

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANA BİLİM DALI

MALİ SAYDAMLILIĞIN TEMEL DİNAMİKLERİ VE ÖLÇÜMÜ:
TÜRKİYE VE SEÇİLİ ÜLKELER İÇİN PANEL VERİ ANALİZİ

Doktora Tezi

Ali Yıldırım EKER

Ankara, 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANA BİLİM DALI

MALİ SAYDAMLILIĞIN TEMEL DİNAMİKLERİ VE ÖLÇÜMÜ:
TÜRKİYE VE SEÇİLİ ÜLKELER İÇİN PANEL VERİ ANALİZİ

Doktora Tezi

Ali Yıldırım EKER

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Serdal BAHÇE

Ankara, 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANA BİLİM DALI

MALİ SAYDAMLILIĞIN TEMEL DİNAMİKLERİ VE ÖLÇÜMÜ: TÜRKİYE VE
SEÇİLİ ÜLKELER İÇİN PANEL VERİ ANALİZİ

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Serdal BAHÇE

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmza

Prof. Dr. Serdal BAHÇE

.....

Prof. Dr. Pelin Varol İYİDOĞAN

.....

Prof. Dr. Eda YEŞİL

.....

Doç. Dr. Eda Özdiler KÜÇÜK

.....

Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ÖZİŞ

.....

Tez Savunması Tarihi

05.03.2024

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Serdal BAHÇE danışmanlığında hazırladığım “Mali Saydamlığın Temel Dinamikleri ve Ölçümü: Türkiye ve Seçili Ülkeler İçin Panel Veri Analizi (Ankara.2024)” adlı doktora tezimdaki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 13.03.2024

Ali Yıldırım EKER

TEŞEKKÜR

Doktora çalışmamın ilk gününden itibaren yardımlarını eksik etmeyen danışman hocalarım Prof. Dr. Hakkı Hakan Yılmaz'a ve Prof. Dr. Serdal Bahçe'ye, çok kıymetli eleştiri ve önerileri ile çalışmamın daha iyi bir noktaya gelmesinde yardımcı olan tez jürimin değerli üyeleri Prof. Dr. Pelin Varol İyidoğan'a, Prof. Dr. Eda Yeşil'e, Doç. Dr. Eda Özdiler Küçük ve Dr. Öğr. Üyesi Mustafa Öziş'e en içten teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmamın her aşamasında sorduğum her türlü soruya bıkmadan usanmadan cevap veren, fikirleriyle ve eleştirileriyle hep yanımda olan eski meslektaşlarım yeni hocalarım Prof. Dr. Hasan Murat Ertuğrul ile Doç. Dr. Halis Kırıl'a çok teşekkür ediyorum.

Hayatımın her aşamasında benden desteğini esirgemeyen, bana olan inançlarını asla kaybetmeyen, herkese gösterdikleri anlayış ve verdikleri destek için teşekkür ederim.

Eğitim hayatım boyunca hep desteklerini ve motivasyonlarını yanımda hissettiğim rahmetli annem Firdevs Eker ve rahmetli babam Yavuz Eker'e özlem ve hasretle şükranlarımı sunuyorum.

Sevgili kayınbabam Hasan Çömlek ve kayınvalidem Ayla Çömlek'e gösterdikleri ilgi, anlayış ve sevgi için teşekkür ederim.

Zorlu ders ve tez süreçlerinde ihmal ettiğim canım eşim İlknur Eker ile oğlum Tuna Eker'e sonsuz teşekkür ederim.

Ali Yıldırım EKER

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	vi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIK KAVRAMI VE ÖLÇÜMÜ

1.1. MALİ SAYDAMLIK: KAVRAMSAL ÇERÇEVE	4
1.1.1. Bütçe Sürecinin Saydamlığı (Mali Tahmin ve Bütçeleme).....	11
1.1.1.1. Bütçe Dökümanlarının Kapsayıcılığı	12
1.1.1.2. Bütçe Sürecinin Düzenliliği.....	13
1.1.1.3. Bütçenin Politika Odaklılığı	13
1.1.1.4. Bütçe ve Tahminlerin Güvenilirliği.....	13
1.1.2. Mali Verilerin Saydamlığı (Mali Risk).....	14
1.1.2.1. Riskleri Ortaya Çıkarma	16
1.1.2.2. Risk Yönetimi.....	16
1.1.2.3. Mali Koordinasyon	17
1.1.3. Hesap Verebilme Saydamlığı (Mali Raporlama)	17
1.1.3.1. Kapsam	18
1.1.3.2. Sıklık ve Zamanlama	18
1.1.3.3. Kalite.....	18
1.1.3.4. Doğruluk	19
1.2. MALİ SAYDAMLIĞIN ÖNEMİ.....	19
1.2.1. Mali Politika Döngüsü.....	21
1.2.2. Temel Mali Bilgilerin Yayımlanması.....	23
1.2.3. Mali Saydamlıkla Kamu Mali Yönetiminin Geliştirilmesi	26
1.3. MALİ SAYDAMLIK ALANINDA ULUSLARARASI STANDARTLAR	30
1.3.1. Uluslararası Para Fonu Mali Saydamlık Tüzüğü.....	32

1.3.1.1. 2007 Yılında Yapılan Tüzük Değişiklikleri	33
1.3.1.2. 2014 Yılında Yayımlanan Yeni Mali Saydamlık Tüzüğü	35
1.3.1.3. Mali Saydamlık Tüzüğü'nün Mimarisi.....	36
1.3.2. OECD İyi Uygulamaları	38
1.3.3. Açık Bütçe Anketi	40
1.3.3.1. Paydaşlar	45
1.3.3.2. Soru Grupları	48
1.3.3.3. Anketin İşleyişi	50
1.3.3.4. Saydamlık Puanı Hesaplama	51
1.3.3.5. Gözetim ve Katılımcılık Puanı Hesaplama.....	53
1.3.3.6. Açık Bütçe Anketine Yöneltilen Eleştiriler	55
1.3.4. Mali Saydamlık Küresel Girişimi	58
1.3.5. Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verebilirlik (PEFA)	61
1.4. MALİ SAYDAMLIĞIN ÖLÇÜLMESİ.....	62
1.4.1. Açık Bütçe Endeksi	62
1.4.2. PEFA Çerçevesi.....	64
1.4.3. OECD Bütçe Yönetim Gözden Geçirmeleri.....	65
1.4.4. IMF Mali Saydamlık Değerlendirmeleri	66
1.4.5. Vergi İdaresi Teşhis Değerlendirme Aracı	68
1.4.6. Kamu Yatırım Yönetimi Değerlendirmesi	69
1.4.7. Dünya Yönetişim Endeksi	70
1.4.8. Mali Saydamlık İzleme Endeksi	72
1.5. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE MALİ SAYDAMLIK REFORMLARI.....	72
1.6. TÜRKİYE'DE 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİM KONTROL KANUNU İLE MALİ SAYDAMLIK ALANINDA ATILAN ADIMLAR	74

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIĞIN TEORİK VE AMPİRİK ÇERÇEVESİ

2.1. MALİ SAYDAMLIĞIN TEORİK ÇERÇEVESİ	77
2.1.1. Bürokratik Davranış Modeli	77
2.1.2. Mali Yanılsama Modeli	80
2.1.3. Asil-Vekil İlişkisi.....	83
2.1.4. Kamu Tercihi Teorisi.....	85

2.1.5. Mali Açıklık.....	88
2.2. MALİ SAYDAMLIĞI ETKİLEYEN TEMEL FAKTÖRLER VE AMPİRİK ÇALIŞMALAR	91
2.2.1. Makro-Mali Faktörler	94
2.2.2. Yönetişim Faktörleri.....	97
2.2.3. Kalkınma Faktörleri.....	98
2.2.4. Katılımcılık Faktörü.....	99
2.2.5. Bilgi Faktörü	101
2.2.6. Politik Faktörler	101
2.2.7. Ekonomik Krizler	102

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIK ÜZERİNDE MALİ, MAKRO-KALKINMA, VATANDAŞ VE POLİTİK FAKTÖRLERİN ETKİSİ: BİR PANEL VERİ ANALİZİ

3.1. VERİ VE EKONOMETRİK YÖNTEM	103
3.2. MODEL -1.....	109
3.3. MODEL -2.....	114
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	118
KAYNAKÇA.....	129
ÖZET	150
ABSTRACT	151

KISALTMALAR

ABA	: Açık Bütçe Anketi
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABE	: Açık Bütçe Endeksi
DYE	: Dünya Yönetişim Endeksi
GIFT	: Mali Saydamlık Küresel Girişimi
IBP	: Uluslararası Bütçe Ortaklığı
IMF	: Uluslararası Para Fonu
MSD	: Mali Saydamlık Değerlendirmeleri
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PEFA	: Kamu Harcama ve Mali Hesapverebilirlik Programı
PIMA	: Kamu Yatırım Yönetimi Değerlendirmesi
ROSC	: Standartlara ve Tüzüklere Uyum Raporları
SDG	: Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri
SEM	: Sabit Etkili Model
TADAT	: Vergi İdaresi Teşhis Değerlendirme Aracı
TEM	: Tesadüf Etkili Model
WB	: Dünya Bankası

TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 1.	Mali Saydamlığın Temel Unsurları ve Ölçüm Yöntemleri	8
Tablo 2.	Mali Saydamlıktan Beklenen Etkiler	29
Tablo 3.	Mali Saydamlık Konusunda Temel Uluslararası Standartlar	31
Tablo 4.	Mali Saydamlık Tüzüğünün Değiştirilme Nedenleri	35
Tablo 5.	OECD'nin Bütçe Saydamlığına İlişkin İyi Uygulamalar Alanındaki Üç Bileşeni	39
Tablo 6.	Ankete Cevap Veren Ülke Sayısı	43
Tablo 7.	Anket Sorularının Temel Bütçe Dökümanları Açısından Dağılımı	52
Tablo 8.	Soru Gruplarının Açık Bütçe Endeks Puanı İçerisindeki Payı	53
Tablo 9.	Gözetim Aktörlerinin ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi	54
Tablo 10.	GIFT Üst Düzey İlkeler (2018)	60
Tablo 11.	Rusya MSD Haritası	67
Tablo 12.	Türkiye MSD Haritası	68
Tablo 13.	Dünya Yönetişim Endeksi Veri Kaynakları	71
Tablo 14.	Mali Saydamlığa Yönelik Literatür Çalışması	92
Tablo 15.	Panel Veri Seti Örneği	104
Tablo 16.	Panel Veri Analizi'nin Faydaları ve Kısıtlamalar	104
Tablo 17.	Modelde Kullanılan 93 Ülke	107
Tablo 18.	Analizde Kullanılan Değişkenler	108
Tablo 19.	Model-1'de Kullanılan Değişkenler	110
Tablo 20.	Model-1 Tanımlayıcı İstatistikler	111
Tablo 21.	Model-1 İçin Hausman Testi	112
Tablo 22.	Modelin Tesadüfi Etkiler İle Tahmini	112
Tablo 23.	Model-2 Kullanılan Değişkenler	114
Tablo 24.	Model-2 Tanımlayıcı İstatistikler	115
Tablo 25.	Model-2 İçin Hausman Testi	116
Tablo 26.	Modelin Sabit Etkiler İle Tahmini	116

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.	Mali Politika Süreci.....	22
Şekil 2.	Temel Mali Bilgiler	24
Şekil 3.	Değişim Teorisi	27
Şekil 4.	Mali Saydamlık Tüzüğünde Yapılan Güncellemeler	33
Şekil 5.	Eski Tüzüğün Zayıflıkları	36
Şekil 6.	Mali Saydamlık Tüzüğü Mimarisi	37
Şekil 7.	OECD'nin Bütçe Yönetim İlkeleri (10 İlke).....	40
Şekil 8.	2019 Yılı Anketine İlişkin Takvim	50
Şekil 9.	Açık Bütçe Anket Sürecine İlişkin Akış Şeması.....	51
Şekil 10.	İlkeler, Normlar, Standartlar ve Değerlendirmeler	59
Şekil 11.	Mali Saydamlık Ölçüm Araçları	62
Şekil 12.	PEFA Çerçevesinin 7 İlkesi	65
Şekil 13.	Dünya Yönetişim Endeksi Bileşenleri	70
Şekil 14.	KMY Reform Aşamaları	73
Şekil 15.	Niskanen Bürokratik Davranış Modelinin Temel Unsurları	78
Şekil 16.	Mali Açıklık ve Etkileri.....	89

GİRİŞ

İyi yönetim kapsamında mali saydamlığı besleyen uygulamaların zaman zaman gündeme gelmesi yeni bir konu değildir. Tarihsel süreç içinde, Antik Yunanda kamu mallarına ve kamuoyuna açıklanan rakamlara ilişkin halk gözetimi bir zorunluluktur. Modern tarihte ise, devlet bütçesine ilişkin bilgilerin Anayasal metinlerde yer bulmasına İngiltere’de 1215’te Magna Carta Libertatum ile şahit olmaktayız. Yine, Fransız ve Amerikan devrimlerinde benzer bilgilerin anayasal kaynaklarda geçtiğini görmekteyiz. 90’lara gelindiğinde ise sivil toplumun güçlenmesi, kamu hizmetlerine karşı artan talebe karşılık hükümetlerin söz konusu hizmetleri karşılama konusunda yarattıkları hayal kırıklığını azaltmada saydamlığın oynadığı rol ve yaşanan bir dizi ekonomik krizden çıkarılan dersler mali saydamlık uygulamalarını artırmıştır (Premchand, 2001). Son olarak, 2008 yılında yaşanan küresel kriz ve ardından ortaya çıkan mali etkilerin sonrasında ise mali saydamlığa olan ilginin tekrar canlandığını görmekteyiz.

Mali saydamlık kavramı iktisat ve maliye alanında çalışanlar arasında en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bunun en önemli sebebi, finansal krizlerin “mali saydamlık” eksikliğinden kaynaklandığının genel bir kanı haline dönüşmüş olmasıdır (Jarmuzek, 2006). Öte yandan, Uluslararası Para Fonu ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü gibi bir çok uluslararası kuruluşun konuyu maliye politikasının en önemli unsurlarından biri olarak değerlendirmesi ve yayımladıkları çok sayıda raporla bu alandaki literatürü zenginleştirmesi de boşuna değildir.

Demokratik ülkelerde, mali konulara yönelik olarak vatandaşlar tarafından cevabı merak edilen en yaygın iki soru; **“kamu kaynaklarının nasıl artırılacağı”** ve **“kaynakların hangi alanlara harcanacağı”** şeklindedir. Dünya genelinde siyasetçilerin bütçe kararlarını

kapalı kapılar arkasında almakta ısrar etmesi yeni bir olgu değildir. Kamu geliri ve kamu gideri ekseninde anlamlı tartışmaların yapılabildiği ülkeler bütçe bilgilerinin kamuya açık olduğu ve vatandaşların alınan kararları etkileme gücüne sahip olduğu ülkelerdir. Mali konuların tartışılmadığı ülkelerde ise “**demokrasi**” ve “**saydamlık**” ekseninde vatandaşların devlete karşı güvenleri zedelenmektedir. Kabul etmek gerekir ki, demokrasi, saydamlık ve güven arasındaki ilişki her zaman basit bir şekilde tanımlanamaz. Ancak, vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin saydamlığı zorladığı ve mali tercihlerde hükümetlerle bire bir ilişkiye girdiği yerlerde, en azından “**güvensizlik**” azalmakta ve “**hesap verilebilirlik**” artmaktadır.

Bu tez çalışmasının konusu, “**mali saydamlık**” kavramını yaşanan krizler sonrasında yeniden oluşturulan uluslararası standartlar ile saydamlık ölçüm mekanizmaları ışığında irdeleyerek saydamlığın temel dinamiklerini ve ölçümünü ortaya koymaktır. Çalışmada ayrıca “**bütçe sürecinin saydamlığı**”, “**hesap verebilme saydamlığı**” ile “**mali verilerin saydamlığı**” alt başlıklarında “**açık bütçe endeksi**” ve “**yönetişim endeksi**” ölçüm mekanizmaları metodolojisi ile saydamlığı etkileyen faktörler bazında seçili 93 ülke için ampirik bir çalışmaya yer verilerek literatüre katkıda bulunmak amaçlanmıştır. Çalışma kapsamında mevcut saydamlık ölçüm mekanizmalarının eksikliklerini tespit ederek iyileştirme önerilerinde bulunmak diğer amaçlar arasında yer almaktadır.

Araştırmanın birinci bölümünde, literatürde kabul gören yaygın mali saydamlık tanımından yola çıkılarak birçok unsuru içeren saydamlığın kavramsal çerçevesi oluşturulmuştur. Ayrıca bu bölümde uluslararası mali saydamlık standartlarının yanısıra mali saydamlığın ölçüm mekanizmalarına da bu bölümde yer verilmiştir.

Araştırmanın ikinci bölümünde, mali saydamlığı açıklayan ve teorik çerçevesini oluşturan modeller yer almakta olup, literatüre yeni giren “**mali açıklık**” kavramı

açıklanmıştır. Yine bu bölümde, mali saydamlığı etkileyen temel faktörlere yer verilmiş ve söz konusu faktörlerle ilgili literatürde yer alan ampirik çalışmalara değinilmiştir

Araştırmanın son bölümünde, mali saydamlığa etki eden faktörlere yönelik iki ayrı model kurgulanmıştır. Literatürdeki az sayıda çalışmada rastlanılan bağımlı değişkenlerin “bütçe saydamlığı” ile “hesap verebilme saydamlığı” olarak belirlendiği ve Türkiye’nin de içinde bulunduğu 93 ülkeye ait 2010, 2010, 2012, 2015, 2017, 2019 ve 2021 yıllarını kapsayan veriler kullanılarak oluşturulan iki modelle mali saydamlığın temel dinamikleri ile mali saydamlık arasındaki ilişki ekonometrik olarak değerlendirilmiştir. Değerlendirme ve sonuç kısmında ise çalışmadan elde edilen sonuçlar yer almaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIK KAVRAMI VE ÖLÇÜMÜ

1.1. MALİ SAYDAMLIK: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Özellikle iyi yönetim kapsamında mali saydamlığı besleyen uygulamaların zaman zaman gündeme gelmesi yeni bir konu değildir. Tarihsel süreç içinde, Antik Yunanda kamu mallarına ve kamuoyuna açıklanan rakamlara ilişkin halk gözetimi bir zorunlulukken, modern tarihte devlet bütçesine ilişkin bilgilerin anayasal metinlerde yer bulmasına İngiltere’de 1215’de Magna Carta Libertatum ile şahit olmaktadır. Yine, Fransız ve Amerikan devrimlerinde benzer bilgilerin anayasal kaynaklarda geçtiğini görmekteyiz. 90’lara gelindiğinde ise sivil toplumun güçlenmesi, kamu hizmetlerine karşı artan talebe karşılık hükümetlerin söz konusu hizmetleri karşılama konusunda yarattıkları hayal kırıklığını azaltmada saydamlığın oynadığı rol ve yaşanan bir dizi ekonomik krizden çıkarılan dersler mali saydamlık uygulamalarını artırmıştır (Premchand, 2001). Son olarak, 2008 yılında yaşanan küresel kriz ve ardından ortaya çıkan mali etkilerin sonrasında ise mali saydamlığa olan ilginin tekrar canlandığını görmekteyiz.

Mali saydamlık kavramı iktisat ve maliye alanında çalışanlar arasında en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bunun en önemli sebebi, finansal krizlerin “mali saydamlık” eksikliğinden kaynaklandığının genel bir kanı haline dönüşmüş olmasıdır (Jarmuzek, 2006). Öte yandan, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi bir çok uluslararası kuruluşun konuyu maliye politikasının en önemli unsurlarından biri olarak değerlendirmesi ve yayımladıkları çok sayıda rapor (teknik düzenleme) ile bu alandaki literatürü zenginleştirmesi de boşuna değildir. Fölscher ve Gay (2012)’e göre, 94-95 Meksika krizinin oluşmasında mali saydamlık eksikliği önemli bir

unsur iken, 97-98 Asya krizinde ise yayımlanan ekonomik verilerin yetersizliği, finansal sistemin kırılganlıklarının gizlenmesi ve hükümet politikalarının yeterince açık olmaması küresel ölçekte güven kaybına yol açmış ve kriz sonrasında uluslararası kuruluşlar mali saydamlık başta olmak üzere söz konusu krizlerin nedenlerine yönelik rehberler geliştirmişlerdir.

Mali saydamlık alanında yapılan ilk teknik düzenleme, 1998 yılında IMF tarafından çıkarılan **“Mali Saydamlık Tüzüğü”**dür. Tüzük, mali saydamlık alanında çalışanların kavramı anlamasını sağlamış ancak mali saydamlığın ölçülmesi noktasında anlaşılabilir bir rehber olamamıştır. Bu nedenle, Tüzük üzerinde çalışmalar devam etmiş ve Tüzük 2007, 2014 ile 2019 yıllarında güncellenmiştir. Tüzüğün özellikle 2007 yılındaki versiyonuna yönelik olarak 2014 ve 2019 yıllarında yapılan değişikliklerde küresel finansal krizinden çıkarılan derslerin, uluslararası standartlardaki gelişmelerin ve mali saydamlık ülke değerlendirmelerinden edinilen tecrübelerin etkisi çok fazladır. Mali saydamlık ülke değerlendirmeleri 2014 yılındaki Tüzük değişikliğine kadar, IMF ve Dünya Bankasının birlikte yayımladıkları “Standartlara ve Tüzüklere Uyum Raporları (Reports on Observance of Standards and Codes)” ile yapılmıştır. Söz konusu raporlarla ülkelerdeki mali saydamlık standartlarına uyum seviyesi değerlendirilmeye başlamıştır. Uluslararası kuruluşlar tarafından bu yönde atılan adımlar, akademik çalışmalara yansımış olup, mali saydamlığın ülkeler açısından artan önemine vurgu yapan hatırısayılır bir literatür oluşmuştur.

OECD tarafında ise, 1999 yılında düzenlenen Kıdemli Bütçe Görevlileri toplantısında **“Bütçe Saydamlığına İlişkin İyi Uygulamalar”** başlıklı bir raporun hazırlanması kararı alınmış ve 2001 yılının Mayıs ayında OECD üyesi olsun ya da olmasın bütçe saydamlığını artırmak isteyen birçok ülke için referans bir araç haline dönüşen rapor yayımlanmıştır (Bastida ve Benito, 2007). OECD’nin söz konusu raporunda “bütçe saydamlığı” mali

mevzulara ilişkin daha geniş bir tanımla işaret ederek; “bütün mali bilgilerin zamanında ve sistematik bir şekilde açıklanması” şeklinde tanımlanmıştır (OECD, 2002:7). Yine raporda, iyi uygulamalar üç bölümde incelenmiştir. Söz konusu bölümler; **“Bütçe Raporları”**, **“Özellikli Beyanlar”** ve **“Dürüstlük, kontrol ve hesap verebilirlik”** şeklindedir. Sonrasında ise bütçe uygulamaları ve prosedürlerine yönelik olarak OECD’ye üye ülkelerin bütçe kurumlarına uygulanan anketlerin sonuçlarını içeren bir veritabanı oluşturulmuştur. 2015 yılına gelindiğinde ise iyi uygulamalar çalışması güncellenerek tekrar yayımlanmıştır.

90’ların ortalarına kadar, akademik yayınlarda mali saydamlık kavramına yönelik genel kabul görmüş bir tanıma rastlamak pek mümkün değilken bu tarihten sonra birçok yazar kavrama yönelik tanım geliştirmiştir. Kavramı ilk tanımlayanlardan Premchand (1993)’e göre mali saydamlık, hükümetlerin karar alma süreç ve işlemlerine yönelik bilgilerin kamuoyuna açık olmasıdır.

Literatürde yer alan tanımlarda, “bütçe saydamlığı” ile “mali saydamlık” kavramlarının sıklıkla bir birlerinin yerine kullanıldıkları görülmektedir. Uygulamada ise, bütçe saydamlığı kavramı bütçe sürecindeki bütçe raporlarına odaklanan daha dar bir kavramken mali saydamlık bütçe dışı işlemleri azaltmayı amaçlayan ve bütçe dışında üstlenilen mali faaliyetleri de içeren daha geniş bir kavramdır (IMF, 1998).

