

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

**TÜRKİYE’DE BÜTÇE PROSEDÜRLERİNİN GELİŞİMİ VE MALİ DİSİPLİNE ETKİLERİ: BÜTÇE PROSEDÜRLERİ ENDEKSİ KAPSAMINDA 1998- 2021 DÖNEMİNE YÖNELİK BİR İNCELEME**

Tülin ALTUN<sup>1</sup>

**Öz**

*Türkiye’de 2005 yılı öncesinde bütçe prosedürleri büyük ölçüde 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na göre yürütülmekteydi. 2003 yılında kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. 2005 yılında yürürlüğe giren bu Kanun bütçe prosedürlerini büyük ölçüde değiştirmiştir. 5018 sayılı Kanun ile yapılan bu önemli değişiklik, Türkiye’de bütçe prosedürlerinin ne kadar iyileştirildiğinin bir endeks aracılığıyla ölçülmesi ve 2005 öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönemin mali disiplin açısından karşılaştırılmasına imkân tanımaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de 1998-2005 dönemine ve 2005-2021 dönemine göre bütçe prosedürleri endeksleri hesaplanmıştır. Dabla-Norris vd.’nin (2010) kullandığı metodoloji temel alınarak, bütçe aşamaları (hazırlık, onay, uygulama) ve kategorilerine (yukarıdan aşağı prosedürler, kurallar ve kontroller, sürdürülebilirlik ve güvenilirlik, kapsamlılık, şeffaflık) ilişkin ayrı endeksler hesaplanmıştır. Temelde iki dönem için endeks değerleri hesaplanmakla birlikte iki dönemde de bütçe uygulamaları ve usul kurallarında reform niteliğinde olmayan küçük değişiklikler söz konusudur. Bu değişikliklerin olduğu dönemler için de endeks değerleri ayrıca hesaplanmıştır. Bu hesaplamalar sonucunda 5018 sayılı Kanun’un bütçe prosedürlerini oldukça önemli ölçüde iyileştirdiği sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte bütçe prosedürlerindeki bu gelişmelerin mali disiplini etkilemediği görülmüştür.*

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe usul kuralları, Bütçe prosedürleri endeksi, Mali disiplin

**JEL Kodları:** H61, H62, H63.

**Başvuru:** 06.08.2023 **Kabul:** 16.09.2023

<sup>1</sup> Doç. Dr., Cumhuriyet Üniversitesi Maliye Bölümü, [tulinaltun@cumhuriyet.edu.tr](mailto:tulinaltun@cumhuriyet.edu.tr), ORCID No: 0000-0003-2008-0039

**THE EVOLUTION OF BUDGETARY PROCEDURES AND THEIR  
IMPACT ON FISCAL DISCIPLINE IN TÜRKİYE: A REVIEW OF THE  
1998-2021 PERIOD WITHIN THE SCOPE OF THE BUDGET  
PROCEDURES INDEX**

**Abstract**

*Prior to 2005, budgetary procedures in Türkiye were, for the large part, governed by General Accounting Law No. 1050. Then, in order not only to promote greater accountability and fiscal transparency but also to mandate the more efficient and effective use of public funds, the Turkish legislature passed Public Financial Management and Control Law No. 5018 in 2003. This law, upon coming into effect in 2005, greatly revamped extant budget procedures. One of the more important outcomes of Law No. 5018 was the creation of an index that could be used to measure the degree to which Türkiye's budgetary procedures have improved whilst also allowing analysts an opportunity to compare fiscal discipline before and after 2005. This study calculates budgetary procedure indices for two specific terms, 1998–2005 and 2005–2021. In this article, I employ the methodology developed by Dabla-Norris et al. (2010) to calculate two separate indices, one of which pertains to the different stages of the budget process (i.e., planning, approval, implementation) and the other to its categories (i.e., top-down procedures, rules and control mechanisms, sustainability and credibility, comprehensiveness, transparency). Since, however, minor adjustments too small to be considered true reforms were made to budgetary practices and procedural rules both prior to and after 2005, I have calculated separate index values for the periods during which these changes were in effect. The relevant indices reveal that Law No. 5018 has had a very significant impact on budgetary procedures. As such, while Law No. 5018 precipitated noticeable improvements to budgetary procedures, it was observed that these developments in the budget procedures did not affect the fiscal discipline.*

**Keywords:** Budget procedures, Budget procedures index, Fiscal discipline

**JEL Codes:** H61, H62, H63

**1. GİRİŞ**

Bütçe prosedürleri, bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamalarındaki usule ilişkin resmi ya da gayri resmi kurallardır (Alesina ve Perotti, 1996). Bu usul kuralları, bütçe sürecinde yer alan aktör ve kurumlar arasındaki işbirliğini düzenler. Örneğin bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamasında yürütme organına, bütçenin onaylanması aşamasında yasama organına daha fazla rol verir. Yürütme ya da yasama organı içinde yer alan alt birimlerin görevlerini düzenler. Karar alıcı birimlerin yetkilerini belirler. Hangi aktör ve kurumların bütçe planları ve uygulamalarında ne gibi değişiklikler yapabildiğinin, karar alıcı ve uygulayıcıların ne gibi kısıtlarla karşı karşıya olduğunun sınırını çizer (Shepsle, 1979). Bütçe sürecinin usulüne ilişkin bu kurallar, bütçe çıktılarını önemli ölçüde etkileyebilir. Kötü

tasarlanmış bütçe prosedürleri, ortak havuz ve zaman tutarsızlığı problemlerinin artmasına yol açabilir. Seçmenler ve politikacılar arasındaki asil vekil ilişkisinden ya da hükümet içerisindeki hiyerarşiden kaynaklanan asimetrik bilgi problemlerini şiddetlendirebilir. Bütün bu sorunlar kısa vadede bütçe açıklarının ve borç stokunun artmasına ve mali disiplinin bozulmasına neden olur. Mali disiplinsizlik uzun vadede kaynak tahsisatını bozar ve toplumsal refahı azaltır. Bütçe sürecini yöneten kuralların optimal şekilde tasarlanması, süreçte yer alan tüm aktör ve kurumların etkin ve organize şekilde çalışması; hükümetlerin hesap verebilirliğini artırarak, kamu kaynaklarının etkin, adil ve tasarruflu kullanımına katkı sağlayabilir. Bu amaçla birçok ülkede bütçe prosedürlerini iyileştirecek reformlar yapılmaktadır. 1990'lı yıllardan bu yana pek çok gelişmiş ülke, 2000'li yıllardan itibaren ise gelişmekte olan birçok ülke, bütçe sürecini mali kurallara göre yönetmektedir. Bu ülkelerde düzenlemeler sadece mali kurallar ile sınırlı kalmamış, bütçelerin kapsamını genişletecek, şeffaflığı, sürdürülebilirliği ve güvenilirliği artıracak bütçe prosedürleri oluşturulmaya çalışılmıştır. Bütçe usul kurallarındaki değişikliklerin, bütçe hakkını destekleyeceği, kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayacağı, mali disiplini artıracığı umulmuştur. Bütçe prosedürleri ile mali çıktılar arasındaki nedensellik ilişkisi, birçok ampirik araştırmanın da inceleme konusu olmuştur. Bu literatür bütçe endeksleri aracılığıyla, bütçe açıkları, kamu borç stoku gibi mali göstergelerin bütçe usul kurallarından etkilenip etkilenmediğini, etkileniyor ise hangilerinin daha etkili olduğunu ortaya koymaya çalışmaktadır.

Türkiye'de de bahsi geçen amaçlarla, bütçe usul kurallarında köklü bir değişiklik yapılmıştır. 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>2</sup> (KMYKK) çıkarılmış ve 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu çalışmada 1998-2021 yılları arasındaki dönemde Türkiye'deki bütçe prosedürlerinin özellikleri ve mali çıktılar ile ilişkisi incelenmektedir. Çalışmada iki temel soruya cevap aranmaktadır. Bunlardan ilki, 5018 sayılı Kanun'un ne ölçüde amacına uygun tasarlandığı ve hangi bütçe aşamasında daha iyi bir performans sergilendiği sorusudur. İki dönem için ayrı endeks puanlarının hesaplanması ve aradaki farklılıkların değerlendirilmesi, hem bütçenin her bir aşaması için, hem de alt kategoriler için bütçe prosedürlerindeki iyileşmenin ne düzeyde olduğunu ortaya koyabilir. İkincisi, bütçe prosedürlerindeki iyileşmelerin Türkiye'de mali disiplini etkileyip etkilemediğidir. Ampirik literatür belirli bir zaman kesitinde ülkelerin bütçe prosedürleri ile mali çıktıları arasındaki ilişkiyi incelemektedir. Ancak bu çalışmalar zaman boyutunu içermemekte, başka bir ifadeyle, ülkelerin bütçe prosedürlerinin yıllar içindeki değişimini ve mali çıktıların seyrini takip edememektedir. Türkiye'de 2005 yılındaki köklü değişim, önceki ve sonraki mali durumu karşılaştırmak için önemli bir fırsat sunmaktadır. 5018 sayılı KMYK Kanunu ile değiştirilen bütçe usul kurallarının mali disiplin üzerinde etkili olup olmadığı ve aradan geçen 17 yıllık zaman diliminde bu etkilerin kalıcı olup olmadığı ortaya konulabilir.

---

<sup>2</sup> Kanunun ilk maddesine göre Kanun'un amacı: "...kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemekdir."

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın giriş bölümünün alt başlıklarında, bütçe prosedürlerine ilişkin kavramsal ve kuramsal çerçeveye ve ampirik literatür özetine yer verilmiştir. İkinci bölümde çalışmanın metodolojisine ilişkin açıklamalar, üçüncü bölümde elde edilen bulgular sunulmaktadır. Çalışmanın dördüncü bölümü tartışma, beşinci bölümü sonuçtur.

### **1.1. Kavramsal ve Kuramsal Çerçeve**

Bütçe sürecinde yer alan kural ve kurumlar bireysel tercihlerin toplumsal tercihlere dönüştürülmesi sürecinde aracı rol oynar. Ancak bu rol tarafsız değildir. Tercihlerin şekillendirilmesi ve iletilmesinde içsel bir rolü olduğu gibi, seçim kümelerini, tercihlerin ortaya çıkarılma biçimlerini, tercihlerin ifade edildiği alternatifleri, ifade edilme sıralarını belirler ve sınırlandırır (Shepsle, 1986). Farklı kural ve kurumların farklı sonuçlara yol açtığı ve bazı sonuçların diğerlerinden daha iyi olduğu kabul edildiğinde, hangi kural ve kurumların seçileceği sorusu ortaya çıkar (Brennan ve Buchanan, 1985:1-2). Bütçe prosedürleri açısından bu soruya verilecek yanıt, kamu maliyesinde ortaya çıkan ortak havuz problemi, asimetrik bilgi ve asil vekil problemi, zaman tutarsızlığı<sup>3</sup> gibi sorunların üstesinden gelebilecek kural ve kurumlar olacaktır. Kamusal karar alma sürecini etkileyen politik motivasyonların doğasından kaynaklanan bu sorunların çözüm yolları konusunda geniş bir literatür bulunmaktadır. İlgilendikleri sorunlar ve bu sorunların kaynağına ilişkin temel varsayımlar aynı olsa da, bu literatür çözüm yolları konusunda farklılaşmış ve politik ekonomi ile bütçe prosedürleri yaklaşımı olmak üzere iki ayrı kolda ilerlemiştir. Politik ekonomi literatürü politik koşullardaki farklılıkların kamu kaynaklarının kullanımını nasıl etkilediği konusuna odaklanır. Seçim sistemleri, başkanlık ya da parlamenter sistemler, tek parti ya da koalisyon hükümetleri, tek meclisli ya da çift meclisli sistemler vb. alternatif siyasal yapıların politik gücün dağılımını ve hesap verebilirlik düzeyini farklılaştırdığını ileri sürer. Bu farklılıklar, kamu maliyesine ilişkin çıktılar olumlu ya da olumsuz şekilde etkiler. Etkinlik, adalet ya da mali disiplin açısından farklı sonuçlar üretir. Bütçe prosedürleri literatürü ise en azından kısa vadede politik koşullardan etkilenmeyen<sup>4</sup> kural ve kurumların kamu maliyesi üzerindeki etkilerini araştırır. Bütçe prosedürlerini belirleyen kural ve kurumlar, yukarıdan aşağı

---

<sup>3</sup> Politikacıların miyop olması ve kısa vadede fayda sağlayacak politikalar üretmesi, kamu maliyesi literatüründe zaman tutarsızlığı problemi olarak ifade edilir. Bununla birlikte politikacıların miyopluğu ile seçmenlerin miyopluğu arasında fark vardır. Seçmenler asimetrik bilgi nedeniyle kamu politikalarının uzun vadedeki olumsuz etkilerini anlayamadıkları için geleceği aşırı indirgemekte ve kısa vadeli politikaları desteklemektedirler. Politikacılar ise tam tersi, uygulayacakları politikaların uzun vadedeki olumsuz sonuçları konusunda tam bilgi sahibi oldukları için kısa vadede fayda sağlayacak politikaları uygulamayı tercih edebilirler. Bu tür bir tercihin altında yatan temel motivasyon seçim rekabetidir. Hükümetler bütçe açıklarını, kamu borçlarını stratejik bir araç olarak kullanmakta, kendilerinden sonra gelecek olan hükümetin mali alanını daraltmaktadırlar. Bkz: Krogstrup ve Wyplosz (2006); Alesina ve Tabellini, (1990).

<sup>4</sup> Bütçe prosedürlerini oluşturan bu kural ve kurumlar da içinde buldukları politik çevrenin bir parçasıdır. Bu çevre ile etkileşim halinde zaman içerisinde değişime uğrar. Politik tercihlerdeki değişimi yansıtır. Bununla birlikte bütçe prosedürleri ile ilgili literatürü politik ekonomi literatürü kapsamında değerlendirmek mümkün değildir. von Hagen (1992), bütçe kurumlarının siyasal sistemdeki değişikliklerden hemen etkilenmediğini, bu kurumları değiştirmek için farklı bir politik sürecin gerekli olduğunu söyler.

prosedürler, mali kural ve kontroller, sürdürülebilirlik ve kredibilite, kapsamlılık, şeffaflık olarak kategorize edilebilir.

### **1.1.1. Yukarıdan aşağı prosedürler**

Yasama organında yer alan farklı politik aktör ve gruplar farklı sosyo-ekonomik grupların tercihlerini dikkate alarak hareket ederler. Bu tercihler sıklıkla birbiri ile çatışır. Bütçeleme süreci ise farklı ve çatışan tercihlerin uzlaştırılmaya çalışıldığı yerdir (Wildavsky, 1975: 4). Uzlaşmanın nasıl sonuçlanacağı, başka bir ifade ile kamusal politikaların hangi gruplara ne kadar fayda sağlayacağı ve maliyetlerin nasıl bölüşüleceği sadece politik motivasyonlardan değil, kurumsal yapılardan da büyük ölçüde etkilenir. Kurumsal yapılarda hiyerarşik ya da eşit yetkili (collegial) şeklindeki örgütlenmeler mali çıktıları farklı şekilde etkileyebilir. Bütçe prosedürleri literatüründe karar alıcı aktörler arasındaki hiyerarşi düzeyini inceleyen literatür, konuyu prosedürlerin yukarıdan aşağı ya da aşağıdan yukarı olması bağlamında ele alır. Bütçenin planlanması, onaylanması ve uygulanması süreçlerinde politik ya da politik olmayan aktör ve kurumlar belirli görevler üstlenirler. Aktörler ve kurumlar arasındaki işbölümünün, yetki ve sorumlulukların hiyerarşik şekilde düzenlenmesi bütçe prosedürlerinin yukarıdan aşağı şekilde belirlendiğini, eşit yetkili örgütlenmelerin ise prosedürlerin aşağıdan yukarı şekilde belirlendiğini gösterir.

