

BÜTÇE GÖZETİMİ AÇISINDAN BAĞIMSIZ MALİ KURUMLARIN BÜTÇE SÜRECİNDEKİ ROLÜ

THE ROLE OF INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS IN THE BUDGET PROCESS IN TERMS OF BUDGET OVERSIGHT

Süleyman DİKMEN¹

ÖZ

Yirmi birinci yüzyılda yaşanan bölgesel ve küresel finansal krizler sonrası hükümetlerin mali saydamlık ve hesap verebilirlik konularında yaşadıkları sorunlar ve yasama organının güçlendirilmesi ihtiyacı, bağımsız mali kurumları daha popüler hale getirmiştir. Bağımsız mali kurumlar bütçe gözetimi konusunda yasama organı ve yüksek denetim kurumuna yardımcı olmaktadır. Çalışma, bağımsız mali kurumların bütçe sürecindeki rolünü bütçe gözetimi açısından ele almayı amaçlamaktadır. Bağımsız mali kurumların teorik altyapısı ve bütçe sürecindeki rolü, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) 2019 yılı Bağımsız Mali Kurumlar Veri Tabanında yer alan verileri ve Uluslararası Bütçe Ortaklığının (IBP) 2017 yılındaki Açık Bütçe Anket verileri kullanılarak değerlendirilmiştir. Bağımsız mali kurumların bütçe gözetimi ile yasama organı ve yüksek denetim kurumunun bütçe gözetimi arasındaki ilişki regresyon analizi yardımıyla incelenmiştir. Bağımsız mali kurumların bütçe gözetiminin hem yasama organının hem de yüksek denetim kurumunun bütçe gözetimi ile pozitif yönlü bir ilişki içerisinde olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bağımsız Mali Kurumlar, Bütçe Gözetimi, Mali Konsey, Parlamenter Bütçe Ofisi, Yüksek Denetim Kurumu.

1 Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, suleymandikmen@sdu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5434-0532

Gönderim Tarihi/Submitted: 25.09.2019

Revizyon Talebi/Revision Requested: 12.11.2019

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 23.12.2019

Kabul Tarihi/Accepted: 29.12.2019

Atıf/To Cite: Dikmen, Süleyman (2019), Bütçe Gözetimi Açısından Bağımsız Mali Kurumların Bütçe Sürecindeki Rolü, Sayıştay Dergisi, Cilt: 30, Sayı: 115, s.55-81

ABSTRACT

Following the regional and global financial crises in the twenty-first century, the problems of fiscal transparency and accountability faced by the governments and the need to strengthen the legislature have caused independent fiscal institutions to become more popular. Independent fiscal institutions assist the legislature and the supreme audit institutions in budget oversight. This study aimed to examine the role of the independent fiscal institutions in the budget process in terms of budget oversight. The theoretical background of the independent fiscal institutions and their roles in the budget process were evaluated by using the data obtained from the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) 2019 Independent Fiscal Institutions Database and the International Budget Partnership (IBP) 2017 Open Budget Survey. The relationship between the budget oversight of the independent fiscal institutions and the budget oversight of the legislature and the supreme audit institution were examined through regression analysis. The study found that the budget oversight of the independent fiscal institutions had a positive relationship with the budget oversight of both the legislature and the supreme audit institution.

Keywords: Independent Fiscal Institutions, Budget Oversight, Fiscal Council, Parliamentary Budget Office, Supreme Audit Institution.

GİRİŞ

1970'lerden sonra pek çok ülke ciddi bütçe açıkları ve artan kamu borçları ile karşı karşıya kalmıştır. Yetersiz mali disiplin ve zayıf mali yönetim nedeniyle son 40 yıldır bütçe açıkları devam etmiş ve kamu borçları yükselmiştir (Debrun vd., 2009: 44; Hemming ve Kell, 2001: 433). Bu soruna Doğu Asya'daki ve Meksika'daki finansal krizin ortaya çıkardığı mali saydamlık eksikliği eşlik etmiştir (Petrie, 2003: 3). Yaşanan sorunlar karşısında 1990'lı yıllarda OECD üyesi pek çok ülkede mali reform girişimleri başlatılmıştır. Avustralya, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık, yasal mevzuatlarında mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik değişiklikler gerçekleştirmiştir (Hemming ve Kell, 2001: 433). Fakat 2008-2009 küresel finans krizi ve sonrasındaki 2010 Avrupa borç krizi ülkelerin yaşadığı bütçe açığı ve kamu borcu sorunlarının devam ettiğini göstermiştir.

Mali disiplinin sağlanması ve kamu bütçelerinin saydamlığına ve ihtiyatlılığına olan güvenin yeniden inşa edilmesi için politika yapıcılar, yasal düzenlemelerin yanında kurumsal düzenlemelere de gitmişlerdir (von Trapp vd., 2016: 11). Devletlerin uygulamaya koyduğu kurumsal düzenlemelerin başında

bağımsız mali kurumlar gelmektedir. Bağımsız mali kurumlar sürdürülebilir bir kamu maliyesinin oluşturulmasında hükümetin politika önerilerinin mali etkileri konusunda güvenilir, uzman ve tarafsız tavsiyelerde bulunarak kamuoyu güvenini inşa etmektedir.

Demokratik parlamenter sistemlerde karar alma yetkisi vatandaşların oyları ile seçilen milletvekillerinde olsa da bağımsız mali kurumlar, sürdürülebilir kamu maliyesine ve güçlü bir maliye politikasının oluşturulmasına destek olmaktadır. Bağımsız mali kurumlar, maliye politikası ve performansı hakkında tarafsız önerilerde bulunarak, eleştirel bir değerlendirme yapmaktadırlar (von Trapp vd., 2016: 11).

Bağımsız mali kurumların bütçe sürecindeki rolüne dair literatür oldukça sınırlıdır. Bu durumun iki temel sebebi vardır. Birincisi, bağımsız mali kurumların yeni oluşumlar olmaları sebebiyle yeterli düzeyde veri ya da bilgi bulunmamaktadır. İkincisi ise mevcut çalışmaların (Beetsma ve Debrun 2007, 2016; Beetsma vd., 2017; Beetsma ve Uhlig 1999; Bergman ve Hutchison 2015; Calmfors ve Wren-Lewis 2011; Debrun vd. 2013; Debrun vd., 2009; Debrun ve Kinda 2014; Debrun ve Kumar 2007; Hagemann 2010, 2011; Maltritz ve Wüste 2015) çoğu bağımsız mali kurumları mali kurullarla beraber analiz etmekte ve bu çalışmaların önemli bir kısmında da bağımsız mali kurumların etkinliği ve bütçe sürecindeki rolü analiz edilmemektedir. Ayrıca çoğu ülkenin bağımsız mali kurumlar konusunda sınırlı bir deneyime sahip olması da ulusal düzeyde yapılan çalışma sayısını kısıtlamaktadır. Literatürdeki söz konusu durum göz önünde bulundurularak çalışma bağımsız mali kurumların bütçe gözetiminin, yasama organı ile yüksek denetim kurumlarının bütçe gözetimleri arasındaki ilişkiyi inceleyerek literatüre katkı sağlamayı planlamaktadır.

Bu bağlamda çalışmada bağımsız mali kurumların; kuruluş yapıları, örgütsel yapıları ile görev ve yetkileri OECD'nin 2019 yılı Bağımsız Mali Kurumlar Veri Tabanında yer alan veriler kullanılarak değerlendirilmektedir. Sonrasında çalışmada bağımsız mali kurumların bütçe sürecindeki rolünün yasama organının ve yüksek denetim kurumunun bütçe gözetimi açısından incelenmesi amaçlanmaktadır. Bağımsız mali kurumların bütçe sürecindeki rolü, bütçe gözetimi açısından ele alınmış olup bütçe gözetimi verileri, IBP'nin 2017 yılındaki Açık Bütçe Anketinden faydalanılarak elde edilmiştir. Çalışmada 115 ülkenin yer aldığı Açık Bütçe Anketinden bağımsız mali kuruma sahip olan 28 ülkenin verileri kullanılmıştır. 28 ülke örneğinde bağımsız mali kurumların bütçe gözetimi ile yasama organının ve yüksek denetim kurumunun bütçe gözetimi arasındaki ilişki regresyon analizi yardımıyla araştırılmıştır.

Çalışmanın teorik çerçevesinde öncelikle bağımsız mali kurumların ne olduğuna ve son yıllarda neden popüler hale geldiğine yer verilmiştir. Bağımsız mali kurumların örgütsel yapılanma şekilleri ile görev ve yetkilerinin neler olduğu incelendikten sonra mali kurullarla ilişkisine değinilmiştir. Çalışmanın ampirik araştırma kısmında ise araştırma metodolojisi ve veri seti ortaya koyulduktan sonra bütçe gözetimi açısından bağımsız mali kurumların bütçe sürecindeki rolüne değinilmiştir. Çalışma elde edilen bulgular ile sonlanmaktadır.

1. BAĞIMSIZ MALİ KURUMLARA İLİŞKİN TEORİK ÇERÇEVE

Bu kısımda bağımsız mali kurumların teorik çerçevesi ele alınmaktadır. Öncelikle bağımsız mali kurumların neyi ifade ettiği ve tarihsel süreç içerisinde nasıl ortaya çıktığı irdelenmektedir. Örgütsel yapısı ile görev ve yetkileri ele alındıktan sonra mali kurullarla olan ilişkisi ortaya koyulmaktadır.