Mali saydamlık; açık bütçeleme, vergiyle finanse edilen kamu hizmetlerinin sunumu, kamu alımları, kamu altyapı projeleri, finansal ve finansal olmayan raporlama, kamu varlıklarının yönetimi ile kamu şirketleri ve Kamu Özel Ortaklıkları gibi kamu sektörünün sınırları içinde yer alan faaliyetleri içermekte olup, bütçe saydamlığı ve mali saydamlık kavramları yerel yönetimlere de uygulanmaktadır (OECD, 2017:16).

Zamanla, mali saydamlık ve bütçe saydamlığı terimlerinin kapsamı genişlemiş ve birçok boyut ve konuyu içeren şemsiye kavramlar haline gelmiştir. Söz konusu kavramlar;

hem hükümetleri ve giderek artan şekilde bilgi yayımlayan devlet dışı aktörleri kapsayan arz tarafını, hem de yasama organları, sivil toplum kuruluşları ve hükümet aktörlerini sorumlu tutmak ve kaynak tahsisi konusundaki kamuoyu tartışmasına doğrudan katılım sağlamak isteyen diğer paydaşlardan oluşan talep tarafını kapsamaktadır (OECD, 2017:16).

Mali saydamlığın literatürde en çok atıf alan tanımını 1998 yılında Kopits ve Craig tarafından kaleme alınan “Devlet Faaliyetlerinde Saydamlık” adlı çalışmada görmek mümkündür.

Kopits ve Craig mali saydamlık kavramını şu şekilde açıklamaktadır:

“Mali saydamlık, hükümet yapısı ve işlevleri, maliye politikası amaçları, kamu sektörü hesapları ve projeksiyonları hakkında genel olarak kamuoyuna karşı açık olunması anlamına gelir. Seçmenlerin ve finansal piyasaların hükümetin mali durumunu ve gerçek maliyet ve faydaları doğru bir şekilde değerlendirebilmesi için, mevcut ve gelecekteki ekonomik ve sosyal etkileri de dahil olmak üzere hükümet faaliyetleri hakkında -ister kamu sektörü içinde ister dışında üstlenilsin- güvenilir, kapsamlı, anlaşılır ve uluslararası karşılaştırılabilir bilgilere zamanında erişimi içerir (Kopits ve Craig, 1998:1).”

Kopits ve Craig’in yaygın mali saydamlık tanımını üç aşamada incelemekte fayda vardır. Popüler tanımın vurgu yaptığı ilk aşama; *“hükümetin mali politika niyetleri ve tahminlerine yönelik güvenilir bilgilere ulaşabilmenin mümkün olabilmesi”* hususudur. Bu açıdan bakıldığında, yazarlar **“bütçe sürecinin saydamlığı”**nı ön plana çıkarmaktadırlar. İkinci aşama ise; *“hükümetin yaptığı işlemlere yönelik olarak detaylı veri ve bilgiye ulaşabilmenin mümkün olabilmesi”* hususudur. Bu konu **“mali verilerin saydamlığı”**nı ön plana çıkarmaktadır. Üçüncü aşama ise; *“mali saydamlığın hükümet görevlilerinin yaptıkları işlerle ilgili hesap verebilir olmalarını sağlayacak bir takım ölçütleri içermesi”* konusudur. Bu durum da, **“hesap verebilme saydamlığı”** şeklinde yorumlanabilmektedir.

IMF’in mali saydamlık alanındaki en önemli standardı olan ve en son 2019 yılında güncellenen “Mali Saydamlık Tüzüğü”nün odak noktasını “üç bileşen” oluşturmaktadır. Söz konusu bileşenler; “Mali Raporlama”, “Mali Tahmin ve Bütçeleme” ve “Mali Risk Analizi ve Yönetimi” şeklindedir. Söz konusu bileşenler ile Kopits ve Craig’in mali saydamlık tanımını bir araya getirdiğimiz de; mali raporlamanın “hesap verebilme saydamlığını”, mali tahmin ve bütçelemenin “bütçe saydamlığını” mali risk analizi ve yönetiminin ise “mali verilerin saydamlığını” işaret ettiğini görmekteyiz.

Tablo 1. Mali Saydamlığın Temel Unsurları ve Ölçüm Yöntemleri

Kopits ve Craig Tanımı (1998)	Mali Saydamlık Tüzüğü (2014 ve 2019)	Ölçüm İndeksi
Bütçe sürecinin saydamlığı	Mali Tahmin ve Bütçeleme	Açık Bütçe İndeksi
Hesap verebilme saydamlığı	Mali Raporlama	Dünya Yönetişim İndeksi
Mali verilerin saydamlığı	Mali Risk Analizi ve Yönetimi	Yoktur

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Mali saydamlık; kamu politikasını oluştururken ve uygularken etkili ve kapsamlı hesap verilebilirliğe katkıda bulunmayı sağlayarak, hükümetlerin ya da bürokratların her aşamada kamuoyuna cevap vermelerini sağlayan ve iyi düzenlenmiş bir pencereler sistemidir (Premchand, 2001). Vishwanath ve Kaufman (2001)’e göre ise etkili mali saydamlık ancak “ulaşılabilirliğin”, “ilgililiğin”, “tamlığın”, “adilliliğin”, “zamanındalığın”, “tutarlılığın” ve “güvenilirliğin” temel özellikleri olan kaliteli bilgiyle sağlanabilmektedir.

Mali saydamlık gerekli mali bilgilerin zamanında ve sistematik bir şekilde açıklanmasıdır. Mali saydamlık sayesinde, toplumlar hükümetlerinin faaliyetlerinin olumlu katkılarını artırmalarına yardımcı olurken, aynı zamanda hükümet faaliyetlerinden kaynaklanan sorunları çözmeye yardımcı olurlar (Matheson, 2002).

Heald (2003)'e göre ise mali saydamlığa yönelik iyi uygulamaların üç aşaması bulunmaktadır. Söz konusu aşamalar; **“kurumsal saydamlık”**, **“hesap saydamlığı”** ve **“göstergelerin saydamlığı”** şeklindedir. Kurumsal saydamlıkla kurumların yapıları ve ana fonksiyonlarına odaklanılmaktadır. Hesap saydamlığında ise, mali kayıtların baz alındığı kapsam ön plana çıkmakta hükümetlerin varlıklarının değerlemesi ve ekonomik varlıklarının sınıflandırılması önem arz etmektedir. Son aşama olan göstergelerin saydamlığıyla “göstergelere” önem atfedilmekte olup, özellikle sayısal göstergeler, kısa-uzun vadeli tahminler ile uzun vadeli senaryolar ön plana çıkarılmaktadır.

Meijer (2003)'e göre hükümetlerin yaptıkları faaliyetlere yönelik bilgilerin ulaşılabilir olması, vatandaşlara ve diğer dış aktörlere kamu kurumlarının performanslarını izleme ve değerlendirme şansı vermektedir. Emil ve Yılmaz (2004 a)'e göre ise mali saydamlık, “devletin yaptığı mali işlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği” durum şeklinde tanımlanmıştır.

Alt ve Lassen (2006a)'ya göre saydam olan süreçlerin dört ana özelliği bulunmaktadır. Bu özelliklerden ilki; **“açıklık”**, **“erişim kolaylığı”** ve **“izleme”** olup, daha fazla saydam olan süreçler daha az belgeyle daha fazla bilgi üretmektedir. İkincisi ise, serbest bırakılan bilgiyi ve içeriği belirten kelimelerin ya da sınıflandırmaların açık, paylaşılan ve kesin anlamlara sahip olması gerektiğidir. Üçüncüsü, deneysel olarak gösterilen ve iletişimi ikna edici ya da güvenilir kılmada en önemli özellik olarak kabul edilen **“bağımsız doğrulama olasılığı”**dır. Son olarak, bütçe dökümanlarını daha anlaşılabilir kılacak gerekçe metinlerinin daha fazla olmasıdır.

Saydamlık, kamu hizmetlerinde iyi yönetişimi geliştirmeyi amaçlayan (Piotrowski, vd., 2007; Bauhr ve Grimes, 2014) ve kamuoyunun hükümetin ürettiği

bilgilere erişebilmesini artırmak için kullanılan bir mekanizmadır (Roberts, 2006a; Piotrowski ve Van Ryzin, 2007).

IMF mali saydamlığı, hükümetlerin geçmiş, şimdiki ve gelecekteki mali faaliyetleri ile mali politikaları ile sonuçlarını belirleyen yapıları ve fonksiyonları hakkında kamuoyuna açık olmaları şeklinde tanımlamaktadır (IMF, 2008).

Benito ve Bastida (2009) mali saydamlığı bütün ilgili mali bilgilerin “sistematik” bir biçimde ve “zamanında” yayımlanması olarak tanımlamaktadır. Mali saydamlığın üç önemli ayağı bulunmaktadır. İlki, bütçe verilerinin sistematik ve zamanında tüm gerekli bilgileri içerecek şekilde yayımlanması; ikincisi, yasama için etkili bir rolün tanımlanması; sonuncusu ise, medya ve dernekleri de içeren sivil topluma etkili bir rol verilmesidir (Benito ve Bastida, 2009).

Andreula vd. (2009)’a göre, mali saydamlık açık bütçe hazırlanması ile mali bilgilerin ulaşılabilirliği dışında rol ve sorumlulukların güvencesini de ima etmektedir. Dye, vd., (2011) ise mali saydamlığı; “bütçe süreci (döngüsü)”, “kamu beyanları ve bütçe bilgisinin açıklanması”, “bütçe dokümanları”, “bütçe doğruluğu, kontrol ve hesapverebilirlik” ve “bütçe tahminleri” açılarından incelemektedir. Bernick ve diğerlerine (2014) göre kamu yönetiminde mali saydamlık önemli bir kavram olup, hükümetlerin hesabını verebilecekleri kararları almalarını sağlamaktadır.

Söz konusu tanımlardan yola çıkarak “**mali saydamlık**” kavramını; **hükümetlerin faaliyetleri sonucunda hali hazırda bildikleri ve ileride ortaya koyacakları her türlü mali bilgi konusunda kamoyunu zamanında, anlaşılabilir, tam ve karşılaştırılabilir şekilde besleyen ve hesabını verebilecekleri mali kararları almalarını sağlayan mekanizmaların bütünü** şeklinde tanımlamak mümkündür.

Böylece, kamuoyunu besleyen en önemli mekanizmalar ise; saydam bütçe, saydam mali raporlama ile mali riskleri de içeren saydam mali verilerdir.

1.1.1. Bütçe Sürecinin Saydamlığı (Mali Tahmin ve Bütçeleme)

Bütçe sürecinin saydamlığı, maliye politikasına yönelik gerekli bilgilerin zamanında ve sistematik bir bakış açısıyla tam olarak açıklanması olarak tanımlanmaktadır (OECD, 2002:7). Bütçe sürecinin saydamlığı ile ülkelerin bütçe hedefleri ve politika önceliklerini açık bir şekilde gösteren dokümanlar ile kamu maliyelerine ilişkin (kapsayıcı, zamanında ve güvenilir şekilde) üretilmiş tahminlerin ilgilenenler tarafından değerlendirilmesine imkân sağlanmaktadır.

Saydam bir bütçe süreci hükümetin maliye politikasına yönelik olarak bütün bilgileri kapsamlı ve bunu çok basit bir şekilde anlaşılabilir mali tablolarla karışıklığa mahal vermeden yapmalıdır (Colecchia ve Schreyer, 2002).

Bütçe saydamlığı vatandaşlar ve toplum için birçok fayda sağlamaktadır. Açıklık, güven ve kamuya hesap verebilirlik bu faydalar arasındadır. Giderek artan bir şekilde, bütçe saydamlığını teşvik etmek aynı zamanda kamu yönetiminde dürüstlüğün teşvik edilmesi ve yolsuzlukla mücadele politikalarının güçlendirilmesi olarak da görülmektedir. Ancak, bütçe saydamlığını uygulamaya koymak bazen zor bir süreç olabilir. Bu sebeple reform uygulayıcılarının cevap vermesi gereken öncelikli iki soru “**Bir ülke bir reform gündemini uygulamaya nereden başlamalı?**” ve “**Bu potansiyel faydaların gerçekleştirilmesinde anlamlı bir etki yaratabilmek için vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları çabalarını nereye odaklamalı?**” soruları olmalıdır (OECD, 2017: 7).

Hükümetlerin bütçe sürecinin saydamlığının sağlanması noktasında benmsemesi gereken dört temel ilke “Bütçe Dökümanlarının Kapsayıcılığı”, “Bütçe Sürecinin Düzenliliği”, “Bütçenin Politika Odaklılığı” ve “Bütçe Tahminlerinin Kredibilitesi”dir.

1.1.1.1. Bütçe Dökümanlarının Kapsayıcılığı

Genel anlamda bütçe dökümanlarının kapsayıcılığı ilkesi ile ülkenin mali durumuna ilişkin kapsamlı bir bakış açısının edinilmesi beklenmektedir. Hükümetler politika setlerinde yaptıkları değişikliklerin kamu maliyesi üzerindeki etkilerini yasama organlarına, vatandaşlara ve piyasalara ihtiyaç duydukları makroekonomik ve mali beklentileri kapsamlı bir şekilde göstererek sağlam bir maliye politikası yürütebilirler. Bu noktada, yayımlanan makro ve mali beklentiler bütçelerin kapsadığı mali operasyonların resmini ortaya koymalıdır. Devletin tüm kurumları ile vergi geliri, vergi dışı gelir, borçlanma ile harcamalar dahil tüm mali akımları ve finansman kaynaklarını ne ölçüde içerdiğini açık bir şekilde göstermelidir.

Üretilen bütçe dokümanlarında “gelirler”, “giderler” ve “finanse edilen tüm merkezi yönetim işletmeleri” brüt şekilde gösterilmelidir. Bütçe tahminleri ise kapsayıcı ve kamuoyuna açıklanan makroekonomik tahminlere dayanmalıdır. Bütçe dokümanları “gerçekleşmeleri”, “gelir” ve “gider tahminlerini” ve “yıllık bütçelerin finansmanını” kapsamalıdır.

Hükümetler bu ilke kapsamında, yüklendikleri çok yıllık yatırım projeleri ile oluşan toplam mali yükümlülüklerini açıklamalıdır. Büyük projeleri değerlendirirken fayda ve maliyet analizine tabi tutmalı ve açık-rekabetçi bir ihale yapılması sağlanmalıdır.

1.1.1.2. Bütçe Sürecinin Düzenliliği

Bütçe sürecinin saydamlığının sağlanması noktasında bir diğer önemli ilke de bütçe sürecinin düzenliliğinin sağlanması ilkesidir. Bütçe sürecinde yasama ve yürütmenin yetki ve sorumlulukları kanunla tanımlanmış olmalıdır. Bu çerçevede bütçeler zamanında hazırlanmalı, görüşülmeli ve kabul edilmelidir.

İlke kapsamında yasal mevzuat; bütçenin hazırlanması ve onayı için takvimi, bütçenin başlıca bileşenlerini ve bütçe sürecindeki yürütme ve yasamanın yetki ve yükümlülüklerini açık bir şekilde belirlemelidir. Meclise ve kamuoyuna merkezi yönetim bütçesinin incelenmesi ve onayı için yeterli zamanı sağlamak üzere bütçe mali yıl başlamadan evvel en az iki ila üç ay önce meclise sunulmalı ve kabul edilmeli; sonrasında mali yılın başlamasıyla beraber yayımlanmalıdır.

1.1.1.3. Bütçenin Politika Odaklılığı

Hazırlanan mali tahminler ve merkezi yönetim bütçeleri politika analizine ve hesap verilebilirliğe imkân verecek şekilde hazırlanıp sunulmalıdır. Hükümet kamu maliyesi için net ve ölçülebilir hedefler belirlemeli ve düzenli bir şekilde raporlamalıdır.

Oluşturulan temel makro-mali büyüklükler için belirli veya bağlayıcı sayısal hedefler belirlenmelidir. Merkezi yönetim bütçe dokümanları her bir önemli hükümet politikası alanında elde edilen sonuçlar ve hedeflerle ilgili bilgi sağlamalıdır. Hükümet vatandaşlarının bütçe politikalarının uygulama sonuçlarına ilişkin özet bir dokümana erişebilmelerine ve bütçe görüşmelerine katılabilmelerine imkân sağlamalıdır.

1.1.1.4. Bütçe ve Tahminlerin Güvenilirliği

Bütçe sürecinin saydamlığının sağlanması hazırlanan mali tahminler ile bütçelerin güvenilir ve inandırıcı olmasına bağlıdır. Hükümetin ekonomik ve mali tahminleri ile

performansı bağımsız değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Onaylanan bütçede yapılacak herhangi önemli bir değişiklik kanunla yapılmalıdır.

Bütçe dokümanları ve müteakip güncellemeler yeni politika tedbirlerinin mali etkisini referans değerden ayırarak, hükümetin önceki mali tahminlerinde yapılan önemli değişikliklerini açıklamalıdır. Bu amaçla, hükümetin gelir, gider ve finansman tahminlerinin müteakip versiyonları arasındaki fark, yeni politikaların tahminler üzerindeki etkilerini niteliksel açıdan tartışmak suretiyle en azından toplu seviyede gösterilmelidir.

1.1.2. Mali Verilerin Saydamlığı (Mali Risk)

Mali risk kamu maliyesi alanında son yirmi yıldır önem kazanan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle geçiş sürecindeki ekonomilerde devlet garantilerinin aşırı şekilde kullanıldığı 90'ların sonunda yaşanan finansal (küresel/borçlanma) krizler, sağlam görünen bütçelerin, bütçe dışı faaliyet ve yükümlüklerden kaynaklanan gizli risklere nasıl maruz kaldıklarını gözler önüne sermiştir. Söz konusu zamanlarda, bütçe açıklarının azaltılması yönünde ortaya çıkan baskılar ile aşırı borçlanma eğilimi bazı hükümetleri maliyet ve riskleri artırma pahasına bütçe ya da bilanço dışı aktivitelere yöneltmiştir (Allen, vd., 2013: 590). Süreç sonunda ise ülkelerin kamu maliyelerinin kırılganlıkları artmıştır.

Genel anlamda mali risk; mali büyüklüklere yönelik yıl sonunda gerçekleşen değerlerinin bütçe ya da diğer mali dökümanlarda kamuoyuna açıklanan tahmin değerlerinden farklılaşmasına yol açan temel etkenler olarak tanımlanabilir (IMF, 2018). Merkezi yönetimi bütçe ile hedeflediği gelir, gider ve açık hedefleri üzerinden kısa ve orta vadede sapmalara maruz bırakan durum ya da koşulları mali risk olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

Ülkeler için mali risklerin gerçekleşmesi durumunda kamu maliyesi göstergelerinde kötüleşmeler gözlemlenirken, mali risklerin belirlenmesi ve yönetimi önem kazanmaktadır. Mali risklerin kapsamlı bir şekilde analiz edilip yönetilmesi mali ve makroekonomik istikrar için önem arz etmektedir. Mali riskleri “Makroekonomik Riskler” ve “Spesifik Mali Riskler” şeklinde iki ana kategoride sınıflandırmak mümkündür.

Makroekonomik Riskler: Milli gelir, enflasyon, işsizlik, faiz oranları gibi mali performansın temel belirleyicisi olan makroekonomik değişkenlere yönelik gerçekleşmelerin tahminlerden farklılaşmasından kaynaklanan risklerdir.

Spesifik Mali Riskler: Genellikle şartlı yükümlülüklerden ya da doğal afet, kamu şirketleri ya da bankalarının batması gibi beklenmeyen durumlardan kaynaklanan risklerdir. Bahse konu her bir olasılığın gerçekleşmesi hükümete örtük ya da açık bir maliyet yüklemektedir. (IMF, 2018).

Her ülke mali disiplini tehlikeye atacak potansiyel risklerinin farkında olmalıdır. Kamu maliyesi üzerinde tehdit unsuru olabilecek potansiyel risklerin kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesi politika yapıcılara yılın başında yaptıkları mali tahminleri etkileyecek şokların etkilerini azaltmada yardımcı olacaktır.

Mali verilerin saydamlığı kapsamında; hükümetler kamu maliyesine ilişkin risklerini açıklamalı, analiz etmeli, yönetmeli ve karar vericiler arasındaki etkin koordinasyonu sağlamalıdır. Ayrıca ülkeler, mali risk yönetimine ilişkin kullandıkları araç setlerini genişletmelidirler. Söz konusu araç setleri vasıtasıyla, ülkelerin maruz kaldıkları mali risklerin gerçekleşme olasılıklarına yönelik gerçekçi bilgiler ortaya koyulabilir.

2008 yılında yaşanan küresel finansal kriz, hükümetlerin mali risklerini ve bu risklere karşı uygulayacakları politikaları halka açıklamada yeterli olmadığını açıkça göstermiştir. Saydamlıktan uzak olan bu durum, hükümetlerin mali verilerini olduğundan farklı

göstermelerine ya da bu verileri yayımlamaktansa gizlemeyi tercih etmeleriyle (özellikle Yunanistan’da) mali krizlerin yayılmasına katkıda bulunmuştur (Khagram, vd., 2013:2).

Hükümetlerin mali verilerin saydamlığına yönelik olarak sağlamaları olarak izlemesi gereken ilkeler; “Riskleri Ortaya Çıkarma”, “Risk Yönetimi” ve “Mali Koordinasyon”dur.

1.1.2.1. Riskleri Ortaya Çıkarma

Mali verilerin saydamlığı kapsamında, hükümetlerin mali risklerini tanımlayarak, riskleri ortaya çıkarmaya yönelik olarak düzenli raporlar yayınlaması beklenmektedir. Yayımlanacak raporlarda “Makroekonomik riskler” ile “Spesifik riskler”e ayrı ayrı yer verilmelidir. Yine, makro risklere yönelik olarak bütçe dökümanlarında yapılan mali tahminlerin önemli makroekonomik varsayımlara karşı duyarlılıklarına yönelik tartışmalar ile alternatif makroekonomik ve mali tahmin senaryolarının raporda yer alması gerekmektedir. Mali tahminlere yönelik spesifik mali risklerin neler olduğu ve söz konusu risklerin etkileri hakkında yürütülen tahminlere de raporda yer verilmelidir.

1.1.2.2. Risk Yönetimi

Hükümetler kamu maliyesine yönelik spesifik risklerini düzenli olarak izlemeli, yönetmeli ve açıklamalıdır. Bütçe uygulama sürecinde ortaya çıkması durumunda yedekler için yeterli ve şeffaf ödenek tahsisatı yapılması ilkesinden yola çıkarak, yedekler için bütçede ödenek ayrılmalı ve yıl içinde düzenli kullanım durumu raporlanmalıdır. Yine hükümetin borçlarına ilişkin riskler analiz edilmeli ve açıklanmalıdır. Bütün devlet garantileri, faydalanıcıları ve garanti riski yıllık olarak yayımlanmalıdır. Kamu özel işbirliği ile ilgili yükümlülükler düzenli olarak açıklanmalı ve aktif bir şekilde yönetilmelidir. Hükümetin finansal sektöre karşı potansiyel mali riski analizlerle beyan edilmeli ve yönetilmelidir. Hükümetin, tükenebilir doğal kaynaklara ve bunların istismarına yönelik olarak belirli doğal

kaynak varlıklarının değerini ve hacmini içeren yıllık tahminler ile bir önceki yılın hacim satış ve gelir değerlerini yayımlamalıdır. Doğal afetler ile diğer belli başlı çevresel risklerin potansiyel riski analiz edilmeli ve kapsamda doğal afetlerden kaynaklanan belli başlı mali riskler sayısal bazda tanımlamalıdır.

1.1.2.3. Mali Koordinasyon

Hükümetler, kamu sektörüne ilişkin mali ilişkileri ve performansı analiz etmeli, açıklamalı ve koordine etmelidir. Yıllık bazda mahalli idarelerin performansı ve mali durumu hakkında rapor yayımlanmalıdır. Yine düzenli olarak kamu şirketlerinin yüklendikleri sözde mali faaliyetleri de içeren performansa ilişkin kapsayıcı bilgileri içeren raporu yayımlar.

1.1.3. Hesap Verebilme Saydamlığı (Mali Raporlama)

Hükümetlerin yürüttükleri görevler ile ilgili hesap verebilir olmalarını sağlaması açısından mali saydamlık ile hesap verebilirlik arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Saydamlık ile gizlilik ortadan kalkarken, bir st otoriteye sorumluluğun (hesap vermenin) şartı yerine getirilmiş olmaktadır. Hesapverme saydamlığı açısından ise üretilen mali raporların hükümetin mali performansına yönelik kapsamlı ve güvenilir bilgiler sağlaması beklenir. Belirli dönemlerde düzenlenen saydam ve açık mali raporlar iyi kurumsal yönetişimin hesap verebilirliğe hizmet eden temel araç setlerinden birisidir (IMF, 2012).