Gündem belirleme (yasa teklifi sunma) gücünün kimde olduğu ve oylama esnasında yasa teklifleri üzerinde kimin değişiklik yapıp yapamayacağını belirleyen kurallar, oylama kurallarıdır. Yasama organında yer alan temsilcilerin hepsinin yasa teklifinde bulunabildiği ve bu yasa teklifleri oylanırken diğer temsilcilerin ilk teklif üzerinde değişiklik yapabildiği oylama kuralları açık kurallar olarak adlandırılır. Yasa teklif etme yetkisi sadece belirli temsilcilere ait ise ve oylamaya sunulan yasa teklifleri üzerinde değişiklik yapılamıyorsa (yasa teklifi ilk haliyle onaylanıyor ya da reddediliyorsa), oylama kuralları kapalı kurallardır. Kapalı kurallar bütçe sürecinde yer alan aktörlerin yukarıdan aşağı hiyerarşik şekilde örgütlenmesine, açık kurallar ise süreçte yer alan aktörlerin aşağıdan yukarı eşit yetkili şekilde örgütlenmesine neden olur (Baron, 1989; Baron ve Ferejohn, 1989). Bütçe kararlarının alınması sürecinde yasamaya kıyasla yürütmenin ve yürütme organı içinde tüm harcamacı bakanlıklara kıyasla belirleyici bir aktörün (hazine ya da maliye bakanı veya başbakan) gündem belirleme yetkisine sahip olması, örgütlenmenin yukarıdan aşağı (hiyerarşik) olduğunu gösterir. Yukarıdan aşağı örgütlenmenin bir başka göstergesi ise yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe teklifinin yasama organı tarafından değiştirilemeden oylamaya sunuluyor olmasıdır. Aşağıdan yukarı (eşit yetkili) örgütlenmelerde ise yasama organında yer alan temsilciler ve yürütme organı içinde yer alan harcamacı bakanlıklar gündem belirleyebilmekte ve bütçe yasa teklifi üzerinde değişiklik yapabilmektedir.

Kamu maliyesi açısından yukarıdan aşağı prosedürler kamu kesiminin, bütçe açıklarının ve yeniden dağıtıcı politikaların boyutunu etkileyebilmesi bakımından önemlidir. Aşağıdan yukarı prosedürlerin varlığında, yasama organındaki tüm temsilcilerin (ya da önemli bir bölümünün) tercihlerine göre bütçe politikaları

oluşturulduğunda, çok çeşitli sosyo-ekonomik gruplara yönelik harcama programları geliştirilecektir. von Hagen'e (2002) göre, bunun nedeni politikacıların kendi seçmen kitlelerine mali rant sağlamak istemesidir. Harcamacı bakanlıklar ve temsilciler çeşitli çıkar gruplarının baskıları ile karşı karşıyadır. Ayrı politik güçler ayrı çıkar gruplarına özel fayda sağlayan politikalar üretmeye meyillidirler. Çünkü faydaların aksine maliyetler toplumun geneli tarafından paylaşılır. Vergisel maliyetler bu gruplar tarafından tamamen içselleştirilmediği, toplumun geneline yayıldığı için ortak havuz problemi ortaya çıkmaktadır. Bu durum kamu kesiminin boyutunu genişleteceği gibi bütçe açıklarının artmasına ve vergiler yoluyla yeniden dağıtıcı politikaların büyümesine neden olmaktadır. Yukarıdan aşağı prosedürler ise bütçe politikalarında özel çıkarların ağırlığını azaltacaktır. Gündem belirleme gücü yasama organında farklı seçmen tercihlerine göre hareket eden çok sayıdaki veto oyuncusu yerine çoğunluğu elde eden hükümette ve hükümet içinde maliye bakanında (hazine bakanı ya da başbakan da olabilir) olduğunda, harcama politikalarının vergisel maliyetleri daha fazla içselleştirilecektir. Bunun nedeni maliye bakanının (hazine bakanı ya da başbakan) ve yasama organındaki geniş tabanlı siyasi partilerin seçimleri kazanabilmek (oy çokluğunu sağlayabilmek) için belirli çıkar gruplarının tercihlerinden ziyade genel ekonomik kaygılara (ortalama seçmen tercihlerine) daha duyarlı olmasıdır. Böylelikle bütçe kararları ortalama seçmenin tercihlerini yansıtacak ve ortak havuz problemi hafifleyecektir (von Hagen, 1992; Alesina ve Perotti, 1999; Hallerberg, 2004: 20-21).

### ***1.1.2. Kurallar ve kontroller***

Kamusal karar alma mekanizmasında yer alan aktörlerin (politikacılar, çıkar grupları, bürokratlar) çıkar motivasyonları ile hareket edeceği ve bunun oy, yetki, çıkar maksimizasyonu, rant arayışı, seçimsel ve partizan iş çevrimlerine yol açarak, kamu kesiminde başarısızlıklara neden olacağına yönelik görüşler 1960'lardan bu yana Kamu Tercihi literatüründe dile getirilmektedir. Kamu Tercihi Okulu, bunun nedenlerinden birinin, seçmenler ve politika yapıcılar arasındaki asimetric bilgi olduğunu söyler. Maliye politikalarının uzun vadeli sonuçları konusunda politikacılara kıyasla yetersiz bilgiye sahip olan seçmenler, mali yanılısamaya uğrayarak, kısa vadeli politikaları destekleyebilmektedirler. Politik ekonomi literatüründe de siyasal anayasaların eksik sözleşmeler olduğu ve asillerden (seçmenlerden) yetkiyi alan vekillerin (politikacıların) bu yetkiyi kendi çıkarları lehine kötüye kullanabileceği konusu üzerinde durulur (Persson vd., 1997). Asimetric bilgi ve asil vekil problemi kamu maliyesinde bir yandan ortak havuz diğer yandan zaman tutarsızlığı problemlerini şiddetlendirebilmektedir. Bu problemler kamusal politikaların kısa vadeli eğilimlere göre oluşturulmasına ve sosyal optimum açısından etkinsizlikle sonuçlanmasına neden olmaktadır. Kamu harcamaları ve bütçe açıkları artmakta, mali disiplin bozulmakta, topluma paylaştırılan vergisel maliyetler mali rant ve mali sömürüyü ortaya çıkarmaktadır. Politik motivasyonları önlemenin bir yolu politikacıların iradi politikalarını sınırlandırmaktır. Buchanan ve Tullock (1962) ile birlikte temelleri atılan Anayasal İktisat yaklaşımından<sup>5</sup> bu yana politikacıların

---

<sup>5</sup> Normatif analizler yapan Anayasal İktisat Okulu kastedilmektedir.

yetkilerini kötüye kullanmasını engelleyebilecek mali kurallar savunulmaktadır. Mali kurallar belirli mali göstergelere (bütçe açıkları, kamu harcamaları ve gelirleri ya da kamu borçları) getirilen sayısal kısıtlamalardır (Kopits ve Symansky, 1998). Mali kurallar daha geniş kapsamlı ele alındığında, sayısal kuralların yanı sıra bütçe usul kuralları da mali kural olarak değerlendirilebilir. Örneğin mali yıldan önce yıllık bütçenin onaylanmasına ilişkin süre sınırı, hükümetin bütçenin uygulama aşamasında yapabileceği değişikliklere getirilecek kısıtlamalar, iç/dış denetim ve kontrollerin varlığı usule ilişkin kurallar olarak ele alınabilir (Dabla-Norris vd., 2010).

### 1.1.3. Sürdürülebilirlik ve kredibilite

Kamu kesiminin faaliyetlerini kesintisiz şekilde devam ettirebilmesi, uzun vadeli ve kapsamlı mali projeksiyonların oluşturulmasına bağlıdır. Yıllık bütçe dengesinin sağlanması ya da kamu borç stokunun sürdürülebilir seviyelerde olması mali sürdürülebilirlik için yeterli olmamaktadır. Mali sürdürülebilirliğin sağlanması için kamu kesiminin açık ve örtük, koşullu ya da koşulsuz tüm yükümlülüklerini hesaba katmak gerekmektedir. Kısa vadede istikrarlı gibi görünen kamu maliyesi dengeleri, hesaba katılmayan koşullu yükümlülükler ya da küresel ekonomik krizler ortaya çıktığında hızla bozulabilmekte, mali riskler doğurabilmektedir. Ceborati vd. (2009), ekonomide yaşanan durgunluk, döviz kuru oynaklığı gibi makroekonomik risklerin, bankacılık sektörüne, kamu iktisadi teşebbüslerine, yerel yönetimlere, kamu özel sektör ortaklıklarına verilen garantiler, doğal afetler gibi koşullu yükümlülüklerin<sup>6</sup> mali risk faktörleri olduğunu belirtirler. Makroekonomik riskler ya da koşullu yükümlülüklerin ortaya çıkması, tam anlamı ile kontrol edilemeyen içsel ve dışsal değişkenlere bağlı olduğu için mali risk hesaplamalarında sadece bütçe açıklarına ve kamu borç stoklarına dayalı hesaplamalar yeterli olmamakta, devlet varlık ve yükümlülüklerinin tümünü dikkate alan hesaplamaların yapılması gerekmektedir (Brixi ve Mody, 2002: x). Bunun için olası makroekonomik krizlerin, koşullu yükümlülüklerin kapsamının ve gerçekleşmesi halinde doğuracağı maliyetlerin kamu mali raporlarında yer almasına ihtiyaç duyulmaktadır. Risk ve belirsizliğin azaltılması için koşullu yükümlülüklerin nitelik ve niceliği tanımlanmalı, sorumluluklar belirlenmeli, risklere karşı mali alan<sup>7</sup> oluşturulmalıdır (Altun, 2018). Varlık ve yükümlülük temelinde mali projeksiyonların oluşturulması mali kural ve kontrollerin etkili olabilmesi açısından da önemlidir. Hükümetler mali kuralları ihlal etmek için yaratıcı muhasebe uygulamalarına müracaat edebilmektedirler. Hükümetler, bütçe dengesi ya da kamu borç stoku hedeflerini tutturabilmek için özelleştirmeler, vergi afları, kamu ödemelerinin geciktirilmesi, devlet varlıklarının menkul

<sup>6</sup> Koşullu yükümlülüklerin kapsamlı bir sınıflandırılması konusunda Bkz: Brixi, P. H. ve Mody, A. (2002). Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview. In Brixi, P. H. ve Schick, A. (Ed.). *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk* içinde (s.23). The World Bank, Oxford University Press (A Copublication).

<sup>7</sup> Mali alan, hükümetlerin bütçe aracılığıyla politika geliştirebilmek için kullanabileceği mali kaynakları ifade eder. Kavram önceki bütçede var olan ve sonraki bütçede de devam edecek olan kaynakları kapsamaz. Ekonomik büyümenin yarattığı artan kaynakları, yeniden tahsis yoluyla elde edilen fonları, vergi artışlarından elde edilen ek gelirleri vb. kaynakları içerir. Bkz: Schick, A. (2009). Budgeting for Fiscal Space. *OECD Journal on Budgeting*, 9(2), 1-18.

kıymetleştirilmesi, kamu özel sektör işbirliğine dayalı projelerin oluşturulması vb. düzenlemelere müracaat ederek devlet varlıklarını azaltıcı ve koşullu yükümlülükleri artırıcı yollara sapabilmektedirler (Koen ve van den Noord, 2005). Çok yıllık mali tahminleri içeren orta vadeli bir mali çerçevenin oluşturulması ve bunların yıllık bütçe ile bağlantısının kurulması, makroekonomik ve mali göstergelere ilişkin kapsamlı tahminlerin yapılması ve alternatif senaryoların oluşturulması, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve yerel yönetimlerin faaliyetlerinin izlenmesi, kamu borçlarına ilişkin kapsamlı raporların oluşturulması vb. uygulamalar (Dabla-Norris vd., 2010), hem mali kurallara uyumu güçlendirmekte hem de kamu maliyesinin sürdürülebilirliğin desteklemektedir. Sürdürülebilirliğin yanı sıra hükümetlerin uyguladıkları bütçe politikalarının kredibilitesi de sağlam bir kamu maliyesi için önemlidir. Hükümetlerin genel mali stratejileri konusunda yasama organına danışması ve yasamanın denetimine tabi olması, bütçe politikalarının kredibilitesini artıracaktır (Dabla-Norris vd., 2010).

#### **1.1.4. Kapsamlılık**

Modern dünyada devletten beklenen hizmetler miktar ve çeşit olarak artmış, hem kamu kesiminin boyutu genişlemiş hem de harcama ve vergi politikaları karmaşıklaşmıştır. Bu süreçte vatandaşların bütçe hakkını kullanabilmesi zorlaşmış ve onlar adına bu hakkı kullanan yasama organının bütçe üzerindeki denetim ve kontrolünü azaltmıştır. Bütçe belgelerinin kapsamlı hazırlanması bütçe hakkının kullanılabilmesi ile yakından bağlantılıdır. Kapsamlı bir bütçe, bütçenin en önemli ilkelerinden olan genellik ve birlik ilkelerinin de ayrılmaz bir parçasıdır. Sağlam bir mali yönetim için bütçe, hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak büyüklükte olmalıdır. Gelir ve giderler kapsamlı şekilde bütçe belgelerinde gösterilmediğinde, alternatif kamusal programların etkinliklerinin değerlendirilmesi zorlaştığı gibi mali disiplin de bozulmaktadır (Demirbaş, 2010). Bağışlarla gerçekleştirilen projelere ilişkin bilgilerin bütçe belgelerine dâhil edilmemesi, bütçe dışı fonlar ya da diğer uygulamalar ile kamu harcamalarının bir kısmının bütçe dışına çıkarılması vb. bütçe kapsamını daraltan uygulamalar asimetric bilgiden kaynaklanan asil-vekil problemini artırmakta ve zaman tutarsızlığı probleminde yol açmaktadır. Cari ve yatırım harcamaları için ayrı bütçelerin hazırlanması, kamu borçlarına ilişkin detaylı raporların hazırlanmaması, bunların bütçe belgelerinde yer almaması, bütçe belgelerinde mali risklerin değerlendirilmemesi, makroekonomik tahminlerin, hükümetin orta vadeli politika hedeflerinin yasama organına sunulan belgelerde yer almaması da bütçe kapsamını daraltmaktadır (Dabla-Norris vd., 2010).

#### **1.1.5. Şeffaflık**

Bütçe şeffaflığı, mali bilgilerin halkın erişimine açık olma derecesini ifade etmektedir. Açıklanan bilgilerin kapsamlılığı, güvenilirliği, anlaşılabilirliği ve güncelliği de önemlidir (Jung, 2022). Şeffaf olmayan bütçeler bütçe hakkını zedelediği gibi yaratıcı muhasebe uygulamalarına yol açarak, en katı mali kuralların ve hiyerarşik bütçe prosedürlerinin de atlatılabilmesine yol açabilmektedir. Miyop seçmen varsayımında, bütçelerin şeffaf olmaması, seçmenlerin kafa karışıklığını artırarak mali yanılısama düzeyini



artırabilmektedir. Seçmenlerin rasyonel olduğu varsayımında dahi hükümetler şeffaf olmayan bütçe süreçleri geliştirerek mali yanılısama yaratabilmektedirler. Hükümetler şeffaf olmayan prosedürler ile bütçe belgelerini anlaşılabilir hale getirebilmekte ve gerçek mali durumu gizleyebilmektedir. Seçmenler kamu harcamalarının bileşenleri ve/veya vergilendirme biçimleri gibi mali değişkenleri mükemmel şekilde gözlemleyememektedir. Seçmenler tam olarak bilgilendirildiğinde, hükümetlerin mevcut dönemdeki harcamaların gelecekteki vergi yüklerini gizleme eğilimleri azalacak (Alesina vd., 1996), zaman tutarsızlığı problemi hafifletilebilecektir. Bütçenin şeffaflık düzeyini ölçmek güçtür. Bununla birlikte bu konuda çeşitli girişimler vardır. 2001 yılında çeşitli ülkeler ve uluslararası kuruluşların işbirliği ile Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verebilirlik Programı (PEFA) geliştirilmiştir. OECD, 2003, 2007 yıllarında “Bütçe Uygulamaları ve Prosedürleri” anketi yapmış ve 97 ülkeye ilişkin veri tabanı oluşturmuştur. Bu kuruluşlar ülkelerin kamu mali yönetimi performansını değerlendirmek için bütçe prosedürlerinin şeffaflık düzeylerini de içeren çeşitli göstergeler tanımlamakta ve ölçmektedirler. Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) da bütçenin şeffaflık düzeyini ölçen açık bütçe endeksi yayınlamaktadır.