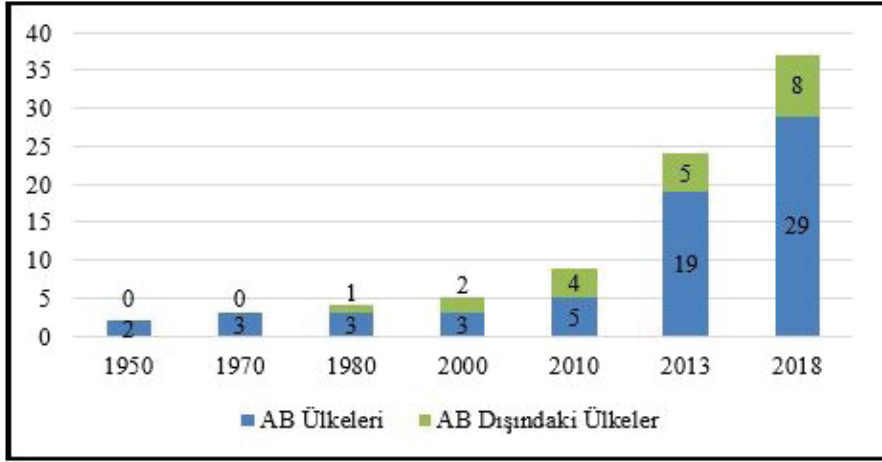
1.1. Kavramsal ve Tarihsel Açından Bağımsız Mali Kurumlar

Bağımsız mali kurumlar; mali kurullara uygunluğun izlenmesi, bütçeye yönelik makroekonomik tahminlerin üretilmesi veya onaylanması, hükümete maliye politikası ile ilgili konularda tavsiyelerde bulunması dâhil olmak üzere çeşitli işlemlerle sürdürülebilir kamu maliyesinin teşvik edilmesini amaçlayan ve merkez bankası, hükümet veya parlamento dışındaki tarafsız kamu kurumlarıdır (EC, 2019). Bu kurumların karar alma yetkisi olmasa da sunduğu rapor ve yaptığı analizler maliye ve bütçe politikalarının geliştirilmesinde, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğinin ve mali saydamlığın sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bağımsız mali kurumların bu öneminin devletler tarafından kavranması, yeni bağımsız mali kurumların oluşturulmasıyla neticelenmektedir².

Bağımsız mali kurumlar her ne kadar yeni oluşumlar olsalar da Tablo 1’de de görüldüğü üzere çok uzun yıllardır Belçika (1936), Hollanda (1945), Danimarka (1962), Avusturya (1970) ve Amerika Birleşik Devletleri (1974) gibi ülkelerde var olan kurumlardır. Fakat 2008 küresel finans krizi ve 2010 Avrupa borç krizi sonrasında gerçekleştirilen kamu mali yönetimi reformları bağımsız mali kurumların yaygınlaşmasına yol açmıştır. Özellikle Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde bu durum daha net görülmektedir (Grafik 1).

2 Türkiye’de bütçe ve maliye politikasına ve politika önerilerine dair tarafsız ve bağımsız analizler yapan uzmanlaşmış bir bağımsız mali kurum bulunmamaktadır. Türkiye’de makro politikalar, ilkeler, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükler Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Program’da (OVP) yer almaktadır. Toplam gelir ve gider tahminleri, hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanları ise Orta Vadeli Mali Plan’da (OVMP) hüküm altına alınmıştır.

Grafik 1: Dünyadaki Bağımsız Mali Kurumların Sayısı



Kaynak: OECD, 2019.

Bağımsız mali kurumların kurulmasında ulusal mali reformların yanında AB'de gerçekleşen mali reformların da büyük etkisi olmuştur. AB mali mevzuatı çerçevesinde gerçekleştirilen mali reformlar doğrultusunda 16 bağımsız mali kurum kurulmuştur (Tablo 1). Üye devletlerin mali disiplininin güçlendirilmesi ve bütçe dengesinin sağlanması amacıyla yürürlüğe giren Ekonomik ve Parasal Birlik'te İstikrar, Koordinasyon ve Yönetişime İlişkin Antlaşmaya göre üye devletlerin mali kurallara uygunluğunu izlemek ve makroekonomik tahminlerini üretip onaylamak için bağımsız bir organa sahip olmaları gerekmektedir. Son olarak AB Ekim 2015'te mali konulara ilişkin bağımsız bir danışma kurulu olarak Avrupa Mali Kurulunun (European Fiscal Board) kurulmasını kararlaştırmıştır. Kurulun ana sorumluluk alanları şunlardır (EFB, 2019):

- Euro bölgesinde ve ulusal düzeyde mevcut mali durumun uygunluğunu ve AB mali çerçevesinin uygulanmasını değerlendirmek,
- AB mali çerçevesinin gelecekteki gelişimi için önerilerde bulunmak,
- İstikrar ve Büyüme Paketi kuralları çerçevesinde ulusal mali duruma ek olarak ekonomik bir karara istinaden Euro bölgesinin tamamı için uygun olası mali durumu değerlendirmek,
- Ulusal düzeydeki bağımsız mali kurumlarla işbirliği yapmak,
- Avrupa Komisyonu başkanına geçici danışmanlık sağlamak.

Tablo 1: Bağımsız Mali Kurumların Kuruluş Bilgileri ve Örgütsel Yapıları (28 OECD Ülkesi, AB ve Brezilya)

Ülke İsmi	Kurumun Yasal Kuruluş Yılı	Kurum İsmi	Reform İle Kurulmuş	Yasal Dayanak			Örgütsel Yapı		
				Anayasa	Birincil Mevzuat	Diğer	Parlamente Bütçe Ofisi	Mali Konsey	Denetim Kurumu
Avustralya	2011	Parlamente Bütçe Ofisi (PBO)	●	○	●	○	●	○	○
	2017	Victoria Parlamente Bütçe Ofisi (PBO)	○	○	●	○	●	○	○
Avusturya	2013	Mali Danışma Konseyi (FISK)	●	○	●	○	○	●	○
	2012	Parlamente Bütçe Ofisi (PBO)	●	○	●	○	○	○	○
Belçika	1936	Üst Finans Konseyi (HRF/CSF)	●	○	○	○	○	●	○
	2006	Parlamente Bütçe Ofisi (PBO)	●	○	●	○	○	○	○
Kanada	2013	Ontario Finansal Hesap Verebilirlik Ofisi (FAO-ON)	●	○	●	○	○	○	○
	2017	Çek Mali Konseyi (CFC)	●	○	●	○	○	○	○
Danimarka	1962	Danimarka Ekonomi Konseyi	○	○	○	○	○	●	○
Estonya	2014	Estonya Mali Konseyi	●	○	●	○	○	○	○
Finlandiya	2012	Finlandiya Ulusal Denetim Ofisi	●	○	○	○	○	○	●
	2014	Finlandiya Ekonomi Politikası Konseyi (EPC)	●	○	○	○	○	○	○
Fransa	2012	Kamu Maliyesi Üst Konseyi (HCFP)	●	○	●	○	○	○	○
Almanya	2013	İstikrar Konseyi Bağımsız Danışma Kurulu	●	○	○	○	○	○	○
	2010	Parlamente Bütçe Ofisi	●	○	○	○	○	○	○
Yunanistan	2014	Yunan Mali Konseyi	●	○	○	○	○	○	○
	2011	Mali Konseyi (kuruluş 2011) ³	●	○	○	○	○	○	○
İzlanda	2015	İzlanda Mali Konseyi	●	○	○	○	○	○	○
	2012	İrlanda Mali Danışma Konseyi (IFAC)	●	○	○	○	○	○	○
İrlanda	2017	Oireachtas Parlamente Bütçe Ofisi (PBO)	●	○	○	○	○	○	○
	2012	Parlamente Bütçe Ofisi (PBO)	●	○	○	○	○	○	○
Güney Kore	2003	Ulusal Meclis Bütçe Ofisi (NABO)	○	○	○	○	○	○	○
Letonya	2013	Mali Disiplin Konseyi	○	○	○	○	○	○	○
	2014	Bütçe Politikası İzleme Birimi-Litvanya Ulusal Denetim Ofisi (BPMĐ)	●	○	○	○	○	○	○
Lüksemburg	2014	Kamu Maliyesi Ulusal Konseyi (CNFP)	●	○	○	○	○	○	○
Meksika	1999	Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi (CEFP)	○	○	○	○	○	○	○
	1947	Hollanda Ekonomi Politikası Analizi Bürosu (CPB)	○	○	○	○	○	○	○
Portekiz	2011	Portekiz Kamu Maliyesi Konseyi (CFP)	●	○	○	○	○	○	○
Slovakya	2011	Bütçe Sorumluluk Konseyi (CBR)	○	○	○	○	○	○	○
Slovenya	2015	Slovenya Mali Konseyi	●	○	○	○	○	○	○
	2013	Mali Sorumluluk Bağımsız Otoritesi (AIReE)	●	○	○	○	○	○	○
İsviçre	2007	İsviçre Maliye Politikası Konseyi (FPC)	○	○	○	○	○	○	○
Birleşik Krallık	2011	Bütçe Sorumluluk Ofisi (OBR) ⁴	○	○	○	○	○	○	○
ABD	1974	Kongre Bütçe Ofisi (CBO)	●	○	○	○	○	○	○
	2015	Avrupa Mali Kurulu (EFB)	●	○	○	○	○	○	○
			●	4 (%11)	30 (%83)	5 (%14)	11 (%31)	22 (%61)	3 (%8)
			○	32 (%89)	6 (%17)	31 (%86)	25 (%69)	14 (%39)	3 (%92)
Brezilya	2016	Bağımsız Mali Kurum (IFI) ⁵	●	○	○	○	○	○	○

Kaynak: OECD, 2019.

Ayrıca AB dışındaki ülkelerde bağımsız mali kurumların kurulmasında parlamento reformları da etkili olmuştur. İlk bağımsız mali kurumlardan biri olan ABD Kongre Bütçe Ofisi (CBO), 1974 yılında, bütçesel yetkilerin yeniden

3 Macaristan'da, Mali Konsey işlevsel destek sağlayan Ulusal Meclis ile bağlantılıdır.

4 Birleşik Krallık'ta, OBR'nin hem Hükümete hem de Parlamento'ya karşı çift hesap verebilirliği olan özgün bir modeli vardır.