Hesap verme saydamlığı ile mali yönetimin kalitesi artırılmakta olup, üretilen kaliteli mali raporlar karar vericilere hükümetin mali pozisyonu doğru bir şekilde anlamasını sağlamaktadır. Son yıllarda bir çok ülkede üretilen mali raporlar piyasalar ve dış paydaşlar tarafından hükümetin mali durumunu (gelir,gider ve borçlanma) anlamak için başvurulan temel kaynaklar haline gelmiştir. Hükümetlerin hesap verme saydamlığına yönelik olarak izlemesi gereken ilkeler; “Kapsam”, “Sıklık ve Zamanlama”, “Kalite” ve “Doğruluk”dur.

1.1.3.1. Kapsam

Ülkenin mali politikalarının hükümetler, vatandaşlar ve piyasalarca doğru bir şekilde yorumlanması için üretilen mali raporların kapsamı önem taşımaktadır. Hesap verme saydamlığı açısından, üretilen mali raporların uluslararası standartlara uygun olarak kamu sektörü ile alt-sektörlerin mali aktivitelerini kapsaması gerekmektedir.

Üretilen mali raporların, tüm kamu kesimini içerip her bir alt-sektör hakkında bilgi vermesi beklenmektedir. Söz konusu raporlar kamu varlıkları, yükümlülükler ve net değerden oluşan bir bilanço tablosu ile kamu gelir, gider ve finansmanı içermelidir. Devletin düzenli olarak vergi harcamalarından kaynaklanan gelir kaybını açıkladığı ve yönettiği ilkesinden yola çıkarak, üretilen mali raporlar ile vergi harcamalarından kaynaklanan tahmini gelir kaybı ortaya konulmalıdır.

1.1.3.2. Sıklık ve Zamanlama

Üretilen mali raporların düzenli, zamanında ve sık yayımlanmış olmasına dikkat etmektedir. Yıl içi mali raporların düzenli bir şekilde yayımlanması gerektiği ilkesinden yola çıkarak, üretilen mali raporlar en az çeyrek bazlı olarak dört ayda bir yayımlanmalıdır. Üretilen mali raporlarda denetlenmiş veya kesinleşmiş yıllık mali tablolar mali yılın sonundan itibaren 12 ay içerisinde yayımlanmalıdır.

1.1.3.3. Kalite

Üretilen mali raporlardaki bilgiler, uluslararası verilerle karşılaştırılabilir olmalıdır. Ayrıca söz konusu veriler geçmişte yayımlanan verilerle de uyumlu olmalıdır. Üretilen mali raporların, tüm bilgileri kamu kaynaklarının kullanımını açıklayıcı ve uluslararası karşılaştırmalara imkan verecek şekilde sınıflandırması gerektiği ilkesinden hareketle, mali raporlar uluslararası karşılaştırmaya imkan sağlayacak şekilde “kurumsal”, “ekonomik”,

“fonksiyonel” ve “program” bazlı sınıflandırmaya dayanmalıdır. Üretilen mali raporlar kendi içlerinde tutarlı olmalı ve özet mali büyüklüklerin alternatif tedbirleri ile uyumlaştırmasını içermelidir. Söz konusu mali raporlarla geçmişe dönük mali istatistiklerde yapılan önemli revizyonlar açıklanmalı ve duyurulmalıdır.

1.1.3.4. Doğruluk

Üretilen mali raporlardaki mali istatistikler ve finansal tablolar güvenilir, dış denetime uygun ve hesap verilebilir bir şekilde olmalıdır. Mali istatistikler uluslararası standartlara uygun olarak derlenmeli ve yaygınlaştırılmalıdır. Bu noktada, mali istatistikler uluslararası standartlara uygun olarak bağımsız bir birim tarafından derlenmeli ve yaygınlaştırılmalıdır. Yıllık finansal tabloların yayımlanması, güvenilirliğinin bağımsız bir yüksek denetim kurumu tarafından denetlenmesine bağlı olmaktadır. Bu sebeple, bağımsız bir yüksek denetim kurumu hükümetin yıllık finansal tablolarının güvenilirliğine ilişkin bir denetim raporu yayımlamalıdır. Mali tahminler, bütçeler ve mali raporlar karşılaştırılabilir bir biçimde, sapmaları da açıklayacak bir şekilde sunulmalıdır.

1.2. MALİ SAYDAMLIĞIN ÖNEMİ

Tarihsel olarak bakıldığında, hükümetlerin bütçeler yoluyla kamu kaynaklarının kullanımına yönelik aldıkları kararların vatandaşlar üzerinde çok büyük etkisi olmakta ve çok sınırlı sayıda bürokratin (Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası ya da Ekonomi Bakanlığı vb.) söz konusu kararlar üzerinde yetkisi ve bilgisi bulunmaktadır. Genellikle, diğer bakanlıkların, iş aleminin ve sivil toplum örgütlerinin ve tabiki vatandaşların yürütülmekte olan maliye politikalarına ilişkin sınırlı bilgisi bulunmakta ya da hiç bir bilgisi bulunmamaktadır (Khagram, vd., 2013: 1).

Genel olarak mali saydamlık vatandaşların maliye politikalarına yönelik bilgi edinme süreçlerinde karşılaştıkları zorlukları azaltarak, hükümetlerin karar alma süreçlerinde hesapverebilirlik ve vatandaş katılımını ön plana almasına imkan sağlayan bir mekanizma olarak önem taşımaktadır.

Hükümetlerin vatandaşlara bilgi vermeleri gerektiği fikrine İ.Ö 350 yılında Aristoteles'in "Politika" kitabında; *"Kamu parasının iç edilmesini önlemek için, devlet mülkiyetindeki şeylerin bir ardıla devri, bütün yurttaşların önünde yapılmalı, listeler çıkarılıp bunların kopyaları kardeşlik derneklerine, ortaklıklara ve kabilelere verilmelidir"* (Tuncay, 1975: 160) şeklinde rastlamaktayız.

Mali saydamlık "kamu mali ve yönetim sistemi" içinde işlemekte olup, maliye politikası döngüsünün tüm aşamalarında önemli bir unsurdur. Ayrıca, yürütmeyi kamu maliyesini yönetme performansından sorumlu tutmanın da anahtarıdır. Kamu mali yönetimi ise, hükümetlerin kamu hedeflerine ulaşmak için politikalar uyguladığı finansal sistemleri ifade etmekte olup, kamu mali yönetim sistemi; "güvenilir bütçeler", "saydam kamu maliyesi", "varlık ve yükümlülüklerin yönetimi", "politika temelli mali strateji ve bütçeleme", "bütçe uygulamasında öngörülebilirlik", "muhasabe ve raporlama" ve "dış denetim" unsurlarını içermektedir (GIFT, 2022).

Kamu mali yönetimi; hükümetlerin kaynaklarını, yani kamu maliyesini nasıl yönettiği ile ilgilidir. Bir hükümetin maliye politikasını iyi bir şekilde uygulaması için gerekli olan "yasalar", "organizasyonlar", "sistemler" ve "prosedürler"dir. Başka bir deyişle kamu mali yönetimi, maliye politikasını çalıştıran kurumlarla ilgilidir.

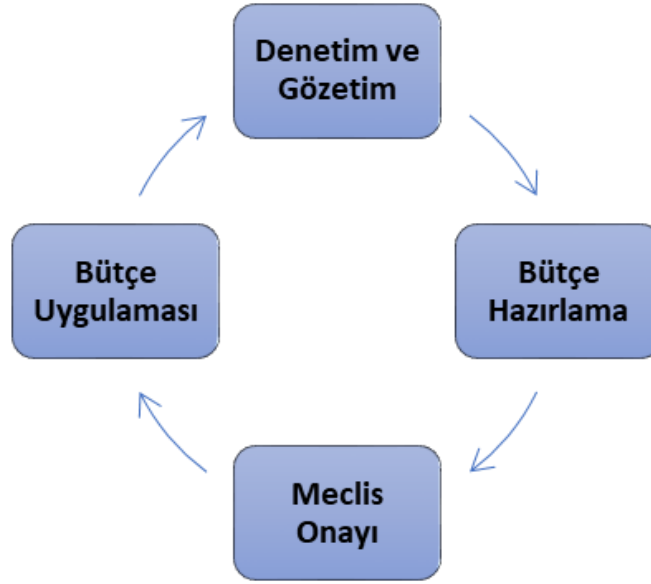
Kamu mali yönetiminin merkezinde "vatandaş" ile "hükümetler" arasındaki ilişki vardır. Söz konusu ilişki bir çeşit "toplum sözleşmesi" fikrine dayanmakta olup; devlet ile yönetilen ya da kamu kaynaklarının ortak mülkiyetini elinde tutan ile halk arasında bir çeşit

anlaşma halidir. Sözleşme kapsamında, “halk”, ortak kaynaklara katkıda bulunurken, “hükümet” onlar adına hareket etmektedir. Bu aşamada, mali saydamlık; hükümetlerin, politikalar, hedefler ve uygulama sonuçları da dahil olmak üzere nihai olarak toplu kaynakların sahibi olan ve yönetilenlere kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin bilgi sağlama yolu olduğundan, bu ilişkide önemli rol oynamaktadır. Bilgiye erişim, halkın katılımı ve halkın temel ihtiyaçları, güvenlik ve refahı için gerekli diğer kamu hizmetlerine ilişkin bilinçli kararlar alabilmesi için bir ön koşuldur. Bu nedenle, tüm paydaşların iyi bilgilendirilmelerini ve hükümetin kamu maliyesi yönetimine katılabilmelerini sağlayan mali saydamlık, kamu mali yönetiminde kilit öneme sahiptir.

1.2.1. Mali Politika Döngüsü

Mali saydamlık, mali politika döngüsünde farklı paydaşları kapsamaktadır. Şekil 1’de “Mali Politika Döngüsü”nü dört aşamada incelemek mümkündür.

Bütçe Hazırlama: Maliye politikası yürütme organı tarafından hazırlanır ve bütçe önerileri geliştirmek üzere planlama yapılır. Ancak en iyi sonuçların alınabilmesi için yürütme bu görevi tek başına yerine getirmemeli, bunun yerine bilgiye dayalı kararlar alınabilmesi için diğer paydaşları da sürece dahil etmelidir. Diğer aktörlerin rollerini yerine getirebilmeleri için yürütmenin onlara kaliteli bilgi sağlaması gerekir. Bu aşama normalde yürütmenin bütçeyi yasama organına sunmasıyla sonuçlanır.



Şekil 1. Mali Politika Süreci

Kaynak: (GIFT, 2022:12)

Meclis Onayı: Yasama organı olan meclis mali politikayı onaylamakla görevlidir. Milletvekilleri halkın nihai temsilcileridir ve hükümete kamu kaynaklarının toplanması ve harcanması için izin vermekten sorumludurlar. Meclis burdaki rolünü yerine getirmek için mali saydamlığa ihtiyaç duyar ve aynı zamanda kendisi de diğer aktörlere bilgi sunarak mali saydamlığı kolaylaştırır.

Bütçe Uygulaması: Bütçenin uygulanması sırasında yürütme, gerçekleştirmeler ve mevcut durum hakkında kaliteli bilgi sağlamalıdır. Bu, hem kendisinin hem de diğer aktörlerin, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını görmesi için iyi bir fırsattır. Kaliteli bilgiye sahip paydaşlar bilgi akışı sürdürdükçe bütçe uygulamasının kalitesine odaklanarak kaydedilen ilerlemeyi izleyebilirler ve aynı zamanda kamu kaynaklarını olası kötü yönetime karşı korurlar.

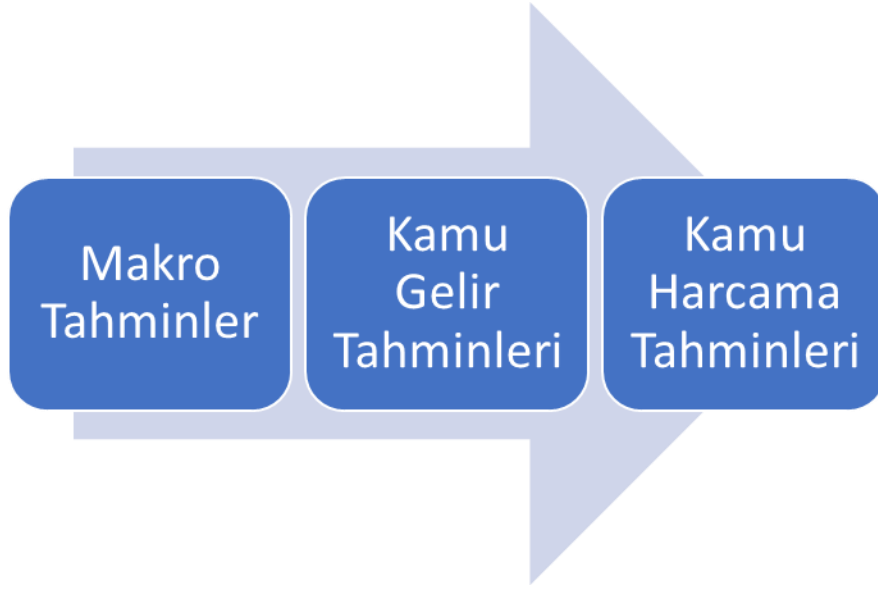
Denetim ve gözetim: Bir mali yılın sonunda meclisin, diğer paydaşların da yardımıyla, yürütmenin fiili harcamalarının ve diğer sonuçlarının makullüğünü ve uygunluğunu gözden geçirmeleri ve güvence altına almaları gerekmektedir. Yasama

organının, yürütmenin mali yönetimini planlama sürecinden başlayıp, kaynakların ilan edilen önceliklere tahsisine ve bu kararların yarattığı sonuçların değerlendirilmesine kadar denetlemek için hem “mali” hem de “mali olmayan” performans veya sonuçlar perspektifinden önceki mali yıllar ilgili tam bilgi sahibi olması gerekmektedir. Yürütmenin hesap verme fonksiyonunu yerine getirmesinde önem arz eden “yıl sonu raporu”, tüm gelir ve harcama faaliyetlerini içermektedir. Bağımsız güvence için rapora Sayıştay denetimi eşlik etmelidir. Denetim bulgularının yasama tarafından incelenmesi, kamu kaynaklarının amaçlanan şekilde kullanıldığının ve politikaların hedeflenen sonuçlara ulaştığının temin edilmesine yardımcı olur.

1.2.2. Temel Mali Bilgilerin Yayınlanması

Mali saydamlık, maliye politikası döngüsü boyunca anlamlı bir kamu katılımını mümkün kılmalıdır. Bunun için makroekonomik değişkenlerin tahminleri, kamu gelirleri, kamu harcamaları ve bunlarla bağlantılı olarak hedeflenen sonuçlar ve etkiler de dahil olmak üzere temel mali bilgilerin yayınlanması gerekmektedir. Yayınlanan bilgiler ile kamuoyu, hükümetlerin kamu gelirleri ve giderlerine yönelik nasıl bir projeksiyona sahip olduğunu anlamaktadır.

Şekil 2’de temel mali bilgiler gösterilmektedir. Bu kapsamda, temel mali bilgiler “Makro Tahminler”, “Kamu Gelir Tahminleri” ve “Kamu Harcama Tahminleri”nden oluşmaktadır.



Şekil 2. Temel Mali Bilgiler

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Makro Tahminler: Bu alandaki veri seti, gayrisafi yurtiçi hasıla, istihdam oranları, faiz oranları, enflasyon oranları ve ödemeler dengesi başta olmak üzere temel makro değişkenlere yönelik tahminleri içermektedir. Yapılan makro tahminler, ekonominin durumu hakkında bilgi verip, hükümetin maliye politikası tercihlerine ilişkin ipuçlarını içerir. Makro tahminler aynı zamanda maliye politikası değişikliklerinde verilecek makro kararlara girdi sağlamaktadır. Makro tahminlere yönelik saydamlık halkın bütçe süreçlerini anlayabilmesine, katılabilmesine ve denetleyebilmesine imkân sağlamaktadır.

Kamu Gelir Tahminleri: Toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için gereken kamu harcamalarının finansmanında genellikle “vergilendirme”, “borçlanma” veya “doğal kaynaklardan elde edilen gelirler” kullanılmaktadır. Hükümetler, her bir gelir kaynağından elde edilecek gelirin payına ilişkin seçimler yapmaktadır. Kamu gelir politikasındaki tercihler hükümetler için bir mali alan oluşturmaktadır. Söz konusu mali alan, hükümetin mali sürdürülebilirliğini riske atmadan kamu harcamalarını artırma kapasitesini göstermektedir. Kamu gelir tahminlerine yönelik saydamlık, vatandaşın ihtiyaçlarını

karşlamak için mevcut kaynakların anlaşılması ve maliye politikası hedeflerinin gerçekleştirilmesi açısından önemlidir. Saydamlık sayesinde vatandaş, hükümetin nasıl gelir elde ettiğini ve nasıl kullandığını gördüğünde vergi uyumunu artırarak vergi ödemeye daha istekli olmaktadır.

Kamu Harcama Tahminleri: Hükümetlerin vatandaşlardan topladıkları gelirler, istenen toplumsal çıktılar, sonuçların ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak en verimli şekilde harcanmalıdır. Vatandaşlar, sadece gelirin nasıl toplanacağına değil aynı zaman kamu harcamalarının nasıl yapılacağına ve mal/hizmetlerin ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamayacağına da odaklanmaktadırlar. Bu nedenle, mali saydamlık kapsamında, hükümetlerin tüm faaliyetleri, hedeflenen sonuçları ve ayrıntılı mali ve mali olmayan bilgileri vatandaşlara sunması gerekir. Mali ve mali olmayan tahminlerin yayımlanması, halkın bütçe süreçlerine katılabilmesine vesile olmaktadır. Vatandaşın bütçe sürecine katılım sağlaması hükümeti eylemlerinden sorumlu tutabilmesinin temelini oluşturmaktadır.

Vatandaşların hükümetin performansını değerlendirebilmesi için mali saydamlık gereklidir. Uygulanan maliye politikası sonrasında, gerçekleştirmeler yayımlanmalı ve bunun sonucunda hükümetin hedeflerine ulaşp ulaşmadığı değerlendirilmelidir. Bu bilgilerin üretilmesi, hükümetin öz değerlendirme yapmasına da imkân vermektedir.

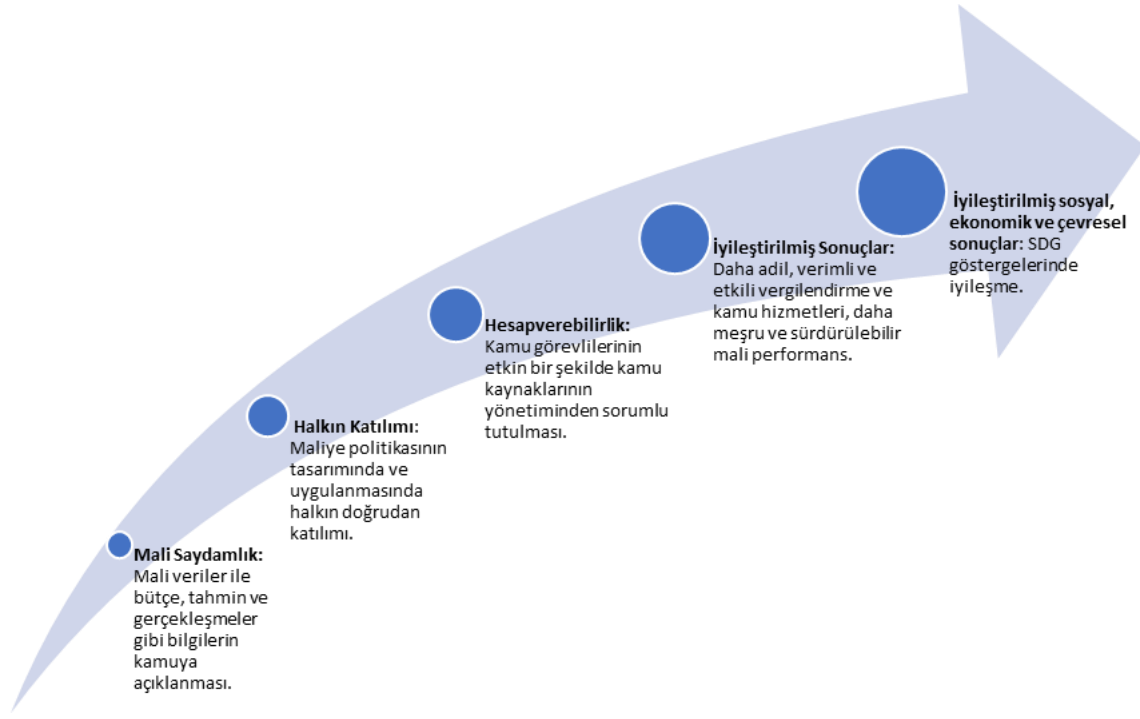
Mali saydamlık aynı zamanda parlamentonun ve sayıştayın yürütmeyi denetleyebilmesi için de bir ön koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Sayıştaylar denetim faaliyetlerini yerine getirirken yürütmenin kendilerine sundukları konsolide verilere ihtiyaç duyarlar. Parlamentolar ise yürütmenin bütçesini onaylarken ihtiyaç duyduğu önemli mali bilgileri mali saydamlık sayesinde edinmektedir. Mali saydamlığın yokluğu, yolsuzluk faaliyetleri de dahil olmak üzere kamu kaynaklarının yok edilmesi için fırsatlar sunduğundan hesap verebilirlik için tehlike arz etmektedir.

1.2.3. Mali Saydamlıkla Kamu Mali Yönetiminin Geliştirilmesi

Mali saydamlık genelinde yapılan tartışmalarda belirtildiği üzere mali saydamlık “kamu mali ve yönetim sistemi” içinde işleyen bir unsurdur. Kamu mali yönetimi ise, hükümetlerin kamu hedeflerine ulaşmak için politikalar uyguladığı finansal sistemlerdir.

Şekil 3’te Değişim Teorisi gösterilmektedir. GIFT (2022)’ye göre değişim teorisi beş aşamadan oluşmaktadır. İlk aşama mali saydamlık ile mali verilerin kamuoyuyla paylaşılmasıyla başlamaktadır. İkinci aşamada halkın katılımı, üçüncü aşama hesapverebilirlik, dördüncü aşama iyileştirilmiş sonuçlar ve son aşamada SDG göstergelerinde iyileşmeyle sonuçlanmaktadır.

Kaliteli mali bilgilere erişimin, yürütmenin dışında kalanların hükümetin mali politikaları nasıl uyguladığı konusunda tartışmaya katılabilmeleri için gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamu gelirleri ve harcamaları ilgili politika kararlarına katkıda bulunmalarına ve bütçe planlarının uygulanmasını ve kamu harcamalarının sonuç vermesini sağlamak amacıyla bütçe uygulamasını kontrol etmelerine olanak tanımaktadır. Ayrıca yürütme içindeki kamu görevlilerine, maliye politikası hedeflerinin geliştirilmesi ve uygulanmasını anlama ve katkıda bulunma konusunda yardımcı olmaktadır. Mali saydamlık, yürütmenin, hükümetin hedeflerine ulaşma yolunda kaydettiği ilerlemeye ilişkin öz değerlendirme yapmasına ve gerektiğinde kendi performansını yönetmesine de yardımcı olmaktadır.



Şekil 3. Değişim Teorisi

Kaynak: (GIFT, 2022)

Maliye politikasının tasarımında ve uygulanmasında halkın doğrudan katılımından bahsedilmektedir. Halkın tartışmalara ve müzakerelere katılabilmesi için kaliteli bilgi gerekmektedir. Halkın katılımı bu tartışmaların gerçekleşmesi için fırsatlar sunarak vatandaşların, hükümetin toplumsal hedeflere ulaşmak için kısıtlı kamu kaynaklarını nasıl kullandığı konusunda söz sahibi olmasını sağlamaktadır. Halkın katılımı kapsayıcı olmalı, tüm grupların seslerinin duyulmasına izin vermeli ve onlara ulaşılmasına imkân sağlamalıdır. İyi bilgilendirilmiş kamuoyu üyeleri anlamlı müzakerelere katılabilir ve bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasını potansiyel olarak geliştirebilir. Halkın katılımı, mali saydamlık ile kamu mali yönetimi için daha etkin hesap verebilirlik mekanizmasındaki zincirin önemli bir halkası olarak görülmektedir.

