



BÜTÇE ŞEFFAFLIĞI VE TÜRKİYE: AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

BUDGET TRANSPARENCY AND TÜRKİYE: AN ASSESSMENT OF THE OPEN BUDGET INDEX

Rıdvan ENGİN¹

ÖZ

Merkezi yönetim bütçe sürecinde hazırlanan belge ve bilgilerin halka açık hale getirilmesi bütçe hakkının gereğidir. Buna istinaden bütçe yılı içerisinde hangi vergilerin toplanacağı, nerelere harcanacağı ve hangi kamusal hizmetlerin sunulacağına ilişkin halkın bilgilendirilmesi gerekmektedir ve bu ayrıca şeffaflığın özünü oluşturmaktadır. Bu çalışmada bütçe şeffaflığı teorik açıdan ele alınmakta ve Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) tarafından yayımlanan Açık Bütçe Endeksi üzerinden değerlendirilmektedir. Açık Bütçe Endeksi (2021) sonuçlarına göre bütçe şeffaflığı için küresel ortalama 45 puandır. Endekste yer alan 120 ülkeden yalnızca 6'sı merkezi yönetim bütçesine ilişkin kapsamlı bilgi sunmaktadır. Bölgesel açıdan değerlendirildiğinde Batı Avrupa, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Kanada bütçe şeffaflığının en yüksek olduğu; Orta Doğu ve Kuzey Afrika ise bütçe şeffaflığının en düşük olduğu bölgelerdir. 2019 ve 2021 yılı endeks verilerine göre Türkiye'nin bütçe şeffaflığı puanları küresel ortalamasının üzerinde, fakat Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ortalamasının altındadır. Endeks sonuçları belge türleri itibarıyla değerlendirildiğinde, Türkiye'de bütçe şeffaflığının artırılması için bütçe öncesi raporu ile yarıyıl raporunun zamanında yayımlanması, ayrıca vatandaş bütçesi ile denetim raporunda daha kapsamlı bilgilere yer verilmesi önem taşımaktadır.

1- Dr., Araştırma Görevlisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF Maliye Bölümü, ridvanengin@comu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-2345-6789

Gönderim Tarihi/Submitted: 20.08.2022

Revizyon Talebi/Revision Requested: 06.09.2022

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 18.09.2022

Kabul Tarihi/Accepted: 19.09.2022

Atıf/To Cite: Engin, R. (2022). Bütçe Şeffaflığı ve Türkiye: Açık Bütçe Endeksi Üzerinden Bir Değerlendirme. Sayıştay Dergisi, 33(126), 443-471

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1164667>

ABSTRACT

The documents and information prepared within the central government budget process should be made public as a requirement of the power of the purse. Accordingly, it is necessary to inform the public about which taxes will be collected, where they will be spent, and which public services will be provided during the budget year, and this also constitutes the essence of transparency. This study discussed budget transparency theoretically and evaluated it through the Open Budget Index published by the International Budget Partnership (IBP). According to the results of the Open Budget Index (2021), the global average for budget transparency is 45 points. Only six of the 120 countries included in the index provide comprehensive information on the central government budget. From a regional perspective, Western Europe, the United States of America (USA), and Canada are the regions with the highest budget transparency, while the Middle East and North Africa are the regions with the lowest budget transparency. According to the index data for 2019 and 2021, Türkiye's budget transparency scores are above the global average but below the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) average. While evaluating the index results in terms of document types, it is necessary to publish the pre-budget statement and the mid-year review on time in order to increase budget transparency in Türkiye. In addition, the citizen budget and audit reports should include more comprehensive information.

Anahtar Kelimeler: Şeffaflık, Bütçe Şeffaflığı, Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP), Açık Bütçe Endeksi.

Keywords: Transparency, Budget Transparency, International Budget Partnership (IBP), Open Budget Index

GİRİŞ

Bütçe, yürütme organının belirli döneme ilişkin politika önceliklerini ortaya koyan stratejik belgelerden biridir. Bütçenin uygulama sürecinde hangi vergilerin tahsil edileceğine, hangi kamu hizmetlerinin gerçekleştirileceğine, ne kadar harcama yapılacağına ve borçlanılacağına ilişkin kararlar vatandaşlar üzerinde önemli etkiler meydana getirmektedir. Bu nedenle vatandaşların, refah seviyesini doğrudan etkileyen gelir ve gider kalemleri ile bunların miktarları, kaynakları ve kullanım alanlarına ilişkin bilgilere erişim sağlayabilmesi bütçe şeffaflığı açısından önem arz etmektedir.

Vatandaşların merkezi yönetim bütçe bilgilerine erişimi 1990'lı yıllardan itibaren daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde pek çok ülkede yaşanan demokratikleşme çabaları, yolsuzlukla mücadele girişimleri ve kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliğin sağlanmasına ilişkin reformların yanı sıra meydana gelen mali krizler, hükümetlerin daha şeffaf ve hesap verebilir

bütçe süreci ve politikaları yürütmesi gerektiğini açıkça ortaya koymuştur. Bu çerçevede Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar, vatandaşların bütçe sürecinde daha aktif bir rol üstlenmesi ve bütçe belgelerine erişim sağlaması için çalışmalar yürütmüştür. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) ve IBP gibi küresel ölçekte örgütlenmiş profesyonel kuruluşlar da gerekli ilke, standart vb. araçların belirlenmesinde önemli işlevler üstlenmiştir.

Bütçe bilgilerine erişim eksikliği hususundaki endişeler nedeniyle IBP, bütçe şeffaflığını ölçmek ve gerek dönemsel gerekse ülkeler arası karşılaştırmaya imkan sağlamak için 2004 yılında Açık Bütçe Endeksini (Open Budget Index) geliştirmiştir. IBP, anketi uygulamak ve analize uygun karşılaştırılabilir bilgiler elde etmek için sivil toplum kuruluşları ve akademik kurumlardaki bağımsız araştırmacılarla birlikte çalışmaktadır. Bütün ülkelerde eşzamanlı olarak yapılması, belirli aralıklarla tekrar edilmesi ve temel bütçe belgelerinde yer alan bilgileri kapsamlı bir biçimde değerlendirmesi, Açık Bütçe Endeksini bilimsel araştırmalarda başvurulan önemli bir kaynak haline getirmektedir. Buna karşın anketin bazı sınırlamaları da bulunmaktadır. Merkezi yönetim bütçelerini değerlendirerek yerel yönetimler, bütçe dışı fonlar ve ihale sistemi gibi önemli alanları göz ardı etmesi ve temel bütçe belgelerinde yer alan bilgilerin güvenilirliğini değerlendirmemesi, anketin en önemli kısıtlarını oluşturmaktadır.

Açık Bütçe Endeksi gerek ulusal ve bölgesel gerekse küresel düzey bütçe şeffaflığına ilişkin eğilimleri yansıtmaktadır. Endeks sonuçları hükümetlerin bütçe belgelerini daha açık hale getirmesine ve bütçe şeffaflığını artırmaya yönelik stratejiler belirlemesine yardımcı olmaktadır. Ayrıca hükümetlerin bu alandaki algıları yönetebilmesine ve vatandaşların yönetime daha fazla güven duymasına katkı sağlamaktadır. Diğer taraftan bütçe belgelerine erişimin artmasıyla vatandaşlar kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanıldığına kanaat getirebilmekte ve böylece vergi ödeme istekliliği de artabilmektedir.

Bu çalışmada öncelikle bütçe şeffaflığı kavramı teorik açıdan ele alınmakta ve bütçe şeffaflığının sağlanması için hangi temel belgelerin ne zaman yayımlanması gerektiği ve bu belgelerin içerikleri hakkında bilgi verilmektedir. Ardından bütçe şeffaflığının artırılmasında başta IBP olmak üzere diğer uluslararası kuruluşların rolüne değinilmektedir. Son bölümde ise bütçe şeffaflığının ölçülmesi bağlamında Açık Bütçe Endeksinde yer alan ülkelerin genel görünümüne ve Türkiye'nin mevcut durumuna dair bir değerlendirme yapılmaktadır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: BÜTÇE ŞEFFAFLIĞI

Hükümetlerin ekonomik, mali, siyasi ve sosyal amaçlarını uyumlaştıran ve bu amaçlar arasında bütünlük sağlayan önemli belgelerden biri bütçedir (Cankaya, 2014: 144). Geçmişte yalnızca devletin gelir ve giderlerini kapsayan mali bir belge olarak tasarlanan bütçeler, zamanla daha modern ve geniş perspektifle ele alınarak kaynak tahsisi, yönetim, planlama ve adil gelir dağılımı gibi pek çok işlevi yerine getiren bir araç haline dönüşmüştür. Bu bağlamda bütçelerin üstlendiği işlevleri yerine getirebilmesi için bütçenin hazırlık, onaylanma, uygulama ve denetim aşamalarında dikkate alınması gereken bazı ilkeler ileri sürülmüştür ve bu ilkelerden biri de şeffaflıktır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021: 6; Aksoy, 1993: 138). Bütçelerin teknik doğası ve bütçe süreci göz önüne alındığında şeffaflık ilkesi, bütçelerde yer alan bilgilerin açık, anlaşılır ve basitleştirilmiş bir biçimde sunulmasını gerektirmektedir. Bütçe şeffaflığı, başlı başına bir hedef olmasa bile vatandaşların katılımı ve hükümetin hesap verebilirliği için bir ön koşul olarak kabul edilmektedir. Şeffaf, erişilebilir ve doğru olmayan bir bütçenin analizinden sağlıklı sonuçlar elde edilmesi mümkün değildir (World Bank, 2015).

Bütçe şeffaflığının önem kazanmasında birtakım toplumsal ve teknolojik gelişmelerin etkisi olmuştur. Örneğin küreselleşmeyle beraber iletişim kanalları sayısal olarak artmakta ve bilginin yayılma alanı genişlemektedir. Bilgi teknolojisi alanındaki yenilikler bilginin işlenmesi ve dağıtılması için gereken zaman dilimini kısaltarak bireylerin bilgiye daha hızlı ve kolay erişmesini sağlamaktadır. Ayrıca birçok ülkede kamu yönetiminin iyileştirilmesi, yolsuzlukla mücadele ve demokratikleşme hususundaki çabaların yanı sıra bilgi edinme yasalarının yürürlüğe girmesi sonucu bireylerin beklentileri ve sahip oldukları haklara ilişkin farkındalıkları artmıştır (Musa vd., 2015: 417).

