçe şeffaflığı hususunda önemli bir reform niteliğinde olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ortaya çıkmıştır.

2000'li yıllardan sonra bütçe şeffaflığı kavramının artan önemiyle birlikte bütçe şeffaflığının nasıl sağlanacağına ve izleneceğine ilişkin çalışmalarda da artış meydana gelmiştir. 2006 yılından bu yana Uluslararası Bütçe Ortaklığı kuruluşu tarafından TESEV ile iş birliği içerisinde uygulanan Açık Bütçe Endeksi 2019 yılı sonuçlarına göre Türkiye, bütçe şeffaflığı hususunda sınırlı bilgi sağlayan ülke konumundadır. İlgili sonuçlara göre Türkiye'nin 2019 yılı bütçe şeffaflığı skoru 51'dir. Bu skor, bir önceki anket dönemi olan 2017 yılında 58 olarak ölçülmüştür. 2017 yılında Türkiye'nin bütçe şeffaflığı skorunu arttırmasında Vatandaş Bütçe Rehberi'ni yayımlamaya başlamasının etkili olduğu değerlendirilmektedir. 2019 yılındaki 7 puanlık gerilemede ise yeni hükümet sisteminin getirdiği kurumsal yapıdaki değişim sürecinin henüz devam etmesinin etkili olabileceği değerlendirilmektedir. Ayrıca 2019 yılında bütçe şeffaflığı skorunda küresel ortalama 45 olarak gerçekleşmiştir.

Açık Bütçe Endeksi, bütçe şeffaflığının yanı sıra halkın bütçe sürecine katılımını ve bütçe gözetimini de ölçmektedir. Türkiye'de halkın bütçe sürecine katılımı söz konusu olmadığı için Türkiye'nin 2019 anketine göre ilgili skoru 0'dır. Buna karşılık 2019 anketine göre bütçe gözetimi skoru ise 56'dır. Bu durum Sayıştayın bütçe üzerindeki denetiminin sınırlı düzeyde olduğunu göstermektedir. Nitekim kamu idarelerinin Sayıştayın bulgu, eleştiri ve öneri mahiyetindeki kararlarına uyumunun düşük olması da denetimle amaçlanan faydaya ulaşmayı güçleştirmektedir. Bütçe şeffaflığının tam manasıyla sağlanabilmesi için Sayıştayın hem merkezî hem de yerel yönetim bütçesi üzerindeki denetiminin ve yetkisinin arttırılması, denetim raporlarının hukukî açıdan bağlayıcılığının sağlanması gerekmektedir.

Son olarak bütçe şeffaflığındaki artışın kamu kurumlarına olan güveni ve öngörülebilirliği arttıracağı öngörülmektedir. Dolaylı olarak da ekonomik istikrara katkı sağlayacağı ve iktisadî kararların kalitesini arttıracağı değerlendirilmektedir. Buna karşılık hangi ülkede olursa olsun nihai aşamada bütçe şeffaflığının ne ölçüde olacağına karar verecek olan siyasî otoritelerdir. Siyasî otoriteler, bütçe süreçlerinin sorgulanabilmesinin önüne geçmek amacıyla bütçe şeffaflığının sınırlı düzeyde kalmasını bir tercih olarak kullanabilmektedir. Bu durum, bütçe şeffaflığının arttırılmasına yönelik çabaların siyasî otoritelerin olanak tanıdığı ölçüde faydalı olmasına neden olmaktadır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.
Yazar Katkıları: Çalışma Konsepti/Tasarım- M.Ş., E.A.; Veri Toplama- E.A., M.Ş.; Veri Analizi/Yorumlama- E.A., M.Ş.; Yazı Taslağı- E.A.; İçeriğin Eleştirel İncelemesi- M.Ş.; Son Onay ve Sorumluluk- E.A., M.Ş.
Çıkar Çatışması: Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.
Finansal Destek: Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.
Author Contributions: Conception/Design of Study- M.Ş., E.A.; Data Acquisition- E.A., M.Ş.; Data Analysis/Interpretation- E.A., M.Ş.; Drafting Manuscript- E.A.; Critical Revision of Manuscript- M.Ş.; Final Approval and Accountability- E.A., M.Ş.
Conflict of Interest: The authors have no conflict of interest to declare.
Grant Support: The authors declared that this study has received no financial support.