Mali saydamlık, parlamentolar, Sayıştay ve kamuoyu dahil olmak üzere bağımsız gözetim kurumlarına, yürütme tarafından önerilen ve parlamentolar tarafından onaylanan

bütçe kararlarının amaçlandığı şekilde uygulanıp uygulanmadığını ve sonuç verip vermediğini kontrol etmek için ihtiyaç duydukları bilgileri sağlamaktadır.

Mali açıklık ve bağımsız denetim, SDG’lerde yer alan insani kalkınma sonuçlarının iyileştirilmesine katkı sağlamaktadır. Mali saydamlık, hükümetin SDG’ler gibi kalkınma hedeflerine yönelik taahhütlerinin yeterli kaynaklarla desteklenme derecesini değerlendirmek için kritik öneme sahiptir. Saydam ve kapsayıcı maliye politikası sağlıklı kamu maliyesini, daha iyi mali sonuçları ve daha duyarlı, etkili ve eşitlikçi kamu politikalarını destekler.

Değişim teorisi, kamu maliyesine ilişkin kaliteli bilgiye erişimin, tüm paydaşları maliye politikasının içeriğini ve kaynak tahsisini etkileyecek geri bildirimde bulunma konusunda motive ederek bütçe yönetiminin iyileştirilmesini sağladığını savunmaktadır. Mali saydamlık ve etkin kamu katılımı, geleneksel olarak dışlanmış ve kırılgan gruplar ve bireyler de dahil olmak üzere tüm aktörlerin kendi çıkarlarını ve yaşam standartlarını etkileyen mali politikalarda söz sahibi olmalarını sağlayarak kapsayıcılığı artırmak için hayati önem taşımaktadır. Kamu kaynaklarının kullanımı konusunda açıklık, kamu temsilcilerinin ve yetkililerinin etkinlik ve verimlilikleri konusunda hesap verebilir olmaları için gereklidir. Mali saydamlık toplumda güveni artırmakta ve insanların görüşlerine ve çıkarlarına saygı duyulan bir kültürün yaratılmasına yardımcı olmaktadır. Böylece, daha iyi kamu tercihlerinin yapılmasını ve kamu kaynaklarının dürüstlük ve yüksek standartlarla kullanılmasını sağlayarak hükümetin kalkınma hedeflerine ulaşma yolunda verimliliğini ve etkinliğini artırmaktadır.

Mali saydamlıkla iyileştirilmiş kamu mali yönetimi ve kalkınma sonuçları arasındaki bağlantı yıllar boyunca birçok araştırmaya konu olmuştur ve kanıtlar genellikle mali saydamlık ile iyileştirilmiş mali politika sonuçları, yönetim ve sosyo-ekonomik ve insani

kalkınma göstergeleri arasında olumlu bir ilişki olduğunu göstermektedir. Bazı çalışmalar yolsuzluğun azalması, seçimin hesap verebilirliğinin artması ve kaynak tahsisinin iyileşmesi şeklinde nedensel etkileri inandırıcı bir şekilde tanımlamaktadır. Kanıtlar, özellikle bütçe uygulaması ve denetimler konusunda spesifik ve yerel olarak ilgili açıklamaların yönetim sonuçlarını nasıl iyileştirebileceğini vurgulamaktadır. Seçilen çalışmaların bazı bulguları, mali saydamlığın bazı pratik faydalarını göstermek üzere aşağıdaki Tablo 2’de özetlenmiştir.

Tablo 2. Mali Saydamlıktan Beklenen Etkiler

Mali Saydamlığın Beklenen Etkisi	Çalışma Mekanizması
Yüksek vergi toplama	Hükümetler daha kapsayıcı ve saydam olduklarında, vatandaşlar onlara daha fazla güven duyar ve vergilerini ödemeye daha istekli olurlar; bu da uygulama maliyetlerini azaltabilir ve tahsilatları artırabilir.
Devlet borçlarına yönelik artan talep ve düşük borçlanma maliyeti	Borç verenlerin borç vermeye ve bunun için borç alanlardan ücret talep etmeye istekli oldukları miktar, büyük ölçüde bu borç verme ile ilişkili riske bağlıdır. Mali saydamlığın olmaması belirsizlik yaratır ve risk algılarını artırır. Saydamlık eksikliği aynı zamanda bir ülkeyi izlemenin maliyetini artırır ve izleme bir ülkenin davranışını etkiler, bu da kredi spreadlerini etkiler.
Daha düşük yanlış tahsisat	Bütçe bilgilerinin açıklanması, gözetim kurumlarının hükümetlerden hesap sormasına yardımcı olmanın yanı sıra vatandaşları hükümetleri izlemeye ve kamu görevlilerini yolsuz davranışlardan kaçınmaya teşvik ederek yanlış tahsisleri azaltabilir ve hesap verebilirliği artırabilir. Halkın bilgiye erişimi, yerel düzeyde fonların ele geçirilmesinde güçlü bir caydırıcı unsur olabilir; çünkü halk, ilgilendikleri yerel projelere tahsis edilen bütçeleri ve bu projelerin beklenen çıktıları/sonuçlarını bilir. Böylece bu projelerdeki gerçek ilerlemeyi yakından izleyebilirler. Ayrıca, yetkililer yakından izlendiklerini bildiklerinde, yolsuzluk faaliyetlerinde bulunma olasılıkları da azalır. Örneğin, alımların şeffaflığı ile ilgili olarak, özellikle ihale çağrısı sırasında daha fazla açıklama yapılmasının teklif veren firmalar tarafından izlemeyi artırdığı ve böylece bir ihale kuruluşunun tek bir teklife dayalı olarak verilen ihalelerdeki payını ve yolsuz davranış olasılığını azalttığı tespit edilmiştir. Ayrıca, tek teklif verenlerin sözleşmelerinin ortalama olarak daha pahalı olduğu düşünüldüğünde, bu durum önemli potansiyel tasarruflara yol açabilir.

Kamu kurumlarının hesapverebilirliğinin artması	Kamu kurumlarının performansına ilişkin bilgiler kamuya açık hale getirildiğinde, medya, çıkar grupları ve ilgili topluluklar bu bilgileri kullanarak kamu makamlarına yanıt vermeleri, açıklama yapmaları, gerekçelendirmeleri ve nihayetinde kendilerini düzeltmeleri için baskı uygulayabilir. Bu durum, zayıf kurumsal performans kayıtları sunmaya devam etmenin maliyetini artırır. Örneğin, bağımsız kurumlar tarafından rastgele dış denetimler yapılması ve denetim raporlarının zamanında yayınlanması, özellikle de bu raporların yerel medya tarafından kamuoyuna duyurulmasının desteklendiği durumlarda, yolsuzluğu azaltabilir ve seçime ilişkin hesap verabilirliği artırabilir. Rastgele denetimler, ağırlıklı olarak polis baskısı veya mahkemede mahkumiyet olasılığını artırarak yolsuzluğu azaltır. Ancak denetçilerin bağımsız olmadığı ve denetlenenlerin seçimlere göre denetimlerin zamanlamasını tahmin edebildiği ya da kötü yönetişimin tespiti veya sonuçlarını zayıflatmak için davranışlarını stratejik olarak ayarlayabildiği durumlarda dış denetimlerin etkinliği azalır.
Bütçe güvenilirliği ve iyileştirilmiş kalkınma çıktıları	Mali saydamlık hükümetin bilgi avantajını azaltarak, ilerlemesinin kamuoyu tarafından izlendiğinin farkında olduğu için programlarını bütçelerinde yer alan ve kamuoyuna açıklanan plan/projeksiyonları doğrultusunda uygulama ve üstlenme olasılığını artırır. Mali şeffaflık halkın katılımı ile birleştiğinde kalkınma sonuçlarının iyileşmesine yol açabilir, çünkü halkın sadece hükümetin takip ettiği öncelikleri anlamasını değil, aynı zamanda hükümete geri bildirimde bulunarak bu seçimlere katkıda bulunmasını da sağlar. Bu sayede hükümet politikalarının halkın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde tasarlanması ve dolayısıyla daha iyi kalkınma sonuçlarına yol açması daha olasıdır. Örneğin, çalışmalar mali şeffaflığın sağlık ve eğitim sektörlerinde daha yüksek bütçe uygulama oranlarıyla ve GSYİH büyümesi ve enflasyonun daha iyi tahmin edilmesiyle ilişkili olduğunu ortaya koymuştur.

Kaynak: (GIFT, 2022:20)

1.3. MALİ SAYDAMLIK ALANINDA ULUSLARARASI STANDARTLAR

Uluslararası karşılaştırmalar açısından ülkelerin mali saydamlık düzeylerinin somut olarak ortaya konulması bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmış, bu nedenle başta IMF, OECD, Dünya Bankası ve Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından ortak ölçütler ya da standartlar tespit edilmiş ve farklı metodolojiler

uygulanarak ülkelerin mali saydamlık düzeylerini karşılaştırabilme imkanı doğmuştur. Tablo 3'te mali saydamlık konusunda yürürlükte bulunan temel uluslararası norm ve standartlar gösterilmektedir.

Tablo 3. Mali Saydamlık Konusunda Temel Uluslararası Standartlar

Resmi standartlar/yasal araçlar	
IMF Saydamlık Tüzüğü	IMF (2014) Mali Saydamlık Tüzüğü
OECD İyi Uygulamalar	OECD(2015) Bütçe Yönetimi Konseyi Tavsiyeleri
Diğer temel referanslar	
GIFT Üst Düzey İlkeler	GIFT (2012), Mali Saydamlık, Katılımcılık ve Hesapverebilirlik İlgili Üst Düzey İlkeler
IBP Açık Bütçe Anketi	IBP (2017), Açık Bütçe Anketi Rehberi
OECD İyi Uygulamalar	OECD (2002), Bütçe Saydamlığına Yönelik İyi Uygulamalar
PEFA	PEFA (2016), Kamu Mali Yönetimi Değerlendirme Çerçevesi
Diğer temel uluslararası rehber, araçlar ve teknik standartlar	
CPA Kıstasları	
EITI	EITI (2016), EITTI Standartları
GIFT Kamu Katılımı	GIFT (2015), Maliye Politikasında Kamu Katılım İlkeleri
G20 Açık Veri	G20(2015), G20 yolsuzluğa karşı Açık Veri İlkeleri
IMF GFSM	IMF(2014), Kamu Mali İstatistik Rehberi
IPSAS	IPSAS (2016), Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları

Kaynak: (OECD, 2017:41)

1.3.1. Uluslararası Para Fonu Mali Saydamlık Tüzüğü

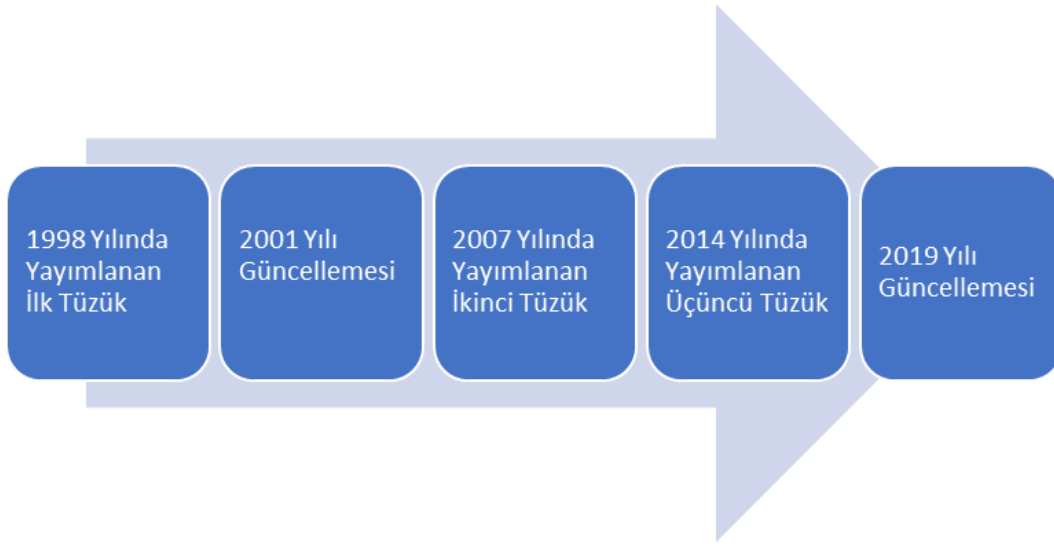
16 Nisan 1998’de Vashington’da IMF önemli bir toplantıya evsahipliği yaparak, “Mali Saydamlık Tüzüğü”nü kabul etmiştir. Toplantıyı önemli kılan husus, IMF’in makro istikrar ile kaliteli büyümeyi sağlamada iyi yönetim’in önemini ve bu alanda mali saydamlığın anahtar bir rol oynadığını kabul etmesidir (IMF, 1998a). Mali saydamlık fikrinin arka planında; mali politikaların tasarımında ve uygulanmasında sorumlu olanların kamuoyuna karşı daha açık olmasıyla beraber, daha güçlü ve kredibilitesi yüksek mali politikalar uygulanarak, iyi bilgilendirilmiş kamuoyunun desteğiyle içeride ve dışarıda sermaye piyasalarına ulaşım kolaylaşacak ve yaşanan krizlerin etkilerinin azalacağı fikri yer almaktaydı.

Aynı yıl, tüzük ile birlikte, mali saydamlık rehberi, saydamlık anketi ve özet bir öz-değerlendirme raporu IMF’in internet sitesinde yer aldı. Daha sonra, gönüllü olan ülkelerin tüzüğe uyumlarını değerlendirmek üzere “Tüzüğe Uyum Raporları” (ROSCs) modülleri ve sonuçlanan bazı ülkelerin uyum raporları aynı internet sitesinde kullanıma sunuldu.

1998 yılında yayımlanan ilk Mali Saydamlık Tüzüğü, Kopits ve Craig’in (1998) yaptığı mali saydamlık tanımı baz alınarak dört ana ilke üzerine kurulmuştur. İlk ilke, kamu sektörünün yapısına ve fonksiyonlarına odaklanan “*Rol ve Sorumlulukların Açık Olması*” ilkesidir. İkinci ilke ise, belli zamanlarda kapsayıcı mali bilgilerin yayımlanmasını önceleyen “*Bilginin Kamuoyuna Açıklığı*” ilkesidir. Üçüncü ilke, bütçe sürecine yönelik bilgilerin yayımlanmasını ön plana çıkaran “*Bütçe Sürecinin Açıklığı*” ilkesidir. Tüzüğün dayandığı son ilke ise, mali verilerin kalitesine ve mali bilgilerin bağımsız gözetimine dayanan “*Dürüstlüğün Güvencesi*” ilkesidir.

Tüzüğe uyum raporları hazırlanırken ülkelerin yetkililerinden alınan olumlu geri dönüşler, uluslararası kuruluşlarda mali politika alanında çalışanlarla yapılan görüşmeler ve

özel sektörden gelen yorumlar mali saydamlık tüzüğünün saydamlığın yerleşmesini sağlayan ve analiz eden destekleyici bir enstürman olduğunu ortaya çıkarmıştır. Diğer taraftan, tüzüğe uyum raporları sonucu elde edilen tecrübeler zaman zaman mali saydamlık tüzüğünün güncellenmesi gerekliliğini de ortaya koymuştur. Bu sebeple, 1998 yılında yayımlanan ilk Tüzükten itibaren 2001, 2007, 2014 ve 2019 yıllarında söz konusu Tüzük güncellenmiştir. 2001 ve 2019 yılında yapılan güncellemeler tali değişiklikler olup, Tüzüğün genel yapısına ilişkin 1998 yılındaki versiyonuna kıyasla yapılan ana güncellemeler 2007 ve 2014 yılında yapılmıştır.



Şekil 4. Mali Saydamlık Tüzüğünde Yapılan Güncellemeler

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

1.3.1.1. 2007 Yılında Yapılan Tüzük Değişiklikleri

2007 yılının başlarında IMF'ye üye ülkelerin yaklaşık yarısının Tüzüğe uyum raporları hazırlanmış ve internet sitesinde yayımlanmıştır. Söz konusu raporlarda, dünyanın farklı bölgelerinden ve farklı kalkınma seviyelerine sahip olan ülkelerin mali saydamlığa uyum düzeylerinin değerlendirildiği görülmüştür.

Ülkelerin mali saydamlık tüzüğüne uyum raporları ile IMF'in tüzüğe ilişkin güncellemelerinin yayımlanması mali saydamlık düzeylerini geliştirmek isteyen ülkeler için çok faydalı olmuştur. 2007 yılına kadar yapılan tüzük uygulamalarında (özellikle uyum raporlarıyla), tüzüğün genel olarak kırılğanlıkların tanımlanmasında ve iç kurumların güçlendirilmesi için önceliklerin tespitinde kısmen başarılı olduğu ancak reformların uygulanmasında çok da etkili olmadığı görülmüştür. Diğer taraftan, yapılan uyum değerlendirme rapor çalışmalarından elde edilen tecrübeler ışığında, tüzüğün yapısında ve içeriğinde ülkelerin mali saydamlık değerlendirme çalışmalarını kolaylaştırıcı değişikliklerin yapılması gerekliliği gündeme gelmiştir. 2006 yılı Ekim ayında, tüzüğün güncellenmesine yönelik taslak bir metin hazırlanmış ve bir anket ile birlikte ülkelerin ilgili birimlerine, kalkınma ajanslarına, üniversitelere ve tüzük uyum raporlarının özel ve kamu sektörü kullanıcılarına ve mali saydamlık alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarına iletilmiştir (IMF, 2007). Anketten gelen görüş ve öneriler ile uyum değerlendirmeleri sırasında edinilen tecrübeler 2007 yılında yapılan tüzük değişikliğine yansıtılmıştır.

2007 yılı Tüzük değişikliklerinde dört ana ilke değişmemiş olup, sadece gösterim açısından ikinci ve üçüncü ilkenin sıralaması değişmiş ve tüzüğe uyumu geliştirmek adına bazı değişiklikler yapılmıştır. 2007 versiyonunda “*Rol ve Sorumlulukların Açık Olması*” ilkesinde bütçe dışı fonlara ilişkin uygulamalar ikinci ilkeye taşınmıştır. İkinci ilke, üçüncü ilkeyle yer değiştirerek “*Bütçe Sürecinin Açıklığı*” olmuştur. İkinci ilkede, bütçenin meclis komisyonu aşamasında tartışılabilmesi için yeterli zamanın tanınması gerekliliği ile bütçeye yönelik varsayımların kalitesinin artan önemi ve kesin hesabın meclise sunulmasının gerekliliği vurgulanmıştır. “*Bilginin Kamuoyuna Açıklığı*” ilkesinde ise mali raporlarda ya da bütçe dökümanlarında daha fazla bilgi aranmaktadır. Mali raporlamaya ilişkin iyi uygulamalar ise yine bu ilke altında yer almaktadır. Son olarak ise, “*Dürüstlüğün Güvencesi*”

ilkesinde ise eski tüzükte yer alan bazı uygulamalar yeni temel iç gözetim altında gruplandırılarak bu ilke altında toplanmıştır.

1.3.1.2. 2014 Yılında Yayımlanan Yeni Mali Saydamlık Tüzüğü

2008 yılında yaşanan küresel kriz sonrasında birçok ülke kendi mali sistem ve kurumlarına yönelik öz eleştiride bulunmuş ve krizden çıkardıkları dersleri reform çalışmalarına yansıtmışlardır. Benzer şekilde, IMF de 2007 yılında çıkarmış olduğu Mali Saydamlık Değerlendirme Tüzüğünü kriz sonrası önlemleri içerecek şekilde 2014 yılında değiştirmiştir (IMF, 2014).

Tablo 4’te 2014 yılında yayımlanan mali saydamlık tüzüğünün değişimi ile amaçlanan hususlar gösterilmektedir.

Tablo 4. Mali Saydamlık Tüzüğünün Değiştirilme Nedenleri

Değişimin Amacı	Açıklama
Süreçlerden ziyade çıktılara odaklanmak	2007 yılında yayımlanan Tüzük, “Rol ve Sorumlulukların Açık Olması”, “Bütçe Sürecinin Açık Olması”, “Bilginin Kamuoyuna Açıklığı” ve “Dürüstlüğün Güvencesi” şeklinde belirlenen ve prosedürlere boğulmuş dört önemli ilkeyi içermektedir. Söz konusu ilkeler, raporlanan çıktıların kalitesi ile yeterliliğinin analizine çok imkan vermemektedir
Ülkelerin farklı düzeylerdeki kapasitelerini değerlendirmek	2007 yılında yayımlanan Tüzük, yayımladığı her bir ilke tek başına değerlendirildiğinde en iyi uygulama standartlarına sahip idi. Ancak, bu durum değerlendirilen ülkenin kurumsal kapasitesi ya da ekonomik kalkınmasına ilişkin düzeyini ölçmeye imkan vermemektedir
Değerlendirmelerde mali risklere daha fazla yer vermek	2007 yılında yayımlanan Tüzük, mali risklerin belirlenmesi ve yönetimine çok az yer vermemektedir. 2008 yılında yaşanan küresel kriz ile birlikte ülkelerin mali risklerinin farkında olması gerekliliği açığa çıkmış olup, bu durumun yeni Tüzüğe’de girmesi zorunluluk haline gelmiştir
Mali yönetim ve uluslararası standartlar konusunda yaşanan son gelişmelere yer vermek	2007 yılında yayımlanan Tüzük ile “tüm kamu sektörüne ilişkin mali faaliyetlerin bilgilerini yayımlamak”, “tüm finansal ve finansal olmayan varlık ve yükümlülükleri içeren bilançoların hazırlanması”, “Genel devlete yönelik aylık mali raporlama yapılması ve her altı ayda bir denetlenmiş yıllık tabloların yayımlanması” ve “bütçe, istatistik ve hesaplardan sağlanan bilgilerin uyumlaştırılması” pek mümkün değildi. Yeni çıkarılan Tüzükte ise bu hususları gerçekleştirebilme imkanı getirilmiştir.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 5’te ise 2007 yılı Tüzüğünün zayıflıklarına vurgu yapılmaktadır. 2008 küresel krizi sonrası ülkelerin maruz kaldığı hususlar “Problem” sütununda gösterilmektedir. Yine 2007 Tüzüğünün zayıflıkları başlığında tüzüğün zayıf kalan alanlarını göstermektedir. Özellikle yaşanan makroekonomik şoklar göstermiştir ki, 2007 yılı Tüzüğü ülkelerin makroekonomik büyüklüklerinin tahminindeki yanlışlıkları ortaya çıkaramamış ve alternatif makro mali senaryo analizlerinin gerekliliği ortaya çıkmıştır.