Bütçe şeffaflığı, şeffaflığın mali boyutunu oluşturmaktadır ve bu alanda çalışmalar yürüten araştırmacı, uzman, akademisyen ve uluslararası kuruluşlar tarafından bütçe şeffaflığını açıklamaya yönelik tanımlar yapılmaktadır (Koçdemir ve Yılmaz, 2020: 73). Örneğin OECD (2002: 7) bütçe şeffaflığını, ilgili tüm mali bilgilerin zamanında, eksiksiz ve sistematik bir şekilde açıklanması olarak tanımlamaktadır. Premchand (1993: 17)'a göre bütçe şeffaflığı, hükümetlerin karar alma süreçleri ve işlemleriyle ilgili bilgilerin kamuya açık olmasıdır. Bütçe şeffaflığını somut bir şekilde ele almak gerekirse, üç temel unsur olduğu söylenebilir: (1) bütçe verilerinin açıklanması (ilgili tüm mali bilgilerin sistematik ve zamanında açıklanması); (2) yasama organının etkin rolü (bütçe politikasını

tartışmak ve etkilemek, bütçe raporlarını incelemek, hükümeti sorumlu tutmak) ve (3) medya ve sivil toplum kuruluşlarının aktif rol oynaması (bütçe politikasını etkileme ve hükümetin hesap verebilirliğini sağlamak).

Hükümetlerin politika ve programlar açısından önceliklerini ortaya koydukları temel belgelerden biri olarak bütçenin şeffaf ve açık hale getirilmesi pek çok yarar sağlamaktadır. Bu yararları şu şekilde sıralamak mümkündür (World Bank, 2015; OECD, 2017: 9):

Bütçe kararları, toplumun farklı kesimlerinin çıkarlarını ve yaşam standartlarını etkilemektedir ve şeffaflık, bütçe politikalarının etkilerine dair bireylerin bilgilendirilmesini sağlayarak bilinçli tartışmaların yapılmasına zemin oluşturmaktadır.

Kamuoyu ve yasama denetimine açık bütçeler, politika kararlarından sapmaya ve bütçe tahsislerinin tersine çevrilmesine daha az olanak sağlamakta ve bütçenin manipüle edilmesini zorlaştırmaktadır.

Açık ve şeffaf bir bütçe süreci, toplumdaki bireylerin görüş ve çıkarlarına saygı duyulduğunu göstererek kamu kaynaklarının etkin kullanıldığına ilişkin güveni artırmaktadır.

Şeffaf bütçeler, daha iyi mali sonuçların yanı sıra daha duyarlı, etkili ve adil kamu politikalarını desteklemektedir.

Bütçe şeffaflığı, vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesi ve yeterliliği ile ilgili geribildirim sağlamasına olanak tanımakta ve böylece kaynakların daha verimli ve etkin kullanılmasını sağlamaktadır.

Bütçe şeffaflığı, kamu kaynaklarının nasıl tahsis edildiği ve harcandığına ilişkin gözetim imkânı sağladığı için kaynakların kötüye kullanımı hususunda güçlü bir caydırıcı etki yaratabilmektedir.

Bütçenin açık ve şeffaf olmaması, seçmenlerin güven duygusunu zedeleyebileceği gibi politikacıların da mali sorumluluklarından kaçabilmesine fırsat oluşturabilmektedir. Siyasetçiler rasyonel bir seçmen kitesinin var olması durumunda bile belirsizlikten yararlanabilmekte; uygulanan politikaların sonuçları ve etkileri hakkında bilgi paylaşmaktan kaçınarak rasyonel ancak tam olarak bilgi sahibi olmayan seçmenlere karşı stratejik bir avantaj elde edebilmektedir. Şeffaf bütçe süreçleri bu bilgi asimetrisini azaltacaktır (Benito ve Bastida, 2009: 404). Bu bağlamda Alesina ve Perotti (1996: 8), bütçe şeffaflığı sorunuyla başa

çıkarmak için iki yol izlenebileceğini ileri sürmektedir. Birincisi bütçe şeffaflığı ile ilgili birtakım standartlar belirlemek, ikincisi ise bütçenin doğruluğunu kontrol eden ve denetleyen bağımsız kurumlara sahip olmaktır.

Hemen tüm ülkelerde merkezi yönetim bütçe sürecinin en zayıf noktası, yürütme organının bütçenin anlaşılması ve kamuoyunda konuşulup tartışılmasıyla ilgili çabalarının yetersiz olmasıdır. Hükümetler genellikle bütçe belgelerini ve bu belgelerde öngörülen politikaları daha anlaşılır hale getirme konusunda yeterli motivasyona sahip değildirler. Bu motivasyonun sağlanmasında gerek seçmenlerin gerekse sivil toplum kuruluşları ile basın organlarının hükümet temsilcileri üzerinde baskı oluşturarak bütçeye ilişkin daha fazla bilgi paylaşmaya zorlaması gerekmektedir (Gomez vd., 2005: 21).

2. BÜTÇE ŞEFFAFLIĞINI SAĞLAMAYA YÖNELİK TEMEL BELGELER

Bütçe belgelerinin rolü ve önemi değerlendirilirken, bütçe sürecinin tek bir olaydan ibaret olmadığı ve çeşitli aşamalardan oluştuğu göz önünde bulundurulmalıdır. Bu aşamalar; i. hazırlık (yürütme organının bütçe teklifini oluşturması), ii. onaylanma (yasama organının bütçe teklifini tartışması, değiştirmesi ve kabul etmesi), iii. uygulama (hükümetin bütçeyi ve bütçe politikalarını yürütmesi) ve iv. denetim (Sayıştay ve yasama organının bütçe kapsamında yapılan harcamaları değerlendirmesi) şeklindedir.

Uluslararası örnek uygulamalar, bütçe döngüsünün çeşitli aşamalarında sekiz temel bütçe belgesinin yayımlanmasını önermektedir. Bu çalışmada ele alınan sekiz temel belgenin dördü (bütçe öncesi raporu, yürütme organının bütçe teklifi, yürürlüğe giren bütçe ve vatandaş bütçesi) bütçe sürecinin hazırlık ve onaylanma aşamalarıyla, diğerleri ise (yıl içi raporlar, yıl ortası değerlendirme raporu, yıl sonu raporu ve denetim raporu) bütçenin yürütülme ve denetim aşamalarıyla ilgilidir.

Bütçe öncesi raporu: Hükümetin gelecek yıl ve sonraki iki yıla ilişkin bütçe stratejilerini belirlediği belgedir. Bu belge birçok ülkede yasama organı ve vatandaşlarla paylaşılmakla birlikte bazı ülkelerde yalnızca Bakanlar Kurulu'na sunulmaktadır. Bütçe öncesi raporu, hükümete politikaları ile ödenek tahsisleri arasındaki bağlantıyı kamuoyuna açıklayabilme imkânı sunmaktadır. Belge, belirli bir yasama onayı gerektirmemekle birlikte hükümet, bu belgeyi bütçe hazırlama sürecinde erkenden yasama organına sunarak meclis üyelerinin görüş ve

değerlendirmelerini talep edebilmektedir. Rapor, bütçenin hazırlandığı dönemde ortaya çıkan yeni gelişmeleri göz önünde bulundurması nedeniyle hükümetin gelecek yıl için tasarladığı bütçeye ilişkin ilk düşüncesini yansıtmaktadır. Bütçe öncesi raporu yayımlandıktan bir süre sonra Maliye Bakanlığı tarafından bütçe çağırısı yapılmaktadır.

Yürütme organının bütçe teklifi: Bütçe teklifi, hükümetlerin yayımladığı en önemli politika belgelerinden biridir. Çünkü hükümetlerin temel politika hedeflerini eyleme dönüştürebilmesi bütçe aracılığıyla mümkündür. Hükümetlerin bütçe yürürlüğe girmeden önce vergilendirme, harcama ve borçlanma planlarına ilişkin kamuoyunu bilgilendirmesi bütçe şeffaflığı açısından önem arz etmektedir. Ayrıca bütçe teklifi, hükümetlerin gelecek bütçe yılı için vergilerin toplanması ve harcamaların gerçekleştirilmesi konusunda yasal yetki talebini içermektedir (Ramkumar ve Shapiro, 2011: 6-11).

Yürürlüğe giren bütçe: Bütçe, vergilerin toplanması, harcamaların yapılması ve bunlarla ilgili uygulama esaslarının belirlenmesine ilişkin düzenlemeleri içeren belgedir. Siyasi, hukuki, ekonomik ve mali yönleri bulunan bütçe ile yasama organı tarafından hükümete, gelirlerin tahsili ve harcamaların yapılması hususunda izin ve yetki verilmektedir. Böylece hükümet, yasama organından aldığı yetki sayesinde gelir ve gider yönünden bütçeden doğan bazı hukuki işlemlerde ve tasarruflarda bulunabilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021: 14).

Vatandaş bütçesi: Yasama organına sunulan yıllık bütçenin temel özelliklerinin anlaşılmasını kolaylaştıran bir özet niteliğindedir. Vatandaş bütçesi, halkın ihtiyaç ve kapasitesi göz önünde bulundurularak hazırlanmalı ve gündelik dil kullanılmalıdır. Bütçe bilgileri basit ve etkili çizelgeler ile diyagramlardan yararlanılarak anlaşılması kolay ve teknik terimler içermeyecek biçimde sunulmalıdır (Petrie ve Shields, 2010: 2-3).

Yıl içi raporlar: Aylık veya üç aylık olarak yayımlanan yıl içi raporlar, bütçenin uygulanmasındaki ilerlemeyi göstermekte olup (OECD, 2002: 9) bütçe uygulamasının anlık bir görüntüsünü ortaya koymaktadır. Bu raporların esas amacı, beklentilerden herhangi bir önemli sapma olması halinde gerekçeleriyle birlikte açıklamak ve gelir ve harcama toplamlarına ilişkin eğilimlerin periyodik bir ölçümünü sağlamaktır. Hükümetin toplam bütçe harcamaları ve gelir eğilimlerinin takip edilebilmesine imkân sağladığı için bütçe şeffaflığına önemli katkı sağlamaktadır.