Kaynakça/References

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu. 24.12.2003 tarihli, 25326 Sayılı Resmi Gazete. www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1 (05.04.2022).

Devlet Planlama Teşkilatı (2000). Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ve mali saydamlık özel ihtisas komisyonu raporu.

Ellis, C. J. & Fender, J. (2006). Corruption and transparency in a growth model. *International Tax and Public Finance*. link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10797-006-1664-z.pdf.

Eroğlu, E. & Demirbaş, T. (2016). Mali saydamlığın önemi ve Türkiye'de kamu mali yönetiminin mali saydamlık açısından değerlendirilmesi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 20*(1), dergipark.org.tr/tr/pub/ataunisosbil/issue/24591/260360.

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practic. 17*(4-5), https://doi.org/10.1080/09614520701469955 (04.01.2022).

IBP (2017). Turkey open budget survey 2017 country summary. Erişim adresi: internationalbudget.org/wp-content/uploads/turkey-open-budget-survey-2017-summary.pdf (04.01.2022).

IBP (2019a). Open budget survey 2019 methodology. Erişim adresi: internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Methodology_EN.pdf (04.01.2022).

IBP (2019b). Open budget survey 2019. Erişim adresi: internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf (05.04.2022).

IBP (2021). Accountability in the management of COVID-19 monies. Erişim adresi: internationalbudget.org/covid / (12.02.2022).

IBP (2021). Managing COVID funds - the accountability gap. Erişim adresi: internationalbudget.org/covid/wp-content/upload s/2021/05/Report_English-2.pdf (12.02.2022).

IMF (2017). Turkey fiscal transparency evaluation. Erişim adresi: imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/18 / Turkey-Fiscal-Transparency-Evaluation-45071 (04.01.2022).

IMF (2018). Fiscal Transparency Handbook. Erişim adresi: elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf (04.01.2022).

International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). Erişim adresi: https://www.ipsasb.org/about-ipsasb (04.01.2022).

Kamu Harcamaları İzleme Platformu (2014). 2014 yılı kamu harcamaları izleme raporu. Erişim adresi: kahip.org/raporlar/ (04.01.2022).

Kopits, G. & Craig, J. (1998). Transparency in government operations. Internatıonal Monetary Fund. Erişim adresi: imf.org/e xternal/pubs/ft/op/158/op158.pdf (04.01.2022).

OBS (2019a). Questionnaire Turkey. Erişim adresi: internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/turkey-202002150030. pdf (04.01.2022).

OBS (2019b). Turkey country summary. Erişim adresi: internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turk ey (04.01.2022).

OECD (2002). Best practices for budget transparency. Erişim adresi: oecd.org/governance/budgeting/Bes t%20Pr actices%20Budget%20Transparency%20%20complete%20with%20cover%20page.pdf (04.01.2022).

OECD (2015). Budgetary governance. Erişim adresi: oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf (04.01.2022).

OECD (2017). Budget transparency toolkit. Erişim adresi: oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Tool kit.pdf (04.01.2022).

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Erişim adresi: pefa.org/about (04.01.2022).

The Open Budget Index. Erişim adresi: survey.internationalbudget.org/#map (04.01.2022).

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. Mali izleme çalışmaları. Erişim adresi: tepav.org.tr/tr/calismalarim iz/s/299 (04.01.2022).

Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 2021 Yolsuzluk algı endeksi, Erişim adresi: seffaflik.org/2021-yolsuzluk-algi-endeksi-aciklandi/ (05.04.2022).

UNODC (2021). G20 anti-corruption working group anti-corruption action plan 2022-2024. Erişim adresi: unod c.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2021_ G20_Anti-Corruption_Action_Plan_2022-2024.pdf (05.04.2022).

World Health Organization. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. Erişim adresi: www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-a t-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020 (29.02.2022).