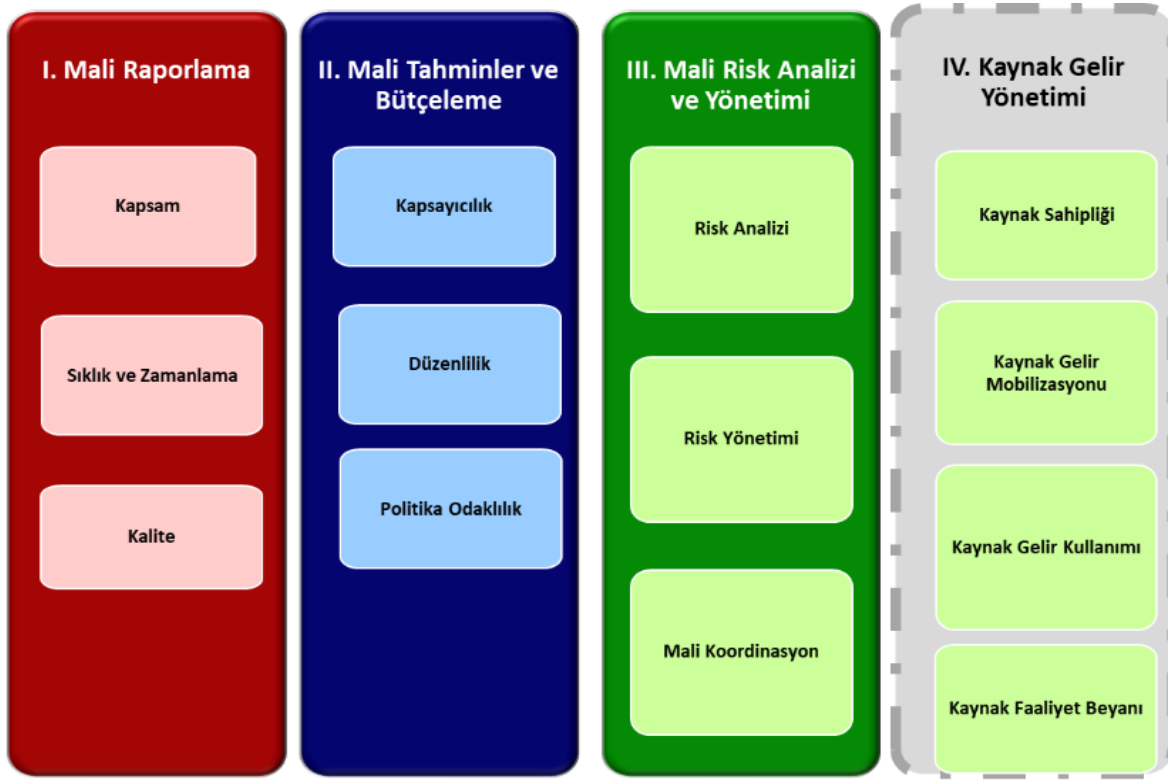
Şekil 5. Eski Tüzüğün Zayıflıkları

Kaynak: (JVI, 2015))

1.3.1.3. Mali Saydamlık Tüzüğünün Mimarisi

2014 yılında yayımlanan Tüzüğün mimarisi dört bölüm üzerine kurulmuştur. Bu bölümler; “Mali Raporlama”, “Mali Tahminler ve Bütçeleme”, “Mali Risk Analizi ve Yönetimi” ve “Kaynak ve Gelir Yönetimi” şeklinde sınıflandırılmaktadır. Tüzüğün dördüncü bölümü olan “Kaynak (Gelir) Yönetimi” kısmı saydamlık ülke

değerlendirmelerinden elde edilen tecrübeler ışığında 2019 yılında yapılan Tüzük güncellemesinin ardından kullanılmaya başlanılmıştır.



Şekil 6. Mali Saydamlık Tüzüğü Mimarisi

Kaynak: (IMF, 2014), (IMF, 2019b)

Tüzüğün ilk bölümü “Mali Raporlama” bölümüdür. Bu bölümde, ülkelerin kamu maliyesine yönelik ürettikleri mali istatistikler ile hesaplar; “kapsam”, “zamanlama”, “tutarlılık” ve “güvenilirlik açısından” değerlendirilmektedir. İkinci bölüm ise, mali tahminler ve bütçeleme bölümüdür. Bu bölümde, bütçe hedefleri ve politika önceliklerini açık bir şekilde gösteren dökümanlar ile kamu maliyelerini değerlendiren kapsayıcı, zamanında ve güvenilir şekilde üretilmiş tahminler değerlendirilmektedir. Üçüncü bölüm ise mali risk analizi ve yönetimi bölümüdür. Bu bölümde, IMF hükümetlerin kamu maliyesine ilişkin risklerini açıklamasını, analizini ve yönetmesini beklemekte olup, bütün bunların

etkili bir koordinasyon mekanizması içerisinde kamu kesiminde karar alıcılara sunulmasını talep etmektedir. (IMF, 2014)

2014 yılında yayımlanan mali saydamlık tüzüğü sonrasında IMF tarafından talep eden ülkeler mali saydamlık değerlendirmelerine tabi tutulmuştur. Ülke değerlendirmeleriyle birlikte elde edilen tecrübeler ile paydaşların geri bildirimleri ışığı altında 2019 yılında IMF Tüzüğü'nün dördüncü bölümünü güncelleyerek kullanmaya başlamıştır. Tüzüğü'nün yenilenen dördüncü bölümü “**Kaynak Gelir Yönetimi**” başlığı altında; “**Kaynak Sahipliği**”, “**Kaynak Gelir Mobilizasyonu**”, “**Kaynak Gelir Kullanımı**” ve “**Kaynak Faaliyet Beyanı**” hususlarına odaklanarak, Tüzüğü'nün ilk üç bölümünü tamamlayan bir bölüm olarak yerini almıştır.

1.3.2. OECD İyi Uygulamaları

Günümüzde, iyi yönetim ile ülkelerin ekonomik/sosyal göstergelerine yansıyan refah artışları arasındaki pozitif ilişki birçok kişi tarafından kabul edilmektedir. Saydamlığın iyi yönetişimin kilit unsurlarından birisi olması nedeniyle hükümetlerin en önemli politika belgeleri olan bütçelerin saydamlığını artıran iyi uygulamalar birçok ülke için değerli hale gelmektedir. Bu sebeple, OECD tarafından 1999 yılında düzenlenen “Kıdemli Bütçe Görevlileri” toplantısında “Bütçe Saydamlığına İlişkin İyi Uygulamalar” başlıklı bir raporun hazırlanması kararı alınmış ve 2001 yılının Mayıs ayında OECD üyesi olsun ya da olmasın bütçe saydamlığını artırmak isteyen birçok ülke için referans bir araç haline dönüşen rapor yayımlanmıştır (Bastida ve Benito, 2007).

OECD'nin söz konusu raporunda “bütçe saydamlığı” mali mevzulara ilişkin daha geniş bir tanımla işaret ederek; “bütün mali bilgilerin zamanında ve sistematik bir şekilde açıklanması” şeklinde tanımlanmıştır (OECD, 2002:7).

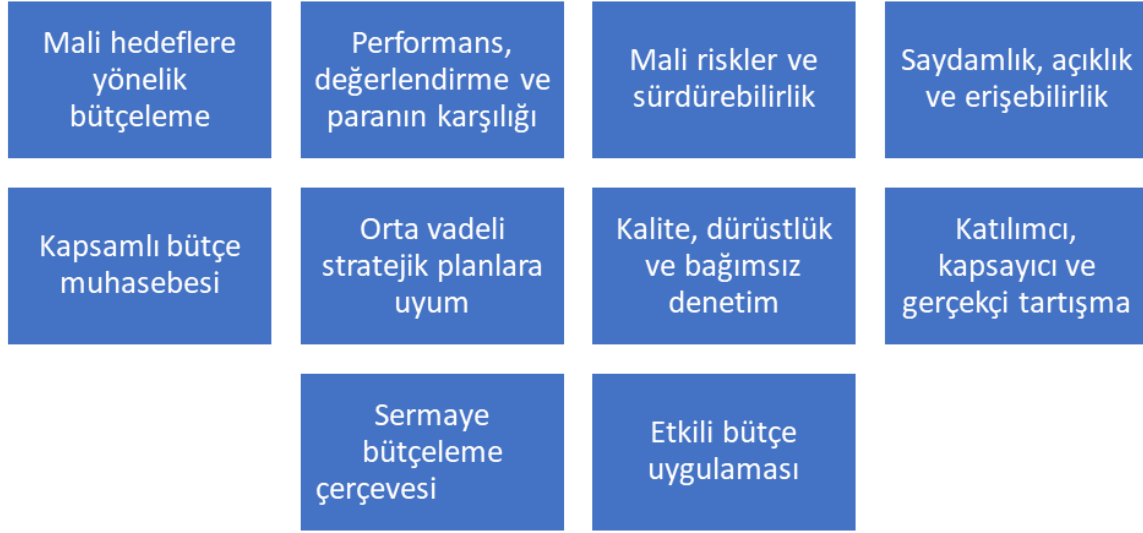
Tablo 5’te görüldüğü üzere rapor; bütçeye yönelik temel dökümanları içeren “Bütçe Raporları”, bütçe raporlarında yer alması gereken beyanları içeren “Özellikli Beyanlar” ve “Dürüstlük, kontrol ve hesap verebilirlik” hususlarını kapsayan üç bölümden oluşmaktadır. Raporun yayımlanmasından sonra bütçe uygulamaları ve prosedürlerine yönelik olarak OECD’ye üye ülkelerin bütçe kurumlarına uygulanan anketlerin sonuçlarını içeren bir veritabanı oluşturmuştur.

Tablo 5. OECD’nin Bütçe Saydamlığına İlişkin İyi Uygulamalar Alanındaki Üç Bileşeni

Bütçe Raporları	Özellikli Beyanlar	Dürüstlük, kontrol ve hesap verebilirlik
Bütçe	Ekonomik varsayımlar	Muhasabe politikaları
Bütçe Öncesi Hazırlanan Rapor	Vergi harcamaları	Sistem ve sorumluluk
Aylık raporlar	Finansal varlık ve yükümlülükler	Denetim
Yıl ortası raporu	Finansal olmayan varlıklar	Halk ve yasama gözetimi
Yıl sonu raporu	Çalışan emeklilik yükümlülükleri	
Seçim öncesi rapor	Şartlı yükümlülükler	
Uzun dönemli rapor		

Kaynak: (OECD, 2002)

2015 yılına gelindiğinde OECD “Bütçe Yönetimi Konseyi Tavsiyeleri” isimli yeni bir rapor yayımlamıştır. Bütçe yönetimine modern kamu yönetiminin; saydamlık, açıklık, dürüstlük, katılımcılık, hesap verebilirlik ve stratejik planlama gibi bir çok ilkesini dahil eden tavsiye kararları alınmıştır. Tavsiye kararları sonucu bütçe yönetiminin kalitesini artıran on ilke Şekil 7’de gösterilmektedir.



Şekil 7. OECD’nin Bütçe Yönetim İlkeleri (10 İlke)

Kaynak: (OECD, 2015:2)

OECD’nin ideal bütçe yönetimine ilişkin tespit ettiği on ilke bütçenin tasarımı, uygulanması ve geliştirilmesi aşamalarında politika yapımcılar ile uygulayıcılar için açık bir rehber vazifesi görmektedir.

1.3.3. Açık Bütçe Anketi

Demokratik ülkelerde, vatandaşlar tarafından en çok merak edilen mali konuların başında hükümetlerin “kamu kaynağını nasıl arttırdığı” ve “nereye harcadığı” gelmektedir. Dünya genelindeki liderlerin çoğu birçok önemli “bütçe kararı” kapalı kapılar arkasında almaktadır. “Gelirlerin toplanması” ve “harcamaların yapılması” yönünde alınan kararlar ile ilgili olarak anlamlı tartışmaların yapılabildiği ülkeler “kamuya açık bütçe bilgilerinin yaygın olduğu” ve vatandaşların söz konusu kararları etkileme gücüne sahip olduğu ülkeler olarak sınıflandırılmaktadır. “Bütçe bilgilerinin kamuoyu ile paylaşılmadığı” ülkelerde ise, vatandaşlar hükümetlere güvenme noktasında sorunlar yaşamakta ve bu durum “demokrasi” ile “saydamlığı” zayıflatmakta ve vatandaşların devlete karşı güvensizliğini artırmaktadır.

Bu noktada, vatandaşların yaşadığı en büyük sorun bütçe bilgilerine ulaşmanın giderek güçleşmesidir.

Geçmiş yirmi yıllık döneme bakıldığında, uluslararası kuruluşlar ile akademik camianın “iyi yönetim” konusunda artan kaygılarından dolayı “Açık Bütçe” kavramına karşı yoğun bir ilginin olduğu görülmektedir. Bütçe saydamlığının hükümetlerin hesap verebilir olması noktasında çok önemli olduğu ve bu durumun çıktıların daha iyi olmasına hizmet ettiği açıkça görülmektedir.

Yapılan akademik çalışmalarda, bütçe saydamlığının oy veren vatandaşlara politika yapıcıların eylemleri hakkında daha fazla bilgi sağlayarak demokratik bir hesap verebilirlik mekanizmasını işleterek politikacıları mali açıdan daha hesap verebilir olmaya teşvik ettiği görülmüştür. Demokratik olmayan ülkelerde dahi politika yapıcılar, kendilerinin vatandaşlar tarafından bir şekilde izlendiğini düşünmekte ve politik kimliklerine bir zarar gelmesini istemedikleri için daha iyi ekonomi politikası üretmeye zorlanmaktadırlar (Islam, 2003:5).

Dünya genelinde hükümetlerin, “mali saydamlığa”, “katılımcılığa” ve “hesap verebilirliğe” karşı artan ilgilerinin belli başlı nedenleri (Khagram, vd., 2013);

- İyi yönetim norm, standart ve ilkelerinin meyvelerini vermeye başlaması ve söz konusu ilkelerin “mali saydamlığı”, “katılımcılığı” ve “hesap verebilirliği” hükümetler için önemli kılması,
- Kapalı ve otoriter politik rejimlerden, güçlerin ayrıldığı, politik rekabetin olduğu, vatandaşların, medyanın ve sivil toplumun dahil olduğu rejimlere doğru bir geçiş olması,
- Dünyada modern kamu mali yönetim sistemleri ile beraber iyi uygulama örneklerinin yayılması,

- Adem-i merkezileşme ve hükümetin kamu kaynaklarının yaratılması, dağıtılması ve harcanmasına ilişkin yetkilerin yerel seviyede paylaşılması,
- Bağımsız sivil toplum örgütlerinin sayısında ve operasyonel kapasitelerinde görülen artış ve hükümetlerin karar alma mekanizmalarına ve halkı bilgilendirme süreçlerine katılma çabası,
- Dünya genelinde, bilgi ve iletişim teknolojileri alanında yaşanan gelişmeler,

şeklinde sıralanabilir.

Açık Bütçe Endeksi (ABE), hükümetlerin ve birçok aktörün saydamlık açısından ilgilendikleri önemli bir göstergedir. 1997 yılında kurulan ve kâr amacı gütmeyen sivil bir toplum kuruluşu olan IBP tarafından geliştirilen ve her iki yılda bir uygulanan Açık Bütçe Anketi (ABA) ve ankete dayalı olarak ülkelerin aldıkları puanları gösteren ve bir saydamlık sıralaması yapan ABE her geçen yıl daha fazla ilgi görmektedir.

ABE, bağımsız ve kapsayıcı bir şekilde ülkeler arasındaki bütçe saydamlığını ölçme çabasıdır (Khagram, vd., 2013:10). Wehner ve De Renzio'ya göre ise, bir sivil toplum örgütü olan IBP, ülkelerin yayımladıkları dokümanları karşılaştırmak amacıyla bütçe saydamlığını en kapsamlı şekilde ölçmeye çabalamaktadır (Wehner ve De Renzio, 2013: 97). Bütçe saydamlığı ve hesap verilebilirlik üzerine düzenlenen ilk bağımsız ve karşılaştırılabilir anket ABE'dir (Seifert, vd., 2013).

IBP 2006 yılından bu yana iki yılda bir yayımladığı ABE ile ülkelerin merkezi hükümetlerinin bütçe bilgisini kamuoyu ile paylaşıp paylaşmadığı, bütçe sürecinde hazırlanması gereken temel bütçe dokümanlarının zamanlaması ve içeriği, bunların kapsamı, güncel ve kullanışlı olup olmadığı ve benzeri hususları açık bütçe anketine verilen cevaplar üzerinden değerlendirmekte ve görünür kılmaktadır. En son 2021 yılında yayımlanan ABE, 115 ülkenin katılımıyla gerçekleştirilmiş ve 2023 yılı çalışmaları ise devam etmektedir.

Ülkelerin mali saydamlıklarını, ülkelerdeki yerel ortakları, bağımsız değerlendiricileri ve hükümetler eliyle doğru bir şekilde cevaplanması ve kontrol edilmesi istenilen ABA üzerinden puanlayan, sıralayan ve bunu her iki senede bir yayımlayan ABE benzeri pek fazla çalışma bulunmamaktadır. Şu ana kadar 2006, 2008, 2010, 2012, 2015, 2017, 2019 ve 2021 yılları olmak üzere sekiz kez anket düzenlenmiştir.

Her geçen yıl daha fazla ülke ankete ilgi göstermiş ve çalışmaya dahil olmuştur. 2021 yılında yapılan çalışmaya on ülke ilk kez dahil olmuştur. Açık bütçe endeksi, her geçen yıl ülkeler tarafından daha yakından takip edilen bir konu haline gelmiş ve saydamlık açısından ülkelerin kredibilitesini ölçen bir mekanizmaya dönüşmüştür. Ankete katılan ülkeler, endeks puanlarını değerlendirmekte, düşük puan aldıkları hususlarda gelişme kaydedebilmek ve bir sonraki dönemde hazırlanacak endekste ülke puanlarını artırabilmek için kendi kamu mali yönetim sistemlerinde yapılması gereken reformlar hakkında çalışmalar yapmaktadırlar.

Tablo 6. Ankete Cevap Veren Ülke Sayısı

YIL	ANKETE KATILAN ÜLKE SAYISI
2006	59
2008	85
2010	94
2012	100
2015	102
2017	115

Kaynak: (IBP, 2018)

Günümüzde özellikle gelişmekte olan ekonomiler için yabancı yatırımcıların ülkeye çekilmesinde ülkenin finansal gerçekliğinin net bir şekilde görülebilmesi önem arz etmektedir. Bu noktada, mali saydamlığa önem veren ülkelerin borçlanma enstrümanlarına karşı artan bir talebin olması, yatırımcının uzun ya da kısa vadede hesaplamalarına yön

verecek verilere ulaşabilmesine bağlıdır. ABE de bu noktada ülkelerin genel mali saydamlık düzeyleri hakkında yatırımcılara önemli ipuçları sağlamaktadır.

Kemoe ve Zhan'ın 2018 yılında yayımladıkları çalışmalarında, mali saydamlığın gelişmekte olan ekonomiler için ölçülebilir finansal yararlarının olduğunu göstermişlerdir. Çalışmada, bütçe sürecindeki saydamlığın (özellikle yüksek puanlı saydam ülkelerde) kamu borçlanma maliyetlerini düşürdüğü gelişmekte olan ülkeler tahvil endeksi (EMBI) faizleri üzerinden ölçülmüş ve mali göstergelere yönelik saydamlığın ise gelişmekte olan ekonomilerin borçlanma araçlarına yabancıların ilgisini artırdığını (yüksek ve düşük derecede saydam olan ülkeler arasında çok az bir fark bularak) göstermişlerdir. Çalışmanın sonuçları ayrıca, ülkeler arası karşılaştırılabilir mali verilerin olmasının yabancı yatırımcıların gelişmekte olan ekonomilere kaynak tahsisinde işlerini kolaylaştırdığının altını çizmektedir. (Komoe ve Zhan, 2018)

ABE'ye dahil olan ülkelerin ankete verdikleri cevapların diğer ülkeler tarafından da görülebilmesi, yüksek puan alan ülkelere düşük puan ülkelere örtük bir tecrübe paylaşımına da olanak sağlamakta, ülkelerin endekste ki ülke puanlarını yukarı taşımak için yapmaları gereken reformların neler olduğunu da kabaca ortaya koymaktadır. Bu noktada, yüksek puan alan ülkeler mali saydamlık anlamında diğer ülkeler için rol model olabilmektedir.

ABA, ülkelerin merkezi hükümetlerinin bütçe bilgisini kamuoyu ile paylaşıp paylaşmadığını bu ülkelerin gerçekleştirdiği bütçe sürecinde hazırlamaları gereken sekiz temel bütçe dokümanının zamanlamasını ve içeriğinin kapsamlı, güncel ve kullanışlı olup olmadığını değerlendirerek ortaya koymaya çalışmaktadır. Anket, merkezi yönetim bütçeleri üzerinden, “saydamlığı”, “katılımcılığı” ve yasama organı ile üst düzey denetim kurumları (Sayıştay) tarafından yapılan “gözetimin” etkinliğini ölçmek üzere tasarlanmıştır. Ankete

konu olan sekiz bütçe dokümanı; “Bütçe Öncesi Hazırlanan Rapor”, “Hükümetin Bütçe Teklifi”, “Merkezi Hükümet Bütçesi”, “Vatandaş Bütçesi”, “Yıl İçinde Hazırlanan Rapor”, “Yarı-yıl Raporu”, “Yılsonu Raporu” ve “Denetim Raporu”dur.

Ankette yer alan sorular, iyi uygulama örnekleri esas alınarak ülkelerin kamu mali yönetim sistemleri değerlendirilerek hazırlanmıştır. Ankette bulunan soruların büyük bir çoğunluğu; IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların oluşturduğu mali saydamlıkla ilgili tüzük ve uygulamalar göz önüne alınarak hazırlanmıştır. IMF’in Mali Saydamlık Tüzüğü, OECD’nin Bütçe Saydamlığına Yönelik İyi Uygulamaları, PEFA’nın GIFT’in Mali Saydamlık, Katılımcılık ve Hesap verebilirlik ile İlgili Üst Düzey İlkeler referans alınan iyi uygulama örneklerinden bazılarıdır.

Bu güne kadar, IBP tarafından 2006, 2008, 2010, 2012, 2015, 2017, 2019 ve 2021 yıllarında anket düzenlenmiştir. 2015 yılı hariç olmak üzere iki yılda bir anket çalışması yapılmıştır. En son anket 2021 yılında yapılmış olup, yaklaşık on sekiz ay süren bir zaman diliminde, IBP 115 ülkeden sivil toplum ortaklarıyla işbirliği yapmıştır.

1.3.3.1. Paydaşlar

Anket sürecinde yer alan paydaşlar “IBP”, “Yerel Ortak (Araştırmacı)”, “Bağımsız Değerlendirici” ve “Hükümet” olarak sıralanabilir.

IBP: Kuruluş amacı; saydam, kapsayıcı ve hesap verebilir bütçe süreçlerinin destekleyerek ve iyi yönetişimi geliştirerek küresel yoksulluğun azaltılmasıdır. Faaliyet alanları ise, ülke bazlı sivil toplum kuruluşlarının kapasitelerinin güçlendirilmesi; bütçe saydamlığının araştırılması ve izlenmesi; katılımcılık, hesap verebilirlik ve bütçe konularında uluslararası paydaşların daha fazla rol almasına yönelik işbirliği yapılması; hükümetlerin açıklık düzeylerinin ölçülmesidir.

IBP anketin en önemli aktörü konumunda olup, anketin endekse dönüşmesinde birincil rolü üstlenmekte ve diğer aktörler ile temas kurup anketteki sorunların ülke gerçekliğini yansıtan bir şekilde cevaplanmasını sağlamaktadır. Bu noktada, IBP'nin bütçe saydamlığının araştırılması ve izlenmesi noktasında, düzenlediği anket ile hükümetlerin mali açıklık düzeylerinin ölçülmesi noktasında önemli bir görevinin olduğunu belirtmek gerekir.

IBP, açık bütçe endeksi metodolojisinin etkin bir şekilde uygulanması açısından, ankette yer alan sorulara yönelik olarak diğer aktörler arasında oluşabilecek anlaşmazlıkların çözümünde etkili bir hakem rolünü yerine getirmektedir. Yerel ortağın, bağımsız değerlendiricilerin ve hükümetin ankette yer alan sorulara yönelik yorumları paylaşılmakta ve en uygun cevaba ulaşılmaya çalışılmaktadır. Böylece, IBP ankette yer alan sorulara verilecek en uygun cevabı söz konusu diğer üç paydaşın bakış açısını da dikkate alarak doğru bir şekilde bulmaya çalışmaktadır. IBP ayrıca, anketteki cevapların, IMF, OECD gibi uluslararası mali kuruluşlar tarafından ülkeye yönelik olarak hazırlanmış mali saydamlık raporları ile uyumunu da kontrol etmektedir (IBP, 2018: 49).

Yerel Ortak (Araştırmacı): IBP hazırlanan anket sorularına cevap vermek üzere ülkede yerleşik yerel bir ortak (araştırmacı) ya da grubu ile işbirliği yapmaktadır. Anketteki sorulara yönelik olarak veri toplayıp, anket sorularına kanıtlarını beyan ederek cevap veren ilk paydaş yerel ortaktır. Verilerin toplandığı özel bir tarih aralığı, IBP tarafından yerel ortaklara tebliğ edilmektedir. Örneğin, 2017 Yılı Açık Bütçe Endeksi için sorulan sorulara, araştırmacılar Eylül-Aralık sonu 2016'ya kadar ki veri, faaliyet, olay ve gelişmeleri esas almış ve 2017 yılındaki gelişmeler dikkate alınmamıştır.