5 Brezilya'da, Bağımsız Mali Kurum yasama organı içerisindedir; ancak liderlik modeli mali konseyinkiyle daha uyumludur.

uygulanması için Kongre tarafından kabul edilen bir dizi önlemler paketinin parçası olarak kurulmuştur. Güney Kore’de Ulusal Meclis Bütçe Ofisi (NABO) (2003), Kanada’da Parlamenter Bütçe Ofisi (PBO) (2006) ve Avustralya’da Parlamenter Bütçe Ofisi (PBO) (2011) mali saydamlığı artırma ve yasama organının bütçe sürecindeki rolünü güçlendirme girişimlerinin bir parçası olarak kurulmuştur (von Trapp ve Nicol, 2018: 4).

Diğer taraftan uluslar üstü ve ulusal bağımsız mali kurumların yanında dünyadaki mali desantralizasyon eğilimi ve bütçe sürecinin güvenilirliğini artırma düşüncesi ile yerel düzeyde bağımsız mali kurum oluşturma düşüncesi de geçerli olmaya başlamıştır (von Trapp ve Nicol, 2018: 4). Bu düşüncenin yansıması olarak Avustralya’nın Victoria eyaletinde tüm siyasi partilerin yerel ihtiyaçlarını karşılamak adına bağımsız ve güvenilir tavsiyelerde bulunmak ve politika maliyetlerini hesaplamak için 2017 yılında Parlamenter Bütçe Ofisi kurulmuştur. Benzer şekilde 2013 yılında Kanada’nın Ontario eyaletinde Mali Sorumluluk Ofisi ile 2014 yılında İskoçya’da İskoç Mali Komisyonu kurulmuştur.

1.2. Bağımsız Mali Kurumların Örgütsel Yapısı

Ülkelerin siyasi, kurumsal, tarihsel, yönetsel ve kültürel yapılarının farklı olmasından dolayı bağımsız mali kurumlar her ülkede özgün bir şekilde kurumsallaşmıştır. Homojen bir bağımsız mali kurum modeli olduğunu ifade edebilmek mümkün değildir. Bağımsız mali kurumlar parlamenter bütçe ofisi, mali konsey ve denetim kurumu olmak üzere üç farklı şekilde örgütlenmektedirler. Tablo 1’de de görüldüğü üzere OECD üyesi ülkelerdeki bağımsız mali kurumların 11 tanesi parlamenter bütçe ofisi, 22 tanesi mali konsey ve 3 tanesi de denetim kurumu şeklinde örgütlenmiştir (OECD, 2019). Brezilya’da ise bağımsız mali kurum mali konsey şeklinde kurumsallaşmıştır. Bağımsız mali kurumların sahip olduğu kurumsal model türü; kurumun çalışma usullerini, görev ve yetkilerini, bütçelerini, personel sayısını ve niteliğini belirleyebilmektedir.

Mali konsey şeklinde yapılan bağımsız mali kurumlar ya yürütme organı bünyesinde ya da tek başına bağımsız şekilde faaliyette bulunmaktadır. Bazı ülkelerde kurum akademisyenlerden oluşmaktayken; bazılarında farklı paydaşlar veya çıkar gruplarının önerdiği üyeler yer alabilmektedir. Ayrıca mali konseyler kurumsal bağımsızlık dereceleri açısından da birbirlerinden farklılaşmaktadırlar (von Trapp ve Nicol, 2018: 4).

Parlamente bütçe ofisi modelinde kurumlar yasama organının bütçe gözetimine yardımcı olmakta ve bütçe komisyonunun çalışmalarını desteklemektedir (von Trapp ve Nicol, 2018: 4-5). Parlamento bütçe ofisi modelini diğer bağımsız mali kurumlardan ayıran en önemli rolü maliyetlendirme rolüdür. Bu rol mali konulardaki şeffaflığın artırılmasında önemli bir katkı sağlamaktadır. Bunu kısmen, maliyetin gerçekte ne olduğu, nasıl hesaplandığı, neyi hesaba katmadığı ve dikkate alınmadığı gibi bazı kavramsal sorunları açık ve şeffaf bir şekilde açıklamaya çalışan bilgilendirme yazıları ile yapmaktadır (Wilkinson, 2018).

Fransa, Finlandiya ve Litvanya'da bağımsız mali kurumlar ulusal denetim kurumlarına bağlıdır ve özerktirler. Finlandiya'da akademisyenlerden oluşan Ekonomik Politika Konseyi adı altında ikinci bir bağımsız mali kurum da kurulmuştur. Ayrıca bazı bağımsız mali kurumların Merkez Bankası ile bağlantısı vardır. Örneğin bağımsız mali kuruma Avusturya'da Merkez Bankası personel; Slovakya'da ise Merkez Bankası fon desteği sağlamaktadır (von Trapp ve Nicol, 2018: 5).

Bağımsız mali kurumların örgütsel yapısından bağımsız olarak kuruluşları için yasal bir temel olması faydalıdır. Çünkü bu durum kurumun görevi, kurum başkanının atanması ve bilgiye erişim gibi bazı önemli hususların açıkça tanımlanmasını ve kurumun siyasi baskılardan korunmasını sağlamaktadır (von Trapp ve Nicol, 2018: 3). Tablo 1'de de görüldüğü üzere OECD üyesi ülkelerde bağımsız mali kurumların 30'u birincil mevzuat ile 4'ü anayasa ile 5'i ise diğer⁶ yasal mevzuat ile kurulmuştur.

1.3. Bağımsız Mali Kurumların Görev ve Yetkileri

Günümüzde bağımsız mali kurumların artan önemine binaen pek çok uluslararası kurum ve kuruluş; bağımsız mali kurumlara dair analizler ve değerlendirmeler yapmakta, çeşitli raporlar yayımlamakta ve indeksler geliştirmektedir. Özellikle Uluslararası Para Fonu (IMF), OECD ve AB'nin yapmış olduğu çalışmalar ön plana çıkmakta ve bu çalışmalarda bağımsız mali kurumların görev ve yetkileri tanımlanmaktadır.

6 Avusturya'da, PBO siyasal sözleşme ve Bütçe Komitesi Bildirgesi, Finlandiya'da Ekonomi Politikası Konseyi 61/2014 tarihli Hükümet Kararı, İsveç'te ise yönetmelik ile kurulmuştur. AB'de Avrupa Mali Kurulu 2015/1937 sayılı Komisyon Kararının bir sonucu olarak AB yasa koyucularının katılımı olmadan kurulmuştur (OECD, 2019).

IMF, OECD ve AB'nin yapmış olduğu çalışmalarda tanımlanan görev ve yetkiler büyük ölçüde örtüşmektedir. Avrupa Komisyonu 2006 yılından itibaren her yıl yaptığı anket çalışmasında bağımsız mali kurumların altı temel görevi olduğunu belirtmiştir. Bu görevler şunlardır (EC, 2014: 57):

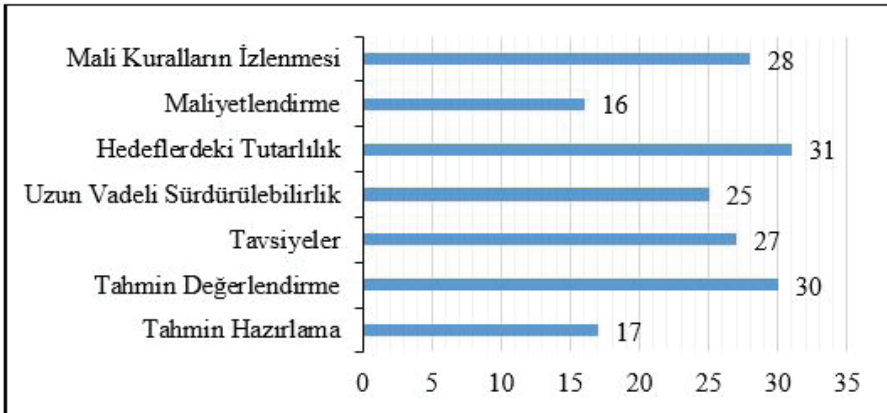
- Maliye politikası ve mali kuralların izlenmesi,
- Politikaların maliyetlendirilmesi,
- Makro-ekonomik tahminlerin yapılması,
- Kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğinin analizi,
- Mali saydamlığın sağlanması,
- Maliye politikasına ilişkin normatif tavsiyeler.

OECD'nin belirlemiş olduğu görev ve işlevlerde Avrupa Komisyonunun tanımladığı görevlere ek olarak bağımsız mali kurumların bütçe analizlerinde yasama organına doğrudan destek sağlama şeklinde bir görevinin daha olduğu belirtilmiştir (OECD, 2019). OECD tarafından tanımlanan görevler ve bağımsız mali kurumların hangi görevleri yerine getirdikleri Tablo 2'de gösterilmiştir.

Diğer kurumların belirtmiş olduğu görev ve yetkilere ek olarak Grafik 2'de de görüldüğü üzere IMF'nin tanımlamış olduğu görev ve yetkiler arasında hedeflerdeki tutarlılık yer almaktadır.

Söz konusu görev ve yetkiler tüm ülkeler için geçerli değildir. Bağımsız mali kurum, her ülkede ülkenin; siyasi, ekonomik, mali, kültürel ve tarihi özellikleri gereği farklı görev ve yetkiler üstlenmiştir. Bu durum Grafik 2'de açıkça görülmektedir.

Grafik 2: Bağımsız Mali Kurumların Görevleri (IMF, 39 Ülke)



Kaynak: Debrun, Zhang, ve Lledo 2017.

Bağımsız mali kurumlar, mali kuralların etkinliği açısından oldukça önemlidir. Bağımsız mali kurumların %72'si tarafından mali kurallar izlenmektedir. Kurumların yaptığı değerlendirmeler tipik olarak kuralların geçmişte takip edilip edilmediğine veya öngörülen bütçe gelişmelerinin gerekliliklere uygun olup olmadığına dairdir (Jankovics ve Sherwood, 2017: 13).