## 1.2. Ampirik Literatür Özeti

Bütçe prosedürleri ile mali performans arasındaki ilişkiyi bir endeks aracılığıyla inceleyen çalışmaların von Hagen (1992) ve von Hagen ve Harden (1995) ile başladığı söylenebilir. von Hagen (1992), bütçe sürecine ilişkin kural ve kurumları, zaman tutarsızlığı ve ortak havuz problemlerini hafifletmenin bir aracı olarak ele alır. Hükümetler kısa vadede fayda sağlayan ama maliyetleri uzun vadede ortaya çıkan politikalar uygulayarak bütçe açığı finansmanı yoluyla vergi yükünü gelecek kuşaklara aktarmayı tercih ettiğinde zaman tutarsızlığı problemi ortaya çıkar. Politik güç harcamacı bakanlıklar ve yasama organında yer alan çok sayıdaki temsilciler arasında paylaşıldığında ise ortak havuz problemi şiddetlenir. Bütçe prosedürleri, maliye politikalarına uzun vadeli bir yönelim sağladığında kısa ve uzun vadeli çıkarlar arasındaki çatışma hafifletmekte; özel çıkarların rolünü zayıflattığında genel vergi mükelleflerinin katlandığı maliyet ile spesifik çıkar gruplarının elde ettiği fayda arasındaki fark azalarak ortak havuz problemi hafifletmektedir. von Hagen (1992), bütçe sürecinin sonucunu belirleyen uzun vadeli mali planlar (uzun vadeli kısıtlama hipotezi) ile bütçe pazarlık sürecinde yer alan politik aktörlerin yapabileceği değişiklikleri sınırlandıran yapısal özelliklere (yapısal hipotez) odaklanmıştır. Bu yaklaşım bütçeleme sürecinde yukarıdan aşağı prosedürler ile kural ve kontrollerin, mali disiplin açısından önemini ortaya koyması bakımından oldukça önemlidir. Avrupa Birliği örnekleminde uzun vadeli kısıtlama hipotezine ve yapısal hipoteze göre yaptığı analizde, hiyerarşik bütçe prosedürleri ve mali disiplin arasında güçlü bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bütçe hazırlık sürecinde maliye bakanının (hazine bakanı ya da başbakan da olabilir) diğer harcamacı bakanlıklar üzerindeki stratejik hâkimiyeti, yasama organının bütçe taslağı üzerinde değişiklik yapabilme yetkisinin sınırlılığı, yürütme sürecindeki değişiklikleri sınırlandıran kuralların varlığı ve mali kurallar, mali disiplini önemli ölçüde desteklemektedir. Bununla birlikte mali kuralların etkisine ilişkin bulgular istatistiksel olarak anlamlı değildir.

von Hagen ve Harden (1995), Avrupa ülkeleri örnekleminde, asimetrik bilgidен ve mali yanılmsadan kaynaklanan bütçe açıklarının, mali kurallar ve hiyerarşik bütçe prosedürleri ile azaltılabileceği sonucuna ulaşmışlardır. Ancak harcamacı bakanlıklar ile maliye bakanı arasındaki asimetrik bilgi düzeyi yüksek olduğunda, mali kurallar yetersiz kamu harcaması yapılmasına da neden olabilmektedir.

Hallerberg ve von Hagen (1999) ve Hallerberg vd. (2007), diğer çalışmalardan farklı olarak bütçe prosedürlerinin yanı sıra seçim kurallarını<sup>8</sup> da analizlerine dâhil etmişlerdir. İnceledikleri Avrupa ülkelerini nispi ve çoğunluğa dayalı seçim kuralları uygulayanlar olarak ikiye ayırmışlardır. Nispi temsile dayalı seçim kuralını uygulayan ve politik gücün dağınık olduğu ülkelerde mali kuralların, çoğunluğa dayalı seçim kuralını uygulayan ve politik gücün tek elde toplandığı ülkelerde ise hiyerarşik bütçe prosedürlerinin mali disiplini sağlamada daha etkili olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Gleich (2003), Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için bir bütçe endeksi hesaplamıştır. von Hagen'in (1992) endeksi temel alınmakla birlikte koordinasyon ve işbirliğini artıran kurumsal mekanizmalara daha yüksek endeks puanları verilmiş ve cumhurbaşkanının bütçe veto hakkı olup olmadığı da endekse dâhil edilmiştir. Bütçenin hazırlık ve onay aşamalarında koordinasyon ve işbirliğini artıran mekanizmaların mali disiplini desteklediği sonucuna ulaşmıştır. Bununla birlikte bütçenin uygulama aşamasındaki prosedürler ile mali çıktıları arasında bir ilişki bulamamıştır.

Fabrizio ve Mody (2006), Gleich'in (2003) endeksine göre Doğu Avrupa ülkelerinin bütçe prosedürleri ile mali çıktıları arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Mali kuralların ve hiyerarşik bütçe prosedürlerinin daha düşük birincil açığa yol açtığı sonucuna ulaşmışlardır.

Alesina vd. (1996), Avrupa örneklemini üzerine yapılan diğer çalışmalardan farklı olarak Latin Amerika ülkelerinin bütçe kurumlarına ilişkin bir veri tabanı oluşturmuş ve farklı bir endeks geliştirmişlerdir. Bu endeks üç ana bileşenden oluşmaktadır. Bunlar: mali kurallar, yukarıdan aşağı prosedürler ve şeffaflıktır. Yazarlar şeffaflıktan uzak bir bütçe sürecinin, mali kurallar ile hiyerarşik bütçe prosedürlerinin etkisini azaltacağını belirtirler ve şeffaflığın önemine ayrıca vurgu yaparlar.<sup>9</sup> Daha katı mali

---

<sup>8</sup> Politik ekonomi literatüründe seçim kurallarının mali çıktıları üzerinde doğrudan ve dolaylı etkilerini analiz eden çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Austen-Smith (2000), Milesi-Ferreti vd. (2002), seçim kurallarının doğrudan etkilerini analiz ederler. Austen-Smith (2000), nispi temsile dayalı seçim kurallarının, çoğunluğa dayalı seçim kurallarına kıyasla daha fazla yeniden dağıtıcı politikalara yol açtığını söyler. Milesi-Ferreti vd. (2002), çoğunluğa dayalı seçim kurallarında reel kamu harcamalarının, nispi seçim kurallarında ise transfer harcamalarının arttığı sonucuna ulaşırlar. Persson ve Tabellini (2003), Persson vd. (2000; 2007), ise seçim kurallarının öncelikle politik güç dağılımını etkileyerek dolaylı şekilde mali çıktıları etkilediğini belirtirler. Çoğunluğa dayalı seçim kuralının ortak havuz problemini azalttığına yönelik ampirik bulgular ortaya koyarlar.

<sup>9</sup> von Hagen (1992) ve von Hagen ve Harden'in (1995) oluşturdukları endekste de bütçe şeffaflık düzeyinin ölçülmesine yönelik sorular bulunmaktadır. Bununla birlikte Alesina vd.'nin (1996) çalışmasında şeffaflık, endeksin daha önemli bir bileşenidir.

kuralların, şeffaf ve hiyerarşik bütçe prosedürlerinin daha düşük bütçe açıkları ile ilişkili olduğu sonucuna ulaşırlar.

Stein vd. (1999) Latin Amerika'da, bütçe kurumları ile mali performans arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu sonucuna ulaşırlar. Mali kurallar, hiyerarşik ve şeffaf bütçe prosedürleri mali disiplini olumlu yönde etkilemektedir. Yazarlar Hallerberg ve von Hagen (1999) gibi, seçim kuralları ile mali çıktılar arasındaki ilişkiyi de analize dâhil ederler. Hallerberg ve von Hagen'in (1999) aksine, nispi seçim kuralının olduğu ülkelerde güçlü mali kuralların bütçe açığı eğilimini azaltmada etkili olmadığı sonucuna ulaşırlar. Nispi seçim kuralları politik gücün parçalanmasına yol açarak ortak havuz problemini ve bütçe açıklarını artırmakta, mali kurallar bu durumu engellememektedir.

Filc ve Scartascini (2004), Alesina vd.'nin (1996) endeksindeki metodolojiyi temel alarak bileşik endeks oluşturmuşlardır. Bu endeksi, mali kurallar, hiyerarşi, şeffaflık olmak üzere alt endekslere ayırmışlar ve hem bileşik endekse hem de alt endekslere göre bütçe çıktılarındaki farklılıkları analiz etmişlerdir. Bu çalışmada dünya örnekleminde bütçe endeksi ile mali çıktılar arasında bir ilişki bulunamamıştır. Araştırmacılar bunun nedenini gelişmiş ülkeler için anlamlı bir ilişkinin bulunmaması ile açıklamışlardır.<sup>10</sup> Gelişmekte olan ülkeler ve Latin Amerika ülkeleri için yapılan regresyon analizlerinde ise bütçe endeksleri ile mali çıktılar arasında anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Özellikle hiyerarşiye ve şeffaflığa ilişkin alt endeksler ile birincil denge arasındaki ilişki daha güçlüdür.

Dabla-Norris vd. (2010), düşük ve orta gelirli ülkelerin bütçe kurumlarına uyum sağlayacak şekilde bütçe prosedürleri endeksi geliştirmişlerdir. Bu endeks, bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamalarından ve her bir aşamanın yukarıdan aşağı prosedürler, kurallar ve kontroller, sürdürülebilirlik ve güvenilirlik, kapsamlılık, şeffaflık olmak üzere beş alt bileşeninden oluşmaktadır. Sağlam bütçe prosedürleri ile mali disiplin arasında pozitif yönlü bir ilişki bulmuşlardır. Şeffaf, kapsayıcı ve sürdürülebilir bütçe prosedürlerinin bütçe çıktıları üzerindeki etkisinin daha güçlü olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca bütçe prosedürleri ile ters çevrimsel maliye politikaları arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu ortaya koymuşlardır. Buna göre sağlam bütçe kurumları ekonomik dalgalanmalara karşı ters çevrimsel maliye politikaları uygulayabilecek mali alan sağlamaktadır.

Giuberti (2015), Brezilya'da federal hükümet düzeyinde, bütçe açıkları ile bütçe prosedürleri arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Yukarıdan aşağı prosedürlerin, mali kuralların ve şeffaflığın bütçe açıklarını azalttığını tespit etmişlerdir.

Bütçenin hazırlık, onay ve uygulama aşamalarındaki prosedürleri ayrı ayrı değerlendirmeyen bununla birlikte bütçenin şeffaflık düzeyini bir bütün olarak

---

<sup>10</sup> Filc ve Scartascini gelişmiş Avrupa ülkelerinde Maastricht kriterleri, Avrupa ortak para birimi gibi uluslararası mali kural ve kurumların ve ülkelerin kendi kurumsal düzenlemelerinin varlığı nedeniyle böyle bir ilişki bulunamayabileceğini öne sürmüşlerdir.

inceleyen çalışmalar da bulunmaktadır. Mou ve Hing (2021), Kanada eyaletleri için şeffaflık endeksi oluşturmuşlardır. Şeffaflığın yaratıcı muhasebe uygulamalarını caydırması nedeniyle bütçe dengesi üzerinde olumlu etkileri olduğunu tespit etmişlerdir. Yazarlar katı mali kurallar ile şeffaflık düzeyi arasında bir ödünleşmenin olmadığını, ikisinin birlikte çalıştığına mali dengeyi olumlu yönde etkileyeceğini belirtirler.

Jung (2022), bütçe şeffaflığı ve bütçe verimliliği arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Güney Kore'de 2017 yılında uygulamaya konulan çevrimiçi açık bütçe sisteminin, halkın katılımını teşvik ederek asil vekil sorununu hafiflettiği ve bütçe verimliliğini olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşmıştır.

## 2. YÖNTEM

Çalışmada, Türkiye örneğinde, 1998-2004 döneminde 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na ve 2005-2021 döneminde, 2005 yılından itibaren yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun'a göre uygulanan bütçe usul kuralları<sup>11</sup> dikkate alınarak, iki ayrı bütçe prosedürleri endeksi hesaplanmıştır. Temelde iki dönem için endeks değerleri hesaplanmakla birlikte hem 1998-2004 yılları arasındaki dönemde hem de 2005-2021 yılları arasındaki dönemde bütçe uygulamaları ve usul kurallarında reform niteliğinde olmayan bazı küçük değişiklikler söz konusudur. Bu değişikliklerin olduğu dönemler için de endeks değerleri ayrıca hesaplanmıştır.

Endeks hesaplamasında Dabla-Norris vd.'nin (2010) kullandığı metodoloji temel alınarak, bütçe aşamaları ve kategorilerine ilişkin ayrı endeksler hesaplanmıştır.<sup>12</sup> Bütçe prosedürlerinin özellikleri 33 soruya (14'ü bütçenin hazırlık aşamasına, 6'sı bütçenin onay aşamasına, 13'ü uygulama aşamasına; 5'i yukarıdan aşağı prosedürlere, 7'si kural ve kontrollere, 7'si sürdürülebilirlik ve kredibiliteye, 6'sı kapsamlılığa, 8'i şeffaflığa ait olmak üzere) göre tanımlanmış ve puanlandırılmıştır. Endekste 0-4 arasında bir ölçek kullanılmıştır. 4 daha iyi, 0 daha kötü bir bütçe performansını göstermektedir. 1, 1,33, 2 ve 2,67 olmak üzere ara puanlamalar da yapılmıştır. Bütçenin her bir aşaması alt dizinlere (yukarıdan aşağı prosedürler, kurallar ve kontroller, sürdürülebilirlik ve güvenilirlik, kapsamlılık<sup>13</sup>, şeffaflık) dayanır. Aşama endeksleri, her aşamanın alt dizinindeki soruların aldığı puanların basit ortalamasına göre hesaplanmıştır.

$$\text{Planlama aşaması} = \frac{1}{14} \sum_{i=1}^{14} s_i$$

$$\text{Onay aşaması} = \frac{1}{6} \sum_{i=1}^6 s_i$$

<sup>11</sup> Anayasa dahil olmak üzere bütçe usul kurallarını düzenleyen diğer ilgili mevzuat da dikkate alınmıştır.

<sup>12</sup> Dabla-Norris vd.'nin (2010) endeksindeki sorular ve puanlama metodolojisi Ek 1'de gösterilmektedir. Türkiye'deki bütçe prosedürleri endeksi hesaplanırken, endeks bileşenlere verilen puanların gerekçeleri Ek 2'de yer almaktadır.