Yerel ortağın en önemli görevi, ankette sorulan sorulara kanıtlara dayalı en uygun cevabı vermektir. Söz konusu kanıtlar; bütçe belgelerinden ve ülkelerin kanunlarından yapılan alıntılar, bütçe sürecinde yer alan hükümet yetkilileri, bütçe uzmanları, yasama

uzmanları ile yapılan görüşmeler olabilir. Araştırma sürecinde, yerel ortağa, verilen cevapların endeks metodolojisine uygunluğu hususunda IBP destek vermektedir. IBP personeli, anket tamamlana kadar yerel ortakla ülke anketini değerlendirip yaklaşık üç ila altı aydan fazla bir zaman diliminde birlikte çalışmaktadır (IBP, 2018: 49).

Bağımsız Değerlendirici: Ankette yer alan soruların yerel ortak tarafından cevaplandırılmasından sonra, IBP personeli yerel ortağın cevaplarını, anket metodolojisi üzerinden değerlendirmektedir. Daha sonra, ankete verilen cevapları bağımsız bir değerlendiriciye (peer reviewer) göndermektedir. Bağımsız değerlendirici, ülkedeki bütçe sürecine yönelik tecrübe ve bilgisi olan ve hükümetin bütçe hazırlayan makamlarıyla bir bağı olmayan akademisyen ya da araştırmacılar arasından IBP tarafından belirlenmekte olup, kimliği açıklanmamaktadır.

İsmi açıklanmayan bir bağımsız değerlendirici kullanmanın gerekçesi, ankette ülkeye yönelik kullanılan bilgilerin tamamen doğru ve yanlılıktan uzak olmasını sağlamaktır. Anket sorularına verilen cevaplar, bağımsız değerlendirici tarafından değerlendirildikten sonra, yerel ortak ile bağımsız değerlendirici arasında oluşabilecek yorum farklılıklarının giderilmesi için IBP, yerel ortağa cevaplarını kontrol etmesi ya da detaylandırması yönünde talepte bulunabilmektedir (IBP, 2018: 11).

Hükümet: IBP, iki paydaş tarafından gözden geçirilen ankette bulunan sorulara verilen cevapların hükümet yetkilileri tarafından da kontrol edilip yorumlanması üzerine bütçe sürecinde yer alan ilgili bakanlık ile bağlantı kurmaktadır. Hükümet ile bağlantı kurma kararı, yerel ortak ile IBP tarafından yapılan değerlendirmeler sonucunda verilmektedir. IBP, ülkenin bütçe sürecinden sorumlu olan kamu kurumunun ankete verilen cevapları yorumlamasını önemsemektedir. Ancak birçok hükümet, bu talebe karşı kayıtsız kalmaktadır. Şöyle ki, 2017 yılı açık bütçe anketi çalışmasından 112 ülkenin ilgili

bakanlıklarıyla iletişime geçilip, yardım talep edilmiş olup, sadece 76 tane ülke bu yardım talebine karşılık verip, anket sorularını yorumlamıştır. Her ülke için; hükümetin, yerel ortağın ve bağımsız değerlendiricilerin yorumları ile anket sorularına verdikleri cevaplar, IBP'nin kendi internet sitesinde yayımlanmaktadır (IBP, 2018: 49).

1.3.3.2. Soru Grupları

Açık Bütçe Anketi, bir bütçenin hesap verebilirliğini bütçenin üç temel niteliğini dikkate alarak değerlendirmektedir. Söz konusu nitelikler:

- Bütçenin saydamlığını (109 adet soru),
- Halkın bütçe sürecine katılımı için mevcut olan fırsatları (18 adet soru),
- Yasama organı ile üst düzey denetim kurumları (Sayıştay) tarafından yapılan gözetimin etkinliği (18 adet soru)

şeklinde belirtilmektedir.

Ankette yer alan soruların büyük çoğunluğu yasal mevzuatın varlığını değil uygulamada karşılaşılan durumları değerlendirmektedir. Anket, ülkelerin merkezi hükümetlerinin bütçe bilgisini halk ile paylaşp paylaşmadığını bu ülkelerin gerçekleştirdiği bütçe sürecinde bir noktada mutlaka hazırlamaları gereken sekiz temel bütçe dokümanının zamanlamasını ve içeriğinin kapsamlı, güncel ve kullanışlı olup olmadığını değerlendirerek ortaya koymaya çalışmaktadır.

Söz konusu sekiz bütçe dokümanı;

- Bütçe öncesi hazırlanan rapor (54 adet soru),
- Hükümetin bütçe teklifi (6 adet soru),
- Merkezi hükümet bütçesi (6 adet soru),
- Vatandaş bütçesi (4 adet soru),

- Yıl içinde hazırlanan rapor (9 adet soru),
- Yarı-yıl raporu (9 adet soru),
- Yılsonu raporu (14 adet soru)
- Denetim raporu (7 adet soru)

olarak belirtilmektedir.

2017 yılı için oluşturulan ankette, 145 sorunun cevaplanması talep edilmiştir. Soruların 109 tanesi “mali saydamlığa” yönelik uygulamalara, 18 tanesi “katılımcılığa” ve 18 tanesi de “gözetim” fonksiyonuna ilişkindir. Anketteki soruların çoğunluğu beş şık içinden seçim yapılarak cevaplanmıştır;

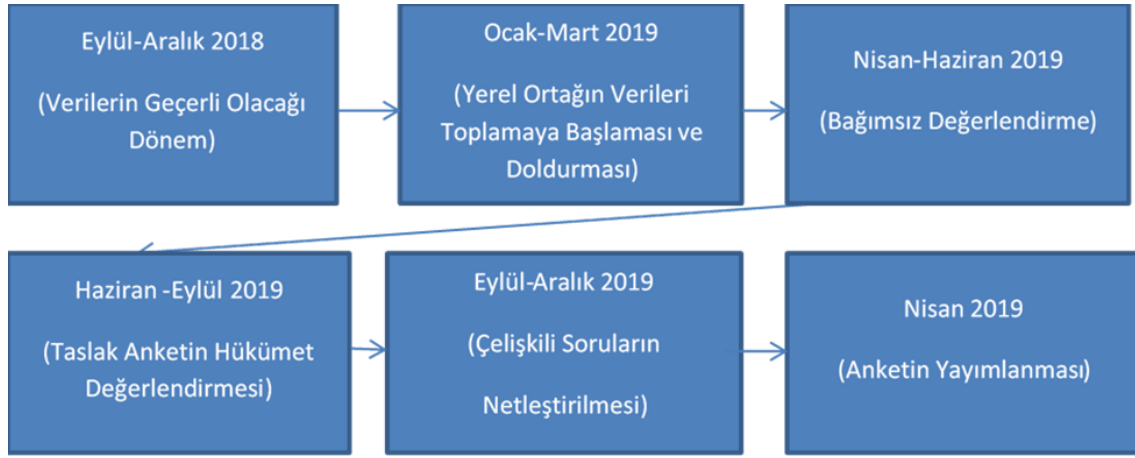
- “a” şıkkı uluslararası standartların tamamıyla karşılandığını,
- “b” şıkkı standartların ana unsurlarının karşılandığını,
- “c” şıkkı standardın karşılanması için biraz daha çaba sarf edilmesi gerektiğini,
- “d” şıkkı standardın hiç karşılanamadığını,
- “e” şıkkı ise sorunun söz konusu ülke için uygun olmadığını, dolayısıyla cevaplanamayacağını belirtmektedir.

Anket çalışması, sorulara verilen cevapların puanlanması ile devam etmektedir.

- “a” şıkkının puanı 100,
- “b” şıkkının puanı 67,
- “c” şıkkının puanı 33,
- “d” şıkkının puanı 0’dır,
- “e” şıkkı ise hesaplama katılmamaktadır.

1.3.3.3. Anketin İşleyişi

Anket çalışmaları, söz konusu paydaşların (IBP, yerel ortak, bağımsız değerlendirici ve hükümet) rol ve sorumluluklarını yerine getirilmesiyle birlikte yaklaşık on sekiz aylık bir sürede tamamlanarak açık bütçe endeksine dönüştürülmektedir. Şekil 8’de çalışmaları devam eden 2019 yılı açık bütçe anketine yönelik olarak muhtemel on sekiz aylık süreci takvim şeklinde gösteren çalışma gösterilmektedir.



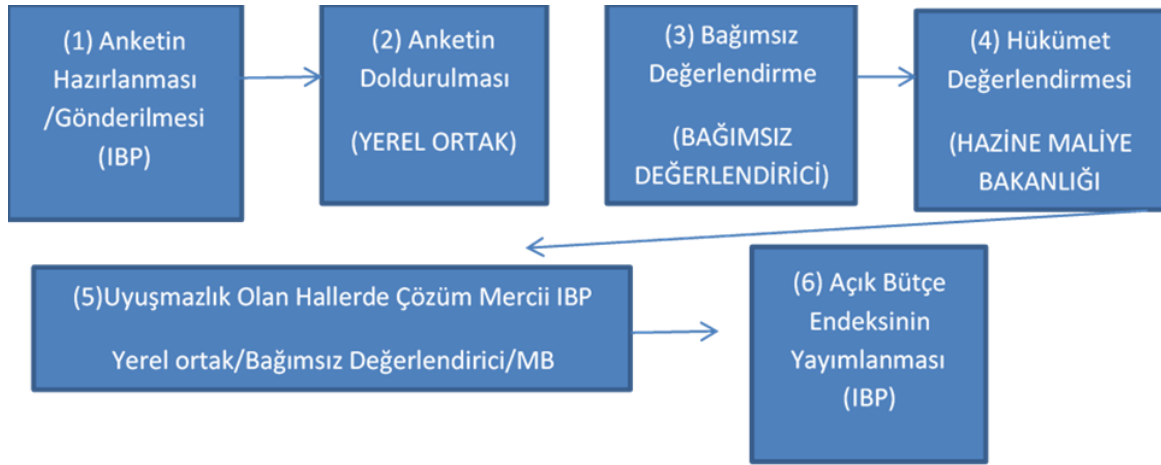
Şekil 8. 2019 Yılı Anketine İlişkin Takvim

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 8 incelendiğinde, ankette yer alacak verilerin geçerli olacağı dönemin Eylül-Aralık 2018 tarihini kapsayacağı, yerel ortağın verileri derleyip anketi doldurmak için üç, bağımsız değerlendiricinin üç ve hükümet tarafının ise dört aylık bir zamanı olduğu anlaşılmaktadır. Daha önceki anket çalışmalarında da olduğu gibi, çalışmalarına başlanan 2019 yılı açık bütçe anketi de 31 Aralık 2018’den sonraki gelişmeleri kapsamamaktadır. Anket sorularına verilen bütün cevaplar kanıtlarla desteklenmelidir.

Şekil 9’da ise anketin akış şemasına yer verilmektedir. Açık bütçe anketinden endeksin tamamlanmasına kadar giden yol altı aşamada tanımlanmaktadır. İlk aşama, anket sorularının IBP tarafından yerel ortağa (araştırmacıya) gönderilmesidir. İkinci aşama anketin

yerel ortak tarafından kanıtlarıyla birlikte doldurulmasıdır. Üçüncü aşama ise, yerel ortak tarafından doldurulan anketin kontrol için bağımsız bir değerlendiriciye gönderilmesidir. Dördüncü aşama hükümetten bütçe sürecini yöneten birim ya da bakanlığın anketteki sorulara verilen cevapları yorumlamasıdır. Beşinci aşama ankette paydaşlar tarafından verilen cevaplar arasında çıkabilecek uyumsuzlukların IBP tarafından giderilmesidir. Son aşama ise, anket cevaplarının kesinleşmesi ve ülkelerin açık bütçe endeks puanları ve sıralamalarının hesaplanmasıdır.



Şekil 9. Açık Bütçe Anket Sürecine İlişkin Akış Şeması

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

1.3.3.4. Saydamlık Puanı Hesaplama

IBP, saydamlık açısından, daha önce de belirtildiği üzere, ülkelerin merkezi hükümetlerinin bütçe bilgisini halk ile paylaşıp paylaşmadığı, bütçe sürecinde hazırlanması gereken temel bütçe dokümanlarının zamanlaması ve içeriği, bunların kapsamı, güncel ve kullanışlı olup olmadığı ve benzeri hususları, anketteki sorular vasıtasıyla ölçmeye çalışmakta ve kesinleşen cevaplar üzerinden endeks puanını hesaplamaktadır.

Tablo 7. Anket Sorularının Temel Bütçe Dökümanları Açısından Dağılımı

Temel Bütçe Dokümanları	Açık Bütçe Anketi Sorular	Soru Sayısı
Hükümetin bütçe teklifi	1-53'üncü sorular + EBP 2	54
Bütçe öncesi hazırlanan rapor	54-58'inci sorular +PBS 2	6
Merkezi hükümet bütçesi	59-63'üncü sorular+EB 2	6
Vatandaş bütçesi	64-67'inci sorular	4
Yıl içinde hazırlanan rapor	68-75'inci sorular +IYR 2	9
Yarı-yıl raporu	76-83'üncü sorular + MYR 2	9
Yılsonu raporu	84-96'ıncı sorular + YER 2	14
Denetim raporu	97-102'inci sorular + AR 2	7

Kaynak: (IBP, 2011:7)

Her ülkenin ABE puanı 109 adet anket sorusunun bulunduğu bir alt kümeden hesaplanmaktadır. Değerlendirilen temel bütçe dokümanının her birinin kendiyle ilgili farklı sayıda sorusu olsa da, Açık Bütçe Endeksi puanı 109 sorunun tümüne verilen cevapların basit bir ortalamasıdır. Endeks puanı olarak 100'e yakın bir puan alan ülke bütçe süreci açısından “saydam” olarak, 0'a yakına bir puan alan ülke ise “saydam olmayan” bir ülke olarak değerlendirilmektedir.

ABE skorlarının hesaplanmasında, hiçbir açık ağırlık metodu kullanılmamaktadır. Basit bir ortalama kullanımı açık ve net olsa da, belirli bütçe dokümanlarına örtük olarak diğerlerinden daha fazla ağırlık verir. Özellikle, 109 Açık Bütçe Endeksi sorusunun 54'ü, Yürütmenin Bütçe Teklifinin kamu erişimine açık oluşunu ve kapsamlılığını değerlendirir ve bu nedenle bir ülkenin genel Açık Bütçe Endeksi puanının temel belirleyicileridir. Buna karşılık, Vatandaş Bütçesi ve Merkezi hükümet bütçesi sırasıyla sadece dört ve altı sorunun odak noktasını oluşturmaktadır. Yapılan bu zımni ağırlık haklı gerekçelere

dayandırılmaktadır. Sivil toplumun bakış açısından, Yürütmenin Bütçe Teklifi, hükümetin bütçe politikası hedeflerini ve önümüzdeki yıla yönelik planlarını ortaya koyduğu için en önemli bütçe dokümanıdır. Genellikle, başka bir belgede bulunmayan hükümetin maliye politikalarına ilişkin ayrıntıları sunar. Bu bilgilere erişim, sivil toplumun onaylanmadan önce bütçeyi anlaması ve bütçe üzerinde bir etkisinin olması ve yıl boyunca buna bir kaynak olarak sahip olması açısından çok önemlidir.

Tablo 8. Soru Gruplarının Açık Bütçe Endeks Puanı İçerisindeki Payı

Temel Bütçe Dokümanları	Soru Sayısı	Açık Bütçe Puanı İçerisindeki Payı
Hükümetin bütçe teklifi	54	49,5
Bütçe öncesi hazırlanan rapor	6	5,5
Merkezi hükümet bütçesi	6	5,5
Vatandaş bütçesi	4	3,7
Yıl içinde hazırlanan rapor	9	8,3
Yarı-yıl raporu	9	8,3
Yılsonu raporu	14	12,8
Denetim raporu	7	6,4
Toplam	109	100%

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

1.3.3.5. Gözetim ve Katılımcılık Puanı Hesaplama

Etkin kamu mali yönetim sistemleri içerisinde gözetim kurumları önemli bir yer teşkil etmektedir. İşlevsiz bir yasama ve denetim mekanizması, vatandaşların bütçe politikası ve uygulamaları üzerindeki etkisini sınırlamaktadır. En aktif vatandaşlar bile, gözetim aktörlerinin yürütmenin faaliyetlerine ilişkin yürüttükleri kontrol faaliyetlerinin yerine geçecek faaliyetlerde bulunamazlar. Bu noktada, gözetim aktörleri, hükümetin belli bilgileri

yayımlamasını sağlarken, bağımsız mali kurumlar gibi aktörler de bilgilerin analiz edilmesine yardımcı olurlar. Söz konusu aktörlerin tüm çabası vatandaşların kendi rollerini etkin bir şekilde yerine getirmeleri üzerinedir. Bu sebeple, vatandaşların aktif olarak bütçe sürecine dahil olmadığı yerlerde gözetim kurumları güçlerini kaybetmektedirler (IBP, 2018: 29).

Tablo 9. Gözetim Aktörlerinin ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Ölçülen Gösterge	Soru Numaraları	Gösterge Başına Soru Sayısı
Bütçe sürecine halkın katılımı	125-142	18
Bağımsız Mali Kurumların Rolü	103-106	4
Yasamanın Rolü	107-117	11
Sayıştayın Rolü	118-124	7

Kaynak: (IBP, 2018:49)

ABE hesaplamak için kullanılmayan anket sorularından kırk tanesi, bütçe sürecinde kamu katılımına ilişkin fırsatları ve bağımsız mali kurumların, yasama organlarının ve yüksek denetim kurumlarının gözetim kapasitesini değerlendirmekte kullanılır. Devletlerin, bütçenin karar alma ve izleme sürecine kamuyu ne kadar dahil ettiğini ve yasama organı ile yüksek denetim kurumunun bütçe sürecindeki rolünü ölçmek için, her birine ilişkin sorulara verilen cevapların ortalaması alınır. Böylece, her alana ayrı bir puan verilir. IBP ayrıca, bağımsız mali kuruluşları (mali tahminler yapan ve politikaların maliyetini tahmin eden yürütme veya yasama organına bağlı bağımsız ve tarafsız kurumlar) rolü hakkında bilgi toplar. Ancak, IBP, bağımsız mali kurumların rolü için ayrı bir puan hesaplamamaktadır. Tablo 9’da gözetim aktörlerinin ve uygulamalarının anketteki sorular bazında değerlendirmesi gösterilmektedir.

1.3.3.6. Açık Bütçe Anketine Yöneltilen Eleştiriler

ABE geneli itibariyle, merkezi yönetim bütçesi üzerinden saydamlığı ölçmekte olup, yerel yönetimler için herhangi bir saydamlık ölçüm mekanizması ankette yer almamaktadır. Bu durum yerelleşmenin yoğun olduğu ülkeler ile federal ülkeler için bir problem teşkil edebilir. Diğer taraftan anketin bütçe dışı fonlar ile kamu alımları gibi bir takım bütçe bilgilerini de kapsamadığını görülmektedir (De Renzio, Harika Masud, 2011: 611).

Anketin doldurulmasından endeksin yayımlanmasına kadar geçen süreçte, ülkedeki yerel ortak, bağımsız değerlendirici, hükümet ve IBP temel paydaşlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu aktörler arasındaki iletişim, endeksin doğru puanlama yapmasında ülke için önem taşımaktadır. Örneğin, hükümet yetkililerinin anketi dolduran yerel ortak ile bağımsız değerlendiricilerin cevaplarını yorumlaması ülke puanının doğru hesaplanması için şarttır. Ancak, 2017 yılı anket çalışmasında, ankete katılan 115 ülkeden sadece 76 tanesinde sürece hükümetlerin müdahil olabildiğini görmekteyiz. Türkiye örneğinde, hükümetin yorumları ile değişen anket puanına net katkı “9” puan olarak hesaplanmıştır. Anketi hükümet yorumlamamış olsaydı, Türkiye’nin endeks puanı 49 olacakken, yorum ve düzeltmeler sonrası ülke puanı 58’e çıkmıştır. Bu noktada, endeks puanlarının daha doğru hesaplanabilmesi için bir şekilde IBP hükümet yetkililerinin yerel ortak ve bağımsız değerlendirici tarafından doldurulan anket sorularını yorumlamasını sağlayacak mekanizmaları tasarlaması gerekmektedir.

Anketteki soruları tam anlamıyla cevaplayabilmek adına, üç aktör arasındaki (yerel ortak, hükümet ve bağımsız değerlendirici) aksiyon çok önemlidir. Anket sistemi üzerinden, söz konusu aktörler arasındaki iletişim bir şekilde sağlanmalıdır. Bu noktada, IBP, sadece “yerel ortak” ile “bağımsız değerlendirici” seçiminde rol alabilir ve bunların kalitesinden ve uygun kişilerin bu rolü üstlendiğinden emin olmalı ve bir şekilde kalite ölçümü yapmalıdır.

Ülke değerlendiricilerine yönelik bir havuz oluşturulabilir. Yıllara göre ülke skorlarında görülen sıra dışı dalgalanmalar ülke değerlendiricilerinin anketteki sorulara karşı verdiği “iyimser” ya da “kötümser” cevaplardan kaynaklanabilir.

Anketin odak noktasındaki üç aktör (yerel ortak, hükümet ve bağımsız değerlendirici) arasında vatandaş bulunmamaktadır. Bu süreçte, bizzat vatandaşın farkındalığını ölçmeye yönelik mekanizmalar bir şekilde test edilebilir. Vatandaş ankette ölçülen saydamlığın ne kadar farkındadır? Kısa ve teknik olmayan ek bir anket ile vatandaşa yönelik bir ölçüm de yapılmalıdır. Ya da farklı bir mekanizma kurulmalıdır. Vatandaşın, farkındalığını ölçmediğimiz zaman, ankette sisteme yönelik verilen cevapların yansıması eksik kalmaktadır. Örneğin, bir ülkede vatandaş bütçe uygulaması bir şekilde vardır ama vatandaşın ne kadar bilgisi vardır?

Anket sorularının içeriğine bakıldığında daha çok Anglo-Sakson ve AB uygulamalarına aşina olan kamu mali yönetim sistemlerinin en iyi uygulamalar olarak odak noktasına aldığı için, bu tarz ülkelerin kamu mali yönetim uygulamaları endekste yüksek puan alarak üst sıralarda yer almaktadır. Bu durumda, Avrupa Birliği ve Anglo-Sakson kamu mali yönetimi sisteminin temel uygulamalarını benimsemeden kendine özgü sistemleri uygulayan ülkeler için anketin bazı soruları dezavantaj yaratmaktadır. Örneğin; Mali Kural, Mali Konsey ya da Performans Esaslı Bütçeleme uygulamalarını benimsememiş ancak bütçe saydamlığı noktasında ileri uygulamaları benimseyen ülkeler için bu durum dezavantaj yaratmaktadır.

Ankette, ülkelerin yönettikleri bütçe büyüklüklerine ilişkin herhangi bir kriter mevcut değildir. Örneğin, İngiltere ile Gürcistan bu noktada aynı sorularla karşı karşıya kalmaktadır. Ancak, küçük bir bütçede program bütçe uygulamak ya da katılımcı bir bütçe yapmak daha

kolayken, büyük bütçeli ülkeler için bu çok da kolay değildir. Bu durum da bir dezavantaj yaratmaktadır.

Anket, bütçe saydamlığını incelediği sekiz döküman ve sorduğu 109 soru üzerinden değerlendirmekte yapmakta olup, "Katılımcılık" ve "Gözetim" bölümlerine görece aynı önemi vermemektedir. Halkın bütçe sürecini katılımı hususu biraz gözardı edilmektedir. Katılımcılık ile ilgili ankette yalnızca dört soru bulunmaktadır. Saydamlığın ve hesap verilebilirliğin önemli bir aracı olan katılımcılık mekanizmasının vatandaş versiyonlarının anketteki ağırlığı düşük tutulmaktadır. Özellikle, ankette katılımcılık fonksiyonunun ön plana çıkarılmasına yönelik bir iyileştirilme yapılması gerekmektedir.