Yarıyıl raporu: Bütçe yılının ortasında sağlanan bütçe etkilerinin bir analizidir. Hükümetin bütçe stratejilerine karşı mali performansını kapsamlı bir biçimde değerlendirmek için fırsat sunmaktadır. Yarıyıl raporu, bakanlıklar arasında kaynakların tahsisinde veya belirli bir sektör için harcama düzeyinde bütçenin bazı ayarlamalara ya da düzeltici tedbirlere ihtiyaç olup olmadığını göstermektedir (Ramkumar ve Shapiro, 2011: 27-33). Ayrıca rapor, cari bütçe yılı ve en azından takip eden iki yıl için bütçe sonucunun güncellenmiş bir tahmini de dâhil olmak üzere bütçenin uygulanmasına ilişkin kapsamlı bir güncelleme sağlamaktadır (OECD, 2002: 10).

Yıl sonu raporu: Hükümetin hesap verebilirliği açısından temel belge niteliğindedir. Bütçe gelir ve giderlerinin mali yıl başından önce yasama organı tarafından onaylanan şekline uygun bir biçimde gerçekleştirilme durumunu göstermektedir (OECD, 2002: 10). Böylelikle bir anlamda hükümetin politika hedeflerine ulaşmasında başarılı olup olmadığına ilişkin somut veriler sunmaktadır.

Denetim raporu: Yasama organı ve kamuoyu, mali yıl başından önce onaylanan bütçenin hükümet tarafından fiilen nasıl uygulandığı ve hukuki sınırlar içerisinde hareket edilip edilmediğine ilişkin doğru, tutarlı ve güvenilir bilgilere ihtiyaç duyarlar. Bu çerçevede denetim raporları, hükümet açısından hesap verebilirlik döngüsünün sonuçlanmasında önemli bir yere sahiptir. Denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmaması ve sonuç olarak halkın bu raporlara erişim sağlayamaması, esasında kendisine ait olan bütçe hakkının sağlanmasına engel teşkil etmektedir (Müftüoğlu, 2020: 279).

Merkezi yönetim bütçe sürecinin tüm aşamalarında şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması için temel bütçe belgelerinin taşınması gereken bazı nitelikler Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1: Temel Bütçe Belgelerinin Taşınması Gereken Nitelikler

	Önemi	Temel İçerikler	Yayımlanma Zaman Çerçevesi
BÜTÇE ÖNCESİ RAPORU	<ul style="list-style-type: none">• Politikalar ve bütçe tahsisleri arasındaki bağlantıyı güçlendirmektedir.• Orta vadede hükümetin temel stratejisini ortaya koymaktadır.• Bütçe hazırlık sürecinin rasyonalitesini geliştirir.• Yasa koyucuların ve halkın geniş bütçe temaları hakkında girdi sağlamasına olanak tanımaktadır.	<ul style="list-style-type: none">• Hükümetin orta vadeli mali hedefleri ve makroekonomik tahminler• Vergi ve diğer gelir kategorileri için beklentiler• Yeni politika önlemlerinin tanımı ve maliyeti	<ul style="list-style-type: none">• İdeal olarak, önceki bütçe yılının dördüncü veya beşinci ayında• Bazen bir önceki yılın (yedinci ay) ara değerlendirmesiyle birlikte• Bütçe teklifinin yayımlanmasından en az bir ay önce

<p>YÜRÜTME ORGANININ BÜTÇE TEKLİFİ</p>	<ul style="list-style-type: none"> En önemli ekonomi politikası aracı ve hükümetin önceliklerinin ifadesidir. Vatandaşlar üzerindeki vergi yükünü ortaya koymaktadır. Kaynakların toplumun farklı kesimleri arasındaki dağılımını belirlemektedir. Gelecek nesiller tarafından karşılanacak maliyetleri / borçları yansıtır. Sivil toplum ve yasa koyucular arasında bütçe politikasını etkilemek için fırsat sunmaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> Maliye Bakanı'nın bütçe konuşması ve bütçe özeti Gelirler ve ödeneklere ilişkin bütçe tabloları Mevcut politikaların sürdürülebilirliğinin değerlendirilmesi Gelir tahmini ve açıklaması Harcamaların sınıflandırılması Açığın finansmanı Borç bileşimi Diğer mali faaliyetler (sosyal güvenlik gibi) Mali duruma genel bakış 	<ul style="list-style-type: none"> Bütçe yılının başlangıcından en az üç ay önce
<p>YÜRÜRLÜĞE GİREN BÜTÇE</p>	<ul style="list-style-type: none"> Esas itibarıyla bir kanundur. Filili bütçe sonuçlarının karşılaştırılabileceği temel bilgileri sağlamaktadır. Yasama organı tarafından bütçe teklifinde yapılan değişikliklerin değerlendirilmesini sağlamaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> Harcama ve gelirlere ilişkin kayıtlar Finansal olmayan performans verileri Yürütmenin bütçe teklifi ile yürürlükteki bütçe arasındaki sapmaların uzlaştırılması Genel borç durumu Revize edilmiş ekonomik tahmin Devletin finansal varlık ve yükümlülükleri, koşullu yükümlülükleri vs. üzerindeki etkisi 	<ul style="list-style-type: none"> Bütçe, yasama organı tarafından onaylanır onaylanmaz ve yasalasmasından sonra en geç üç ay içinde
<p>VATANDAŞ BÜTÇESİ</p>	<ul style="list-style-type: none"> Bütçenin teknik ve anlaşılması zor olması Bütçeyi erişilebilir hale getirmektedir. Mali öncelikler hakkında bilinçli bir tartışma altyapısı sağlamaktadır. Hükümetin halka olan bağlılığını gösterir ve hükümete güveni teşvik eder. 	<ul style="list-style-type: none"> Belgenin amaçları, bütçe sürecinin tanımı ve bütçenin kurumsal kapsamı Ekonomik görünüm ve hükümetin politika hedefleri Hükümetin hesapları ve bütçe beklentileri Hizmetlerin sunumu 	<ul style="list-style-type: none"> İlgili belge ile aynı zamanda
<p>YIL İÇİ RAPORLAR</p>	<ul style="list-style-type: none"> Bütçe uygulamasının anlık görüntüsü Gelir ve harcama eğilimlerinin periyodik ölçümü Bütçe yönetimini iyileştiren kapasite ve sistemler oluşturmaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> Bütçenin uygulanmasında ilerleme Her ay ve mali yılın başından bugüne toplanan gelirler ve yapılan harcamaların planlarla karşılaştırması Bütçeden sapmaların ilk tespiti 	<ul style="list-style-type: none"> Raporlama döneminin bitiminden en az bir ay sonra (örneğin Haziran ayına ait aylık rapor en geç 31 Temmuz'a kadar yayınlanmalıdır)
<p>YARIYIL RAPORU</p>	<ul style="list-style-type: none"> Bütçe yılının ortasında bütçe tahminlerine ile fiili harcama ve gelir tahsilatının kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesini sağlamaktadır. Makroekonomideki değişikliklerin bütçe üzerindeki etkisini değerlendirmektedir. Ek bütçe ihtiyacı da dahil olmak üzere bütçe tahsislerinde değişiklik ihtiyacını tanımlamaktadır. Belirli performans hedeflerinin gerçekleştirilmesinde kaydedilen ilerlemeyi göstermektedir. 	<ul style="list-style-type: none"> Ekonomik varsayımlardaki revizyonlar ve bunların bütçe tahminleri üzerindeki etkisi Bütçenin sunulmasından bu yana alınan politika kararları ve politika gelişmeleri hakkında ayrıntılar 	<ul style="list-style-type: none"> OECD, raporlama döneminin bitiminden itibaren en az altı hafta içinde; IMF ise raporlama döneminin bitiminden itibaren en az üç ay içinde yayımlanmasını tavsiye etmektedir.

YIL SONU RAPORU	<ul style="list-style-type: none"> Bütçe yılının sonunda bütçe tahminleri ile fiili harcama ve gelir tahsilatının karşılaştırılmasına imkân sağlamaktadır. Hükümetin hedeflerini ve performans göstergelerini gerçekleştirmedeki başarısını değerlendirmektedir. Gelecekteki politikaların yönünü bildirmektedir. 	<ul style="list-style-type: none"> Genel bütçe sonuçları Devletin varlık ve yükümlülüklerinin genel durumu (bilanço) Fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmaya göre harcamalar ve farklı kategoriler altında toplanan fiili gelirlerin listelenmesi Sektör ve programlara göre devlet harcamalarının özeti Makroekonomik tahmin ile fiili sonuçlar arasındaki sapmalar ve sapmaların açıklaması 	<ul style="list-style-type: none"> OECD, raporlama döneminin bitiminden itibaren en az altı ay içinde; IMF ise raporlama döneminin bitiminden itibaren en az bir yıl içinde yayımlanmasını önermektedir.
DENETİM RAPORLARI	<ul style="list-style-type: none"> Bütçe uygulamasının bağımsız bir biçimde değerlendirilmesini sağlamaktadır. Hükümetin bütçe kanununa ne derece uygun hareket ettiğini göstermektedir. Mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği hakkında bilgi sunmaktadır. Hükümetin bütçe performansının yasama organı, sivil toplum ve medya tarafından analiz edilmesi için kaynak oluşturmaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> Mali tablolarının doğruluğu ve güvenilirliği hakkında değerlendirmeler Kamu maliyesini yönetmek için hükümetin kontrol sistemlerinin yeterliliğine ilişkin değerlendirmeler Hükümetin bütçe kanununu ve kamu maliyesi ile ilgili diğer yasaları ihlal ettiği durumların tespiti Denetlenen hesaplar hakkında Sayıştay'ın görüşü Denetçi tarafından belirlenen sorunların düzeltilmesi için öneriler Önceki denetim önerilerinin durumunu izleme 	<ul style="list-style-type: none"> OECD'ye göre bütçe yılının bitiminden itibaren altı ay içinde; IMF'ye göre raporlama döneminin bitiminden itibaren en az bir yıl içinde yayımlanmalıdır.