<sup>13</sup> Bütçenin uygulama aşamasında, hazırlık aşamasındaki kapsamlılık bileşenleri ile aynı konuları içerdiği için kapsamlılık bileşenlerine ayrıca yer verilmemiştir.

$$\text{Uygulama aşaması} = \frac{1}{13} \sum_{i=1}^{13} si$$

Kategori endeksi her bir alt endeksteeki soruların aldığı puanların basit ortalamasına göre hesaplanmıştır.

$$\text{Yukarıdan aşağı prosedürler} = \frac{1}{5} \sum_{i=1}^5 si$$

$$\text{Kural ve kontroller} = \frac{1}{7} \sum_{i=1}^7 si$$

$$\text{Sürdürülebilirlik ve kredibilite} = \frac{1}{7} \sum_{i=1}^7 si$$

$$\text{Kapsamlılık} = \frac{1}{6} \sum_{i=1}^6 si$$

$$\text{Şeffaflık} = \frac{1}{8} \sum_{i=1}^8 si$$

Türkiye için, 2005 öncesi ve sonrası olmak üzere endeks değerleri hesaplanıp karşılaştırıldıktan sonra, endeks puanları ile mali çıktılar arasındaki ilişki istatistiksel tablolar aracılığıyla incelenmiştir. 5018 sayılı Kanun 2003 yılında çıkarılmakla birlikte 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Ayrıca bu nedenle 2005 yılına göre yapılmıştır. Ampirik literatürdeki gibi mali göstergeler olarak merkezi yönetim bütçe açıkları/GSYH ve kamu borç stoku/GSYH verileri kullanılmıştır. Literatürün önemli bir kısmı, faiz dışı bütçe açığı verilerini kullanmaktadır. Bu çalışmada hem bütçe açığı, hem de faiz dışı bütçe açığı verilerinin ikisindeki değişime de bakılmıştır. Bütçe dengesine ilişkin veriler, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın "Kamu Finansmanı İstatistikleri"nden<sup>14</sup>, borç stoku verileri Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yayınladığı "Ekonomik Göstergeler"den<sup>15</sup> ve Hazine Müsteşarlığının yayınladığı borç stoku istatistiklerinden<sup>16</sup>, GSYH verileri TÜİK'den<sup>17</sup> elde edilmiştir.

### 3. BULGULAR

Tablo 1'de Türkiye'de 1998-2004 ve 2005-2021 dönemleri için bütçe prosedürleri endeksleri yer almaktadır. Tablo 2'de bütçe aşamalarına, Tablo 3'de bütçe alt kategorilerine ilişkin endeks hesaplamaları gösterilmektedir.

Tablo 1'e göre 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra bütçe prosedürlerinin iyileştiği, hem aşama hem de kategori endeks puanlarının arttığı görülmektedir. 2005 yılı sonrası, bütçe prosedürleri bileşenlerinin hiçbirinin endeks puanlarında gerileme söz konusu değildir. Bununla birlikte eski sistemde endeks puanı olarak 0 alan bazı bileşenler yeni sistemde de 0 almaya devam etmiştir. Sektör stratejilerinin maliyetlendirilmesi, yıllık bütçe dokümanlarında duyarlılık analizi, mevcut ve yeni politikaların bütçe belgelerinden ayrı etkilerinin tanımlanması, yasama değişikliğinde sınırlamalar, yukarıdan aşağı bütçe onay sırası, vadesinde ödemesi yapılmayan borç stokları ve bunların izlenmesi bileşenleri bunlar arasındadır. Bütçe belgelerinde

<sup>14</sup> <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>

<sup>15</sup> <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>

<sup>16</sup> <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2023/06/VI-KAMU-MALIYESI-3.pdf>

<sup>17</sup> <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=136&locale=tr>

toplam mali riskin değerlendirilmesine ilişkin bileşenin endeks puanı düşük oranda artmış, bütçe onayı için zaman limiti bileşeninin ise puanı değişmeden kalmıştır. Düşük puan alan bu endeks bileşenlerine bakıldığında, bunların çoğunun kural ve kontroller ile sürdürülebilirlik ve kredibilite kategorilerine dâhil olduğu görülmektedir. Özellikle sürdürülebilirlik ve kredibilite kategorisine ait olan bu düşük endeks puanları, makroekonomik tahminlerle tutarlı şekilde, uzun vadeli, kapsamlı mali projeksiyonların yapılmasının önünde engel oluşturmaktadır. Şeffaflık ve kapsamlılık kategorilerinin aksine bu kategorilerdeki düzenlemeler yetersiz kalmıştır. Şeffaflık ve kapsamlılık konusunda ise ya önceki iyi düzenlemeler aynen korunmuş ya da iyileştirmeler yapılmıştır.

**Tablo 1: Türkiye’de Bütçe Prosedürleri Endeksi**

<b>BÜTÇE AŞAMALARI VE KATEGORİLERİ</b>	<b>1998-2004</b>	<b>2005-2021</b>
<b>Planlama/Pazarlık Aşaması</b>		
<b>Yukarıdan Aşağı Prosedürler (1)</b>		
Bütçe otoritesinin dağılımı	0	4
Gündem Belirleme	0	4
<b>Kurallar ve Kontroller (2)</b>		
Sayısal mali kurallar <sup>18</sup>	0	0
Her bakanlık için harcama sınırı	0	0
<b>Sürdürülebilirlik ve Kredibilite (3)</b>		
Orta vadeli planlama ve yıllık bütçe ile entegrasyonu	0	4
Sektör stratejilerinin maliyetlendirilmesi	0	0
Makroekonomik ve mali göstergeler		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bütçe dokümanlarında makroekonomik tahminlere ilişkin tartışmalar</li> </ul>	0	4
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yıllık bütçe dokümanlarında duyarlılık analizi</li> </ul>	0	0
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mevcut ve yeni politikaların bütçe belgelerinden ayrı etkilerinin tanımlanması</li> </ul>	0	0
<b>Kapsamlılık (4)</b>		
İkili bütçeleme	4	4
Ekstra bütçe harcamaları	0	4
Bağış destekli projelerle ilgili bilgilerin bütçeye dahil edilmesi	4	4
Kamu borçları ile ilgili bilgilerin bütçeye dahil edilmesi	0	4
Bütçe belgelerinde toplam mali riskin değerlendirilmesi	0	1
<b>Şeffaflık (5)</b>		
Bütçenin sınıflandırılması	2	4
Taslak bütçe teklifinin yayınlanması	4	4
<b>Onaylama Aşaması</b>		
<b>Yukarıdan Aşağı Prosedürler (1)</b>		

<sup>18</sup> Türkiye’de yasalarla belirlenmiş bir mali kural yoktur. Bununla birlikte 1998-2008 yılları arasında IMF ile yapılan anlaşmalar gereğince dönemin hükümetleri faiz dışı fazla vermeyi taahhüt etmiştir. Bu hedef bir çeşit kural olarak değerlendirildiğinde, endeks puanı 2 olarak belirlenebilir.

Yasama değişikliğinde sınırlamalar	0	0
Yukarıdan aşağı bütçe onay sırası	0	0
<b>Kurallar ve Kontroller (2)</b>		
Bütçe onayı için zaman limiti	2	2
<b>Sürdürülebilirlik ve Kredibilite (3)</b>		
Yasama incelemesinin kapsamı	1,33	4
<b>Kapsamlılık (4)</b>		
Yasamaya sunulan bütçe dokümanlarının içerdiği bilgiler	0	4
<b>Şeffaflık (5)</b>		
Genel bütçe politikasına ilişkin kamuya açık oturumlar	4	4
<b>Uygulama Aşaması</b>		
<b>Yukarıdan Aşağı Prosedürler (1)</b>		
Bakanlıklar tarafından alınan ödenekler	4	4
<b>Kurallar ve Kontroller (2)</b>		
İç kontrollerin varlığı ve etkinliği	2	4
Yıl içinde bütçedeki değişiklikler	1,33	2,67
İç denetim	0	4
Dış denetim	2	4
<b>Sürdürülebilirlik ve Kredibilite (3)</b>		
Kamu girişimlerinin ve alt hükümetlerin izlenmesi	4	4
İç ve dış borçların kaydedilmesi ve yönetimi	2	4
Vadesinde ödemesi yapılmayan borç stokları ve bunların izlenmesi	0	0
<b>Şeffaflık (5)</b>		
Muhasebe standartları	0	4
Finansal tabloların tamlığı ve zamanındalığı	4	4
Dış denetimin yasama tarafından incelenmesi	4	4
Yıl içi raporların kapsamı ve zamanındalığı	0	4
Yılsonu raporlarının yayınlanması ve kapsamı	0	2

Bütçe aşamalarının endeks puanlarına bakıldığında, eski bütçe prosedürlerinin en fazla iyileştirildiği aşamanın planlama aşaması olduğu görülmektedir. 5018 sayılı Kanun'dan sonra bütçenin planlama aşamasının endeks puanı bir hayli artmıştır. Bununla birlikte en büyük endeks puanını alan bütçe aşaması uygulama aşaması olmuştur. Eski sistemde de kısmen yüksek puan alan bu aşama, yeni düzenlemelerden sonra en yüksek endeks puanı olan 4'e yaklaşmıştır.

**Tablo 2: Bütçe Aşamaları Endeksi**

Aşamalar	1998-2004 Dönemi	2005-2021 Dönemi
Planlama Aşaması	1	2,74
Onay Aşaması	1,22	2,33
Uygulama Aşaması	1,79	3,43

1998-2008 yılları arasında IMF ile yapılan anlaşmalar gereği, hükümet tarafından verilen faiz dışı fazla taahhütleri mali kural olarak değerlendirilip endeksin planlama

aşamasındaki “sayısal mali kurallar” bileşenine 2 puan verildiğinde, endeks hesaplamaları değişmektedir. Planlama aşamasının endeks puanı, 1998-2004 yılları arasında 1,14; 2005-2008 yılları arasında ise 2,88 olarak hesaplanmaktadır.

Kategori endeksine göre yapılan hesaplamalar aşağıdaki tablodan görülmektedir.

**Tablo 3: Bütçe Kategorileri Endeksi**

<b>Kategoriler</b>	<b>1998-2004 Dönemi</b>	<b>2005-2021 Dönemi</b>
<b>Yukarıdan aşağı prosedürler</b>	0,8	2,4
<b>Kural ve kontroller</b>	1,04	2,38
<b>Sürdürülebilirlik ve güvenilirlik</b>	1,05	2,48
<b>Kapsamlılık</b>	1,33	3,5
<b>Şeffaflık</b>	2,25	3,75

Bütçe prosedürleri alt kategorilere göre incelendiğinde, eski sisteme kıyasla en fazla iyileştirmenin yapıldığı kategorinin yukarıdan aşağı prosedürlerle ilgili olduğu görülmektedir. 5018 sayılı Kanun’un bütçe prosedürlerini daha hiyerarşik hale getirdiği söylenebilir. Ancak bu Kanun, büyük ölçüdeki iyileştirmelere rağmen, hem yukarıdan aşağı prosedürlere hem kural ve kontrollere hem de sürdürülebilirlik ve kredibiliteye ilişkin eksiklikleri tam anlamıyla giderememiştir. 2005-2021 döneminde en yüksek endeks puanı olan kategoriler ise kapsamlılık ve şeffaflık olmuştur.

Faiz dışı fazla hedefi mali kural olarak değerlendirildiğinde, kurallar ve kontrollere ilişkin kategorinin endeks puanı, 1998-2004 dönemi için 1,33’e; 2005-2008 dönemi için 2,67’ye yükselmektedir.

Yukarıdaki endeks puanlarına bakıldığında, 5018 sayılı Kanun’dan sonra Türkiye’de bütçelerin şeffaf ve kapsamlı hazırlandığı, yukarıdan aşağı prosedürlerde, kural ve kontrollerde, sürdürülebilirlik ve kredibilitede önemli iyileştirmeler yapıldığı görülmektedir. Bununla birlikte Tablo 4’deki veriler incelendiğinde, Türkiye örneğinde bütçe prosedürlerindeki iyileştirmeler ile mali disiplin arasında doğrudan bir ilişki olmadığı görülebilir. Ampirik literatürdeki bulguların aksine, bütçe usul kurallarının değiştirilmesi, faiz dışı bütçe açıklarını ve kamu borç stokunu etkilememiştir.



**Tablo 4: Yıllara Göre Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Borç Stokundaki Gelişmeler<sup>19</sup>**

Yıllar	Faiz Dışı Bütçe Dengesi /GSYH (%)	Bütçe Dengesi/GS YH (%)	Merkezi Yönetim Borç Stoku/GSYH (%)	Yıllar	Faiz Dışı Bütçe Dengesi /GSYH (%)	Bütçe Dengesi/ GSYH (%)	Merkezi Yönetim Borç Stoku/GSYH (%)
1998 <sup>20</sup>	3,30	-5,29	31	2010	0,70	-3,43	43
1999	1,46	-8,52	40	2011	1,74	-1,27	40
2000	4,17	-7,73	38	2012	1,20	-1,86	38
2001	4,86	-11,74	74	2013	1,72	-1,02	38
2002	3,25	-11,07	69	2014	1,29	-1,14	29,8
2003	3,90	-8,51	62	2015	1,25	-1,00	28,8
2004	4,49	-5,20	57	2016	0,77	-1,14	28,9
2005	5,52	-1,19	51	2017	0,29	-1,52	28
2006	5,19	-0,58	45	2018	0,03	-1,94	28,4
2007	3,95	-1,54	40	2019	-0,58	-2,89	30,8
2008	3,31	-1,74	40	2020	-0,82	-3,47	35,9
2009	0,04	-5,24	46	2021	-0,28	-2,78	37,9

Bütçe dengesi/GSYH oranları ile faiz dışı bütçe dengesi/GSYH oranlarının yıllar içindeki gelişimi birbirinden farklıdır. Bütçe dengesi dikkate alındığında 2005-2008 yılları arasında, dengede kayda değer bir iyileşmenin olduğu, açıkların azaldığı görülmektedir. 2009, 2010, 2018, 2020, 2021 yıllarında ise bütçe açıkları artmakla birlikte, 2005 öncesi döneme kıyasla bir miktar düşük seyretmiştir. Faiz dışı bütçe dengesindeki gelişmeler ise ters yönde bir seyir izlemiştir. 2005 ve 2006 yıllarında faiz dışı bütçe fazlası önceki döneme göre az da olsa artmakla birlikte 2005-2008 yılları arasındaki dönemde bütçe fazlaları, hemen hemen önceki döneme benzer bir seviyededir. 2009 yılından itibaren ise faiz dışı bütçe fazlası oranları hızla düşmüştür. 2009 ve 2010 yıllarındaki düşüşler, küresel finansal krizin etkisi ile açıklanabilir. 2011-2015 yılları arasındaki dönemde ise dengede kısmi bir iyileşme yaşanmakla birlikte 2005 öncesi döneme kıyasla faiz dışı bütçe fazlası oranları düşük kalmıştır. 2016 yılında tekrar başlayan bütçe dengesindeki bozulma eğilimi, 2019-2021 yılları arasındaki dönemde negatif değerlerle sonuçlanmıştır. Bu üç yılda faiz dışı bütçe açığı ortaya çıkmıştır.

Bütçe dengesi ile faiz dışı bütçe dengesi oranlarının gelişimi birlikte ele alındığında, Türkiye’de 5018 sayılı Kanun’la yapılan bütçe prosedürlerine ilişkin düzenlemelerin

<sup>19</sup> 1998-2004 yılları arasındaki veriler konsolide bütçe dengesine, 2005-2021 yılları arasındaki veriler merkezi yönetim bütçe dengesine aittir.