Bağımsız mali kurumların %41'i politika önerilerinin maliyetlerini hesaplamaktadır. Bütçe döngüsünün çeşitli aşamalarında mali makamlar tarafından öngörülen önlemlerin bütçesel etkisi tahmin edilmektedir (Jankovics ve Sherwood, 2017: 13). Ayrıca bağımsız mali kurumlar siyasi partilerin seçim programlarının maliyetlerini de hesaplamaktadır. Fakat bu işleve sadece Avustralya ve Hollanda bağımsız mali kurumları sahiptir (von Trapp vd., 2016: 18).

Hükümetin bütçesel ve mali performansının mali amaçlar ve stratejik öncelikler doğrultusunda değerlendirilmesini ifade eden hedeflerdeki tutarlılık görevi bağımsız mali kurumların %80'i tarafından gerçekleştirilmektedir (Debrun vd., 2017).

Uzun vadeli mali sürdürülebilirliğin analizi bağımsız mali kurumların %64'ü tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu görev demografik eğilimlerin, kamu politikasının ve borç seviyelerinin uzun vadeli kamu maliyesi üzerindeki etkisinin analizini içermektedir (von Trapp vd., 2016: 17). Mevcut paydaşlara kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliği hakkında yeterince bilgi verilmemesi, gelecek nesillerin maliye politikası konusunda sorunlar yaşamasına sebep olabileceği için bağımsız mali kurumlar kendi hesaplamaları ile sürece etki etmektedirler (Jankovics ve Sherwood, 2017: 14).

Bağımsız mali kurumlar, maliye politikasının önemli boyutları hakkında tavsiyede bulunup rehberlik yapmakta ve/veya mali performansın tarafsız bir gözetimini sağlamaktadır (Hagemann, 2011: 76). Bağımsız mali kurumların %69'u mali konularda tavsiyelerde bulunmaktadır. Diğer taraftan bağımsız mali kurumlar pozitif analizler yapmaktadır ve pozitif analizler ile hükümetin alternatif politikalarının sonuçlarını ortaya koymaktadır. Fakat bazı durumlarda tavsiyeler, pozitif analizlerden ödün vermeyi gerektirebilir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011: 16).

Bağımsız mali kurumların %44'ü makroekonomik ve bütçe tahminlerini hazırlamakta; %77'si ise değerlendirmektedir. Makroekonomik tahminler üretmek, nitelikli personel ve kaynağa ihtiyaç duyan ve zaman alan bir süreçtir. Uzmanlaşmış personele duyulan ihtiyaç bu nedenle yüksektir. Ayrıca tahminlerin

üretilmesi, hükümetle tahminleri üretenler arasında bilgi alışverişini gerektirir. Tahminlerin yıllık bütçe döngüsü boyunca birkaç kez güncellenmesi gerekir ve bu da güçlü bir koordinasyon ihtiyacını ortaya çıkarır (EC, 2014: 59).

Tablo 2: Bağımsız Mali Kurumların Görev ve Yetkileri (28 OECD Ülkesi, AB ve Brezilya)

OECD Ülkesi	Kurum İsmi	İşlevler						
		Uzun Vadeli Mali Sürdürülebilirlik Analizi	Makro-Ekonomik ve Mali Tahminleme	Mali Kurallara Uygunluğun İzlenmesi	Bütçe Analizlerinde Yasama Organına Doğrudan Destek Verilmesi	Politikaların Maliyetlendirilmesi	Seçim Platformlarının Maliyetlendirilmesi	Kurum Normatif Tavsiye Sağlayabilir mi?
Avustralya	Parlamerter Bütçe Ofisi (PBO)	●	○	○	●	●	●	○
	Victoria Parlamerter Bütçe Ofisi (PBO)	○	○	○	○	○	○	○
Avusturya	Mali Danışma Konseyi (FISK)	●	■	●	○	○	○	●
	Parlamerter Bütçe Ofisi (PBO)	●	○	○	○	○	○	●
Belçika	Üst Finans Konseyi (HRF/CSF)	●	○	○	○	○	○	●
	Parlamerter Bütçe Ofisi (PBO)	●	□	○	○	○	○	○
Kanada	Ontario Finansal Hesap verebilirlik Ofisi (FAQ-ON)	●	□	○	○	○	○	○
	Çek Mali Konseyi (CFC)	●	■	●	○	○	○	●
Danimarka	Danimarka Ekonomi Konseyi	○	□	○	○	○	○	●
Estonya	Estonya Mali Konseyi	●	○	○	○	○	○	○
	Finlandiya Ulusal Denetim Ofisi	●	■	●	○	○	○	●
Finlandiya	Finlandiya Ekonomi Politikası Konseyi (EPC)	●	○	○	○	○	○	●
	Fransa	Kamu Maliyesi Üst Konseyi (HCFP)	○	■	●	○	○	○
Almanya	İstikrar Konseyi Bağımsız Danışma Kurulu	○	■	●	○	○	○	●
	Yunanistan	Parlamerter Bütçe Ofisi	○	○	○	○	○	○
Macaristan	Yunan Mali Konseyi	●	■	●	○	○	○	○
	Mali Konsey (kuruluş 2011)	○	■	○	○	○	○	○
İzlanda	İzlanda Mali Konseyi	○	○	○	○	○	○	○
	İrlanda Mali Danışma Konseyi (IFAC)	○	■	○	○	○	○	○
İrlanda	Oireachtas Parlamerter Bütçe Ofisi (PBO)	○	○	○	○	○	○	○
	İtalya	Parlamerter Bütçe Ofisi (PBO)	●	○	○	○	○	○
Güney Kore	Ulusal Meclis Bütçe Ofisi (NABO)	○	□	○	○	○	○	○
	Letonya	Mali Disiplin Konseyi	●	■	●	○	○	○
Litvanya	Bütçe Politikası İzleme Birimi – Litvanya Ulusal Denetim Ofisi (BPMĐ)	●	■	○	○	○	○	○
	Lüksemburg	Kamu Maliyesi Ulusal Konseyi (CNFP)	●	○	○	○	○	○
Meksika	Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi (CEFP)	○	□	○	○	○	○	○
	Hollanda	Hollanda Ekonomi Politikası Analizi Bürosu (CPB)	●	●	○	○	○	○
Portekiz	Portekiz Kamu Maliyesi Konseyi (CFP)	●	■	●	○	○	○	○
	Slovakya	Bütçe Sorumluluk Konseyi (CBR)	●	○	○	○	○	○
Slovenya	Slovenya Mali Konseyi	○	○	○	○	○	○	○
	İspanya	Mali Sorumluluk Bağımsız Otoritesi (AIReF)	●	■	●	○	○	○
İsveç	İsveç Maliye Politikası Konseyi (FPC)	●	■	○	○	○	○	○
	Birleşik Krallık	Bütçe Sorumluluk Ofisi (OBR)	●	○	○	○	○	○
ABD	İskoç Mali Komisyonu (SFC)	○	○	○	○	○	○	○
	Kongre Bütçe Ofisi (CBO)	○	□	○	○	○	○	○
AB	Avrupa Mali Kurulu (EFB)	○	○	○	○	○	○	○
	● = Evet	21	3	25	11	14	4	8
○ = Hayır	(%58)	(%8)	(%69)	(%31)	(%39)	(%11)	(%22)	
● = Diğer	13	10	11	25	22	32	21	
■ = Sadece tahminleri değerlendirir	(%36)	(%28)	(%31)	(%69)	(%61)	(%89)	(%58)	
□ = Alternatif tahminler hazırlar	2	(%6)	-	-	-	-	7	
	(%17)	-	-	-	-	-	(%19)	
	-	6	-	-	-	-	-	
	(%17)	-	-	-	-	-	-	
Brezilya	Bağımsız Mali Kurum (IFI)	●	□	●	○	●	○	○

Kaynak: OECD, 2019.

Debrun vd. (2009) ve Hagemann (2010) ise bağımsız mali kurumların görev ve yetkilerini üç ana alan ile sınırlandırarak sınıflandırmıştır. Birinci gruptaki bağımsız mali kurumlar, makroekonomik ve bütçesel gelişmeler doğrultusunda mali olayları ve kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğini analiz etmektedirler. İkinci gruptaki bağımsız mali kurumlar, bütçesel ve makroekonomik göstergelere yönelik tahminlerde bulunmaktadır. Üçüncü gruptaki bağımsız mali kurumlar ise tahmin yapmakla birlikte normatif değerlendirmelerde bulunmakta; hükümete öneriler sunmaktadır. Ayrıca ilk iki gruptaki bağımsız mali kurumların bütçenin etkin gözetlenmesini ve bütçesel bilgi ve verilerin kamuoyu ile paylaşılmasını sağlayarak mali saydamlığı geliştirme görevi bulunmaktadır.

Mali saydamlık sadece birkaç ülkede bağımsız bir amaç olarak tanımlanmış; diğer ülkelerde ise dolaylı bir amaç olarak kabul edilmiştir (Jankovics ve Sherwood, 2017: 14). Örneğin İsveç'te Maliye Politikası Konseyinin kuruluş kararında Konsey'in bütçe belgelerinin açıklığını inceleme görevi olduğu belirtilmiştir (EC, 2014: 60). Avustralya'da mali saydamlığı ve hesap verebilirliği artırma ihtiyacı bağımsız mali kurum kurma fikrini ortaya çıkarmıştır. Siyasi partiler seçim harcamalarının mali anlamda daha şeffaf ve hesap verilebilir olmasına ihtiyaç duymaktadırlar. Özellikle, hükümet ve muhalefet, seçim taahhütlerini yerine getirmek için Maliye ve Hazine Bakanlığına erişim sağlarken, benzer erişim hakkı daha küçük siyasi partilere veya bağımsızlara tanımlanmamıştır (von Trapp vd., 2016: 32).