Kaynak: Ramkumar ve Shapiro (2011: 44-47).

Tabloda, merkezi yönetim bütçe sürecinin hazırlık, yasama organında görüşülüp onaylanma, uygulama ve denetim aşamalarında şeffaflığın sağlanması ve bütçe ile ilgili bilgilere vatandaşların erişimi için sekiz temel bütçe belgesinin neleri kapsamı gerektiğine ve ne zaman yayımlanacağına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Buna göre bütçe sürecinde hükümetin yayımlaması gereken ilk belge, bütçe öncesi rapordur. Bütçe öncesi raporu, hükümetin orta vadeli mali politikaları ile makroekonomik tahminlerini göstermekte olup izlenecek temel stratejileri ortaya koymaktadır. Belirlenen bu stratejiler çerçevesinde kaynakların nasıl dağılması gerektiği ise bütçe teklifi ile somut hale getirilmektedir.

Hükümetin gelecek bütçe yılına ilişkin önceliklerini yansıtan bütçe teklifi, yasama organı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Bütçenin onaylanması ile hükümete vergi gelirlerini tahsil etme, harcama ve borçlanma konusunda yetki verilmektedir. Bütçe hakkının gereği olarak yasama organı bu hususlarda hükümete yetki verirken, halk adına karar almaktadır. Bu nedenle yürürlüğe giren bütçenin halk tarafından anlaşılması ve kolay erişilebilir olması önem arz etmektedir. Ancak bütçenin niteliği itibarıyla teknik bilgiler içermesi, mali konularda uzman olmayan vatandaşlar açısından anlaşılmasını zorlaştırmakta hatta imkânsız hale getirmektedir. Dolayısıyla bütçenin daha basit ve anlaşılır bir

dille ifade edildiği ve bütçe bilgilerinin daha açıklayıcı hale getirildiği bir formata, kısacası vatandaş bütçesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Bütçe uygulaması, ayrıca periyodik olarak takip edilerek yıl içinde ve ortasında raporlanmakta ve hükümetin bütçede öngördüğü tahminler ile fiili gerçekleşme durumu değerlendirilmektedir. Yıl sonu raporunda ise bütçe tahminlerinde meydana gelen sapmalar tespit edilmekte ve bu sapmalara ilişkin açıklama yapılmaktadır. Bütçe şeffaflığı döngüsünün nihai aşaması denetimdir. Bu aşamada bütçe uygulaması yasama organı ve Sayıştay tarafından denetlenmekte olup denetim raporları aracılığıyla kamu kaynaklarının nasıl ve ne şekilde kullanıldığı konusunda kamuoyu bilgilendirilmektedir.

3. BÜTÇE ŞEFFAFLIĞININ SAĞLANMASINDA ULUSLARARASI KURULUŞLARIN ROLÜ VE ULUSLARARASI BÜTÇE ORTAKLIĞI

1990'ların sonlarından itibaren hükümetlerin vergileme ve borçlanma suretiyle elde ettikleri gelirleri nasıl harcadıklarına ilişkin daha etkili hesap verme mekanizmaları geliştirmeleri yönünde uluslararası alanda bir baskı oluşmuştur. Bu baskının oluşmasında hükümetlerin hesapsız bir şekilde borçlanması ve harcama yapması etkili olmuş, vatandaşların vergi gelirlerinin etkin kullanılıp kullanılmadığı hususunda endişelenmelerine neden olmuştur. Bu bağlamda hükümetlerin kendilerine verilen yetkileri vergilendirme, borçlanma ve harcama konusunda nasıl kullandığını anlamak, bütçe sürecinde bilinçli kamuoyu tartışmalarına dâhil olmak ve hükümetten hesap sorabilmek için vatandaşların bütçe ile ilgili bilgi ve belgelere erişiminin bir ön koşul olduğu açıkça görülmüştür (Petrie ve Shields, 2010: 2-3).

Bütçe şeffaflığı meselesi uzun yıllardır gerek siyasetçiler ve araştırmacılar gerekse uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar tarafından büyük ilgi görmüş ve günümüzde halen güncelliğini kaybetmemiştir. Özellikle Dünya Bankası, IMF, OECD ve Uluslararası Bütçe Ortaklığı (Transparency International) gibi uluslararası kuruluşlar bütçe sürecinde şeffaflığın sağlanabilmesi için birtakım standartlar belirlemiş, üye ülkelere tavsiye niteliğinde rehberler hazırlamıştır. Bu dönemde IMF'nin öncülüğünde başlatılan çalışmalar 1998 yılında somut hale getirilerek kamu mali yönetiminde daha yüksek bir şeffaflık düzeyine ulaşabilmek amacıyla "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü (Codes of Good Practices on Fiscal Transparency)" (IMF, 2018) yayımlanmıştır.

Kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin önemine dikkat çeken uluslararası kuruluşlardan bir diğeri de Dünya Bankasıdır. Dünya Bankası 1998 yılında "Public Expenditure Management Handbook" adlı bir rehber yayımlamış, bu rehberde kamu kesiminde alınan kararların gerekçeleri, maliyeti ve sonuçlarının vatandaşlar tarafından erişilebilir ve şeffaf olması gerektiği vurgulanmıştır. Buna ek olarak karar alma süreçlerinde yer alan aktörlerin hesap verme sorumluluğunun olması gerektiği ve böylece bilginin zamanında, doğru ve eksiksiz olarak paylaşılmasına ilişkin talebin artabileceği belirtilmiştir (World Bank, 1998: 2).

Ekonomik kalkınma, eğitim ve sağlık gibi alanlarda politikalar geliştirme felsefesi ile hareket eden OECD de benzer şekilde "Best Practices for Budget Transparency" adlı bir rehber (OECD, 2017: 17) yayımlamıştır. Rehberde OECD üyesi ülkelere yardımcı olmak amacıyla kamu mali yönetimi alanında birtakım uluslararası standartlar belirlenmiştir. OECD bu rehberde, kamu kaynaklarının vatandaşların yaşamları üzerinde pozitif bir etki yaratması için bu kaynakların planlaması, yönetilmesi ve kullanılmasında kamu politikalarını yönlendirenlerin ve uygulayanların başvurabileceği bir referans aracı olarak birtakım temel bütçe ilkelerine yer vermektedir. Bütçe ilkeleri, bütçe sürecinin çeşitli aşamalarında yayımlanması gereken bütçe ile ilgili belgelerin taşınması gereken nitelikleri ortaya koymaktadır. OECD'nin belirlediği bu ilkelerden biri de bütçe belge ve bilgilerinin açık, şeffaf ve erişilebilir olmasıdır (OECD, 2014: 3).

Uluslararası Şeffaflık Örgütü, çeşitli ülkelerin kamu kesiminde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmayı misyon edinen ve şeffaflık ile yolsuzluk arasında sıkı bir bağ olduğu argümanını ileri sürerek bu bağlamda kamu kesiminde şeffaflığın sağlanması için yolsuzlukların ortadan kaldırılması gerektiğini savunmaktadır. Yolsuzluk risklerinin tespit edilmesinde tecrübe ve algıların önemini vurgulayan Uluslararası Şeffaflık Örgütü, genellikle Yolsuzluk Algı Endeksi (Corruption Perceptions Index) ve Küresel Yolsuzluk Barometresi (Global Corruption Barometer) adlı araştırmalarıyla bilinmektedir. 100'den fazla ülkeyi kapsamına alan bu araştırmalarda genel olarak bireylerin kendi ülkelerindeki yolsuzluklarla ilgili düşünceleri, deneyimleri ve algıları ölçülmeye çalışılmakta ve elde edilen sonuçlar yıllar itibarıyla ve ülkeler arası karşılaştırma yapmaya imkan sağlayacak şekilde sunulmaktadır (Transparency International, 2022).

Bütçe şeffaflığını sağlamayı hedefleyen önemli girişimlerden biri de Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verebilirlik Programı (PEFA)'dır. 2001 yılında

7 uluslararası ortağı (Avrupa Komisyonu, IMF, Dünya Bankası, Fransa, Norveç, İsviçre ve Birleşik Krallık hükümetleri) tarafından oluşturulan PEFA, performansı ölçmek için nicel göstergeler kullanarak kamu mali yönetiminin güçlü ve zayıf yönlerini değerlendirmek ve raporlamak için bir metodoloji ortaya koymaktadır. PEFA, kamu mali yönetim performansını yedi faaliyet alanında 31 temel gösterge üzerinden tanımlamaktadır. Faaliyet alanlarından biri de kamu maliyesinin şeffaflığına ilişkindir ve kamu maliyesinin şeffaflığı 6 gösterge üzerinden değerlendirilmektedir (Kristensen vd., 2019: 1-12).

Kamu mali yönetiminde şeffaflığı sağlamaya çalışan girişimlerden bir diğeri de Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları Kurulu (IPSASB)'dir. Kurul, kamu sektörü kuruluşları tarafından kullanılmak üzere muhasebe standartları geliştirerek kamu mali yönetiminin küresel olarak güçlendirilmesi ve mali raporlamanın iyileştirilmesi için çalışmaktadır (IPSASB, 2022a). IPSASB, yayımladığı muhasebe standartları ile mali yönetim ve karar alma sürecinde kullanılmak üzere bilgi sunmakta ve mali raporlamada kalite ve şeffaflığın artırılmasını amaçlamaktadır (IPSASB, 2022b).

Bütçe şeffaflığı ile ilgili çalışmalar yürüten önemli kuruluşlardan biri de IBP'dir. IBP, yönetim anlayışını ve hizmet sunumunu iyileştirme ve küresel yoksullukla mücadelede saydam ve hesap verebilir bütçe süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla 1997 yılında kurulmuştur. Kurulduğu yıl 8 ülkede faaliyet gösteren IBP günümüzde 100'den fazla ülkede bütçe süreçlerinin izlenebilmesi için çeşitli bağımsız kuruluşlarla işbirliği yapmaktadır. Kuruluşun nihai amacı, tüm dünyada adil ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmek ve yoksullukla mücadele etmek için kamu kaynaklarının daha etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamaktır (IBP, 2022a).