<sup>20</sup> 1998 yılının başlangıç yılı olarak seçilmesinin nedeni GSYH verileridir. Baz yılı ve güncellemeler nedeniyle eski ve yeni seriler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Aynı serinin kullanılmak istenmesi nedeniyle 1998 başlangıç yılı seçilmiştir.

mali dengeyi iyileştirmediği söylenebilir. Bütçe dengesindeki iyileşmelerin sebebi, bütçeden faiz ödemeleri için ayrılan payın azalmasının bir sonucudur. 1999-2002 yılları arasında hükümetler, Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik krizi atlatabilmek için, 17. ve 18. stand-by anlaşmaları ile IMF'den önemli ölçüde borç almıştır. 2005 yılında da (2008 yılında biten), IMF ile 19. stand-by anlaşması yapılmıştır. IMF'ye olan borç ödemelerinin 2003 yılından itibaren azalmaya başlaması, bütçe dengesinde bir iyileşmeyi de beraberinde getirmiştir. Ancak faiz dışı bütçe dengesi 2008 yılından itibaren tam tersi bir seyir izlemiştir. Başka bir ifadeyle Türkiye'de 2008 yılından itibaren faiz dışı bütçe harcamaları artmıştır. Bu durum Türkiye'de 5018 sayılı Kanun'la yapılan bütçe prosedürleri değişikliklerinin mali disiplini etkilemediğini göstermektedir. Ampirik literatürdeki bulguların aksine Türkiye'de bütçe prosedürlerindeki iyileşme ile mali disiplin arasında doğrusal yönlü bir ilişki bulunamamıştır.

von Hagen (1992), von Hagen ve Harden (1995), Hallerberg ve von Hagen (1999), Hallerberg vd. (2007), Gleich (2003), Fabrizio ve Mody (2006), Alesina vd. (1996), Stein vd. (1999), Filc ve Scartascini (2004), Dabla-Norris vd. (2010), Giuberti (2015) özellikle yukarıdan aşağı prosedürler ile kural ve kontrollerin mali disiplini sağlamada daha etkili olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Türkiye'de yasalarla belirlenmiş bir mali kural olmamakla birlikte IMF ile 1998 yılında yapılan Yakın İzleme Anlaşması'nın, 1999-2008 yılları arasındaki stand-by düzenlemelerinin mali kural olarak ele alınabileceği daha önce belirtilmişti. Bu anlaşmalar gereğince hükümetler faiz dışı fazla vermeyi taahhüt etmişti. Bu taahhütleri mali kural olarak değerlendirdiğimizde, Türkiye'de mali kuralların, mali disiplin üzerinde bir etkisi olup olmadığını incelemek mümkün olmaktadır. Bu dönemde faiz dışı bütçe dengesi/GSYH oranları, 1999 yılı haricinde oldukça yüksek seyretmiştir. Hükümetler her zaman taahhüt ettiği faiz dışı bütçe fazlası hedefini (% 6) tutturamamış olsa da diğer tüm dönemlere kıyasla oldukça iyi bir performans sergilemiştir. Bu bağlamda Türkiye'de mali kuralların mali disiplini olumlu yönde etkilediği söylenebilir. Ancak mali kurallara ilişkin bu çıkarıma temkinli yaklaşmak gerekmektedir. Bu örnekte mali kural, ülke içi siyasi koşulların, seçmenler ve politikacıların bir tercihi sonucu değil, IMF gibi şarta bağlı borç veren uluslararası bir kuruluşun baskısı sonucu uygulanmıştır. Mali kurallarla ilgili geniş bir literatürün de ortaya koyduğu gibi, mali kurallar esnek tasarlandığında mali disipline etkisi olmamaktadır. Ulusüstü bir otoritenin baskısı olmadığında ya da ülke içinde bütçe sürecine ilişkin detaylı analizler yapan ve kamuoyunu aydınlatan etkili mali konseyler olmadığında, mali kurallar yaratıcı muhasebe uygulamalarına imkân tanımakta, bütçe hileli bir şekilde dengeye getirilebilmektedir.

Tablo 4'deki merkezi yönetim borç stoku verileri incelendiğinde de bütçe prosedürlerinde yapılan değişikliklerin sonuçlar üzerinde etkili olmadığı görülmektedir. Merkezi yönetim borç stokunun azalmasının en temel nedeni IMF'ye olan borçların zaman içerisinde azalmasıdır. 2002 yılından itibaren borç stoku düşmeye başlamıştır. 2013 yılından itibaren ise 1998 yılı öncesindeki seviyelerine

dönmüştür.<sup>21</sup> Tablo 4'e göre 2014 yılından itibaren merkezi yönetim borç stokunun GSYH'ye oranında kayda değer bir düşüş olduğu görülmektedir. Bu düşüşün bir nedeni 2013 yılında IMF'ye olan borcun tamamen bitmesi olabilir. Bununla birlikte bu değişikliğin en önemli nedeni verilerin elde edildiği kaynakların bu yılda farklılaşmasıdır.<sup>22</sup>

#### 4. TARTIŞMA

Bütçe usul kuralları ile kamu maliyesi arasındaki ilişkiyi inceleyen ilk çalışmalar Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmıştır. Bu çalışmaların asıl ilgi duyduğu konu, kamu kesiminin ve yeniden dağıtıcı politikaların boyutunun bütçe prosedürlerinden nasıl etkilendiğidir. Bu bağlamda bütçe sürecinde karar alıcı aktörlerin arasındaki hiyerarşik örgütlenme düzeyine yol açan oylama kuralları üzerinde durulmuştur. Özellikle bütçenin hazırlık ve onay aşamasında daha önemli olan yukarıdan aşağı prosedürler tanımlanmaya çalışılmıştır. Kıta Avrupası yazarları ise kamu kesiminin ve yeniden dağıtıcı politikaların boyutundan ziyade bütçe açıkları ve kamu borç stoku gibi mali disiplin göstergelerine odaklanmışlardır. Bu ilginin bir nedeni 1970'ler ve 1980'lerde birçok Avrupa ülkesinde ortaya çıkan sürdürülemez bütçe açıkları ve borç krizleridir. Diğer önemli bir neden ise Avrupa Birliği üye ülkelerinin maliye politikalarının birbirine yaklaştırılması ihtiyacıdır. Birlik üyesi bir ülkenin para politikalarının aksine, ellerinde kalan tek müdahale aracıyla, bağımsız şekilde genişletici maliye politikaları uygulayabilmesi ortak havuz problemine yol açmakta ve diğer ülkelere negatif dışsallık yaymaktadır. Bunu önlemenin bir yolu olarak mali yakınsama kriterleri geliştirilmiştir. Dolayısıyla bu literatürde, bütçenin hazırlık, onay ve uygulama aşamalarında, yukarıdan aşağı prosedürlerin yanı sıra mali kurallarla doğrudan ilişkili kural ve kontrollere ilişkin usul kurallarına önem verilmiştir. Latin Amerika ülkeleri ve diğer düşük ve orta gelirli ülkeler örnekleminde inceleme yapan çalışmalar, Avrupa'da gelişen literatürden büyük ölçüde etkilendirilmiştir. Bu çalışmalarda benzer şekilde yukarıdan aşağı prosedürleri ve kural ve kontrolleri içeren bütçe prosedürleri endeksi geliştirilmiştir. Şeffaflık, kapsamlılık,

---

<sup>21</sup> 1986-1997 arası yıllara ait merkezi yönetim borç stoku/GSYH verileri sırasıyla şu şekildedir: 1986 (34), 1987 (39), 1988 (40), 1989 (31), 1990 (25), 1991 (28), 1992 (30), 1993 (30), 1994 (40), 1995 (33), 1996 (33), 1997 (31).

<sup>22</sup> 1998-2013 yılları arasındaki merkezi yönetim borç stoku/GSYH verileri Hazine Müsteşarlığı'nın veri dağıtım sisteminden alınmıştır (<https://hmvds.hmb.gov.tr/>). 2013-2021 yılları arasındaki merkezi yönetim borç stoku/GSYH verileri ise Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yayınladığı ekonomik göstergelerden alınmıştır (<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2023/06/VI-KAMU-MALIYESI-3.pdf>). Her iki veri kaynağında da kapsadığı ortak yıllar 2003-2013 yıllara ait verilerdir. İki arasında bir karşılaştırma yapıldığında Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yayınladığı veriler, diğerine göre bahsedilen tüm yıllar için düşüktür (2003 (60), 2004 (54,4), 2005 (48,8), 2006 (43,4), 2007 (37,6), 2008 (38), 2009 (43,9), 2010 (40,6), 2011 (36,9), 2012 (33,7), 2013 (32,1)). Dolayısıyla 2014 yılından itibaren merkezi yönetim borç stokunun GSYH'ye oranında diğer yıllardan farklı bir düşüş trendi olduğu söylenemez.

sürdürülebilirlik gibi ölçütler ise daha geniş kapsamlı ele alınmıştır. Bu çalışmaların birçoğunda bütçe prosedürlerinin mali disipline etkisi odak noktası olmuştur. Bununla birlikte bütçe prosedürleri sadece mali disiplin bağlamında değil, bütçe hakkı açısından da oldukça önemli bir konudur.

Bütçe usul kuralları hem mali disiplini hem de bütçe hakkının kullanımını doğrudan etkiler. Ampirik çalışmaların da gösterdiği gibi, yukarıdan aşağı prosedürler ile kural ve kontrollerin, bütçe açığı ve borç eğilimini azaltmada daha başarılı olduğu söylenebilir. Kapsamlı, sürdürülebilirliği ve kredibilitesi olan, şeffaf bütçeler ise vatandaşların ve onlar adına bu yetkiyi kullanan yasama organının bütçe hakkını daha iyi kullanabilmesini sağlar. Böylelikle vatandaşlar, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını, nasıl finanse edildiğini ve bu kaynakların daha etkin şekilde nasıl yönetilebileceğini sorgulayabilir. Dolayısıyla Türkiye’de 5018 sayılı Kanun ile bütçe prosedürlerinde yapılan düzenlemelerin; bütçe açığı ve kamu borç stoku değişkenleri ile ölçülen mali disiplin göstergelerini etkilemiyor oluşu, bu düzenlemeleri önemsizleştirmez. Bütçe sürecinin usulüne ilişkin kuralların iyileştirilmesi, hükümetlerin hesap verebilirliğini artırarak, kamu kaynaklarının etkin, adil ve tasarruflu kullanımına katkı sunabilir. Yukarıdan aşağı prosedürlerdeki düzenlemeler bütçe politikalarında özel çıkarların ağırlığını azaltarak genel ekonomik kaygılara (ortalama seçmen tercihlerine) daha duyarlı bütçelerin hazırlanmasını sağlayabilir. Kurallar ve kontroller, politika yapıcılarının mali yanılısamaya yol açan kısa vadeli politikalar üretmelerini sınırlandırabilir ve onları uzun vadeli politikalar tasarlamaya yönlendirebilir. Sürdürülebilir ve güvenilir bütçe prosedürleri ile hükümetler uzun vadeli mali projeksiyonlar oluşturabilir. Kapsamlı bütçe belgeleri, hem vatandaşların hem de yasama organının bütçe hakkını güçlendirir. Şeffaf bütçeler ile halk, mali bilgilere erişebilir ve ödedikleri vergilerin nasıl kullanıldığını sorgulayabilir.

## **5. SONUÇ**

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe prosedürlerinde yapılan düzenlemeler, bütçenin hazırlık, onay ve uygulama aşamalarının tümünde endeks puanının önemli ölçüde artmasını sağlamıştır. Bütçe prosedürlerinin en fazla iyileştirildiği aşama planlama aşamasıdır. Bununla birlikte bu aşamanın endeks puanı (2,74) düşük kalmıştır. Benzer şekilde onay aşamasının endeks puanı iyileştirilmekle birlikte bu aşamanın endeks puanı da (2,33) düşük kalmıştır. Eski sistemde de kısmen yüksek puan alan uygulama aşaması ise yeni düzenlemelerden sonra en yüksek endeks puanı olan 4’e yaklaşmıştır. Dolayısıyla bütçe prosedürlerini sağlamlaştıran düzenlemelere her bir aşamada benzer önemin verildiği, zayıf olan aşamalara daha fazla ağırlık verilmediği söylenebilir. Yukarıdan aşağı prosedürler, kurallar ve kontroller, sürdürülebilirlik ve güvenilirlik, kapsamlılık, şeffaflık olmak üzere beş alt kategoride de endeks puanları yükselmiştir. Bütçe prosedürlerinin en fazla iyileştirildiği kategoriler yukarıdan aşağı prosedürler ile kapsamlılık kategorileri olmuştur. Kural ve kontroller ile ilgili kategorinin endeks puanı ise tüm kategorilerin gerisinde kalmıştır. Faiz dışı fazla hedefi mali kural olarak değerlendirildiğinde, kurallar ve kontrollere ilişkin kategorinin endeks puanı yükselmektedir. 5018 sayılı Kanun’un en büyük katkısı kapsamlı bütçelerin

hazırlanmasını sağlayarak gerçekleştirdiği söylenebilir. Ancak nihayetinde en yüksek endeks puanını alan kategori eski sistemde de yüksek puan alan şeffaflık kategorisi olmuştur. Bu bağlamda 5018 sayılı Kanun'un amacına önemli ölçüde uygun tasarlandığı söylenebilir. Bununla birlikte, bütçe prosedürlerindeki iyileşmeler, Türkiye'de mali disiplini olumlu yönde etkilememiştir. Ampirik literatürdeki bulguların aksine, bütçe usul kurallarının değiştirilmesi, faiz dışı bütçe açıklarını ve kamu borç stokunu etkilememiştir. 2005-2008 arasındaki dönemdeki bütçe fazlaları, hemen hemen önceki döneme benzer bir seviyededir. Faiz dışı bütçe dengesinin en iyi olduğu dönem 2000-2008 dönemidir. Türkiye'de de 1999-2008 yılları arasındaki faiz dışı bütçe fazlası hedefi bütçe dengelerini olumlu yönde etkilemiştir. Bu bağlamda bütçe endeksinde düşük puan alan kural ve kontrollere ait bileşenlerin mali disiplin açısından önemli olduğu sonucuna varılabilir. 2009 yılından itibaren ise faiz dışı bütçe fazlası oranları düşmüştür. 2019-2021 yılları arasındaki dönemde faiz dışı bütçe açığı ortaya çıkmıştır. Türkiye'de 5018 sayılı Kanun'dan daha önce 2002 yılından itibaren merkezi yönetim borç stoku düşmeye başlamıştır. Merkezi yönetim borç stokunun azalmasının en temel nedeni IMF'ye olan borçların zaman içerisinde azalmasıdır. 2013 yılından itibaren ise 1998 öncesindeki seviyelerine dönmüştür.

## **THE EVOLUTION OF BUDGETARY PROCEDURES AND THEIR IMPACT ON FISCAL DISCIPLINE IN TÜRKİYE: A REVIEW OF THE 1998-2021 PERIOD WITHIN THE SCOPE OF THE BUDGET PROCEDURES INDEX**

### **1. INTRODUCTION**

Prior to 2005, budgetary procedures in Türkiye were, for the large part, governed by General Accounting Law No. 1050. Then, in order not only to promote greater accountability and fiscal transparency but also to mandate the more efficient and effective use of public funds, the Turkish legislature passed Public Financial Management and Control Law No. 5018 in 2003. This law, upon coming into effect in 2005, greatly revamped extant budget procedures. Several seminal empirical studies in the literature have demonstrated a linear relationship between budgetary procedures and fiscal discipline. One of the more important outcomes of Law No. 5018 was the creation of an index that could be used to measure the degree to which Türkiye's budgetary procedures have improved whilst also allowing analysts an opportunity to compare fiscal discipline before and after 2005. This study calculates budgetary procedure indices for two specific terms, namely 1998–2005 and 2005–2021.

### **2. METHODOLOGY**

In this article, I employ the methodology developed by Dabla-Norris et al. (2010) to calculate two separate indices, one of which pertains to the different stages of the budget process and the other to its categories. Since, however, minor adjustments too small to be considered true reforms were made to budgetary practices and procedural rules prior to and after 2005, I have calculated separate index values for the periods during which these changes were in effect.

I categorized and assigned scores to budgetary procedures based on responses to thirty-three questions. Possible scores ranged from 0 to 4, including such decimal scores as 1.33 and 2.67, with higher scores indicating better performance. After calculating and comparing pre- and post-2005 index values for Türkiye, I constructed statistical tables to help visualize the relationship between index scores and fiscal outcomes. I used 2005 to demarcate the two terms because Law No. 5018, despite being passed in 2003, did not go into effect until said year. Similar to previous empirical studies in the literature, I used central government primary deficit-to-GDP and public debt-to-GDP ratios as fiscal indicators.