1.4. Bağımsız Mali Kurumların Mali Kurullarla İlişkisi

Mali kurallar, 1990'lardan bu yana başta AB ülkeleri olmak üzere pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarafından uygulanmaktadır. Mali kurallar mali kurumlara ya da bütçe sürecine yönelik bir dizi kural ve düzenlemeyi içermektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 228). Bu kural ve düzenlemeler temel mali performans göstergeleri olan bütçe açıkları, borçlanma, kamu harcamaları ve kamu gelirlerine getirilen kalıcı kısıtlamalardır (Kopits ve Saymansky, 1998: 2).

Mali kuralların etkinlik koşullarını, avantaj ve dezavantajlarını inceleyen pek çok çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalar, ekonomik istikrardan ödün vermeksizin mali sürdürülebilirliğin sağlanmasında mali kuralların tek başına yeterli olmadığını ortaya koymuştur. Mali kuralların tasarımı ve uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar, mali kuralları destekleyen bağımsız mali kurumların oluşturulması fikrini ortaya çıkarmıştır (Altun, 2018: 2-3). Ayrıca, mali kuralların yaptırımlarının yetersiz kalması ve kuralları değiştirme yetkisinin yasama organının elinde olması dışarıdan bağımsız bir gözlemciye olan ihtiyacı artırmıştır (Günaydın ve Eser, 2012: 40).

Söz konusu ihtiyaçlar doğrultusunda pek çok ülke bağımsız mali kurum oluşturma sürecini hızlandırmış ve önemli sayıda akademik çalışmada bağımsız mali kurumların mali kurallarla ilişkisi incelenmiştir. Debrun ve Kumar (2007) OECD üyesi ve AB üyesi ülkeler üzerine yaptıkları çalışmada mali kurum bilgilerinin ve mali kural indekslerini kullanarak bağımsız mali kurumların etkinliğinin mali kurallara bağlı olduğu sonucuna ulaşmıştır. Hagemann (2010, 2011) bağımsız mali kurumların etkinliğini; ülke örnekleri, Avrupa Konseyi anket soruları ve Debrun ve Kumar'ın (2007) çalışmasından faydalanarak incelemiş ve bağımsız mali kurumların, ülkenin mali durumu hakkında analiz ve değerlendirme yapan ve bilgi sunan kurumların olmadığı ülkelerde daha etkin olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Ayrıca sistematik bir mali performans için bağımsız mali kurumların gerekli olduğu tespit edilmiştir. Debrun vd. (2009, 2013) mali performans ile bağımsız mali kurumların varlığı arasında pozitif yönlü bir ilişkinin olduğunu ve bağımsız mali kurumların maliye politikasının kalitesini artırabileceğini bulmuştur. Benzer şekilde Debrun ve Kinda (2014) da iyi tasarlanmış bağımsız mali kurumların mali performans üzerinde pozitif bir etkisinin olduğunu ve bağımsız mali kurumların mali kuralları tamamlayıcı bir işlev gördüklerini tespit etmiştir. İki kurumun birbirini tamamlayıcı bir işlev gördükleri sonucuna Calmfors ve Wren-Lewis (2011) de ulaşmış ve bağımsız mali kurumların rollerini teorik olarak analiz edip mevcut bazı bağımsız mali kurumların faaliyetlerini ampirik olarak incelemiştir.

Beetsma ve Debrun (2016) bağımsız mali kurumların etkinliğini ele aldıkları çalışmada bağımsız mali kurumların maliye politikasının yürütülmesinde doğrudan bir araç olmasa da, bütçe açıklarını nasıl etkili bir şekilde azaltabileceğini gösteren bir model geliştirmişlerdir. Beetsma ve Debrun (2007) ile Beetsma ve Uhlig (1999) AB'de üye ülkelerin bütçe açıklarının izlenmesine ve maliye politikalarının gözetlenmesine ilişkin hükümleri açıklayan İstikrar ve Büyüme Paktı'nı geliştirdikleri model ile teorik olarak analiz etmişlerdir. Bergman ve Hutchison (2015) mali kuralların sadece hükümetin etkinliği yeterli seviyeye ulaştığında maliye politikasının dönemselliğini (hükümetin harcama politikalarının GSYH'ye nasıl tepki gösterdiğini) azaltmada etkili olduğunu ampirik olarak göstermişlerdir.

Maltritz ve Wüste (2015) 27 AB üyesi ülkede mali kuralların ve bağımsız mali kurumların bütçe dengesi üzerindeki etkisini analiz ettikleri çalışmada mali kurallar olmaksızın bağımsız mali kurumlar ile bütçe dengesi arasında bir ilişkinin olmadığı; ekonomik kriz dönemlerinde ise bağımsız mali kurumların önemli

etkilerinin olduğunu tespit etmiştir. Beetsma vd., (2017) IMF bağımsız mali kurum veri setini kullanarak bağımsız mali kurumların mali kuralla uyumu daha fazla sağladığı; doğru ve iyimserliği düşük olan bütçe tahminleri ile ilişkili olduğu sonucuna ulaşmıştır. Söz konusu ampirik çalışmalar bağımsız mali kurumların mali kurallar ve mali performansı pozitif yönde desteklediğini göstermektedir. Dolayısıyla Kovancılar ve Uğur'un (2011: 90) da belirttiği üzere mali kuralların daha etkin uygulanması bağımsız mali kurumların oluşturulmasıyla mümkündür.

Bağımsız mali kurumlar, mali kurallar ile birlikte mali yönetişimin dört temel boyutundan ikisini oluşturmaktadır. Mali yönetişim; bütçe politikası sürecini etkileyen bir dizi kural, düzenleme ve prosedürü içermekte ve mali sürdürülebilirliğin sağlanmasında oldukça etkili bir unsur olarak görülmektedir (Karakurt, 2016: 187). Bağımsız mali kurumlar, mali kuralların yerine geçmemekte ve mali kuralların daha etkin şekilde çalışmasını sağlamaktadır. Bağımsız mali kurumlar; hem vergi ve harcamalara hem de borçlanma, bütçe açığı, yıllık ekonomik büyüme, istihdam gibi makroekonomik ve mali hedeflere ilişkin yayımladıkları raporlarla mali kuralların etkin bir şekilde çalışıp çalışmadığını denetlemekte ve gözetlemektedir (Kovancılar ve Uğur, 2011: 106).

2. BÜTÇE SÜRECİNDE BAĞIMSIZ MALİ KURUMLARIN GÖZETİM İŞLEVİ

Halka hangi devlet hizmetlerinin sunulacağını ve bu hizmetlerin nasıl finanse edileceğini belirleme ortamı sağlayan (Mikesell, 2010: 41) bütçe süreci, günümüz temsili demokrasilerinde dört temel aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşamada yürütme organı tarafından gelecekteki belirli bir yıl aralığı için hangi harcamaların yapılacağı ve bu harcamaların hangi gelir kaynakları ile finanse edileceğinin yer aldığı bütçe taslağı hazırlanmaktadır. İkinci aşamada vatandaşların kendileri adına karar verme yetkisini devrettiği yasama organı, bütçe taslağını görüşüp onaylamaktadır. Üçüncü aşamada yürütme organı, yasama organının onayından geçen bütçeyi belirli bir süre içerisinde uygulamaktadır. Dördüncü ve son aşamada ise yasama organı, yürütme organına devredilen yetkinin usulüne uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığını denetlemektedir.

Bütçe sürecinin dört temel aşaması başta yasama organı ve yüksek denetim kurumu olmak üzere çeşitli kurumlar tarafından gözetlenmektedir. Bütçe sürecinin gözetiminde son yıllarda yasama organı ve yüksek denetim kurumunun yanında

bağımsız mali kurumların da önemli görevler üstlendiği görülmektedir. Nitekim nitel ve nicel pek çok çalışma, bağımsız mali kurumların süreçte bazı zorluklarla karşılaşmakla birlikte ulusal bütçe süreçlerinde faydalı bir rol oynadığını göstermektedir (Jankovics ve Sherwood, 2017: 1). Özellikle bütçe sürecinin gözetiminde önemli roller oynamaktadır. Bu kısımda bağımsız mali kurumların bütçe gözetimi konusunda yasama organı ve yüksek denetim kurumu ile olan ilişkisi ele alınmaktadır.

2.1. Metodoloji ve Veri Seti

Çalışmada bağımsız mali kurumların, yasama organının ve yüksek denetim kurumunun bütçe gözetimi regresyon analizi ile incelenmiştir. Regresyon analizi, X ve Y gibi iki değişken arasındaki ilişkiyi araştırmak ve modellemek için kullanılan istatistiksel bir tekniktir (Peck vd., 2012: 1). Gözlemlerin neden diğer değişkenleri kullanarak ortalamadan saptığını açıklamamıza yardımcı olmaktadır (Andren, 2007: 33).

Bağımsız mali kurumların yeni oluşumlar olmaları sebebiyle ampirik araştırmalarda kullanılacak düzeydeki bir veri seti yeni yeni oluşturulmaktadır. Çalışmada bağımsız mali kurumların, yasama organının ve yüksek denetim kurumunun bütçe gözetimini ölçebilmek için IBP'nin 2017 yılında yayınladığı Açık Bütçe Anketinde yer alan bütçe gözetimine ilişkin veriler kullanılmıştır. Açık Bütçe Anketi ülkelerin mali saydamlık düzeyini ölçmek amacıyla geliştirilmiştir. Fakat mali saydamlığın yanında bütçe gözetimi ve bütçe sürecine kamu katılımı gibi değişkenleri de ölçmektedir. Açık Bütçe Anketinde bütçe gözetimini gerçekleştiren kurumlar yasama organı, yüksek denetim organı ve bağımsız mali kurumlar şeklinde sınıflandırılmıştır. Ankette yer alan 115 ülkeden sadece 28 tanesinde bağımsız mali kurum olması sebebiyle veri seti söz konusu 28 ülke çerçevesinde tasarlanmıştır⁷.