IBP, kamu bütçe sistemlerini geliştirmek için çalışan bütçe analistleri ve savunucularını bir araya getiren küresel bir ortaklıktır. Sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların bütçe süreciyle ilgili bilgi ve olanaklara erişimini sağlamaya yönelik faaliyetlerde bulunan IBP, edindiği misyon çerçevesinde gerçekleştirdiği faaliyetlerle başta i. küresel düzeyde bütçe şeffaflığı, hesap verebilirlik ve katılımçılık durumunu araştırmak ve takip etmek, ii. bütçe ile ilgili konularda uluslararası paydaşlarla ilişki kurmak ve teşvik etmek, iii. hükümetlerin daha açık ve şeffaf politikalar uygulama konusunda kaydettikleri ilerlemeyi ölçmek gibi birtakım fonksiyonları yerine getirmeye çalışmaktadır (OECD, 2017: 20).

Dünya genelinde bütçe meselelerine duyarlı sivil toplum kuruluşları, halkın merkezi yönetim bütçe bilgilerine erişimini artırmak, hükümetlerin mali hesap verebilirliğini güçlendirmek ve bütçe tartışmalarına halkın katılımını sağlamak için 2002 yılında Uluslararası Bütçe Projesi adı altında bir toplantı düzenlemiş ve toplantı sonucunda merkezi yönetim bütçe sürecinin ve bütçe şeffaflığının hükümetlerden bağımsız sivil toplum kuruluşları tarafından değerlendirilmesine yönelik küresel bir girişimin önemi ve gerekliliği hususunda fikir birliğine varılmıştır. Toplantıdan kısa bir süre sonra IBP, sivil toplum kuruluşlarıyla ortak hareket ederek Açık Bütçe Anketini geliştirmiş ve test sürecine başlamıştır. Dünyanın farklı bölge ve ülkelerinde pilot çalışmalarla² test edilerek geri bildirimler toplanmış ve anketin geliştirilmesinde bunlardan yararlanılmıştır. Test aşamasının ardından anket tamamlanarak 2004 yılında kullanıma uygun hale getirilmiştir. Anket ilk olarak 2006 yılında 59 ülkede gerçekleştirilmiş, zamanla yeni ülkeler dâhil edilerek anketin kapsamı genişletilmiş ve anket 2021 yılında 120 ülkede uygulanmıştır (IBP, 2006).

4. BÜTÇE ŞEFFAFLIĞININ ÖLÇÜMÜ VE AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ

Bütçe şeffaflığının belirli ilkeler çerçevesinde sistematik olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi nispeten yeni bir olgudur. Bu doğrultuda başlangıç olması nedeniyle özellikle IMF'nin girişiminden bahsetmek gerekmektedir. Asya Krizi'nin yol açtığı mali yıkımın etkisiyle 1998 yılında IMF tarafından yayımlanan Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü, bütçe şeffaflığının ölçümüne ilişkin ilk girişim olarak kabul edilmektedir. Tüzük, mali bilgilerin kamuya açık olmasına ilişkin standartlar ile bütçe döngüsünün çeşitli aşamalarını kapsayan bir değerlendirme çerçevesi sağlamaktadır. Bir ülkenin standartlara uygunluğu, hükümetlerin talebi üzerine IMF tarafından takip edilmektedir. Değerlendirme sonucunda üye ülkelerin standartlara uyum düzeyi raporlanmakta ve kamuoyu ile paylaşılmaktadır (De Renzio ve Masud, 2011: 609; Carlitz vd., 2009: 5-6).

IMF tarafından belirlenen çerçeve, bütçe şeffaflığının neyi ifade ettiğine ilişkin temel bir tanıma ulaşmak için etkili bir başlangıç olarak nitelendirilse de ülkeler arası karşılaştırılabilir bir bütçe şeffaflığı ölçümü ortaya koymaması önemli bir eksikliklerdir. Bu bağlamda sivil toplumun dünya çapında bütçe analizi ve savunuculuğundaki rolünü teşvik etmek için uğraşan IBP, bu boşluğu doldurmak

2- Pilot çalışma yapılan ülkelerden biri de Türkiye'dir.

amacıyla Açık Bütçe Anketini (Open Budget Survey) oluşturmuştur (De Renzio ve Masud, 2011: 609).

Açık Bütçe Anketi, merkezi yönetim bütçe bilgilerinin erişimini değerlendirmek için uluslararası kabul görmüş ölçütleri kullanan tek bağımsız ve karşılaştırmalı araştırma aracıdır. Anket, bütçe sürecinin her aşamasında tüm ülkelerin temel bütçe belgelerini zamanında yayımlama durumunu ve belgelerin içeriğini göz önünde bulundurarak bütçe bilgilerinin halka açık olup olmadığını değerlendirmektedir. Ankette yer alan sorular, kamu mali yönetimi için genel kabul görmüş iyi uygulamalara dayanmakta olup uluslararası kuruluşlar tarafından yayımlanan standartlar (örneğin Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü, Bütçe Şeffaflığı için En İyi Uygulamalar, Denetim İlkelerine İlişkin Lima Deklarasyonu vs.) esas alınarak hazırlanmıştır. Bu tür standartların, dünya çapında farklı bütçe sistemlerine evrensel olarak uygulanabilir olması anket sonuçlarını değerli kılmaktadır (IBP, 2022c: 65).

Ankette her ülkenin sekiz temel bütçe belgesinin ilgili hükümet tarafından internet sitesi aracılığıyla halka açıklanma durumunu ve bu belgelerde sunulan bütçe bilgilerinin kapsamınlığını ölçmek için 109 soru kullanılmaktadır (Ankette bu sorulara ilaveten 18'i halkın bütçe sürecine katılım olanaklarını ve diğer 18'i ise yasama organının ve yüksek denetim kurumunun rolünü ve etkinliğini değerlendirmek üzere toplam 145 soru yer almaktadır). Bu sorulara verilen yanıtların sayısal değerinin basit ortalamasına göre her ülke 0 ile 100 arasında bir puan almaktadır. Bu puanlar Açık Bütçe Endeksi adı verilen küresel bir bütçe şeffaflığı sıralamasıyla sonuçlanmaktadır (IBP, 2022c: 65).

Anketi doldurmaktan sorumlu araştırmacıların tamamı sivil toplum kuruluşları ya da akademik kurumlarda çalışmaktadır. Araştırma gruplarının yetkileri ve ilgi alanları büyük ölçüde farklılık gösterse de hepsinin kendi ülkelerinde şeffaf bütçe uygulamalarını teşvik etme konusunda ortak çıkarları mevcuttur. Anket sorularının çoğu araştırmacıların beş yanıt arasından seçim yapmasını gerektirmektedir. "a" veya "b" yanıtları, en iyi veya iyi uygulamayı tanımlamaktadır. "a" yanıtı standardın tamamen karşılandığını ve "b" yanıtı standardın temel unsurlarının karşılandığını ya da büyük ölçüde karşılandığını göstermektedir. "c" yanıtı, ilgili standarda ulaşmak için asgari düzeyde de olsa çaba gösterildiğine ve "d" yanıtı standardın hiç karşılanmadığına işaret etmektedir. "e" yanıtı ise standardın uygulanabilir olmadığı anlamına gelmektedir. Anket araştırmacı tarafından tamamlandıktan sonra yanıtlar sayısallaştırılmaktadır. Beş

yanıt seçeneği bulunan sorular için "a" yanıtının sayısal puanı 100, "b" yanıtının 67, "c" yanıtının 33 ve "d" yanıtının karşılığı 0 puandır (IBP, 2022c: 65-66).

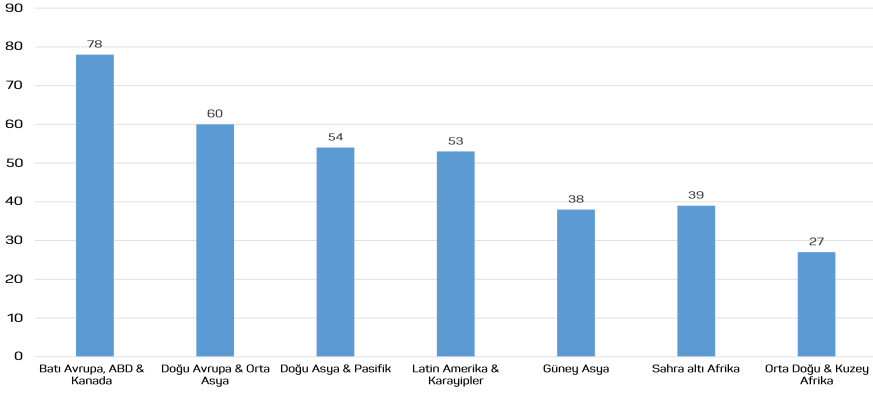
Bir ülkenin performans kategorisindeki yeri, tüm ülkelerin kamuoyuna açıklaması gereken temel bütçe belgelerinde yer alan bilgilerle ilgili anket sorularına verilen yanıtların ortalaması alınarak belirlenmektedir. Bu kapsamda endekste yer alan ülkeler beş kategoriye ayrılmış olup ülke puanınının 81 ile 100 arasında olması, hükümetin "vatandaşlara kapsamlı bilgi sağladığını"; 61 ile 80 puan arasında olması ise hükümetin "önemli bilgiler sağladığını" belirtmektedir. 41 ile 60 arasındaki ülke puanları, hükümetin "vatandaşlara sınırlı sağladığını" ve 21 ile 40 arasındaki ülke puanları, hükümetin "vatandaşlara asgari düzeyde bilgi sağladığını" göstermektedir. Son olarak, 20'nin altındaki ülke puanları ise hükümetin "vatandaşlara yetersiz bilgi sağladığına veya hiç bilgi sağlamadığına" işaret etmektedir (IBP, 2006: 7).