### **3. FINDINGS**

The relevant indices reveal that Law No. 5018 has had a very significant impact on budgetary procedures. Of all the various budgetary procedures, the budget planning phase experienced the greatest improvement, rising from 1 to 2.74 following the implementation of Law No. 5018. With a score of 1.79 in 1998–2004 and 3.43 in 2005–2021, the budget implementation phase boasts the highest index scores of all variables. As for the different categories examined, we find that the majority of budgetary procedures experienced an increase in index scores after 2005. In addition to this, six variables that had earned a score of 0 prior to 2005 experienced no increase whatsoever after the new regulations were subsequently implemented. Those variables that saw only a minimal score increase belong, for the most part, to one of two categories—(i) rules and control mechanisms and (ii) sustainability and credibility. In contrast to transparency and comprehensiveness, revisions to these categories were inadequate. If, moreover, primary surplus goals are counted as fiscal regulations, we observe the 1998–2004 score of 1.33 to increase to 2.67 for in 2005–2008. As such, while Law No. 5018 precipitated noticeable improvements to budgetary procedures, it had a negligible impact on fiscal discipline. Though primary budget surplus-to-GDP increased to a lesser degree in 2005 and 2006 than during the previous term, 2007–2008 budget surpluses largely mirrored the previous term. Beginning in 2009, however, primary budget surplus-to-GDP ratios experienced a rapid decline. Whereas the budget then saw a partial recovery from 2011 to 2015, primary budget surplus ratios were lower than pre-2005 figures. A similar downward trend began in 2016, culminating in negative figures between 2019 and 2021. A primary budget deficit was likewise recorded during these same three years. If, on the other hand, the primary surplus commitments made to the IMF from 1998 to 2008 are considered fiscal rules, then the revisions made to budget rules and control mechanisms did in fact have a positive impact on fiscal discipline. Primary budget balance-to-GDP ratios have, with the sole exception of 1999, been exceptionally high.

### **4. DISCUSSION**

Procedural rules influence both fiscal discipline and how the power of the purse is exercised. As empirical studies have shown, top-down procedures, budgetary rules, and control mechanisms are more effective at reducing budget deficits and preventing

further indebtedness. Comprehensive, sustainable, credible, and transparent budgets encourage citizens and the legislative apparatus that represents them to exercise their budgetary powers more responsibly. This allows citizens to be better equipped to inquire into how public resources are used, how they are financed, and how they can be managed more effectively. As such, the fact that Law No. 5018 and other revisions made to Turkish budgetary procedures do not have a visible impact on fiscal discipline does not undermine the overall importance of these revisions.

## 5. CONCLUSION

The regulations imposed on budgetary procedures by Public Financial Management and Control Law No. 5018 resulted in significant increases in index scores for budget planning, approval, and implementation. Similarly, index scores increased for top-down procedures, rules and control mechanisms, sustainability and credibility, comprehensiveness, and transparency. This means that Law No. 5018 was largely successful in achieving the goals for which it was designed. This notwithstanding, however, the amelioration of Türkiye's budgetary procedures has not had a positive effect on the country's fiscal discipline. This implies, in effect, that rules and control mechanisms—one of the variables that earned a low budget index score—and sustainability are key components of fiscal discipline. Similar to how previous empirical studies have illustrated the importance of rules and controls for cultivating fiscal discipline, the current study demonstrates how Türkiye's goal of achieving a primary budget surplus (regarded as a fiscal rule in this study) between 1999 and 2008 had a positive impact on maintaining a balanced budget.

## KAYNAKÇA

- Akyel, R. ve Söyler, İ. (2010). Yönetimin Kontrol Fonksiyonu Bağlamında Kamu Harcamalarının Kontrolü. *Vergi Sorunları Dergisi*, 258, 7- 20.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and the Budget Proces. *The American Economic Review*, 86(2), 401-407.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1999). Budget Deficits and Budget Institutions. Poterba, J. M. ve von Hagen, J. (Ed.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* içinde, (s. 13-36), National Bureau of Economic Research.
- Alesina, A. ve Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403-414.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., ve Stein, E. (1996). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *NBER Working Paper*, No.5586.
- Altun, T (2018). Koşullu Yükümlülükler: Mali Riskler, Maliyetler ve Önlemler. Sağlam, H. ve Kenanoğlu, E. (Ed.). *10 Years After the Great Recession: Orthodox versus Heterodox Economics 9. International Conference on Political Economy Abstracts & Proceeding Book* içinde, (s.273-283). ICOPEC.
- Arcagök, S., Yörük, B., Oral, E. ve Korkmaz, U. (2004). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler. *Bütçe Dünyası*, 18, 3-9.

- Arslan, A. (2004). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler. *Maliye Dergisi*, 145(1), 1-44.
- Ataç, E. (1976). Türk Program Bütçe Sistemi Amacına Ne Ölçüde Ulaşabildi?. *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 12(1), 233-241.
- Austen-Smith, D. (2000). Redistributing Income Under Proportional Representation. *Journal of Political Economy*, 108(6), 1235-1269.
- Baron, D. P. (1989). A Noncooperative Theory of Legislative Coalitions. *American Journal of Political Science*, 33(4), 1048-1084.
- Baron, D. P. ve Ferejohn, J. (1989). Bargaining in Legislatures. *The American Political Science Review*, 83(4), 1181-1206.
- Bektaş, N. B. ve Çetinkaya, Ö. (2021). Bütçe Yönetimi Kavramı ve Türkiye'de Bütçe Yönetiminin Başarısının Değerlendirilmesi. *International Journal of Public Finance*, 6(2), 233-262.
- Brennan, G. ve Buchanan, J. M. (1985). *The Reason of Rules*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brixi, P. H. ve Mody, A. (2002). Dealing with Government Fiscal Risk: An Overview. Brixi, P. H. ve Schick, A. (Ed.). *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk* içinde, (s.21-58). The World Bank, Oxford University Press (A Copublication).
- Buchanan, J. M. ve Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Cebotari, A., Davis, J., Lusinyan, L, Mati, A., Mauro, P., Petrie, M. ve Velloso, R. (2009). Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management. *IMF Fiscal Affairs Department Paper 1*.
- Cilavdaroğlu, A. A. ve Ekici, B. (2013). Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 46(3), 59-88.
- Dabla-Norris, E., Allen, R., Zanna, L-F., Prakash, T. Kvintradze, E., Lledo, V., Yackovlev, I., ve Gollwitzer, S. (2010). Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries. *IMF Working Paper*, No.80.
- Demirbaş, T. (2010). Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi. *Bütçe Dünyası Dergisi*, 33, 3-23.
- Demircan, E. S. (2005). Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Kamu Mali Yönetiminde Türk Bütçe Sistemi ve Analitik Bütçe Sistemine Geçiş. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 25, 60-69.
- DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayınları No:2000-155.
- Fabrizio, S. ve Mody, A. (2006). Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?. *Economic Policy*, 21(48), 689-739.
- Filc, G. ve Scartascini, C. (2004). Budget Institutions and Fiscal Outcomes: Ten Years of Inquiry on Fiscal Matters at the Research Department. Presentation at the Research Department 10th Year Anniversary Conference, September 2004, Office of Evaluation and Oversight. Inter-American Development Bank.
- Giuberti, A.C. (2015). Budget Institutions and Fiscal Performance of the Brazilian Federal Government. *Economia*, 16, 176-193.



- Gleich, H. (2003). Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries. *European Central Bank (ECB) Working Paper*, No. 215.
- Hallerberg, M. (2004). *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*. London: Cornell University Press.
- Hallerberg, M. Strauch, R. ve von Hagen, J. (2007). The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Journal of Political Economy*, 23(2), 338-359.
- Hallerberg, M. ve von Hagen, J. (1999). Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits Within the European Union. Poterba, J. M. ve von Hagen, J. (Ed.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* içinde, (s. 209-232), National Bureau of Economic Research.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2023). Ekonomik Göstergeler. Erişim Adresi: <https://www.hmb.gov.tr/ekonomik-gostergeler>, Erişim Tarihi: 14.04.2023
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2023). Kamu Finansmanı İstatistikleri. Erişim Adresi: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>, Erişim Tarihi: 14.04.2023
- Hazine ve Maliye Bakanlığı (2023). Kamu Maliyesi İstatistikleri. Erişim Adresi: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2023/06/VI-KAMU-MALIYESI-3.pdf>, Erişim Tarihi: 14.04.2023
- Jung, H. (2022). Online Open Budget: The Effects of Budget Transparency on Budget Efficiency. *Public Finance Review*, 50(1), 91-119.
- Koen, V. ve van den Noord, P. (2005). Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting. *OECD Economics Department Working Paper*, No. 417.
- Kopits, G. ve Symansky, S. (1998). Fiscal Policy Rules. *IMF Occasional Paper*, No. 162.
- Krogstrup, S. ve Wyplosz, C. (2006). A Common Pool Theory of Deficit Bias Correction. *Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper*, No. 5866.
- Milesi-Ferretti, G. M., Perotti R. ve Rostagno (2002). Electoral Systems and Public Spending. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(2), 609-657.
- Mou, H. ve Hing, M. L. M. (2021). Stringency of Balanced Budget Laws and Transparency of Budgeting Process. *Public Budgeting & Finance*, 41(2), 45-64.
- PEFA (2023). Expenditure Arrears (About the Indicator). Erişim Adresi: <https://www.pefa.org/node/4828>, Erişim Tarihi: 10.06.2023
- Persson, T. ve Tabellini, G. (2003). *The Economic Effect of Constitutions (What do the data say?)*. MIT Press, Cambridge.
- Persson, T., Roland, G. ve Tabellini, G. (2000). Comparative Politics and Public Finance. *Journal of Political Economy*, 108(6), 1121-1161.
- Persson, T., Roland, G. ve Tabellini, G. (2007). Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies. *Quarterly Journal of Political Science*, 2(2), 155-188.
- Persson, T., Roland, G., ve Tabellini, G. (1997). Separation of Powers and Political Accountability. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1163-1202.

- Resmi Gazete (1947). 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu. Tarih: 14/06/1927, Sayı: 607.
- Resmi Gazete (2003). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Tarih: 10/12/2003, Sayı: 25326.
- Sağdan, H. (1995). *Türkiye'de Fon Uygulamaları ve Bir Örnek Olarak Savunma Sanayii Destekleme Fonu*. T.C. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Schick, A. (2009). Budgeting for Fiscal Space. *OECD Journal on Budgeting*, 9(2), 1-18.
- Shepsle, K. (1979). The Role of Institutional Structure in the Creation of Policy Equilibrium. Douglas W. R. ve Theodore J. E. (Ed.). *Politics and Public Policy*, 6, *Public Policy and Public Choice* içinde, Sage Yearbooks, Beverly Hills: Sage.
- Shepsle, K. A. (1986). Institutional Equilibria and Equilibrium Institutions. Herbert W. (Ed.). *Political Science: The Science of Politics* içinde, New York: Agathon.
- Stein, E., Talvi, E. ve Grisanti, A. (1999). Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience, Poterba, J. ve von Hagen, J. (Ed.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* içinde (s. 103-133). Chicago: University of Chicago Press.
- TÜİK (2023). Yıllık Ulusal Hesap İstatistikleri. Erişim Adresi: <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=136&locale=tr>, Erişim Tarihi: 14.04.2023
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021). Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Raporu.
- von Hagen, J. (1992). Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. *Economic Paper*, No. 96, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Commission of the European Communities.
- von Hagen, J. (2002). Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*, 33(3), 263-284.
- von Hagen, J. ve Harden, I. J. (1995). Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *European Economic Review*, 39, 771-779.
- Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Processes*. Boston: Little, Brown & Company.
- Yılmaz, H. H. ve Biçer, M. (2010). Parlatmentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 158, 201-225.

## **EK 1: Dabla-Norris vd.'nin (2010) Bütçe Prosedürleri Endeksinde Puanlama Metodolojisi ve Türkiye'de Bütçe Prosedürleri Endeksinin Bileşenlerine Verilen Puanların Gerekçeleri**

### **Planlama Aşaması**

#### **1. Yukarıdan aşağı prosedürler**

a. Bütçe otoritesinin dağılımı: Bütçenin hazırlanmasından sorumlu birkaç bakanlık ya da hükümet yetkilisi varsa 0; tek bir otorite varsa 4.

b. Gündem belirleme: Bakanlık (ya da sektör) bütçelerinin görüşülmesinden önce toplam bütçeleri için bir sınırlandırma yoksa 0; önceden belirlenmiş limitler var ancak kabinenin bir rolü yoksa 1,33; önceden belirlenmiş sınırlar var ancak kabinenin rolü sınırlı ise 2,67; önceden belirlenmiş sınırlar var ve kabinenin bu sınırları onaylaması gerekiyorsa 4.

#### **Yukarıdan Aşağı Prosedürler (Türkiye)**

Bütçe otoritesinin dağılımı: 1050 sayılı Kanun'da 34. maddesine göre (1988 yılında yapılan değişiklikten sonra) bakanlıklardan her biri kendi bütçesini hazırlayarak Maliye ve Gümrük Bakanlığına göndermekte, Maliye ve Gümrük Bakanı da kendi Bakanlığının bütçesini hazırlayıp ötekilerle birleştirerek genel bütçe tasarısını meydana getirmekteydi. Bu tasarı Bakanlar Kurulu'na incelenip onandıktan sonra TBMM'ye sunulmaktaydı. 5018 sayılı Kanun'un 16. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı merkezi yönetim bütçe kanunu teklifini hazırlar ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlar. 2018 yılında yönetim sistemini değiştiren Anayasa değişikliğinden önce ise bu görev Maliye Bakanlığı'na aitti. 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

Gündem Belirleme: 1050 sayılı Kanun'a göre harcamacı bakanlıkların (kamu kurumlarının) tabi olduğu önceden belirlenmiş bir limit bulunmuyordu. 5018 sayılı Kanun'un 16. maddesine göre bütçe süreci Orta Vadeli Program'ın yayınlanması ile başlar. Bu program, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, bütçe dengesi ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerir. 2021 yılı Mayıs ayından önceki değişiklikten önce ise Orta Vadeli Mali Plan'ın 1 ve 2 sayılı cetvellerinde kurumların ödenek teklif tavanları belirtiliyordu. 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı sonrası için 4 puan verilmiştir.

#### **2. Kurallar ve kontroller**

a. Sayısal mali kurallar: Mali hedef veya amaç yoksa 0; mali hedef var ancak yasalarla belirlenmemiş ise 2; yasalarca sayısal olarak belirlenmiş mali hedef varsa 4.

b. Her bakanlık için harcama sınırı: Harcama limiti yoksa 0; bazı harcama tipleri için limit varsa 2; bütün harcamalar için sınır varsa 4.

#### **Kurallar ve Kontroller (Türkiye)**

Sayısal mali kurallar: Türkiye'de yasalarla belirlenmiş bir mali kural yoktur. Bununla birlikte 1998-2008 döneminde IMF ile yapılan anlaşmaların bir gereği olarak faiz dışı fazla verilmesi taahhüt edilmiştir (1998 yılında kredi kullanımı olmaksızın sadece Yakın İzleme Anlaşması imzalanmıştır. 1999-2008 arasında ise 17., 18. ve 19. stand-by düzenlemeleri yapılmıştır). Bu nedenle 1998-2008 yılları arasında bu bileşen 2 olarak puanlanmıştır. Diğer yıllara 0 puan verilmiştir.

Her bakanlık için harcama sınırı: Bakanlıklar için hiçbir dönemde harcama tavanları belirlenmemiştir. Tüm dönemler için 0 puan verilmiştir.