Açık Bütçe Anketinde her ülkeye 0 ile 100 arasında puanlar verilmiştir. 0 puana sahip olan ülkelerde bütçe gözetiminin olmadığı; 100 puana sahip olan ülkelerde ise maksimum bütçe gözetimin olduğu kabul edilmiştir. Bir başka ifadeyle 0 puana yaklaştıkça ülkelerin bütçe gözetiminin azaldığı; 100 tam puana yaklaştıkça ise ülkelerin bütçe gözetiminin arttığı kabul edilmektedir.

7 Regresyon analizinde yer alan ülkeler şunlardır: Avustralya, Bulgaristan, Kanada, Kolombiya, Hırvatistan, Fransa, Gürcistan, Almanya, Macaristan, İtalya, Kenya, Liberya, Meksika, Nijerya, Peru, Filipinler, Portekiz, Romanya, Sırbistan, Slovakya, Güney Afrika, Güney Kore, İspanya, İsveç, Tayland, Uganda, Birleşik Krallık, ABD.

Açık Bütçe Anketinde bağımsız mali kurumların bütçe gözetimine dair 4 soru (103. ve 106. sorular arasında yer alan sorular) bulunmaktadır. 28 ülkenin 4 soruya yönelttikleri cevapların ortalaması doğrultusunda bağımsız mali kurumların bütçe gözetim indeksi oluşturulmuştur. Ankette yasama organının bütçe gözetimine dair 12 soru (107. ve 118. Sorular arasında yer alan sorular) ve yüksek denetim kurumunun bütçe gözetimine dair de 6 soru (119. ve 124. sorular arasında yer alan sorular) bulunmaktadır. Söz konusu sorulara verilen cevaplar doğrultusunda da yasama organının bütçe gözetim indeksi ve yüksek denetim kurumunun bütçe gözetim indeksi oluşturulmuştur. Değişkenlere ilişkin açıklayıcı bilgiler Tablo 3'te sunulmuştur.

Tablo 3: Değişkenlere İlişkin Açıklayıcı Bilgiler

Değişken	Açıklama	Hesaplama Yöntemi
bağımsız.mali.kurum (BMK)	Bağımsız mali kurumların bütçe gözetimi	$BMK = \sum_{i=1}^4 (BMK_i) / 4$
yasama.organı (YO)	Yasama organının bütçe gözetimi	$YO = \sum_{i=1}^{12} (YO_i) / 12$
yuksek.denetim.kurumu (YDK)	Yüksek denetim organının bütçe gözetimi	$YDK = \sum_{i=1}^6 (YDK_i) / 6$

2.2. Bütçe Gözetimi Açısından Yasama Organı ve Bağımsız Mali Kurumlar Arasındaki İlişkiye Dair Ampirik Sonuçlar

Gözetim; kamu politikası uygulamalarının gözden geçirilmesi, izlenmesi ve gözetlenmesini ifade etmektedir (Dolan vd., 2014: 1). Gözetim işlevi ile yürütme organının yasama organından aldığı talimatları doğru şekilde yerine getirip getirmediği değerlendirilmektedir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2014: 17). Günümüzde gözetim işlevi başta yasama organı olmak üzere yüksek denetim kurumu, bağımsız mali kurumlar, kamu denetçisi (ombudsman) ve yolsuzlukla mücadele ofisleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Temsili demokrasilerde gözetim işlevinin yerine getirilmesinde en önemli görev yasama organına düşmektedir. Yasama organı, gözetim işlevini yerine getirerek kaliteli bir politika süreci oluşturmakta; yürütme organının yasama organının iradesine sadık kalmasını sağlamakta ve kamu paralarının nasıl harcadığını kontrol etmektedir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2014: 17). Kamu parasının yasal çerçevesini düzenleyen temel mekanizma bütçedir. Bütçe ile halka hangi devlet hizmetlerinin sunulacağı ve bu hizmetlerin nasıl finanse edileceği belirlenmektedir (Mikesell, 2010: 41). Yürütme organı bütçenin hazırlanması

ve uygulanması sorumluluğunu üstlenirken, yasama organı bu sorumluluğun başarıyla yerine getirilip getirilmediğini kontrol etmektedir (Krafchik ve Wehner, 2004: 2).

Bütçe gözetimi, kamu kaynaklarının; etkin, etkili ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını ölçmeyi amaçlamaktadır (Warner, 2018). Yasama organı, bu amacı gerçekleştirmek için çeşitli içsel ve dışsal araçlar kullanmaktadır. İçsel gözetim araçları; sözlü ve yazılı soru, gensoru, araştırma komisyonu, soruşturma komisyonu ve güven oylaması iken dışsal gözetim araçları ise; yüksek denetim kurumu, yolsuzlukla mücadele ajansları ve kamu denetçisidir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2004). Yasama organı, bütçe gözetiminin etkinliğini artırmak için tek bir araç kullanabileceği gibi birden fazla gözetim aracını da kullanabilir. Keza günümüzde pek çok yasama organı söz konusu araçları bir arada kullanmaktadır.

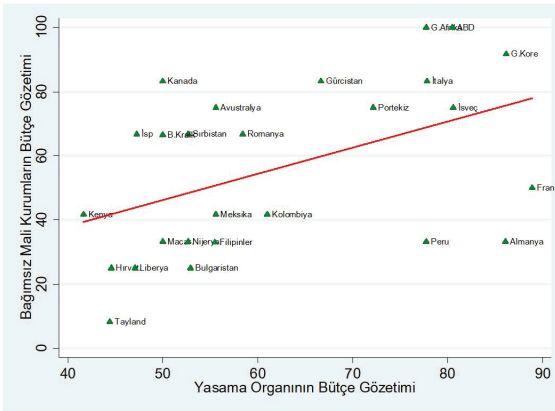
Yasama organı, tercih ettiği araçlar ile bütçe sürecinin çeşitli aşamalarında yasal mevzuatın izin verdiği ölçüde bütçeyi gözetleme imkânına sahiptir. Temelde yasama organlarının; bütçenin hazırlık ve onaylanma aşamalarında uygulama öncesi bütçe gözetimini, bütçenin uygulanma aşamasında uygulama esnasında bütçe gözetimini, bütçenin denetlenmesi aşamasında ise uygulama sonrası bütçe gözetimini gerçekleştirdiği görülmektedir. Yasama organının hangi araçları kullanarak hangi aşamalarda bütçeyi daha etkin gözetlediği ülkelerin idari, siyasi, hukuki ve tarihsel özellikleri ile şekillenmektedir.

Uygulama öncesi bütçe gözetiminde yasama organı bütçe politikasının içeriği ve yönü ile ilgilenmekte olup bütçe politikasının etkileri değerlendirilmektedir. Uygulama anındaki bütçe gözetimi ile yasama organı bütçenin uygulamasını takip etmekte ve planlanan yapıdan ne kadar uzaklaşıldığı ve hedefe ne kadar yaklaşıldığı tespit edilmektedir. Uygulama sonrası bütçe gözetiminde ise yasama organı, bütçe politikasının niteliğine odaklanmakta ve bütçesel hedeflere ne kadar ulaşıldığını değerlendirmektedir.

Yasama organı, tüm bu süreci gerçekleştirirken kendisine tarafsız ve bağımsız bilgi ve veriler sunacak bir kuruma ihtiyaç duymaktadır. Günümüzde bu ihtiyaç bağımsız mali kurumlar tarafından karşılanmaktadır. Özellikle bütçenin hazırlanması aşamasında yasama organı adına yaptığı analizler ve sunduğu veriler bütçe gözetimi adına önemlidir. Bütçe gözetiminin etkinliğinin artmasında bağımsız mali kurumların rolü önemli hale gelmiştir. Ayrıca bağımsız mali kurumlar, sundukları bilgi ve veriler ile yasama organının; mali saydamlığı, hesap verebilirliği ve iyi yönetimi gerçekleştirmesine yardımcı olmaktadır.

Grafik 3'te bağımsız mali kurumların bütçe gözetimi ile yasama organının bütçe gözetimi arasındaki ilişkiyi gösteren regresyon analizi sonuçları ve dağılım diyagramı yer almaktadır. Regresyon analizi iki değişken arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu göstermektedir. Bağımsız mali kurumların bütçe gözetiminin en yüksek olduğu ülkeler sırasıyla ABD (100), Güney Afrika (100) ve Güney Kore (91,75) iken en düşük olduğu ülkeler sırasıyla Tayland (8,25), Hırvatistan (25), Liberya (25) ve Bulgaristan'dır (25). ABD'de Kongre Bütçe Ofisinin, Güney Afrika'da Parlamenter Bütçe Ofisinin ve Güney Kore'de ise Ulusal Meclis Bütçe Ofisinin bağımsızlığı yasalarla belirlenmiştir ve yasama organına düzenli olarak rapor sunmaktadır. Bağımsız mali kurumlar, makroekonomik ve mali tahminler yapmakta ve yeni politika önerileri için maliyet tahminleri yaparak yayınlamaktadır. Ayrıca bağımsız mali kurum başkanı veya kıdemli bir personel, yasama organı komisyonu ile etkileşim halinde çalışmaktadır. Son 12 ay içerisinde bağımsız mali kurum başkanı veya kıdemli bir personel, en az 5 kere yasama organı komisyonunun toplantılarına katılmaktadır (IBP, 2019g, 2019e). Bu hususlar ABD, Güney Afrika ve Güney Kore'de bağımsız mali kurumların etkin şekilde bütçe gözetimi gerçekleştirmesi ile sonuçlanmaktadır. Fakat Tayland'da bağımsız mali kurumun bağımsızlığı yasalarla güvence altına alınmamıştır ve yasama organına düzenli aralıklarla rapor sunmamaktadır. Ayrıca sadece belirli politika önerileri için maliyet tahminleri yapmaktadır. Hırvatistan, Liberya ve Bulgaristan'da bağımsız mali kurumların bağımsızlığı yasalarla korunsada bütçe süreci için belirli ölçüde analizler yapmakta, makroekonomik ve mali tahminleri ya kısmen yayınlamakta ya da hiç yayınlamamakta ve yeni politika önerileri için hiç maliyet tahmini yapmamaktadır.