5. AÇIK BÜTÇE ENDEKSİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ VE TÜRKİYE

Açık Bütçe Endeksi, kapsamına dâhil edilen ülkelerin bütçe şeffaflığı hakkında ayrıntılı bilgi sunmakta olup ülkelerin temel bütçe belgelerinin halka açık olup olmadığını ve içeriğini araştırarak zaman içerisindeki ilerlemesini takip etmektedir (De Renzio ve Masud, 2011: 614). 2006 yılından itibaren her iki yılda bir hazırlanan Açık Bütçe Endeksinin sonucusu 2021 yılında yayımlanmış ve böylelikle araştırmanın sekizinci turu tamamlanmıştır. İlk turdan itibaren yeni ülkeler dâhil edilerek araştırmanın kapsamı genişletilmiştir. Araştırmaya dâhil edilen ülke sayısı 2006'da 59 iken, 2012 yılında 100'e ve son olarak 2021 yılında 120'ye ulaşmıştır.

Grafik 1'de Açık Bütçe Endeksinde yer alan ülkelerin puanları göz önünde bulundurularak hesaplanan bölgesel bütçe şeffaflığı ortalamaları gösterilmektedir.

Grafik 1: Bütçe Şeffaflığında Bölgesel Kıyaslama (2021)



Kaynak: IBP (2022b).

Grafikte görüldüğü gibi bütçe şeffaflığı açısından bölgeler arasında önemli farklılıklar mevcuttur. IBP bu farklılıkları yedi bölge üzerinden ele almaktadır. Batı Avrupa, ABD ve Kanada'dan oluşan bölge, bütçe şeffaflığının en yüksek olduğu bölgeyi temsil etmekte olup ortalama puanı 78'dir. Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgeleri ise bütçe şeffaflığının en düşük olduğu bölgedir ve ortalama puanı 27'dir.

2021 yılına ilişkin Açık Bütçe Endeksi verilerine göre bütçe şeffaflığının en düşük ve en yüksek olduğu ülkeler Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2: Bütçe Şeffaflığının En Düşük ve En Yüksek Olduğu Ülkeler (2021)

Sıra	Ülkeler	Bütçe Şeffaflığı Puanı	Sıra	Ülkeler	Bütçe Şeffaflığı Puanı
1	Gürcistan	87	111	Mali	8
2	Güney Afrika	86	112	Irak	6
3	İsveç	85	113	Çad	6
4	Yeni Zelanda	85	114	Cezayir	3
5	Meksika	82	115	Katar	2
6	Norveç	81	116	Sudan	1
7	Brezilya	80	117	Komorlar	0
8	Avustralya	79	118	Ekvator Ginesi	0
9	Dominik Cum.	77	119	Venezuela	0
10	İtalya	75	120	Yemen	0
TÜRKİYE		55			

Kaynak: IBP (2022b).

Açık Bütçe Endeksinin zirvesinde 87 puanla Gürcistan yer almaktadır. Endeks verilerine göre Gürcistan'ın yanı sıra Güney Afrika (86), İsveç (85), Yeni Zelanda (85), Meksika (82) ve Norveç (81) bütçe şeffaflığının en yüksek olduğu ülkelerdir ve bu ülkelerde kamuoyuna merkezi yönetim bütçe sürecine ilişkin kapsamlı bilgiler sunulmaktadır. Bütçe şeffaflığının en düşük olduğu ülkeler ise hiç puanı bulunmayan Yemen, Venezuela, Ekvator Ginesi ve Komorlar ile 1 puanlı Sudan'dır. Bu sonuç, söz konusu ülkelerin merkezi yönetim bütçesine ilişkin bilgi ve belge üretmediği ya da üretse bile kamuoyuna açıklamadığını göstermektedir.

Açık Bütçe Endeksinde yer alan ülkelerin endeks puanları esas alınarak oluşturulan kategoriler Tablo 3'te gösterilmektedir. Ülkeler endeks puanlarına göre; i. kapsamlı bilgiler sunan (81-100 puan arası), ii. önemli bilgiler sunan (61-80 puan arası), iii. sınırlı düzeyde bilgi sunan (41-60 puan arası), iv. asgari düzeyde bilgi sunan (21-40 puan arası) ve v. yetersiz bilgi sunan veya hiç bilgi sunmayan ülkeler (0-21 puan arası) şeklinde beş kategoriye ayrılmaktadır.

Tablo 3: Açık Bütçe Endeksi Puanlarına Göre Ülkelerin Dağılımı (2021)

Bütçe bilgilerinin kamuoyuna açıklanma düzeyi	Ülke sayısı	Endeks puan ortalaması	Ülkeler
Kapsamlı (endeks puanı 81-100 arası)	6	84,3	Gürcistan, Güney Afrika, İsveç, Yeni Zelanda, Meksika, Norveç
Önemli (endeks puanı 61-80 arası)	29	67,7	Brezilya, Avustralya, Dominik Cumhuriyeti, İtalya, Güney Kore, Birleşik Krallık, Rusya, Almanya, Fransa, Bulgaristan, Endonezya, ABD, Filipinler, Slovenya, Moldova, Benin, Ukrayna, Slovakya, Hırvatistan, Guatemala, Kosta Rika, Kazakistan, Romanya, Kırgızistan, Honduras, Ürdün, Ermenistan, Peru, Japonya
Sınırlı (endeks puanı 41-60 arası)	40	48,6	Polonya, Portekiz, Moğolistan, Çekya, Şili, Zimbabve, Tayland, Uganda, Azerbaycan, Gana, Türkiye, İspanya, Doğu Timor, Arnavutluk, Jamaika, Papua Yeni Gine, Arjantin, Kenya, Kolombiya, Fas, Fildişi Sahili, Malezya, Paraguay, Sırbistan, Pakistan, Ekvator, Mozambik, Liberya, Sierra Leone, Nijerya, Ruanda, Macaristan, Vietnam, Mısır, Afganistan, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Namibya, Nikaragua, Tunus, El Salvador

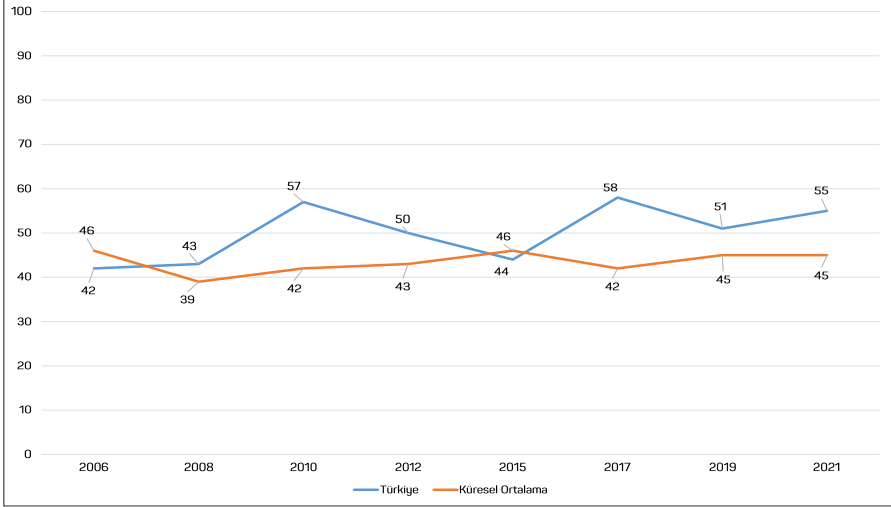
Asgari (endeks puanı 21-40 arası)	25	28,4	Senegal, Nepal, Hindistan, Fiji, Kuzey Makedonya, Gambia, Botsvana, Kamerun, Trinidad ve Tobago, Kamboçya, Bosna-Hersek, Togo, Esvatini, Kanada, Burkina Faso, São Tomé ve Príncipe, Myanmar, Sri Lanka, Angola, Bangladeş, Madagaskar, Nijer, Lesoto, Suudi Arabistan, Tanzanya
Yetersiz ya da hiç (endeks puanı 0-20 arası)	20	9,1	Somali, Bolivya, Çin, Malavi, Zambiya, Tacikistan, Güney Sudan, Burundi, Lübnan, Etiyopya, Mali, Irak, Çad, Cezayir, Katar, Sudan, Komorlar, Ekvator Ginesi, Venezuela, Yemen
Toplam	120	45	

Kaynak: Açık Bütçe Endeksi (IBP, 2022b) sonuçları dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Açık Bütçe Endeksi kapsamına dâhil 120 ülkenin ortalaması 45 olup, Tablo 3'te puan düzeylerine göre ülkeler beş grupta sınıflandırılmıştır. Buna göre yalnızca 6 ülkenin endeks puanı 81 ile 100 puan aralığında yer almakta olup bu ülkeler bütçe şeffaflığına ilişkin kapsamlı bilgiler sunmaktadır. Ayrıca endekste yer alan ülkelerin üçte biri merkezi yönetim bütçelerine ilişkin sınırlı bilgi paylaşmaktadır. Merkezi yönetim bütçesine ilişkin hiç bilgi sunmayan ya da yetersiz bilgi sunan ülke sayısı ise 20'dir ve bu kategoride yer alan ülkelerin endeks ortalaması yaklaşık 9'dur. Kişi başına düşen milli gelir düzeyi düşük ve daha otoriter siyasi rejimlerin hakim olduğu Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesinde yer alan ülkelerin önemli bir kısmının bazı temel bütçe belgelerini üretmediği ya da bütçe belgelerini üretse bile kamuoyuna açıklamadığı görülmektedir (bkz. Tablo 3).

Grafik 2'de Açık Bütçe Endeksinde yer alan ülkelerin puan ortalamaları ile Türkiye'nin endeks puanları yıllar itibarıyla karşılaştırılmaktadır.

Grafik 2: Açık Bütçe Endeksi Küresel Puan Ortalamaları ve Türkiye'nin Durumu



Kaynak: Açık Bütçe Endeksi (2006-2021) sonuçları dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Endeksin başlangıç yılı olarak kabul edilen 2006'da ülkelerin bütçe şeffaflığı ortalaması ya da IBP'nin deyimiyile küresel ortalama puanı 46'dır. Grafik 2'ye bakıldığında endeksin yayımlandığı dönemde küresel ortalamanın çok fazla değişmediği ve 39 ile 46 puan aralığında yer aldığı görülmektedir. Küresel ortalamanın en yüksek olduğu yıllar (46) 2006 ve 2015 iken, en düşük olduğu yıl ise (39) 2008'dir. Belirtilen dönem boyunca Türkiye'nin endeks ortalaması 42 ile 58 puan aralığında değişmektedir. Endeks sonuçlarına göre Türkiye'de bütçe şeffaflığının en yüksek (58) olduğu yıl 2017, en düşük (42) olduğu yıl 2006'dır. Dolayısıyla Türkiye "sınırlı düzeyde bilgi sunan" ülkeler kategorisinde yer almaktadır.