### **3. Sürdürülebilirlik ve Güvenilirlik**

a. Orta vadeli planlama ve yıllık bütçe ile entegrasyonu: Çok yıllık mali toplamlara ilişkin tahmin hazırlanmıyor veya bunlar yıllık bütçe ile bağlantılı yapılmıyorsa 0; bir-iki yıllık öngörülerde bulunuluyor ancak yıllık bütçe ile bağı kurulmuyor ise 1,33; orta vadeli tahminlerin yıllık bütçe ile bağlantısı en az iki yıl için kuruluyorsa 2,67; tahminler var ve en az iki-üç yıllık tahminlerin yıllık bütçe ile bağlantısı açık bir şekilde kuruluyor ise 4.

b. Sektör stratejilerinin maliyetlendirilmesi: Sektör stratejileri hazırlanmadığında veya cari harcamalar ve yatırım harcamalarının maliyetlendirilmesi yapılmadığında 0; birkaç önemli sektör için stratejiler mevcut ancak tamamen maliyetlendirilmiyorsa veya mali tahminlerle tutarsızsa 2; geniş kapsamlı, mali tahminlerle tutarlı olarak cari ve yatırım harcamalarının maliyetlendirilmesi çoğu sektör için varsa 4.

c. Makroekonomik ve mali göstergeler:

- Bütçe dokümanlarında makroekonomik tahminlere ilişkin tartışmalar:
  - c.1. Makroekonomik varsayım ve tahminlerle ilgili hiçbir bilgi sunulmazsa 0; kısmi ilgi verilirse 2; tam bilgi verilirse 4.
- Yıllık bütçe dokümanlarına duyarlılık analizi
  - c.2. Alternatif orta vadeli senaryolar tartışılmadığı takdirde 0; alternatif senaryolar eksik ve düzensiz tartışılıyor ise 2; bütün varsayımlar için alternatif orta vadeli senaryolar tartışılırsa 4.
- Mevcut ve yeni politikaların bütçe belgelerinde ayrı etkilerinin tanımlanması
  - c.3. Analizler yayınlanmıyorsa 0; analizler kısmi ise veya düzensiz ise 2; kapsamlı analizler sunuluyorsa 4.

### **Sürdürülebilirlik ve Güvenilirlik (Türkiye)**

Orta vadeli planlama ve yıllık bütçe ile entegrasyonu: 1050 sayılı Kanun'da bütçenin kalkınma planlarına uygun hazırlanacağı belirtilmekle birlikte bu planlarda çok yıllık bütçe büyüklüklerine ilişkin bir tahmin yapılmamakta ve bütçe ile doğrudan bağlantısı kurulmamaktaydı. 5018 sayılı Kanun'un 17. maddesine göre bütçe gelir ve gider tekliflerinde, orta vadeli programda (2021 değişikliği öncesinde orta vadeli mali planda) belirlenen temel büyüklükler esas alınmaktadır. 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

Sektör stratejilerinin maliyetlendirilmesi: Kalkınma planlarında, orta vadeli programlarda (ve mali planlarda) sektörlerin toplam mali hedefler çerçevesinde finanse edilip edilmeyeceğine ilişkin bilgiler ve bunlara ilişkin maliyet hesaplamaları bulunmamaktadır. Tüm dönemler için 0 puan verilmiştir.

Makroekonomik ve mali göstergeler:

Bütçe dokümanlarında makroekonomik tahminlere ilişkin tartışmalar: Kalkınma planlarında makroekonomik tahminler yapılmaktaydı. Ancak kalkınma planlarında belirtilen hedefler ve stratejiler ile bütçe arasında doğrudan bir bağ kurulmamaktaydı. Orta vadeli programlarda (2021 öncesinde orta vadeli mali planlarda) makroekonomik tahminler verilmekte ve bunlara göre merkezi yönetim bütçe gelir gider tahminleri yapılmaktadır. 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

Yıllık bütçe dokümanlarında duyarlılık analizi: Kalkınma planlarında ve orta vadeli programlarda (planlarda) orta vadeli senaryolar tartışılmamaktadır. Tüm dönemler için 0 puan verilmiştir.

Mevcut ve yeni politikaların bütçe belgelerinden ayrı etkilerinin tanımlanması: Mevcut ve yeni politikaların bütçeye etkisi konusunda analizler yayınlanmamaktadır. Tüm dönemler için 0 puan verilmiştir.

#### **4. Kapsamlılık**

a. İkili bütçeleme: Sermaye yatırımları ve cari harcamalar için ayrı bütçeler hazırlanıyorsa 0; her ikisini kapsıyorsa 4.

b. Extra bütçe harcamaları: Raporlanmayan bütçe dışı harcamaların GSYH'ye oranı % 10'dan fazla ise 0; GSYH'nin % 5- 10'u arasındaysa 1.33; GSYH'nin % 2- 5'i arasında ise 2,67; GSYH'nin % 1'inden küçükse 4.

c. Bağış destekli projelerle ilgili bilgilerin dahil edilmesi: Bu bilgiler dahil edilmemiş ya da çok eksik bilgi varsa 0; bilgiler kısmen dahil edilmişse 2; büyük bir kısmı ile ilgili ayrıntılı bilgiler dahil edilmişse 4.

d. Kamu borçları ile ilgili bilgilerin dahil edilmesi: Ödenmemiş iç ve dış borçlar bütçeye ya da destekleyici belgelere dahil edilmemişse 0; kısmi bilgiler varsa 2; kapsamlı bilgiler varsa 4.

e. Bütçe belgelerinde toplam mali riskin değerlendirilmesi: Bütçe belgelerinde mali riskler değerlendirilmiyor veya çok az değerlendiriliyor ise 0; kısmi açıklama varsa 1; mali riskler kapsamlı bir şekilde tartışılıyor ve nicel bilgiler içeriyorsa 2.

#### **Kapsamlılık (Türkiye)**

İkili bütçeleme: İkili bütçeleme yapılmamaktadır. Cari yatırım transfer harcamalarının tümü tek bir bütçe belgesinde gösterilmektedir. Tüm dönemler için 4 puan verilmiştir.

Ekstra bütçe harcamaları: Türkiye'de 2005 yılı öncesi konsolide bütçeyi oluşturan genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin yanı sıra bunlara bağlı döner sermayeli işletmeler ve fonlar gibi farklı bütçe türleri bulunmaktaydı. Bunlardan sadece genel ve katma bütçeler kanunla yürürlüğe konulmakta, diğer bütçeler ise yetkili idari merciler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir (Arcagök vd., 2004). Fonların kendi mevzuatlarında 1050 sayılı Kanun'a tabi olmadıklarına ilişkin hükümler konulmaktaydı (Arslan, 2004). Bütçe dışı fonların GSYH'ye ilişkin oranı tam olarak tespit edilememekle birlikte % 10'ların üzerinde olduğu tahmin edilmektedir. DPT'nin bir raporuna göre bütçe dışı harcamaların toplam bütçe harcamalarına oranı (mahalli idareler hariç) 30'lara çıkmıştır (DPT, 2000). Sağdan (1995)'in araştırmasına göre 1990'ların başında Türkiye'de sadece fonların GSMH'ye oranı % 7'ler civarındadır. 2005 yılından itibaren bütçe gerekçelerine bakıldığında döner sermaye işletmeleri ve bütçe dışı fonların bütçelerinin GSYH'ye oranının % 1'in altında olduğu görülmektedir. Ayrıca bunlar da dahil olmak üzere genel yönetim kapsamındaki tüm kamu kuruluşlarının bütçelerine ilişkin raporlar yayınlanmaktadır. 2005 yılı öncesi için 0 puan, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

Bağış destekli projelerle ilgili bilgilerin bütçeye dahil edilmesi: 1050 sayılı Kanun'un 55. maddesine ve 5018 sayılı Kanun'un 40. maddesine göre şartlı bağış ve yardımlar bütçeye gelir olarak kaydedilir. Gider bütçesinde şart kılındığı hizmetin ödeneği varsa bu ödeneye eklenir yoksa şartına uygun ayrı bir tertibe ödenek kaydedilir. Tüm dönemler için 4 puan verilmiştir.

Kamu borçları ile ilgili bilgilerin bütçeye dahil edilmesi: 1050 sayılı Kanun'un 29. maddesi (1988 yılında düzenlenmiştir) bütçe kanununa ekli cetveller ve belgelerle ilgilidir. Buna göre bütçe kanununa ekli belgeler arasında kamu borçlarına ilişkin bir rapordan bahsedilmemektedir. Kamu borç yönetimi raporu 2003 yılından itibaren yayınlanmaktadır. 2005 yılından itibaren de bütçe teklifine ekli belgeler arasında TBMM'ye gönderilmektedir. 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

Bütçe belgelerinde toplam mali riskin değerlendirilmesi: 2005 yılı öncesinde mali riskler değerlendirilmemiştir. 5018 sayılı Kanun'dan sonra ise orta vadeli programlarda, bütçe gerekçelerinde genel olarak makroekonomik gelişmelere ilişkin risklerden bahsedilmektedir. Yalnızca kamu borç yönetimine ilişkin risklere kısmi olarak yer verilmektedir. 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı ve sonrası için 1 puan verilmiştir.

### **5. Şeffaflık**

- a. Bütçenin sınıflandırılması: Yalnızca idari sınıflandırma yapıyorsa 0; idari ve ekonomik sınıflandırma yapıyorsa 2; idari, ekonomik ve alt fonksiyonel (veya programatik) sınıflandırma yapıyorsa 4.
- b. Taslak bütçe teklifinin yayınlanması: Yayınlanmıyorsa 0; önemli birkaç bölüm yayınlanıyorsa 2; tamamı yayınlanıyorsa 4.

### **Şeffaflık (Türkiye)**

Bütçenin sınıflandırılması: Türkiye'de 1973 yılından 5018 sayılı Kanun'a kadar program bütçeleme sistemi kullanılmıştır. İdari ve ekonomik sınıflandırma yapılmıştır. Program sınıflandırması ise amacına ulaşamamıştır (Demircan, 2005; Ataç, 1976; Bektaş ve Çetinkaya, 2021). 5018 sayılı Kanun'un 15. maddesine göre gider cetvellerinin bölümleri analitik bütçe sınıflandırması esas alınarak düzenlenir (2020 yılında yapılan değişiklikten sonra fonksiyonel sınıflandırma yerine program sınıflandırması yapılmaktadır). 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

Taslak bütçe teklifinin yayınlanması: Tüm dönemlerde bütçe kanun tasarıları yayımlanmıştır. Tüm dönemler için 4 puan verilmiştir.

## **Onay Aşaması**

### **1. Yukarıdan aşağı prosedürler**

- a. Yasama değişikliğinde sınırlamalar: Yasamanın bütçede değişiklik yapma hakkı yoksa ya da yasamanın bütçede yapabileceği değişiklikler hakkında açık bir sınır yoksa 0; yasama bütçe teklifinde mali açıdan tarafsız değişiklikler yapabiliyorsa 2; yasama harcamaların kompozisyonunu değiştirebiliyor ancak teklif edilen bütçe açığı ya da toplam harcamalar üzerinde değişiklik yapamıyorsa 4.
- b. Yukarıdan aşağı bütçe onay sırası: Yasama ilk önce toplam gelir ve giderler için yıllık bütçe çerçevesini onaylamıyorsa 0; ilk önce toplam onaylanıyor ve sonrasında yukarıdan aşağı kısıtlamalar çerçevesinde harcama kalemleri onaylanıyorsa 4.

### **Yukarıdan Aşağı Prosedürler (Türkiye)**

Yasama değişikliğinde sınırlamalar: Anayasası'nın 161. maddesine göre yasama organının bütçe tasarısı üzerinde gelir azaltıcı, gider artırıcı değişiklik yapabilme yetkisi yoktur. Ancak bütçe komisyonu yürütmenin hazırladığı bütçe tasarısı üzerinde sınırsız değişiklik yapabilir. 1999 yılı haricinde (bu yıl Plan ve Bütçe Komisyonu,

taslak bütçe üzerinde %15,29 oranında değişiklik yapmıştır<sup>23</sup>) tüm dönemlerde hükümetin sunduğu bütçe tasarısının, bütçe komisyonundan hemen hemen hiç değiştirilmeden çıktığı söylenebilir (Bunun temel nedeninin komisyon üyelerinin çoğunluğunun iktidar partisi üyelerinden oluşması olduğu tahmin edilmektedir. Anayasa'nın 162. maddesine göre (mülga) bütçe komisyonu 40 üyeden oluşmaktaydı. Bunun yirmi beşi iktidar, on beşi muhalefet partisi üyesiydi. 2019 yılından itibaren ise komisyon 15'i iktidar, 15'i muhalefet üyeleri olmak üzere 30 üyeden oluşmaktadır). 2000-2021 yılları arasında komisyonun yaptığı değişiklikler oldukça küçüktür (Cilavdaroğlu ve Ekici, 2013; TBMM, PBK, 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021). Bu nedenle, endeksin bu bileşenine, 0 puan verilmiştir.

Yukarıdan aşağı bütçe onay sırası: Hem 1050 sayılı Kanun'a hem de 5018 sayılı Kanun'a göre bütçe tasarısı bölümler halinde onaylanmaktadır. 2018 yılından sonra Cumhurbaşkanlığı sisteminde bütçe topluca onaylanmaktadır. Yıllık bütçe çerçevesine ilişkin bir oylamadan sonra yukarıdan aşağı kısıtlamalar çerçevesinde harcama kalemlerinin oylanması söz konusu değildir. Tüm dönemler için 0 puan verilmiştir.

## **2. Kural ve kontroller**

a. Bütçe onayı için zaman limiti: Bütçenin sunulması ve onaylanması için zaman dilimi yoksa 0; mali yıldan önce onaylanması gerekiyor ancak sadece bir-iki ay önce yasama organına sunuluyorsa 2; mali yıldan en az üç ay önce yasamaya sunuluyor ve mali yıldan önce onaylanıyorsa 4.

### **Kurallar ve Kontroller (Türkiye)**

Bütçe onayı için zaman limiti: 1050 sayılı Kanun'un 34. maddesine göre (1988'den itibaren), 5018 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre bütçe tasarısı mali yıldan 75 gün önce yasama organına sunulur. Bu sürenin yalnızca 20 günü TBMM Genel Kurulu görüşmelerine aittir. Tüm dönemler için 2 puan verilmiştir.

## **3. Sürdürülebilirlik ve Güvenilirlik**

a. Yasama denetiminin kapsamı: Hükümetin genel mali stratejisinde yasama organına danışılmıyorsa veya işleyen bir yasama organı yoksa 0; yasama sadece gelir ve harcama detaylarını inceliyorsa 1,33; yasama sadece gelir ve harcama detaylarını ve maliye politikalarını ve toplamaları inceliyorsa 2,67; yasamanın incelemesi, maliye politikalarını, orta vadeli mali çerçeveyi, harcama önceliklerini ve harcama gelirlerinin detaylarını kapsıyorsa 4.

### **Sürdürülebilirlik ve Güvenilirlik (Türkiye)**

Yasama incelemesinin kapsamı: 1050 sayılı Kanun'un 34. ve 35. maddelerine göre hükümet tarafından yasama organına bütçe gelir ve gider cetvelleri sunulur ve bunlar üzerinde görüşmeler yapılır. 5018 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre, yasama görüşmelerinde dikkate alınmak üzere, bütçe kanun teklifine orta vadeli program, yıllık ekonomik rapor, kamu borç yönetimi raporu gibi belgeler eklenir. 2005 yılı öncesi için 1,33, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

## **4. Kapsamlılık**

---

<sup>23</sup> Bkz: Yılmaz, H. H. ve Biçer, M. (2010). Parlatmentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 158, 201-225.

a. Yasamaya sunulan bütçe dokümanlarının içerdiği bilgiler: Yasama organına sunulan bütçe belgeleri, politika hedefleri, makroekonomik varsayımlar, bütçe öncelikleri ve orta vadeli öncelikler hakkında hiç ya da çok az ilgi içeriyorsa 0; kamuya açık oturumlar yapılmaz ancak özetler ve raporlar yayınlanırsa 2; kamuya açık oturumlar yapılırsa 4.