Puanlama mekanizması yeniden değerlendirilmeli, ankete yönelik olarak reform yapan ülkelerin yaptıkları reformların uygulamaları da gözlemlenmelidir. Örneğin, Yeni Zelanda 2017 yılı endeks puanı 89 iken (uzun yıllardır saydamlık çalışmaları yapmakta ve iyi ülke uygulamaları arasında yer alan), diğer tarafta Gürcistan endeks puanı 82'dir (son yıllarda yaptığı reformlarla ülke puanını artırmıştır). Gürcistan'ı değerlendirirken, yaptığı reformların uzun vadeli sonuçlarını bekleyip puanlamaya dahil etmenin daha doğru olacağı değerlendirilmektedir. Anket sorularında, sistemin kaç yıldır uygulandığı göz ardı edilmekte ve sistem bir şekilde yasa ile kurulmuş ise tam puan verilmektedir. Bu noktada; sistemin kaç yıldır var olduğu sorgulanmalı, 1-3 yıl ya da 3-5 yıla göre farklı bir değer üzerinden puanlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir. Puanlamayla ilgili olarak, Türkiye örneğinde 2016 yılında OVP ve OVMP yayımlamış olmamıza karşın, "bütçe öncesi belgelerin" kamuoyuna duyurulmuş sayılabilmesi için bütçe tasarısından en az bir ay evvel yayımlanmış olması kuralı gereği, bütçe-öncesi belgelere yönelik soruların tümünden "0" puan alınmıştır. Bu durumda, Türkiye, söz konusu belgeleri hiç yayımlamamış ülkelerle aynı

kategoride yer almakta olup, değerlendirme noktasında yeniden gözden geçirmenin gerekli olduğu düşünülmektedir.

1.3.4. Mali Saydamlık Küresel Girişimi

Mali Saydamlık Küresel Girişimi (GIFT) 2011 yılında hayata geçmiş bir girişim olup, “mali saydamlık” ve “katılımcılık” ile ilgili olarak norm ve standartları belirlemek ile söz konusu alanlarda gelişimi sağlamak önemli amaçlarındandır. Girişimin kurucuları arasında çeşitli uluslararası kurumlar (IBP, Dünya Bankası, IMF) ve bazı kurucu ülkelerin Hazine ve Maliye Bakanlıkları bulunmaktadır.

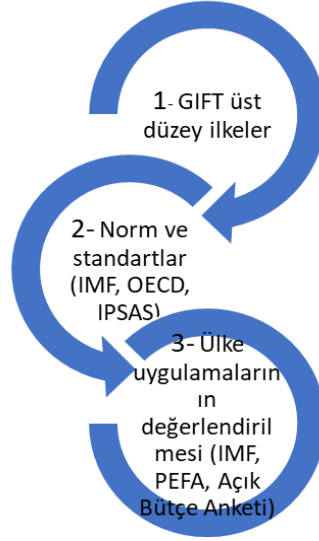
GIFT’in kurumsal ağı, mali saydamlık dünyasının önemli aktörleri arasında yer alan Maliye Bakanlıkları, sivil toplum kuruluşları (STK'lar), uluslararası finans kuruluşları, bütçe konusunda uzman kuruluşlar ve bağış yapanlardan oluşmaktadır.

GIFT, oluşturduğu kurumsal ağ sayesinde, kurumların mali açıklık konusunda yaşadıkları zorluklara çözüm bulmaktadır. GIFT kapsamında oluşturulan ağ ilk önceliği, mali saydamlığa ilişkin çok sayıdaki uluslararası standart ve normu kapsamlılık ve tutarlılık açısından gözden geçirmek olmuştur. 2012 yılında Mali Saydamlık, Katılımcılık ve Hesap Verebilirliğe ilişkin Üst Düzey İlkeler geliştirilmiştir. 10 ilke, mali saydamlık, katılımcılık ve hesap verebilirliği geliştirme çabalarında politika yapıcılara ve maliye politikasındaki diğer tüm paydaşlara yol göstermeyi ve mali saydamlığa ilişkin mevcut standart ve normların kapsam, tutarlılık ve uyumluluğunun geliştirilmesine yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

2018 yılında ise Mali Saydamlık, Katılımcılık ve Hesap Verebilirliğe İlişkin Üst Düzey İlkelerin Genişletilmiş Versiyonu yayınlanmış ve 2012 yılından bu yana GIFT Üst Düzey İlkelerinin küresel olarak daha fazla mali saydamlığın teşvik edilmesinde oynadığı rolün yanı sıra üst düzey ilkelerin her biri ile ilgili oldukları standartlar, normlar,

değerlendirmeler ve ülke uygulamaları arasındaki ilişki ortaya konulmuştur. Bu versiyon, birbirleriyle ilişkili çok sayıda enstrümana hızlı bir genel bakış elde edilmesine ve daha ayrıntılı bilgi ve rehberlik kaynaklarına etkili giriş noktaları bulunmasına olanak tanımaktadır.

Şekil 10'da GIFT'in norm ve standartlara yapmış olduğu katkı gösterilmektedir.



Şekil 10. İlkeler, Normlar, Standartlar ve Değerlendirmeler

Kaynak: (GIFT, 2022: 32)

Üst düzey ilkelerin genişletilmiş versiyonu uluslararası mali saydamlık araçlarına ilişkin faydalı bir rehber olmaktadır. Üç alanda uluslararası standartlar sağlayan farklı belgelere kolayca erişmek için kullanılabilecek bağlantılara yer verilmektedir:

- Mali bilgilerin açıklanması
- Maliye politikasına halkın katılımı
- Mali politikanın gözetimi

İlkeler, anayasal düzenlemelere, hükümet yapısına, kurumsal düzenlemelere ve ilişkilere ya da gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın tüm ülkelerde uygulanabilecek düzeyde planlanmıştır.

OECD'nin GIFT'in katılımıyla oluşturduğu Bütçe Saydamlığı Araç Kiti (2017), beş temel alanı baz alan yapısıyla çeşitli küresel mali saydamlık kurumları, standartları ve rehberlik materyalleri arasında değerlendirme yapmak için iyi bir seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır. Araç Kiti ve GIFT'in üst düzey ilkelerinin 2018 yılında yayımlanan versiyonu birbirini tamamlamaktadır.

Tablo 10. GIFT Üst Düzey İlkeler (2018)

1- Herkes mali politikalar hakkında bilgiye ulaşma hakkına sahiptir. Bu hakkın güvence altına alınmasına yardımcı olmak için ülkede bulunan hukuk sistemleri, ayrımcılık yapılmaksızın mali bilgilerin kamuya açık olmasını kolaylaştırmalıdır. İstisnalar sınırlı ve yasal mevzuatta açıkça yer almalıdır.	6- Kamu sektörü raporlama, saydamlık ve hesap verebilirlik amaçları doğrultusunda açıkça tanımlanmalı ve tanımlanmalıdır. Devletin özel sektörle olan mali ilişkileri açıklanmalı, açık bir şekilde yürütülmeli ve açık kurallar ve prosedürler izlenmelidir.
2- Hükümetler mali politikalara yönelik net ve ölçülebilir hedefler yayınlamalıdır. Ayrıca, hedeflere yönelik kaydedilen ilerlemeleri düzenli olarak raporlamalıdır..	7- Gelirlerin artırılması, yükümlülüklerin üstlenilmesi, kaynakların tüketilmesi, yatırım yapılması ve kamu kaynaklarının yönetilmesine ilişkin rol ve sorumluluklar, hükümetin üç kolu (yasama, yürütme ve yargı) arasında, ulusal ve her bir alt ulusal hükümet düzeyi arasında, hükümet sektörü ile kamu sektörünün geri kalanı arasında ve hükümet sektörünün kendi içinde mevzuatta açıkça belirlenmelidir.
3- Kamuoyuna geçmiş, mevcut ve tahmini mali faaliyetler, performans, mali riskler ve kamu varlık ve yükümlülükleri hakkında yüksek kalitede mali ve mali olmayan bilgiler sunulmalıdır. Bütçelerde, mali raporlarda, mali tablolar ve Ulusal Hesaplarda mali bilgilerin sunumu hükümetin bir yükümlülüğü olmalı, uluslararası kabul görmüş standartları karşılamalı ve farklı rapor türleri arasında tutarlı olmalı veya farklılıkların bir açıklamasını ve mutabakatını içermelidir. Mali veri ve bilgilerin bütünlüğüne ilişkin güvenceler gereklidir.	8- Kamu adına vergi toplama ve harcama yapma yetkisi yasama organına verilmelidir. Bütçe veya diğer mevzuat yoluyla yasama organının onayı olmadan hiçbir devlet geliri toplanmamalı veya harcama yapılmamalı ya da taahhüt edilmemelidir. Yasama organına, kamu kaynaklarının kullanımı konusunda yürütmeden etkin bir şekilde hesap sorabilmesi için gerekli yetki, kaynak ve bilgi sağlanmalıdır.

4- Hükümetler, izledikleri hedefleri ve kendilerine emanet edilen kaynaklarla ürettikleri çıktıları bildirmeli ve beklenen ve gerçekleşen sosyal, ekonomik ve çevresel sonuçları değerlendirmeye ve açıklamaya çalışmalıdır	9- Sayıştay, yürütmeden yasal olarak bağımsız olmalı ve kamu fonlarının artırılması ve taahhüt edilmesini denetlemek ve kamuya raporlamak için yetkiye, bilgiye erişime ve uygun kaynaklara sahip olmalıdır. Bağımsız, hesap verebilir ve saydam bir şekilde faaliyet göstermelidir.
5- Kamu sektörünün tüm mali işlemleri yasalara dayanmalıdır. Kamu mali yönetimini düzenleyen kanunlar, yönetmelikler ve idari prosedürler kamuya açık olmalı ve bunların uygulanması bağımsız denetime tabi olmalıdır.	10- Vatandaşlar ve devlet dışı tüm aktörler, mali politikaların tasarlanması ve uygulanmasına ilişkin kamusal tartışma ve müzakerelere doğrudan katılma hakkına ve etkin fırsatlara sahip olmalıdır.

Kaynak: (GIFT, 2022)

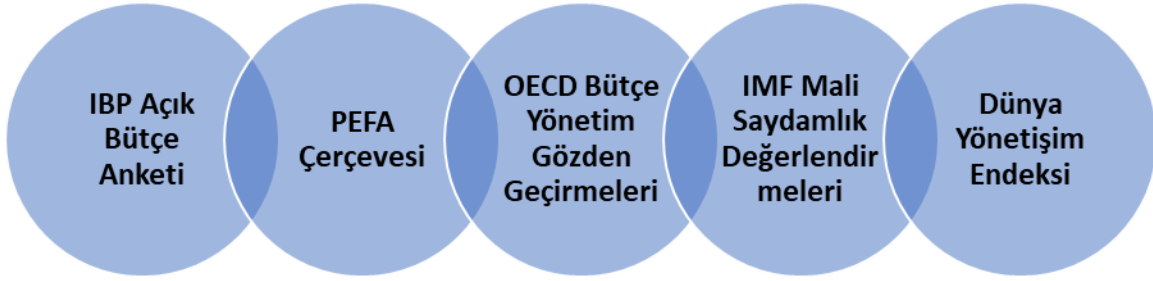
1.3.5. Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verebilirlik (PEFA)

PEFA, 2001 yılında paydaş kurumların kamu mali yönetim sistemlerinin değerlendirilmesi amacıyla kurulan bir ortak girişimdir. Söz konusu ortak girişimin başlıca üyeleri: IMF, Dünya Bankası, Fransa, Norveç, Birleşik Krallık ve İsviçre'dir. (OECD, 2017:32) Kamu mali yönetimi değerlendirmelerinde standart bir araç haline dönüşen PEFA, 2019 yılında Slovakya ve Lüksemburg'un da programa katılımıyla üye sayısını artırmıştır.

PEFA ile ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinin güçlü ve zayıf yönleri en iyi uygulamalara dayanan sayısal göstergelerle ölçülmekte ve değerlendirilmektedir. PEFA söz konusu ölçümleri yedi temel aşama ile bunlara bağlı 31 performans göstergesinden faydalanarak yapmaktadır. PEFA'nın kamu mali yönetim alanında kendi metodolojisini kullanarak yapmış olduğu performans değerlendirmelerinin yer aldığı küresel kamu mali yönetim raporu kamu mali yönetim reformlarının öncelikleri ile stratejilerine yönelik olarak faydalı bilgiler sağlamaktadır. Rapor ile kamu mali yönetimi alanında araştırma ve analiz yapan faydalanıcılara çok geniş bir bilgi seti sunulmaktadır.

1.4. MALİ SAYDAMLĞIN ÖLÇÜLMESİ

Bir ülkenin mali saydamlık düzeyi sıklıkla ülkede yerleşik vatandaşların bilgiye erişimine imkân veren bir mevzuatın bulunup bulunmadığına ve bütçeye yönelik raporların kalitesine göre belirlenmektedir. Tabi ki yapılan değerlendirmeler ülkeye özgü koşullara yönelik bir görüş oluşturmakta ve mali saydamlığın artırılması için ortaya koyulacak reform haritasının belirlenmesine imkân vermektedir. Mali saydamlığın ölçülmesi noktasında birçok araç bulunmaktadır. Farklı uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan değerlendirmelerin ülkelerin kendileri tarafından yapılan öz değerlendirmelere kıyasla daha faydalı ve öğretici olduğu bilinmektedir.



Şekil 11. Mali Saydamlık Ölçüm Araçları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

1.4.1. Açık Bütçe Endeksi

2006 yılından buyana ülkelerin Merkezi yönetim bütçelerinin bir bütçe dönemi boyunca “mali açıklığı”nı ölçmek amacıyla ABE kullanılmaktadır. Uygulayıcı kurum IBP’dir. O tarihten bu yana yaklaşık her iki yılda bir yapılmakta olup, 2006 yılında 59 olan ülke sayısı 2021 yılında 120’ye yükselmiştir. Hükümet uygulamalarını uluslararası norm ve standartlara göre ölçmektedir:

Bütçe şeffaflığı göstergeleri: Bütçe yılı boyunca kamu kaynaklarının nasıl toplandığı, planlandığı ve harcandığına dair eksiksiz bir görünüm sağlayan sekiz temel bütçe belgesinin (bütçe öncesi beyan, yürütmenin bütçe teklifi, yasalaşan bütçe, vatandaş bütçesi, yıl içi raporlar, yıl ortası gözden geçirme, yıl sonu raporu ve denetim raporu) kamuya açıklığını değerlendirir.

Halkın katılımı göstergeleri: Yürütme, yasama ve yüksek denetim kurumlarının her birinin, kullanılan katılım mekanizmalarının kalitesi de dahil olmak üzere, bütçe sürecinin farklı aşamalarında halkın katılımı için ne derece fırsat sağladığını değerlendirir.

Maliye politikası gözetim göstergeleri: Yasama organlarının ve yüksek denetim kurumlarının bütçe süreçlerinde oynadıkları rolü ve bütçe üzerinde ne ölçüde güçlü bir gözetim sağlayabildiklerini incelemektedir.

ABA, genellikle her ülkede hükümetle bağı olmayan bağımsız bütçe uzmanları olan sivil toplum araştırmacıları tarafından tamamlanmakta ve ardından inceleme sürecine dahil olmaktadır. Üye ülkelere ABA'yı açık olarak yayımlamadan önce inceleme imkanı tanınmaktadır. Anket sonuçlarının bir kısmı, ülkeleri 0 ile 100 arasında bir ölçekte puanlayan ABE olarak adlandırılan bir saydamlık puanında özetlenmektedir. Ülkeler, saydamlık düzeylerine göre, kapsamlı açıklama yapan ülkelere yetersiz açıklama yapan veya hiç açıklama yapmayan ülkelere kadar gruplandırılır.

ABA'nın her aşamasının sonuçlanmasının ardından IBP ülkeler için değerlendirme ve iyileştirme önerilerini içeren bir çalışma hazırlar. Söz konusu raporlara kurumun internet sitesinden ulaşmak mümkündür.

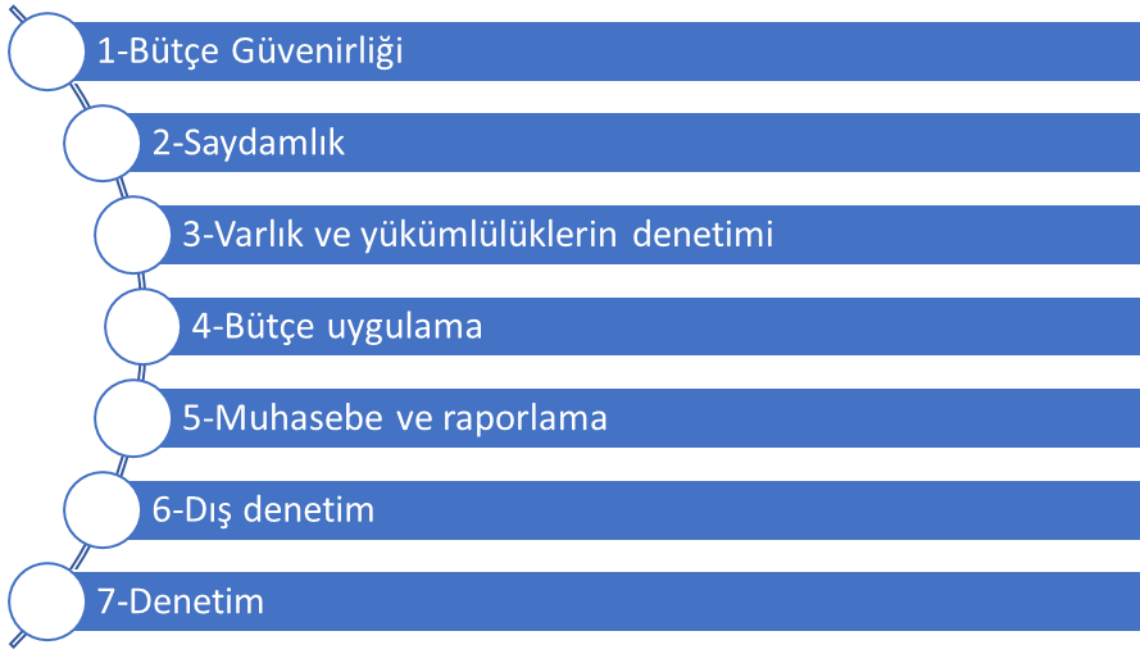
1.4.2. PEFA Çerçevesi

PEFA Programının amacı, ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinin durumunu değerlendirmek için kapasitelerini güçlendirmek ve pratik bir reform ve kapasite geliştirme eylemleri dizisi geliştirmektir. İlk kez 2001 yılında program uygulamaya başlanmıştır. Değerlendirmelerde genellikle nicel göstergelere yer verilmektedir. 2011 yılında Çerçevenin yeni versiyonları ve 2016 yılında kamu mali yönetiminin değerlendirilmesine yönelik Çerçeve, kamu mali yönetim reformlarının değişen manzarası ve iyi uygulamaların gelişimi doğrultusunda güncellenmiş ve geliştirilmiştir.

PEFA hükümetlerin talebiyle değerlendirmelerine başlamaktadır. PEFA bütüncül bir bakış açısıyla ülkenin kamu mali yönetim sistemini irdelemektedir. PEFA'nın kullandığı araçlar uzman ekibi tarafından standartlardan ve örnek uygulamalardan faydalanarak oluşturulmaktadır. PEFA, söz konusu hükümet için kanıta dayalı gösterge puanları sunan ve sonuçları mevcut kanıtlara dayalı olarak analiz eden bir kamu mali yönetim performans raporu sağlar.

Çerçeve, birçok göstergesinde halkın kamu maliyesi bilgilerine erişimi ve bazılarında da bilginin kalitesi konularını ele almaktadır. Oluşturulan göstergeler ile mali politikalara vatandaş katılımına cevaz verilmektedir.

PEFA şu ana kadar yüz elli dört ülkede kullanılmış olup, söz konusu ülkelere yönelik altıyüzden fazla rapor yazılmıştır. Ülkelerin izin vermesi ile sözkonusu raporlar internet sitesinde yayımlanabilmektedir.



Şekil 12. PEFA Çerçevesinin 7 İlkesi

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

PEFA raporlarının mali saydamlık konusundaki sınırlamaları, bu konuya odaklanmaması veya bu konuda odaklanmış tavsiyeler sunmamasıdır. Söz konusu ülkelere yönelik yapılacak çalışmalarda PEFA raporlarının OBS ile birlikte değerlendirilmesi tavsiye edilmektedir.

1.4.3. OECD Bütçe Yönetim Gözden Geçirmeleri

OECD çabalarını bütçeleme ve yönetimi ve karar alma süreçlerine odaklanmaktadır. Bütçelemedeki iyi uygulamaları inceler ve etkili, verimli ve ilgili olmalarını sağlamak için bütçelerin tasarlanması, hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve gözden geçirilmesi konusunda hükümetlere rehberlik sağlar.

Ülkeler arası deneyimlerden elde ettiği dersler ve içgörülerden Bütçe Yönetişimi İlkesi geliştirmiştir. Bu alandaki en önemli ilke, bütçe dökümanlarının saydam olmasıdır.

Bütçe yapılırken “katılımcı” ve “kapsayıcı” bir imkan verilmesi de diğer önemli ilkeye vurgu yapmaktadır.

1.4.4. IMF Mali Saydamlık Değerlendirmeleri

Mali saydamlık tüzüğünde yer alan standartlar üzerinden talep eden ülkelerin Mali Saydamlık Değerlendirmeleri (MSD) IMF tarafından yapılmakta ve raporlanarak yayımlanmaktadır. Şu ana kadar otuz’dan fazla ülkenin MSD raporları yayımlanmıştır. MSD kapsamında, ülkelerin mali saydamlık uygulamaları kapsamlı bir şekilde değerlendirilmektedir. Değerlendirme kapsamında, ülkelerin mali kırılganlıkları gösteren kapsamlı analizler ile kamu sektörünün tamamına yönelik finansal pozisyonlarını çıkaran değerlendirmeler yapılmaktadır. Ülkelere mali saydamlığı geliştirme yolunda tavsiyeler ve eylem planları ile reform öncelikleri MSD raporlarında bulunmaktadır (IMF 2014).

Mali saydamlık ülke değerlendirmeleri 2014 yılındaki Tüzük değişikliğine kadar, IMF ve Dünya Bankasının birlikte yayımladıkları “Standartlara ve Tüzüklere Uyum Raporları” ile yapılmıştır.

Ülke değerlendirmelerinde “**Yüksek**”, “**Orta**” ve “**Düşük**” önem düzeyine göre Tüzüğün “Mali Raporlama”, “Mali Tahminler ve Bütçeleme”, “Mali Risk Analizi ve Yönetimi” bölümlerindeki kriterlere göre değerlendirme yapılmakta ve raporun sonunda bir değerlendirme haritası ortaya çıkmaktadır. Haritadaki, kırmızı renkler; kriterlerin karşılanmadığını, sarı renkler; temel düzeyde karşılandığını; açık yeşil; iyi düzeyde karşılandığını ve koyu yeşil; ileri düzeyde kriterlerin karşılandığını göstermektedir. Raporun sonunda yer alan bu haritada, mali saydamlık düzeyinin gösterilmesi noktasında; kırmızı renkli alanların az, koyu yeşil renkli alanların ise çok olması istenmektedir.

Tablo 11. Rusya MSD Haritası

ÖNEM DÜZEYİ	RAPORLAMA ÖLÇÜM DÜZEYİ		
	1. MALİ RAPORLAMA	2. MALİ TAHMİN & BÜTÇELEME	3. MALİ RISK ANALİZİ VE YÖNETİMİ
YÜKSEK	1.1. Kamu Sektörünün Yapısı	1.2 Brüt Bütçeleme	1.1 Makroekonomik Risk
	1.2. Kurumların Kapsamı	1.4 Orta Vadeli Bütçeleme Çerçevesi	1.2. Spesifik Mali Riskler
	1.3. Stokların Kapsamı	4.4. Mali Sürdürülebilirlik Analizi	2.2 Varlık ve Yükümlülük Yönetimi
	1.4. Akışların Kapsamı	5.2 Ek Bütçeler	2.2. Doğal Kaynaklar
	3.2 Verilerin Uyumu	5.3 Tahmin Uzlaşması	3.2 Kamu Şirketleri
			3.4 Sağlık ve Sosyal Güvenlik
ORTA	1.5 Vergi Harcamaları	1.1. Bütçe Birliği	1.3 Mali Verilerin Karşılaştırılabilirliği
	3.1 Sınıflandırma	2.1 Mali Strateji Raporu	2.1 Yedekler
	3.3. Geçmişe Dönük Uyum	4.3 Vatandaş Bütçesi	2.6 Finansal Sektör Riskleri
	4.1 İstatistiksel Doğruluk	5.1 Bağımsız Değerlendirme	2.7 Temel ve Çok Yıllı Sözleşmeler
			3.3 Sözde Finansal Aktiviteler
DÜŞÜK	2.1 Yıl İçi Raporlama Sıklığı	1.2. Makroekonomik Tahminler	2.4. Finansal Türevler
	2.2 Yıllık Tabloların Zamanlaması	2.2 Bütçelerin Sunumu	2.5. Garantiler
	4.2 Dış Denetim	2.3 Bütçenin Kabulü	2.8 Çevresel Riskler
	4.3 İstatistiksel Yaygınlaştırma	3.1 Organik Bütçe Mevzuatı	3.1. Mahalli İdareler
	4.4 Mali Tabloların Doğruluğu	3.2 Gelir Toplama	
		4.1 Mali Politika Hedefleri	
		4.2 Performans Bilgisi	

ÖLÇÜM SKALASI	ÖLÇÜM DÜZEYİ		
	KARŞILANMADI	TEMEL	İYİ İLERİ

Kaynak: (IMF, 2014: 31)

Türkiye mali saydamlık açısından, 2000 ve 2008 yıllarında Tüzüğe Uyum Raporları kapsamında IMF tarafından değerlendirilmiştir. 2014 yılında yapılan Tüzük değişikliği sonrası ise, MSD ülkemiz tarafından talep edilmiş ve 2015 yılında IMF heyeti tarafından yeni tüzüğe göre mali saydamlık değerlendirmesi yapılmış ve MSD raporu 2017 yılında yayımlanmıştır. Bu bölümde ülkemize ilişkin IMF tarafından 2000, 2008 ve 2015 yıllarında yapılan mali saydamlık değerlendirmeleri “**Mali Raporlama**”, “**Mali Tahminler ve Bütçeleme**” ve “**Mali Risk Analizi ve Yönetimi**” başlıklarıyla anlatılacaktır.