Küresel ortalama ile Türkiye'nin endeks puanları kıyaslandığında ilginç bir şekilde küresel ortalamanın en yüksek olduğu 2006 yılının aynı zamanda Türkiye'de bütçe şeffaflığının en düşük olduğu yıl olduğu görülmektedir. Türkiye'nin endeks puanları (2006 ve 2015 yılları hariç) genel itibarıyla küresel ortalamanın üzerindedir ve bu çerçevede Türkiye açısından umut verici bir tablo ortaya çıkmaktadır.

Açık Bütçe Endeksi ile ilgili önemli hususlardan biri de endeks sonuçlarının hesaplanmasında dikkate alınan bütçe belgelerinin kapsamı ve muhteviyatıdır. Tablo 4'te endeksin yayımlandığı 2006 yılından itibaren Türkiye'de sekiz temel bütçe belgesinin yayımlanma durumu ve içerikleri dikkate alınarak belirlenen puan karşılıkları gösterilmektedir.

Tablo 4: Türkiye'de Bütçe Şeffaflığı Açısından Temel Bütçe Belgelerinin Değerlendirilmesi

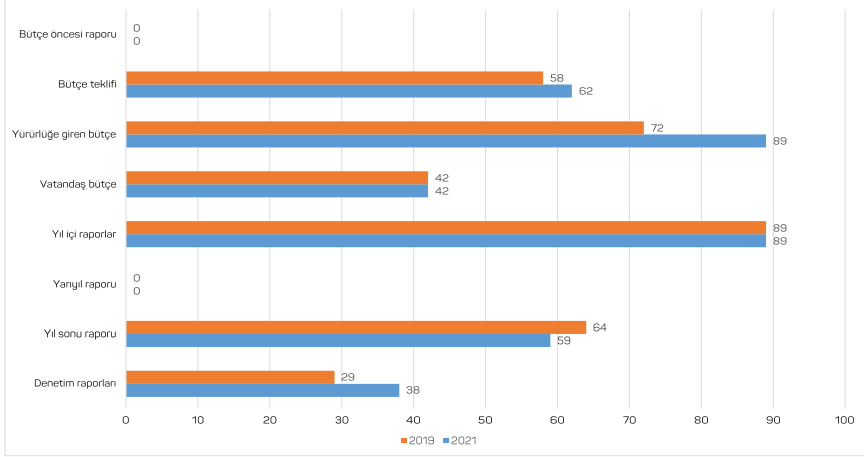
Belge Türü	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019	2021
Bütçe öncesi raporu	78	55	78	0	0	0	0	0
Bütçe teklifi	44	48	57	53	49	62	58	62
Yürürlüğe giren bütçe	67	67	67	67	72	89	72	89
Vatandaş bütçesi	0	0	0	0	0	33	42	42
Yıl içi raporlar	100	96	100	100	56	89	89	89
Yarıyıl raporu	0	0	0	0	33	55	0	0
Yıl sonu raporu	0	3	53	50	50	59	64	59
Denetim raporları	25	14	29	43	43	29	29	38

Kaynak: IBP (2022d).

Belge türü açısından değerlendirildiğinde en kapsamlı bilgilerin sunulduğu bütçe belgeleri "yürürlüğe giren bütçe" ile "yıl içi raporlar"dır. Aynı zamanda bazı bütçe belgelerinde sunulan bilgi miktarındaki artış göze çarpmaktadır. Örneğin Türkiye'de 2006-2015 yılları arasında vatandaş bütçesi üretilmemekte iken, 2017 yılından itibaren yayımlanmaya başlamıştır. Keza "bütçe teklifi", "yürürlüğe giren bütçe" ile "yıl sonu raporları"nda zamanla daha fazla bilgi paylaşılma eğilimi olduğu görülmektedir. Bununla birlikte Türkiye'de 2006, 2008 ve 2010 yıllarında bütçe öncesi raporu zamanında yayımlanmış ancak sonraki yıllarda öngörülen tarihten sonra kamuoyuna açıklandığı için puan karşılığı sıfır olarak belirlenmiştir (IBP, 2018).

Grafik 3'te Türkiye'de yayımlanan temel bütçe belgelerindeki bilgilerin 2019 ve 2021 yıllarındaki değişimi gösterilmektedir.

Grafik 3: Temel Bütçe Belgelerinde Sunulan Bilgilerin Değişimi (Türkiye)



Kaynak: IBP (2022b).

Grafikten de görüldüğü üzere bütçe öncesi raporu ile yarıyıl raporu her iki yılda da kamuoyuna geç açıklandığından, puan karşılığı sıfır olarak kaydedilmiştir (IBP, 2022d). Etkin bir raporlama ve yüksek bir şeffaflık düzeyine ulaşabilmek için belgelerde yer alan bilgilerin bazı nitelikleri karşılması gerekmektedir. Bunlardan biri de zamanlılıktır. Zamanlılık, bütçeye ilişkin raporların yayımlanmasında herhangi bir gecikme olmamasını bir başka ifadeyle periyodik ve sistematik bir biçimde halka açıklanmasını gerektirmektedir. Raporların zamanında yayımlanmaması, bütçe bilgilerinin işlevsiz ve kullanılamaz hale gelmesine yol açmaktadır (Engin vd., 2021: 233).

Ayrıca vatandaş bütçesi ve yıl içi raporlardaki bilgilerin miktarında herhangi bir değişiklik olmamıştır. 2021 yılında yürütme organının bütçe teklifi, merkezi yönetim bütçesi ve denetim raporlarının kapsamı bir önceki yıla göre genişletilerek daha fazla bütçe bilgisine yer verilmiştir. Temel bütçe belgeleri arasında sunulan bilgi miktarının azaldığı tek belge ise yürütme organının bütçe teklifidir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Açık Bütçe Endeksi sonuçları Türkiye açısından değerlendirildiğinde, 2006-2021 yılları arasında sekiz kez yayımlanan endeks puanlarının aritmetik ortalaması 50 olan Türkiye'nin bütçe şeffaflığı açısından küresel ortalamanın (43,5) üzerinde olduğu görülmektedir. Bu sonuç Türkiye'de bütçe şeffaflığının sağlanması açısından olumlu bir gelişme olarak kabul edilse de yeterli olmadığı açıktır. Örneğin IBP'nin son iki endeks sonuçlarında yer verdiği OECD ülkelerinin ortalaması 2019 yılında 67 puan, 2021 yılında ise 68 puandır. Dolayısıyla Türkiye'nin endeks puanları genel olarak küresel ortalamanın üzerinde olsa bile OECD ortalamasının altındadır ve bütçe alanında yapılan reformlar ve sürekli geliştirme çabalarının bu endekse yansımamış olmasının dikkat çekici olduğu değerlendirilmektedir.

Türkiye'nin endeks puanını belirleyen temel bütçe belgeleri arasında yürürlüğe giren bütçe ile yıl içi raporlarda genel olarak kapsamlı bilgiler sunulmaktadır. Bütçe öncesi raporu ile yarıyıl raporlarının ise endeksin yayımlandığı dönemler için ya hiç hazırlanmamış olduğu ya da zamanında kamuoyuna açıklanmadığı (ya da değerlendirmeciler tarafından bu şekilde algılandığı) anlaşılmaktadır. Bu durum doğal olarak endeks puanını olumsuz etkilemiştir. Ayrıca vatandaş bütçe rehberleri ile denetim raporlarında da asgari veya sınırlı düzeyde bilgi sunulduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede bütçe şeffaflığının artırılması için öncelikle bütçe öncesi raporu ile yarıyıl raporlarının zamanında ve çevrimiçi olarak kamuoyuna açıklanması gerektiği ortadadır. Buna ek olarak vatandaş bütçe rehberlerinde ve denetim raporlarında daha fazla bilgiye yer verilerek kapsamı genişletilmelidir.

Belirtmek gerekir ki merkezi yönetim bütçe sürecinin hazırlıkları önceki yıldan itibaren başlamakta ve cari bütçe yılı sona erdikten sonra denetim aşamasıyla birlikte tamamlanmaktadır. Dolayısıyla epey uzun bir zamana yayılmaktadır ve bütçe öncesi raporu ve yarı yıl raporu gibi temel bütçe belgelerinin yayımlanmasında bazı gecikmeler yaşanabilmektedir. Bir diğer önemli noktada ilgili otoriteler tarafından üretilen bütçe belgelerinin yayımlanmasında yaşanan gecikme süresidir. Eğer bu gecikme, büyük ölçüde ilgili belgenin vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve basın organları tarafından kullanımına engel teşkil etmeyecek kadar kısa (1-2 gün gibi) ise endeksin hesaplanmasında belli bir puan karşılığı olmalı bir başka ifadeyle mevcut durumdaki gibi puan karşılığı sıfır olmamalıdır. Kısacası belgenin

yayımlanmasında yaşanan gecikme süresi arttıkça, puan karşılığının azalacağı bir yöntem değişikliğinin yapılması mümkündür.

IBP'nin Açık Bütçe Endeksini oluştururken benimsediği yöntemle ilgili bir başka eleştiri de değerlendiricilere ilişkindir. Ülkelerin bütçe şeffaflığı hesaplanırken ilgili ülkedeki bütçe analistleri, uzmanlar ve akademisyenlerin değerlendirmelerinden yararlanılmaktadır. Bu bağlamda değerlendiricilerin hükümetlerden bağımsız hareket etmesi beklenmekte; ancak ülkelerin gerçek sıralamalarını ortaya koyacak bilgiye, donanımına ve aynı zamanda objektifliğe de sahip olması önem taşımaktadır. Bu açıdan Türkiye'nin Tablo 4'te gösterilen puanları incelendiğinde, yıl içi raporlarına 100 puan takdir edilmiş olan 2006, 2010 ve 2012 yılları için, yine yıl içi bir rapor türü olan yarı yıl raporuna 0 (sıfır) puan takdir edilmiş olması, bu değerlendirmenin objektifliği ve gerçekçi bilgiye dayalı olarak yapıldığı konusunda kuşku uyandırmaktadır. Zira aynı mahiyetteki raporların bir bölümü için mükemmel bir performans sergilenirken, diğer bölümü için oldukça kötü bir performans sergilenmesi ve bunun istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi pek fazla gerçekçi görülmemektedir. Dolayısıyla yapılan değerlendirmeleri ve özellikle değerlendiricileri sorgulanabilir kılmaktadır.