Grafik 3: Bağımsız Mali Kurumların Bütçe Gözetimi ile Yasama Organının Bütçe Gözetimi Arasındaki İlişki



Yasama organının bütçe gözetiminin en yüksek olduğu ülkeler sırasıyla Fransa (88,92), Güney Kore (86,17) ve Almanya'dır (86,09). Bu ülkelerde yasama organı bütçe sürecinde yeterli düzeyde bütçe gözetimi gerçekleştirmektedir. Bütçe gözetiminin yüksek olmasının arkasında hükümetin bütçe önerisinin sunulmasından önce yasama organı tarafından bütçe politikasının tartışılmasının, bütçe önerisinin mali yıl başlamadan yeterli bir süre öncesinde yasama organına sunulması ve görüşülmesinin, yasama organının bütçe önerisinde değişiklik yapma yetkisinin, bütçe önerisinin uzmanlaşmış bir komisyon tarafından incelenmesinin, bütçenin uygulanma aşamasının yasama organı tarafından izlenmesinin ve yüksek denetim kurumu tarafından sunulan denetim raporunun yasama organı tarafından incelenmesinin etkisi vardır. Söz konusu hususları gerçekleştirme konusunda yeterli deneyim ve bilgiye sahip olmayan ülkelerde ise yasama organının bütçe gözetimi daha düşüktür. Yasama organının bütçe gözetiminin en düşük olduğu ülkeler ise sırasıyla Kenya (41,67), Tayland (44,42) ve Hırvatistan'dır (44,58).

2.3. Bütçe Gözetimi Açısından Yüksek Denetim Kurumu ve Bağımsız Mali Kurumlar Arasındaki İlişkiye Dair Ampirik Sonuçlar

Bütçe gözetimini yerine getiren bir diğer organ yüksek denetim kurumudur. Yüksek denetim kurumları, kamu kaynaklarının yönetimini gözetlemekte ve hükümetin mali tablolarının güvenilirliğini sağlamaktadır (Santiso, 2005: 29). Dolayısıyla bütçe gözetiminin sağlanması, mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi için yüksek denetim kurumlarına önemli görevler düşmektedir. Yüksek denetim kurumu, bütçe gözetiminde yasama organı ile eşgüdüm içerisinde çalışmakta ve yasama organına yardımcı olmaktadır.

Yüksek denetim kurumu, yasama organı ve yürütme organı bütçe sürecinde hesap verebilirlik zincirinin üç temel halkasını oluşturmaktadır. Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe taslağı yasama organı tarafından onaylanarak yürütme organına bütçeyi uygulama yetkisi verilmektedir. Yürütme organı bütçe uygulamaları hakkında yasama organına rapor sunmakta ve uygulama, verilen yasal yetki doğrultusunda yüksek denetim kurumu tarafından denetlenmekte ve gözetlenmektedir. Yüksek denetim kurumu ise yaptığı denetimlerin sonucunu yasama organına raporlamaktadır. Raporlar doğrultusunda ise yasama organı yürütme organından hesap sormaktadır.

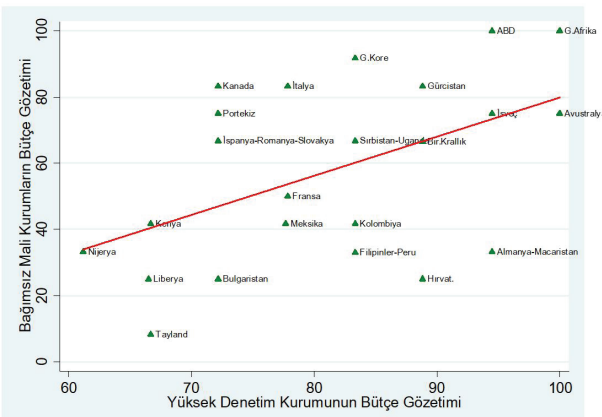
Dünyadaki hemen hemen tüm ülkelerde güvenilir bir mali yönetim sistemi çerçevesinde, kamu fonlarının yasalara uygun ve doğru bir şekilde yönetilip yönetilmediğini kontrol eden bir yüksek denetim kurumu bulunmaktadır (Warner, 2018). Yüksek denetim kurumu, kamu bütçelerinin denetiminden ve gözetiminden

sorumludur. Dünyada yüksek denetim kurumlarının üç farklı şekilde örgütlendikleri görülmektedir. Birinci yapı olan yargısal modelde kurumun hem yargısal hem de yönetsel yetkileri vardır. İkinci yapı olan ofis modelinde kurumun yargısal yetkileri yoktur. Üçüncü yapı olan kurul modeli ise ofis modeline benzemekte olup yargısal yetkiye daha az önem vermektedir.

Üç modelin temel ortak noktası ise kurumsal açıdan bağımsız olmaları ve yasama organı ile olan bağlantılarıdır. Pek çok yasama organında yer alan bir komisyon, bütçesel konularda yüksek denetim kurumu ile koordinasyon içerisinde çalışmaktadır (Santiso, 2015: 608). Anglo-sakson geleneğe sahip ülkelerde bu komisyon Kamu Hesapları Komisyonu iken; Kıta Avrupası geleneğine sahip ülkelerde ise bütçe/maliye komisyonudur. Her ne kadar örgütsel açıdan yüksek denetim kurumları farklılaşsa da yerine getirdikleri görev ve yetkiler benzerdir. Hemen hemen tüm yüksek denetim kurumları mali tabloların güvenilirliğini, mali işlemlerin ve faaliyetlerin hukukiliğini ve ekonomiklik, verimlilik ve etkililik açısından kamu kurumlarının performansını denetlemektedirler.

Grafik 4'te bağımsız mali kurumların bütçe gözetimi ile yüksek denetim kurumunun bütçe gözetimi arasındaki ilişki regresyon analizi ve dağılım diyagramı yardımıyla gösterilmiştir. Regresyon analizi sonucu iki değişken arasında pozitif yönlü bir ilişkinin olduğu tespit edilmiştir. Yüksek denetim kurumunun bütçe gözetiminin en yüksek olduğu ülkeler sırasıyla Güney Afrika (100), Avustralya (100) ve Almanya (94,5) iken; en düşük olduğu ülkeler sırasıyla Nijerya (61,17), Liberya (66,5) ve Kenya'dır (66,67).

Grafik 4: Bağımsız Mali Kurumların Bütçe Gözetimi ile Yüksek Denetim Kurumunun Bütçe Gözetimi Arasındaki İlişki



Yasama organı, yüksek denetim kurumu ve bağımsız mali kurum tarafından gerçekleştirilen tüm bütçe gözetim süreçleri göz önünde bulundurulduğunda bütçe gözetim puanının en yüksek olduğu iki ülke ABD ve Güney Afrika'dır. ABD ve Güney Afrika'da yerleşmiş bir bütçe sistemi var olup yasama organı, yüksek denetim kurumu ve bağımsız mali kurum tarafından bütçe sürecinin tüm aşamalarında yeterli düzeyde bütçe gözetimi gerçekleştirilmektedir.

Tayland, Liberya, Nijerya, Bulgaristan ve Kenya gibi bütçe gözetiminin sınırlı ölçüde gerçekleştirildiği ülkelerde bütçe gözetim etkinliğinin artırılması için IBP tarafından şu hususlara öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir (IBP, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019f):

- Yürütme organının bütçe önerisinin mali yılın başlamasından en az iki ay önce yasama organına sunulması sağlanmalıdır.
- Yasama organı komisyonlarının, yürütme organının bütçe tasarısına ilişkin raporları yayınlaması ve incelemesi sağlanmalıdır.
- Yasama organı komisyonlarının, yürütme organının mali yıl içerisindeki bütçe uygulamalarına ilişkin raporları yayınlaması ve incelemesi sağlanmalıdır.
- Denetim süreçlerinin bağımsız bir kurum tarafından gözden geçirilmesi sağlanmalıdır.
- Bağımsız mali kurumun makroekonomik ve mali tahminler ile yeni politika önerilerinin maliyet tahminleri hakkındaki raporların yayınlanması sağlanmalıdır.
- Yüksek denetim kurumunun bağımsız bir organ (örneğin yasama veya yargı organı) tarafından belirlenen görevlerini yerine getirmek için yeterli finansmana sahip olduğundan emin olunmalıdır.
- Bağımsız mali kurumun yeni politika önerilerinin maliyet tahminleri hakkındaki raporlarını yayınlanması sağlanmalıdır.

SONUÇ

20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan mali sorunlar devletlerin kamu mali yönetimlerindeki reform arayışlarının hız kazanmasına neden olmuştur. Fakat 2008-2009 küresel finans krizi ve 2010 Avrupa borç krizi mali yönetim reformlarının yetersiz kaldığını göstermiş ve kurumsal anlamda reform çalışmalarına devam edilmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Kurumsal düzenlemelerin başında ise yasama organına; bütçe sürecine, maliye politikasına ve politika önerilerinin mali etkilerine dair tarafsız ve güvenilir veriler sağlayan uzmanlaşmış bir bağımsız mali kurum oluşturma düşüncesi gelmektedir. Bu düşünce pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarafından kabul görmüş ve günümüzde 40'a yakın ülkede bağımsız mali kurum oluşturulmuştur. Günümüzde bağımsız mali kurumlar, kamu mali yönetiminin en önemli araçlarından birisi haline gelerek her geçen gün mali yönetimde daha aktif rol oynamaktadır. Dünyada homojen bir bağımsız mali kurum modeli geliştirilmemiş olsa da ülkelerin siyasi, kurumsal, tarihsel, yönetsel ve kültürel yapıları doğrultusunda parlamenter bütçe ofisi, mali konsey ve denetim kurumu şeklinde üç farklı bağımsız mali kurum oluşturulmuştur.