#### **Kapsamlılık (Türkiye)**

Yasamaya sunulan bütçe dokümanlarının içerdiği bilgiler: 1050 sayılı Kanun'da, makroekonomik varsayımlar, politika hedefleri vb. bilgiler içeren dokümanların yasama organına sunulmasına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. 5018 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre, yasama organına sunulan bütçe kanun teklifine, makroekonomik varsayımları, politika hedeflerini vb. bilgileri içeren orta vadeli program, yıllık ekonomik rapor ve kamu borç yönetimi raporu eklenmektedir. 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

#### **5. Şeffaflık**

a. Genel bütçe politikasına ilişkin kamuya açık oturumlar: Genel bütçe çerçevesinde yasama organında kamuya açık oturumlar düzenlenmezse 0; kamuya açık oturumlar yapılmaz ancak özetler ve raporlar yayınlanırsa 2; kamuya açık oturumlar yapılırsa 4.

#### **Şeffaflık (Türkiye)**

Genel bütçe politikasına ilişkin kamuya açık oturumlar: Bütçe kanun tasarısı ve bütçe komisyonunun hazırladıkları raporlara TBMM tutanaklarından ulaşılabilmektedir. 1995 yılından itibaren de TBMM TV, TBMM Genel Kurul çalışmalarını canlı olarak yayınlamaktadır. Tüm dönemler için 4 puan verilmiştir.

### **Uygulama Aşaması**

#### **1. Yukarıdan aşağı prosedürler**

a. Bakanlıklar tarafından alınan ödenekler: Bakanlıklar bir rehber ya da alt limit olmaksızın toplu ödenek alıyorsa 0; alınan ödenekler yalnızca bazı harcama türlerini belirtirse (örneğin sermaye harcamaları) 2; tüm harcamaları belirten ödenekler alınırsa 4.

#### **Yukarıdan Aşağı Prosedürler (Türkiye)**

Bakanlıklar tarafından alınan ödenekler: 1050 sayılı Kanun'a ve 5018 sayılı Kanun'un 20. maddesine göre bakanlıklar, bütçe kanununda belirtilen hizmet kalemleri için ödenek alabilirler. Tüm dönemler için 4 puan verilmiştir.

#### **2. Kurallar ve kontroller**

a. İç kontrollerin varlığı ve etkinliği: Taahhüt kontrol sistemleri yoksa veya rutin olarak ihlal edilirse 0; böyle bir kontrol sistemi var ancak tüm harcamaları kapsamıyorsa veya zaman zaman ihlal ediliyorsa 2; kapsamlı harcama taahhüdü kontrolleri mevcutsa ve kurallara uygunluğu yüksekse 4.

b. Yıl içinde bütçedeki değişiklikler: Yıl içinde bütçede değişiklik yapılmasına ilişkin hiçbir kural yoksa veya kurallar ilkel, belirsiz ve saygı duyulmayan kurallar ise 0; kurallar mevcutsa, çoğunlukla uyuluyorsa ancak büyük ölçüde yeniden tahsislere izin veriliyorsa 1,33; kurallar varsa ve genellikle uyuluyorsa 2,67; değişikliklerin kapsamına ve niteliğine katı sınırlar getiren, tutarlı bir şekilde uygulanan kurallar varsa 4.



c. İç denetim: İç denetim sistemi yoksa 0; iç denetim bazı kuruluşlar için işlevsel ve kısmen tanınmış uluslararası standartlara uyuyorsa 2; tüm iç denetimler mevcutsa ve genel olarak uluslararası standartlara uyuyorsa 4.

d. Dış denetim: Denetimler toplam merkezi yönetim harcamalarının % 50'sinden azını karşıladığında 0; yıllık merkezi yönetim harcamalarının en az % 50 veya daha fazlası yıllık olarak denetleniyorsa 2; tüm harcamalar denetleniyorsa ve tüm mali denetim standartlarına uygunsa 4.

### **Kurallar ve Kontroller (Türkiye)**

İç kontrollerin varlığı ve etkinliği: 1050 sayılı Kanun'un 22. maddesi (1988'den itibaren) ile ödeneklerin zamanında, yerinde, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere tahakkuk memurlarının ve ita amirlerinin görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Ancak tam anlamıyla bir iç denetim mekanizmasının geliştirildiği söylenemez. 5018 sayılı Kanun'un Beşinci Kısmında iç kontrol sistemi düzenlenmiştir. 2005 yılı öncesi için 2, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

Yıl içinde bütçedeki değişiklikler: 1050 sayılı Kanun'un 56. ve 59. maddeleri bütçe ödenek aktarmalarının usulünü belirler. Bu usuller, yeniden tahsisata ilişkin sınırları içermez. 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesi bütçe ödenek aktarmalarına ilişkin usulleri belirler. Ödenek aktarmalarına ilişkin kurallar ve yeniden tahsisatın sınırları olmakla birlikte bu kurallar katı değildir. 2005 yılı öncesi için 1,33, 2005 yılı ve sonrası için 2,67 puan verilmiştir.

İç denetim: 1050 sayılı Kanun'da iç denetime ve bunlarda uyulacak uluslararası standartlara ilişkin hüküm bulunmamaktadır. 5018 sayılı Kanun'un 55., 56., 57. ve 58. maddeleri iç denetim sistemini düzenler. Merkezi yönetim kapsamındaki tüm kurumları kapsar. Ayrıca 2005 ve 2007 yıllarında iç denetim standartlarına ilişkin tebliğler çıkarılmıştır. 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

Dış denetim: 5018 sayılı Kanun öncesinde, fonların sayıca fazla olması, bu fonlarından önemli bir bölümünün Sayıştay denetimi dışında kalması nedeniyle dış denetim sınırlı kalmıştır. Ayrıca 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre yalnızca genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile yerel yönetimler Sayıştay kapsamında idi. 5018 sayılı Kanun'un 68. maddesine göre dış denetim (Sayıştay denetimi) merkezi yönetim kapsamındaki tüm kamu kuruluşlarını kapsar. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre, genel ve özel bütçeli kuruluşlar, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri, fonlar, Sayıştay'ın denetimi kapsamındadır.<sup>24</sup> 2005 yılı öncesi için 2, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

### **3. Sürdürülebilirlik ve Güvenilirlik**

a. Kamu girişimlerinin ve alt hükümetlerin izlenmesi: Yıllık izleme yapılmıyor veya önemli ölçüde eksikse 0; alt hükümetlerin mali pozisyonu ve kamu girişimleri kısmi olarak izleniyorsa 2; tüm kamu kuruluşları yıllık denetimli hesaplar dahil olmak üzere

<sup>24</sup> Bununla birlikte bazı aksaklıklara ilişkin görüşler de mevcuttur. Örneğin Akyel ve Söyler (2010), genel yönetim kapsamında olması gereken bazı kurumların 5018 sayılı Kanun kapsamı dışında kalarak Sayıştay denetimi dışında kalmaları ve özel bütçeli idareler kapsamına alınan bazı idarelerin Kanun'a aykırı olarak denetim kurulu aracılığıyla dış denetim yaptırımlarının sakıncalarına değinir. Akyel, Recai; Söyler İlhami (2010), "Yönetimin Kontrol Fonksiyonu Bağlamında Kamu Harcamalarının Kontrolü", *Vergi Sorunları Dergisi*, 258(Mart), 7- 20.

merkezi hükümete raporlar sunarlarsa ve her düzeydeki alt hükümetin net mali durumu en az yıllık olarak izleniyorsa 4.

b. İç ve dış borçların kaydedilmesi ve yönetim: İç ve dışı borç verisinin eksik olması ve önemli ölçüde yanlış olması durumunda 0; eğer bu veriler eksiksiz, güncel ve yıllık ise 2; veriler eksiksiz güncellenmiş, kapsamlı raporlarla aylık, üç aylık olarak varsa 4.

c. Gecikmiş borç stoku harcamaları ve izlenmesi: Vadesi gelen ve ödenmemiş borç stoku toplam harcamaların % 10'unu geçiyorsa veya ilgili veri bulunmuyorsa 0; toplam bütçe harcamalarının % 2 -10'u arasındaysa 2; ödenmemiş borç stoku yoksa veya toplam harcamaların % 2'sinden düşükse ve kapsamlı veriler mevcutsa 4.

#### **Sürdürülebilirlik ve Güvenilirlik (Türkiye)**

Kamu girişimlerinin ve alt hükümetlerin izlenmesi: Kamu iktisadi teşebbüsleri Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na, ilgili bakanlık ve Maliye Bakanlığı'na, TBMM denetimine tabiydi (08.06.1984 tarihli, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname). 832 sayılı eski Sayıştay Kanunu'na göre de mahalli idareler Sayıştay denetimi kapsamındaydı. 5018 sayılı Kanun'un 41. maddesine göre yerel yönetimler her yıl idari faaliyet raporlarını Sayıştay ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderirler. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2018 yılından önce Hazine Müsteşarlığı) kamu iktisadi teşebbüslerinin faaliyetlerini izlemekte ve raporlar hazırlamaktadır. Ayrıca 6085 sayılı Kanun'un 43. maddesine göre kamu iktisadi teşebbüsleri ve mahalli idareler Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Her dönem için 4 puan verilmiştir.

İç ve dış borçların kaydedilmesi ve yönetimi: 1986 yılından itibaren merkezi yönetim borç stoku verilerine ulaşılabilir. Ancak borçlanma yapısı, vade gibi detaylı bilgiler bulunmamaktadır. Kamu Borç Yönetimi Raporu 2003 yılından itibaren çeyreklik (2006 yılından itibaren aylık) raporlar halinde hazırlanmaktadır. Bu raporlar borç yönetimine ilişkin kapsamlı bilgiler içermektedir. 2005 yılı öncesi için 2, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

Vadesinde ödemesi yapılmayan borç stokları ve bunların izlenmesi (Stock and monitoring of expenditure arrears<sup>25</sup>): Kamu kurumlarının gecikmiş borçlarına ilişkin düzenli veri bulunmamaktadır. Her dönem için 0 puan verilmiştir.

#### **4. Şeffaflık**

a. Muhasebe standartları: Standartları maliye bakanlığı ya da merkezi bütçe otoritesi belirliyorsa ya da standartlar geçici olarak belirleniyorsa 0; standartlar yasa ile kurulmuş bir danışma kurulu veya bağımsız bir standart kurulu tarafından belirlenirse 2; genel kabul gören uluslararası muhasebe standartlarına uyuluyorsa 4.

b. Finansal tabloların tamlığı ve zamanındalığı: Konsolide finansal tablolar hazırlanmamışsa veya önemli bilgiler eksikse ve bu tür bir açıklama mali yılın sonundan itibaren 15 ay içerisinde dış denetime sunulmamışsa 0; yıllık konsolide finansal tablolar var ancak tamamlanmamışsa ve yıl sonunda 10-15 ay içerisinde dış denetime uygun hale getirilirse 2; kapsamlı konsolide finansal tablolar hazırlanır ve yıl sonunda 6-10 ay içinde dış denetime sunulursa 4.

<sup>25</sup> Bu gösterge, ödenmemiş borçlar, bu borçların izlenmesi ve sistemik sorunların ölçümü için verilerin mevcut olup olmadığı ve bunların doğruluğu ile ilgilidir. Bkz: <https://www.pefa.org/node/4828>

c. Dış denetimin yasama tarafından incelenmesi: Yasama denetim raporlarını incelemiyorsa 0; yasama kayda değer bir gecikme ile kısmi bir inceleme yapıyorsa 2; denetim raporları kapsamlıysa ve genel olarak üç ay içinde tamamlandıysa 4.

d. Yıl içi raporların kapsamı ve zamanındalığı: Yıl içinde üç aylık raporlar hazırlanmıyorsa, gecikmeli sunuluyorsa, orijinal bütçeyle karşılaştırmaya izin vermiyorsa 0; raporlar üç ayda bir hazırlanıyorsa ancak her çeyreğin sonundan 6-8 hafta sonra yayınlanıyorsa ve orijinal bütçe ile kısmi olarak karşılaştırılabiliriyorsa 2; raporlar üç ayda bir ya da daha sık hazırlanıyorsa, her çeyreğin sonundan itibaren 4 hafta içinde sunuluyorsa ve verilerin sınıflandırması orijinal bütçe ile doğrudan karşılaştırmaya izin veriyorsa 4.

e. Yıl sonu raporlarının yayınlanması ve kapsamı: Rapor yayınlanmadıysa ya da gerçekleşen harcama seviyeleri ile kararlaştırılmış harcama seviyeleri arasındaki fark açıklanmıyorsa 0; yıllık raporlar yayınlanıyorsa ancak kararlaştırılan ve gerçekleşen harcamalar arasındaki farklılıklar kısmi olarak açıklanıyorsa 2; rapor yayınlanıyor ve kararlaştırılan ve gerçekleşen harcamalar arasındaki farkların ayrıntılı bir açıklaması varsa 4.

### **Şeffaflık (Türkiye)**

Muhasebe standartları: 1050 sayılı Kanun'un 139. maddesine göre muhasebe standartlarının belirlenmesine Maliye Bakanı yetkilidir. 5018 sayılı Kanun'un 49. maddesine göre, uluslararası standartlara uygun olarak, Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenir. 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

Finansal tabloların tamlığı ve zamanındalığı: 1050 sayılı Kanun'un 101. maddesine göre Maliye Bakanlığı devletin genel gelir ve giderlerini kapsayan Hazine genel hesabını ve kesin hesap kanun tasarılarını düzenleyerek mali yılın bitiminden itibaren en geç yedi ay sonunda TBMM'ye sevk edilmek üzere Bakanlar Kuruluna sunar. Hazine genel hesabı ve kesin hesap kanun tasarılarının bir örneği de bu süre içinde Sayıştay Başkanlığına gönderilir. 5018 sayılı Kanun'un 68. maddesine göre mali tablolar Sayıştay denetimine sunulur. Her dönem için 4 puan verilmiştir.

Dış denetimin yasama tarafından incelenmesi: 1050 sayılı Kanun'un 107. maddesine, 5018 sayılı Kanun'un 43. maddesine göre Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk bildirimleri, kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM'ye sunulur. Her dönem için 4 puan verilmiştir.

Yıl içi raporların kapsamı ve zamanındalığı: 5018 sayılı Kanun'dan önce bütçe gerçekleştirmelerine aylık olarak ulaşmak mümkündür. Bununla birlikte kapsamlı raporlar hazırlanmıyordu. 5018 sayılı Kanun'un 53. maddesine göre merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak yayımlanır. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelere ait malî istatistikler ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca birleştirilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler elde edilir ve üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanır. 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı ve sonrası için 4 puan verilmiştir.

Yılsonu raporlarının yayımlanması ve kapsamı: 5018 sayılı Kanun'un öncesinde kesin hesap kanunları incelendiğinde bütçe tahminleri ile gerçekleştirmeler arasındaki farkların açıklanmadığı görülmektedir. 5018 sayılı Kanun'dan sonra yayımlanan

“Kamu İdarelerinin Kesin Hesaplarının Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”in 19. maddesinde “ödenek ve gider arasındaki farklar, nedenleri, iptal edilen ödenekler ve iptal edilme nedenleri açıklanır. Ödeneklerin bütçe giderlerine oranı gösterilerek, hedef, malî ve fiziki gerçekleşme durumu, bütçe başlangıç ödeneğine göre sapmalar ve nedenleri hakkında yeterli bilgi verilir” denilmektedir. Ancak merkezi yönetim kesin hesap kanunları incelendiğinde gelirlerdeki farkların açıklandığı, giderlerdeki farkların açıklanmadığı görülmektedir. 2005 yılı öncesi için 0, 2005 yılı ve sonrası için 2 puan verilmiştir.