Sonuç olarak IBP tarafından yayımlanan Açık Bütçe Endeksi, uluslararası alanda bütçe şeffaflığı ile ilgili en önemli araştırmalardan biri olarak görülmekte ve bu anlamda değer atfedilerek pek çok bilimsel çalışmada endeks verilerinden yararlanılmaktadır. Bu nedenle endeksin üst sıralarında yer almak, ülkelerin şeffaflık ve hesap verebilirliği açısından önemli bir başarı göstergesi olarak kabul edilmektedir. Örneğin birçok Afrika ülkesi endeksin en alt sıralarında yer almasına karşın, Güney Afrika endeksin bugüne kadar yayımlanan sekiz turunda da ilk dört sırada yer almayı başarmıştır. Güney Afrika'nın şeffaflık konusundaki başarısı ve gayreti uluslararası kamuoyu tarafından takdir edilmektedir.

Türkiye'nin benzer bir performans gösterebilmesi ve endeksin üst sıralarına yükselebilmesi için atılması gereken bazı adımlar bulunmaktadır. Öncelikle bütçe belgelerinin ilgili kurumların web sitelerinde zamanında yayımlanarak, herkes tarafından kolaylıkla erişilebilir hale getirilmesi büyük önem taşımaktadır. Teknolojinin gelişmesiyle birlikte internet ve bilgisayar tabanlı modern şeffaflık biçimleri yaygınlaşmış olsa bile toplumun tüm kesimlerinin internete aynı düzeyde erişim sağlayamadığı bir gerçektir. Bu nedenle temel bütçe belgelerinin basılı olarak yayımlanması ve kopyalarının bazı kamu kuruluşları ve kütüphanelerde bulundurulması, halkın bu belgelere erişim sağlaması açısından

önem taşımaktadır. Ayrıca vatandaşların bütçe okuryazarlığını geliştirmek, temel bütçe belgelerinin basitleştirilmiş sürümlerini üretmek ve kamuoyuna açıklamak, halkın bütçe sürecine katılımını sağlayacak mekanizmalar geliştirmek ve kurumsallaştırmak gibi hususlar da bütçe şeffaflığının artırılmasına katkı sağlayacaktır. Küresel rekabetin her alanda yoğunlaştığı bir dönemde Türkiye'nin dünyadaki imajına değer katacak bu tür gelişmelerin, ilgili kurumların daha özenli ve hassas davranması ile kısa sürede sağlanabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Aksoy, Ş. (1993). Kamu Bütçesi. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1996). Budget Deficits and Budget Institutions, National Bureau of Economic Research, Working Paper Series (No: 5556), Cambridge.
- Benito, B., ve Bastida, F. (2009). Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403-417.
- Cankaya, Ş. (2014). "Mali Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik", *Sayıştay Dergisi*. S. 94, 143-146.
- Carlitz, R., De Renzio, P., Krafchik, W. ve Ramkumar, V. (2009). Budget Transparency around the World: Results from the 2008 Open Budget Survey. *OECD Journal on Budgeting*, 9(2), 1-17.
- De Renzio, P. ve Masud, H. (2011). Measuring and Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index as a Research and Advocacy Tool. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(3), 607-616.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2021). Kamu Bütçesi. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Engin, R., İpek, S. ve Demirbaş, T. (2021). Belediyelerin Mali Saydamlığını Belirleyen Faktörlere İlişkin Bir Literatür Taraması. *Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 2(3). 230-251.
- Gomez, P., Friedman, J. ve Shapiro, I. (2005). Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries. *OECD Journal on Budgeting*. 5(1), 7-36.
- IBP (2006). The International Budget Project: Open Budget Initiative 2006 (Methodology). Center on Budget and Policy Priorities. Washington.
- IBP (2018). Open Budget Survey 2017 (Türkiye). <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/turkey-open-budget-survey-2017-summary.pdf>, Erişim: 16.08.2022.
- IBP (2022a). Key Objectives. <https://internationalbudget.org/about-us/>, Erişim: 07.08.2022.
- IBP (2022b). Open Budget Survey, Statistical Files. <https://survey.internationalbudget.org/#download>. International Budget Partnership, Erişim: 13.08.2022.
- IBP (2022c). Open Budget Survey 2021. 8th Edition. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf>, Erişim: 07.08.2022.
- IBP (2022d). Open Budget Survey 2021, Country Results (Türkiye). <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/turkey>, Erişim: 07.08.2022.

- IMF (2018). Fiscal Transparency Handbook, IMF Fiscal Affairs Department, Washington.
- IPSASB. (2022a). <https://www.ipsasb.org/about-ipsasb>, Erişim: 20.09.2022.
- IPSASB. (2022b). Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, 2022 Edition Volume I. <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASB-Handbook-2022-Volume-1-Web.pdf>, Erişim: 20.09.2022.
- Koçdemir, M. ve Yılmaz, H.H. (2020). Kamu Mali Yönetiminde Bütçe Saydamlığı ve Yolsuzluk İlişkisi: Açık Bütçe Endeksi ve Yolsuzluk Algılama Endeksi Üzerinden Bir Analiz. *Sayıştay Dergisi*. S. 118. 71-99.
- Kristensen, J.K., Bowen, M., Long, C., Mustapha, S. ve Zrinski, U. (2019). PEFA, Public Financial Management, and Good Governance. World Bank Publications. Washington.
- Musa, A., Bebic, D. ve Druman, P. (2015). Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities, *Croatian and Comparative Public Administration*, 15(2), 415-450.
- Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A. (2011). *Bütçe Hukuku*. (3. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Müftüoğlu, Z. (2020). *Kamu Harcamalarında Yetki, Sorumluluk ve Denetim*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- OECD (2002). *Best Practices for Budget Transparency*. OECD Publications Service, Paris.
- OECD (2014). *Principles of Budgetary Governance*. <https://search.oecd.org/governance/principles-budgetary-governance.htm>. Erişim: 08.08.2022.
- OECD (2017). *Budget Transparency Toolkit*. OECD Public Governance Directorate.
- Petrie, M. ve Shields, J. (2010). Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How? *OECD Journal on Budgeting*, 10(2), 1-14.
- Premchand, A. (1993). *Public Expenditure Management*. IMF, Washington.
- Ramkumar, V. ve Shapiro, I. (2011). *Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include*. International Budget Partnership, Washington.
- Transparency International (2022). <https://www.transparency.org/en/about>, Erişim: 17.08.2022.
- World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington.
- World Bank (2015). *Budget Transparency: What, Why, And How? Using Budgets to Empower People*. Budget Transparency Initiative.

BUDGET TRANSPARENCY AND TÜRKİYE: AN ASSESSMENT OF THE OPEN BUDGET INDEX

Rıdvan ENGİN

EXTENDED ABSTRACT

Since the 1990s, citizens in many countries have begun to question whether public resources are used efficiently, effectively, and economically. Therefore, governments have been requested to disclose more fiscal information regarding the use of public resources to citizens. Irresponsibly borrowing by governments, increasing budget deficits, widespread corruption, and increased extravagance in resource use were effective in the emergence of this demand. In this context, the transparency of central government budgets has become debatable. As a result of these discussions, efforts gained momentum to make public the documents and reports that should be published at all stages of the budget process in many countries. Non-governmental organizations that are internationally active have also contributed to these studies, which have become an important part of the reforms regarding the improvement of public fiscal management.

The International Budget Partnership (IBP) is one of the non-governmental organizations that conducts researches on the measurement of budget transparency. As a result of the concerns about the lack of access to budget documents and reports, IBP developed the Open Budget Index to provide independent, objective, systematic, and comparable information on the general state of budget transparency on a global scale. The Open Budget Index is calculated by taking into consideration the results of a survey evaluating the public availability and comprehensiveness of eight key budget documents that should be published at different stages of the central government budget process. While the Index reflects the general trend of budget transparency at the global, regional, and national level, it also helps governments to generate solutions to increase budget transparency.

The IBP has prepared the Open Budget Index every two years since 2006. The eighth round of the Index was published in 2021. New countries have been included in the index from the first round and its scope has been expanded. While the number of countries included in the index was 59 in 2006,

it reached 120 in 2021. According to the Open Budget Index (2021), the global average score for budget transparency is 45. The index results show that there are significant differences between regions in terms of budget transparency. For example, Western Europe, the USA, and Canada represent the regions with the highest budget transparency (average score of 78), while the Middle East and North Africa represent the regions with the lowest budget transparency (average score of 27). According to the level of information they provide in their budget documents, countries are divided into five categories: i. Extensive information available (81-100); ii. Substantial information available (61-80); iii. Limited information available (41-60); iv. Minimal information available (21-40); and v. Scant or no information available. When the index results are evaluated categorically, only six countries (Georgia, South Africa, Sweden, New Zealand, Mexico, and Norway) provide comprehensive information on their central government budgets. The number of countries that do not provide any or insufficient information on the central government budget is 20.

Türkiye's budget transparency scores range from 40 to 60 points. For this reason, Türkiye is included in the category of countries that provide limited information. Türkiye's index scores are generally above the global average but below the OECD average. Comprehensive budget information is generally provided in the executive's budget proposal and in-year reports. There is not enough information in the citizens' budget and audit reports. However, the pre-budget report and the mid-year review are not prepared or disclosed to the public. Therefore, this situation negatively effects Türkiye's index score.

As a result, the reforms and improvement efforts in the fields of budget and fiscal management are not sufficiently reflected in the index scores in Türkiye. In order to increase budget transparency, the pre-budget report and the mid-year review should be disclosed to the public on time and online. In addition, more information should be included in the citizens' budget and audit reports. Moreover, it is important to make the simplified versions of budget documents and reports public and to improve the budget literacy of citizens and mechanisms that will increase the public's interest and participation in the budget process.