Benimsenen örgütsel model kurumun çalışma usulünü, bütçesini, personel sayısını ve niteliğini belirlemektedir. Örgütsel model, aynı zamanda bağımsız mali kurumların görev ve yetkilerini de belirlemektedir. Dolayısıyla her kurumun kendisine özgü görev ve yetkileri olmakla birlikte uluslararası camiada kabul görmüş ve pek çok bağımsız mali kurum tarafından benimsenmiş ortak görev ve yetkiler de bulunmaktadır. Bağımsız mali kurumların temel görev ve yetkileri; uzun vadeli mali sürdürülebilirliğin analiz edilmesi, makro-ekonomik ve mali tahminlerin yapılması, mali kurallara uygunluğun izlenmesi, bütçe analizlerinde yasama organına doğrudan destek verilmesi, politikaların maliyetlendirilmesi, seçim platformlarının maliyetlendirilmesi, mali saydamlığın desteklenmesi ve hedeflerde tutarlılığın sağlanmasıdır.

Bağımsız mali kurumların fayda, görev ve yetkilerinin önemine binaen çalışmada bağımsız mali kurumların teorik altyapısı ve bütçe sürecindeki rolü, OECD'nin 2019 yılı Bağımsız Mali Kurumlar veri tabanında yer alan veriler ve IBP'nin 2017 yılındaki Açık Bütçe Anketi verileri kullanılarak değerlendirilmiştir. Bağımsız mali kurumların bütçe gözetimi ile yasama organı ve yüksek denetim kurumunun bütçe gözetimi arasındaki ilişki IBP'nin 2017 yılı Açık Bütçe Anketinden faydalanılarak regresyon analizi ile incelenmiştir. Hem yasama organının hem de yüksek denetim kurumunun bütçe gözetimi ile bağımsız mali kurumların

bütçe gözetimi arasında pozitif yönlü bir ilişki tespit edilmiştir. Bütçe gözetimini gerçekleştiren üç kurumun birbirleri ile işbirliği içerisinde hareket etmesi bütçe gözetiminin etkinliğini artırmakta ve bu durum da mali saydamlığın, hesap verebilirliğin, iyi yönetişimin ve yolsuzluklarla mücadelenin artmasına vesile olmaktadır.

Ülkelerin maliye politikalarının etkin kılınması ve mali yönetim sistemlerinin güçlendirilmesi için bağımsız mali kurumların yaptıkları tarafsız, bağımsız ve profesyonel analizlerin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Ülkelerin mali alanda karşılaştığı güçlüklerin üstesinden gelinebilmesi için bağımsız mali kurumların yasama, yürütme ve yüksek denetim organları ile olan ilişkilerinin artırılması, belirli alanlarda uzmanlaşılması ve kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Özellikle yolsuzluk ve yozlaşma ile mücadele; iyi yönetişim, mali saydamlık ve hesap verebilirlik alanlarında gerekli ilerlemenin sağlanmasında bu kurumlara önemli görevler düşmektedir.

KAYNAKÇA

- Altun, Tülin (2018), *Mali Kurallara Karşı Bağımsız Mali Kurumlar, Mali Komiteler ve Mali Konseyler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Andren, Thomas (2007), *Econometrics*, Ventus Publishing ApS.
- Baltagi, Badi H. (2008), *Econometrics*, 4. Edition, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg.
- Beetsma, Roel ve Xavier Debrun (2007), "The New Stability and Growth Pact: A First Assessment", *European Economic Review*, 51(2): 453–478.
- Beetsma, Roel ve Xavier Debrun (2016), *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*, IMF Working Paper No.16/86, Paris.
- Beetsma, Roel, Xavier Debrun ve Randolph Sloof (2017), *The Political Economy of Fiscal Transparency and Independent Fiscal Councils*, European Central Bank Working Paper No 2091.
- Beetsma, Roel ve Harald Uhlig (1999), "An Analysis of the Stability and Growth Pact", *Economic Journal*, 109(458): 546–571.
- Bergman, U. Michael ve Michael Hutchison (2015), "Economic Stabilisation in the Post-crisis World: Are Fiscal Rules the Answer?", *Journal of International Money and Finance*, 52: 82–101.
- Calmfors, Lars ve Simon Wren-Lewis (2011), "What Should Fiscal Councils Do?", *Economic Policy*, 26(68): 649–695.
- Debrun, Xavier vd. (2013), *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, IMF Policy Paper, Paris.
- Debrun, Xavier, David Hauner ve Manmohan S. Kumar (2009), "Independent Fiscal Agencies", *Journal of Economic Surveys*, 23(1): 44–81.
- Debrun, Xavier ve Tidiane Kinda (2014), *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise-A New Dataset*, IMF Working Paper No.14/58, Paris.
- Debrun, Xavier ve Manmohan S. Kumar (2007), *The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence*, IMF Working Paper No. 07/171, Paris.

- Debrun, Xavier, X. Zhang ve V. Lledo (2017), IMF Fiscal Council Dataset, International Monetary Fund Fiscal Affairs Department, <http://www.imf.org/external/np/fad/council/>, (Erişim: 12.06.2019).
- Dolan, Alissa M. vd. (2014), Congressional Oversight Manual, CRS Report for Congress.
- EC (2014), Report on Public Finances in EMU 2014, European Commission, Brussels, Belgium.
- EC (2019), "Independent Fiscal Institutions", European Commission, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en (Erişim: 20.05.2019).
- EFB (2019), "Mandate", European Fiscal Board, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb_en#documents (Erişim: 30 Mayıs 2019).
- Günaydın, İhsan ve Levent Yahya Eser (2012), "Bağımsız Maliye Politikası Kurulu Uygulanabilir mi?", Maliye Dergisi, 163 (Temmuz-Aralık): 36–60.
- Hagemann, Robert (2010), Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils, OECD Economics Department Working Papers No. 829.
- Hagemann, Robert (2011), "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?", OECD Journal: Economic Studies, 2011(1): 75–98.
- Hemming, Richard ve Michael Kell (2001), "Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities", Proceedings of Banca d'Italia; Workshop on Fiscal Rules, Perugia, 433–59.
- IBP (2019a), "Results by Country, Bulgaria", International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=bg> (Erişim: 18.12.2019).
- IBP (2019b), "Results By Country, Kenya", International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ke#oversight> (Erişim: 18.12.2019).
- IBP (2019c), "Results By Country, Liberia", <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=lr> (Erişim: 18 Aralık 2019).

- IBP (2019d), "Results by Country, Nigeria", International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ng> (Erişim: 18.12.2019).
- IBP (2019e), "Results By Country, South Africa", International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=za> (Erişim: 18.12.2019).
- IBP (2019f), "Results by Country, Thailand", International Budget Partnership <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=th> (Erişim: 18.12.2019).
- IBP (2019g), "Results By Country, United States", International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=us> (Erişim: 18.12.2019).
- Jankovics, László ve Monika Sherwood (2017), Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years European Economy Discussion Papers No. 067.
- Karakurt, Birol (2016), "Küresel Krizin Etkilerini Azaltmada Mali Yönetişimin Rolü: BRICS Ülkeleri Örneği", Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 12(2): 185–212.
- Karakurt, Birol ve Tekin Akdemir (2010), "Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri", Maliye Dergisi, 158 (Ocak-Haziran): 226–61.
- Kopits, George ve Steven A. Saymansky (1998), Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper No. 162, Washington DC.
- Kovancılar, Birol ve Alparslan Uğur (2011), "Mali Konseyler ve Ülke Deneyimleri". Maliye Dergisi 160 (Ocak-Haziran): 86–110.
- Krafchik, Warren ve Joachim Wehner (2004), "Legislatures and Budget Oversight: Best Practices", the Kazakhstan Revenue Watch Open Forum, Almaty, Kazakhstan.
- Maltritz, Dominik ve Sebastian Wüste (2015), "Determinants of Budget Deficits in Europe: The Role and Relations of Fiscal Rules, Fiscal Councils, Creative Accounting and the Euro", Economic Modelling, 48(C): 222–36.
- Mikesell, John L. (2010), Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector, 8. Edition, Cengage Learning, Boston.

- OECD (2019), "OECD Independent Fiscal Institutions Database", <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx%0A> (Erişim: 10.04.2019).
- Peck, Elizabeth A., G. Geoffrey Vining, ve Douglas C. Montgomery (2012), *Introduction to Linear Regression Analysis*, 5. Edition, John Wiley, New Jersey, USA.
- Pelizzo, Riccardo ve Rick Staphenurst (2004), *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3388, Washington, DC.
- Pelizzo, Riccardo ve Rick Staphenurst (2014), *Government Accountability and Legislative Oversight*, Routledge, New York.
- Petrie, Murray (2003), *Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society*, IMF Working Paper, No. 03/199.
- Santiso, Carlos (2005), "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America", World Bank Institute, Washington, DC.
- Santiso, Carlos (2015), "Why Budget Accountability Fails? The Elusive Links Between Parliaments and Audit Agencies in the Oversight of the Budget", *Brazilian Journal of Political Economy*, 35(3): 601–21.
- von Trapp, Lisa, Ian Lienert ve Joachim Wehner (2016), "Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies", *OECD Journal on Budgeting*, 2: 9–272.
- von Trapp, Lisa ve Scherie Nicol (2018), *Designing Effective Independent Fiscal Institutions*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.
- Warner, Rebecca (2018), "Making the Most of the Budget Cycle: The Budget Oversight Stage", <https://www.internationalbudget.org/2018/04/making-budget-cycle-budget-oversight-stage/> (Erişim: 21.06.2019).
- Wilkinson, Jenny (2018), "A Speech by the Parliamentary Budget Officer: Fiscal Transparency and the Parliamentary Budget Office", *Austaxpolicy: Tax and Transfer Policy Blog*, 28.03.2018, <https://www.austaxpolicy.com/speech-parliamentary-budget-officer-fiscal-transparency-parliamentary-budget-office/> (Erişim: 25.05.2019).