Tablo 12. Türkiye MSD Haritası

ÖNEM DÜZEYİ	RAPORLAMA ÖLÇÜM DÜZEYİ		
YÜKSEK	1. MALİ RAPORLAMA	2. MALİ TAHMİN & BÜTÇELEME	3. MALİ RİSK ANALİZİ VE YÖNETİMİ
	1.1. Kurumların Kapsamı	2.1 Mali Mevzuat	1.1 Makroekonomik Risk
	1.2. Stokların Kapsamı	2.1 Bütçe Dökümanlarının Zamanlaması	1.2. Spesifik Mali Riskler
	1.3. Akışların Kapsamı	3.2 Performans Bilgileri	1.3 Uzun dönem Mali Sürdürülebilirlik
ORTA	4.3 Mali Verilerin Karşılaştırılabilirliği	4.2 Ek Bütçe	3.4. Kamu Özel İşbirliği
	2.2. Yıllık Mali Tabloların Zamanlaması	1.1. Bütçe Birliği	2.1 Bütçe Yedekleri
	3.2. İç Uyum	3.3. Kamuoyu Katılımı	2.5 Finansal Sektör Riskleri
	3.3. Geçmişe Dönük Revizyonlar	4.1. Bağımsız Değerlendirme	3.1. Mahalli İdareler
DÜŞÜK	4.2. Dış Denetim	4.3. Tahmin Uzlaşması	3.2. Kamu Şirketleri
	1.4. Vergi Harcamaların Kapsamı	1.2. Makroekonomik Tahminler	2.2. Varlık ve Yükümlülük Yönetimi
	2.1 Yıl İçi Raporlama Sıklığı	1.3. Orta Vadeli Bütçe Çerçevesi	2.3. Garantiler
	3.1. Sınıflandırma	1.4. Yatırım Projeleri	2.6. Doğal Kaynaklar
	4.2 İstatistiksel Doğruluk	3.1 Mali Politika Hedefleri	2.7. Çevresel Riskler

ÖLÇÜM SKALASI	ÖLÇÜM DÜZEYİ			
	KARŞILANMADI	TEMEL	İYİ	İLERİ

Kaynak: (IMF, 2017)

MSD ile ülkelere birçok yönden katkı sağlamaktadır. Ülkeler MSD ile yürürlükte olan mali saydamlık uygulamalarının kapsamlı bir değerlendirmesine sahip olmaktadır. Mali raporların kapsamı, mali tahminlerin kalitesi ve koşullu yükümlülüklerin büyüklüğü de dahil olmak üzere ülkenin mali kırılganlıklarının ölçeği analiz edilmektedir. Mali saydamlık alanındaki temel eksiklikleri giderme amaçlı reform önerilerinin belirlenmesine yardımcı olmaktadır.

MSD ülkelerin mali saydamlık açısından güçlü ve zayıf yönlerini ve bunların önemini göstermekte olup, ülkeler için oluşturulan bu veriler ile kıyaslama yapılması ve varsa reform ihtiyaçlarının belirlenmesi kolaylaşmaktadır. Reform önerilerinde ülkelere yönelik eylem planlarına da yer verilebilmektedir.

1.4.5. Vergi İdaresi Teşhis Değerlendirme Aracı

Vergi İdaresi Teşhis Değerlendirme Aracı (TADAT), uluslararası kuruluşlarca geliştirilmiş bir araçtır. Araç ile amaçlanan, değerlendirilen ülkelerin vergi idarelerinin

gözden geçirilmesi ve detaylı bir değerlendirmenin (güçlü/zayıf) ortaya koymaktır. Araç değerlendirme yaparken, vergi idarelerinin fonksiyonlarına yönelik belirlenmiş dokuz alana odaklanmakta ve bu alanlarda ölçüm yapmaktadır.

TADAT, başlıca ulusal vergilerin -kurumlar vergisi, kişisel gelir vergisi, katma değer vergisi veya satış vergisi gibi dolaylı vergi eşdeğerleri ve işverenler tarafından kesilen kazandıkça öde tutarları- performansına odaklanmaktadır. Ölçüm göstergelerinin bir kısmı “mali saydamlık” ile bağlantılıdır. Bunlar arasında vergi mükelleflerinin gerekli bilgi ve desteğe sahip olup olmadıkları; vergi mükelleflerinin bilgi edinme kolaylığı; geri bildirim alma yöntemlerinin kullanımı ve sıklığı; vergi uyuşmazlıklarının çözümüne yönelik tedbirlerin performansı ve bir ombudsman ya da eşdeğer bir kurumun vergi mükelleflerinin şikayetlerini inceleyip incelemediğine ilişkin tedbirler; ayrıca vergi idaresinin dürüstlüğüne ilişkin kamuoyu algısını izleme mekanizması yer almaktadır.

Diğer araçlarda olduğu gibi bu aracın kullanımı da ülkelerin isteğine bağlıdır. Talep ile uluslararası kuruluşlarca oluşturulan değerlendirme ekibi kendi metodolojilerini kullanarak raporlarını hazırlamaktadır. Söz konusu ülke raporları internet sitesinde yayımlanmaktadır.

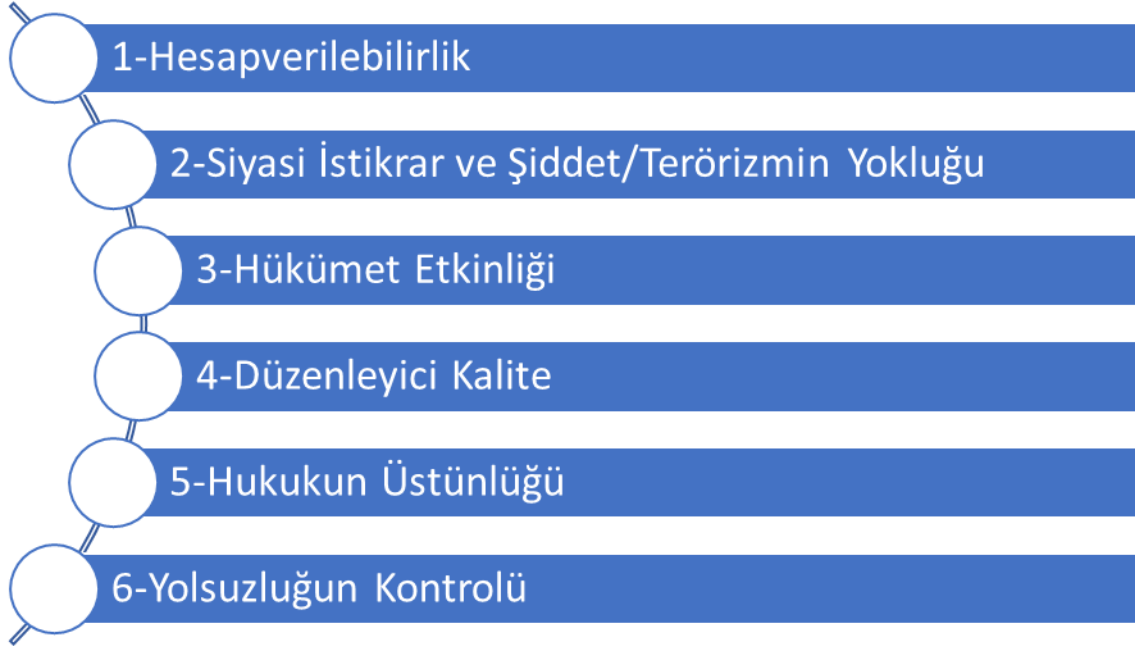
1.4.6. Kamu Yatırım Yönetimi Değerlendirmesi

Kamu Yatırım Yönetimi Değerlendirmesi (PIMA), kamu yatırımlarına yönelik bir değerlendirme aracıdır. Ülkelerin kamu yatırımı alanındaki kabiliyetleri ölçülmektedir. PIMA, yatırımın planlamasından uygulamasına dek oluşan bütün aşamaları ve ilgili kurumları değerlendirmektedir. Her kurum hem kurumsal güç (kağıt üzerindeki organizasyon, politikalar, kurallar ve prosedürler) hem de etkinlik (uygulamada hedeflenen amaca ulaşılma derecesi veya net bir yararlı etki olup olmadığı) açısından değerlendirilir. PIMA’nın hazırladığı değerlendirme raporları ülkelerin yapacakları reformların tespitinde

yol gösterici olmaktadır. PIMA'nın bu kapsamda hazırladığı ülke raporları, özellikle ihale konularındaki seçim kriterleri başta olmak üzere diğer bilgilerin yayımlanması hususları doğrudan mali saydamlığın konusuna girmektedir.

1.4.7. Dünya Yönetişim Endeksi

Dünya Yönetişim Göstergeleri (DYE) projesi, 1996-2021 döneminde 200'den fazla ülke ve bölge için yönetişimin altı boyutuna ilişkin toplu ve bireysel yönetim göstergelerini raporlamaktadır.



Şekil 13. Dünya Yönetişim Endeksi Bileşenleri

Kaynak: (Kauffman vd., 2010).

Bu toplu göstergeler, sanayi ve gelişmekte olan ülkelerdeki çok sayıda işletme, vatandaş ve uzman anket katılımcısının görüşlerini bir araya getirmektedir. Çeşitli anket enstitüleri, düşünce kuruluşları, sivil toplum örgütleri, uluslararası kuruluşlar ve özel sektör firmaları tarafından üretilen 30'dan fazla ayrı veri kaynağına dayanmaktadır. DYE'nin veri

kaynakları Tablo 13’de yer almaktadır. Bu kapsamda toplanan veriler “Gözlemlenemeyen Bileşenler Modeli” adı verilen bir model ile istatistiksel olarak anlamlandırılmaktadır.

Tablo 13: Dünya Yönetişim Endeksi Veri Kaynakları

Veri Kaynağı	Veri Alma Yöntemi	Veri Kaynağı	Veri Alma Yöntemi
Afrika Kalkınma Bankası (ADB)	Uzman	IHS Markit Ülke Riski Servisi (WMO)	Uzman
Afrika Seçim Endeksi (IRP)	Uzman	IJT Ülke Riski Değerleme (IJT)	Uzman
Afrobarometer (AFR)	Anket	Kalkınma ve İşletme Enstitüsü(WCY)	Anket
Asya Kalkınma Bankası (ASD)	Uzman	IPD	Uzman
Dünya Bankası İş Çevre Anketi (BPS)	Anket	MSI	Uzman
Bertelman Endeksi (BTI)	Uzman	IBP	Uzman
Cingranelli Veritabanı (HUM)	Uzman	Lationabarometro (LBO)	Anket
IBRD Raporu (EBR)	Uzman	Politik Risk Danışmanlığı (PRC)	Anket
Avrupa Hükümet Kalitesi Endeksi (EQI)	Anket	Uluslararası Ülke Risk Rehberi (PRS)	Uzman
Ekonomist İstihbarat Birimi (EUI)	Uzman	Basın Özgürlüğü Endeksi (RSF)	Uzman
Freedom House (FRH)	Uzman	TPR	Uzman
Uluslararası Saydamlık Örgütü Anketi (GCB)	Anket	VAB	Anket
Dünya Ekonomik Formu Anketi (GCS)	Anket	VDM	Uzman
Küresel Dürüstlük Anketi (GI)	Uzman	Dünya Bankası Politika ve Kurumsal Değerlendirmeler (PIA)	Uzman
Gallup Anketi (GWP)	Anket	Hukukun Üstünlüğü Endeksi (WJP)	Uzman/Anket
Heritage Ekonomik Özgürlük Endeksi (HER)	Uzman	VDM	Uzman
İnsan Hakları Ölçümü Girişimi (HRM)	Uzman	Dünya Bankası Politika ve Kurumsal Değerlendirmeler (PIA)	Uzman
IFAD Kırsal Sektör Performans Değerleme (IFD)	Uzman	Hukukun Üstünlüğü Endeksi (WJP)	Uzman/Anket

Kaynak: (Kauffman vd., 2010:31)

DYE’nin metodolojisini üç adımda incelemek mümkündür.

Birinci Adım: Veri kaynaklarından toplanan veriler DYE’nin altı bileşeni için gösterilen ayırım bazında toplu göstergelere atanmaktadır.

İkinci Adım: Kaynak veriler 0 ile 1 arasında olacak şekilde yeniden ölçeklendirilir.

Üçüncü Adım: Gözlemlenmeyen Bileşenler Modeli (UCM) kullanılır. Model ile 0 ile 1 arasında yeniden ölçeklendirilen verileri kaynaklar arasında mukayese edebilir hale getirmek ve her ülke için her kaynaktan elde edilen verilerin ağırlıklı bir ortalamasını oluşturmak için kullanılır (Kauffman, 2010:20).

Çalışmanın üçüncü bölümünde yapacağımız ampirik analiz için “hesap verebilme saydamlığı” göstergesi olarak DYE ülke puanları kullanılacaktır. Ülkelerin puanları (-2.5) ile (2.5) arasında değişmektedir. DYE ile belirtilen puan ölçeğinde bir ülkenin hesap verebilme saydamlığının yüksek ya da düşük olduğunu ölçmek mümkün olmaktadır.

1.4.8. Mali Saydamlık İzleme Endeksi

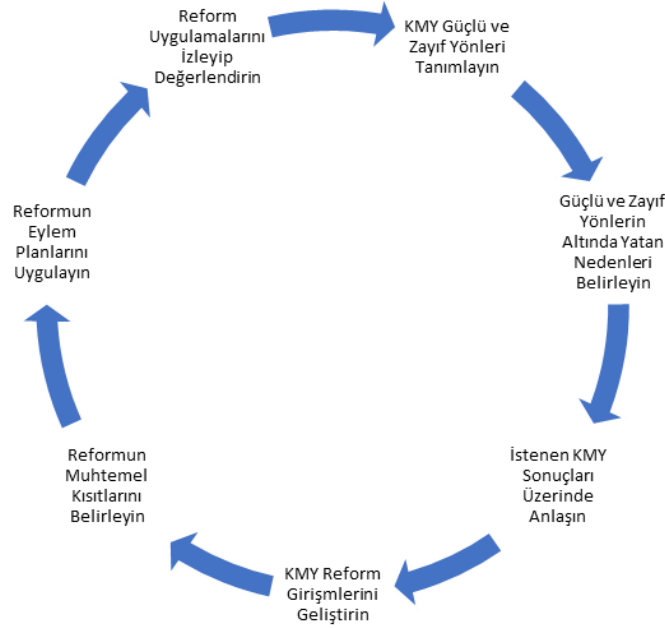
Ülkemizde mali saydamlığın ölçülmesi adına Emil ve Yılmaz (2004a, 2004b, 2005, 2006, 2007, 2009) tarafından 2004-2009 yıllarını kapsayan bir endeks oluşturulmuş ve sonuçları rapor halinde yayımlanmıştır. Söz konusu raporların ilk ikisi Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) tarafından yayımlanmıştır. Diğer beş rapor ise Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) tarafından yayımlanmıştır. Yazarlar ülkemize yönelik mali saydamlık ölçümünü IMF’in Mali Saydamlık Tüzüğünden faydalanarak geliştirdikleri mali saydamlık değerlendirme formunu konusunda uzman akademisyen, bürokrat, denetim elemanı vb. yaklaşık 21-25 katılımcıya doldurtmuşlar ve sonuçları sayısallaştırarak uluslararası ülke puanı ile karşılaştırmışlardır.

1.5. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE MALİ SAYDAMLIK REFORMLARI

Kamu mali yönetimi reformları basit reformlardan tamamlanması nispeten uzun yıllar süren reformlara kadar süren spekturumda çeşitlilik göstermektedir. Reform sürecinin aşamaları Şekil 14’de gösterilmektedir. Kamu mali yönetim sisteminin güçlü ve zayıf

yönlerinin tanımlanmasıyla başlayan süreç reform eylem planının uygulanması ve ardından izleme ve değerlendirme süreciyle sona ermektedir.

Reformun amacı, kamu mali yönetim sistemi ve süreçlerinin daha iyi bir şekilde çalışmasını sağlamaktır. Amaç, kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlamaktır.



Şekil 14. KMY Reform Aşamaları

Kaynak: (GIFT, 2022:26)

Uluslararası uygulamalara bakıldığında kamu mali yönetim sistemlerine yönelik yapılan reformların saydamlığın geliştirilmesinde kolaylaştırıcı etkilerinin olduğu görülmektedir (Folscher ve De Renzio, 2017). Orta vadeli bütçe çerçevelerinin geliştirilmesi, program ve performans bilgileri üreten sistemlerin devreye alınması gibi birçok reform konusu mali saydamlığın iyileştirilmesini çabuklaştırabilir. Bu alanda yapılan çalışmalar reforma ihtiyaç duyan düşük performanslı kamu mali yönetim sistemlerinin ABE puanlarının da düşük olduğunu göstermektedir.

Mali saydamlıktan uzaklaşılmasına katkıda bulunan ortak faktörler incelendiğinde aşağıda yer alan bazı hususların altının çizilmesinde yarar bulunmaktadır.

- Mali saydamlığın öneminin ya da faydalarının genel olarak benimsenmemesi. Böyle durumlarda mali saydamlığın faydalarından haberdar olunmaz.
- Ülkedeki karar alıcıların mali saydamlık reformlarını uygulamak istememeleri. Halkın mali bilgilere erişiminde eksiklikler bulunabilir.
- Mali saydamlık temellerinin zayıf olması. İlgili mevzuat ve sistemler bulunmayabilir.
- Bürokratik-kurumsal sistemlerin başarısız olması. Burada bürokratik direnç ön plana çıkmaktadır.
- Mali bilgilere yönelik talep eksik olabilir.

1.6. TÜRKİYE’DE 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİM KONTROL KANUNU İLE MALİ SAYDAMLIK ALANINDA ATILAN ADIMLAR

Türkiye 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu’nun 2006 yılında yürürlüğe girmesi ile birlikte mali saydamlık alanında çok büyük mesafeler kat etmiştir. 5018 sayılı Kanun ile yapılan kamu mali yönetimi reformu sonucunda mali saydamlık mali yönetimin temel ilkelerinden birisi haline gelmiştir.

5018 sayılı Kanunun “Malî saydamlık” başlıklı 7 nci maddesinde:

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla; a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, c) Genel yönetim

kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur. Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Hazine ve Maliye Bakanlığınca izlenir.” hükmüne yer verilerek malî saydamlığın sağlanması amacıyla dikkate alınacak ilkeler belirtilmiştir. Söz konusu madde kapsamında kamu mali yönetiminde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi öngörülmektedir.

5018 sayılı Kanunda mali saydamlık kapsamında değerlendirilebilecek diğer düzenlemeler aşağıda özetlemiştir:

- Kanun’un bütçe ilkelerini düzenleyen 13 üncü maddesinde Bütçenin, kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlayacağı belirtilmiştir.
- Kanun’un 16 ncı maddesinde hazırlanacak orta vadeli program aracılığı ile hükümetlerin takip edecekleri ve üç yılda izleyecekleri ekonomik ve mali politikaların kamuya açık olması sağlanmıştır.
- Kanun’un 17 inci maddesinde bütçelerin üç yıllık hazırlanması esası getirilerek idarelerin gelecekte kullanabileceği kaynakların belirliliği artırılmıştır. Bu madde gereğince ülkemizde çok yıllık bütçeleme 2006 mali yılından beri uygulanmaktadır.
- Kanun’un 18 inci maddesinde bütçe tasarılarına eklenecek belgeler artırılarak mali saydamlığa katkıda bulunulmuştur. Bu dokümanların arasında yer alan ve Orta Vadeli Programı da içeren “Bütçe Gerekçesi”, her yıl Ekim ayı içerisinde hazırlanmakta ve internet ortamında yayımlanmaktadır.

- Kanun'un 30 uncu maddesinde; “Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Cumhurbaşkanlığı ise merkezî yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan malî durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar.” hükmüne yer verilmektedir. Bu çerçevede Ocak-Haziran dönemi merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri ile Temmuz-Aralık dönemine ilişkin hedef ve beklentilerin yer aldığı “Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentileri Raporu”, 2006 yılından beri hazırlanmakta ve internet ortamında yayımlanmaktadır.
- Kanun'un 41 inci maddesinde kamu idarelerinin yıllık faaliyet raporları hazırlaması suretiyle kamuoyunun bilgilendirilmesi öngörülmüştür. Aynı madde kapsamında, kamu idareleri tarafından yıl boyunca gerçekleştirilen faaliyetler ve projelerin kamuoyuna duyurulması amacıyla her yıl “Birim Faaliyet Raporu” hazırlanmakta ve internet ortamında yayımlanmaktadır.

Ayrıca, 5018 sayılı Kanunun şeffaflık, hesap verebilirlik ve raporlama ilkelerini yerine getirmek amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığınca “Aylık Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu” hazırlanmakta ve her ay internet ortamında yayımlanmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIĞIN TEORİK VE AMPİRİK ÇERÇEVESİ

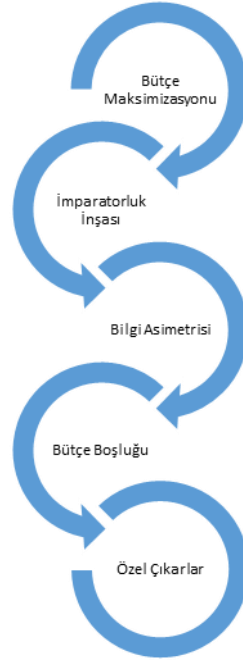
2.1. MALİ SAYDAMLIĞIN TEORİK ÇERÇEVESİ

Mali saydamlık, ilgili tüm mali bilgilerin zamanında ve sistematik bir şekilde açıklanmasını gerektirdiğinden, ülkelere mevcut hükümetlerin olumlu katkılarını artırmalarına yardımcı olmaktadır. Bunu yaparken, aynı zamanda hükümet faaliyetlerinin var olan sorunlarının çözümüne de yardımcı olmaktadır. Hükümet politikaları hakkında oluşturulan bilgi seti, kamu sektörünün siyasi kontrolü, politikaya günlük müdahaleler ve izleme ve değerlendirme için önemli bir girdidir. Bu nedenle mali saydamlık, uygun kamu yönetiminin temel bir unsuru haline gelmiştir. Literatürde yer alan birçok model ve teori politikacıların mali saydamlık uygulamalarını benimseme konusunda çok istekli olmadıklarını göstermektedir. Bu bölümde mali saydamlığı açıklayan temel modellere yer verilecektir.

2.1.1. Bürokratik Davranış Modeli

William A. Niskanen tarafından 1971 yılında yayımlanan “Bürokrasi ve Temsilci Hükümet” adlı çalışma, “bürokrasi” ve “bürokrat” kavramlarına yönelik süregelen literatürün ekonomik bir bakış açısı sağlayan en kapsamlı eseridir. Teori, “bürokratik üretim teorisi” ya da “bürokratik arz teorisi” olarak da adlandırılmaktadır. Niskanen, bürokratları kendi faydalarını maksimize etmeyi amaçlamış bireyler olarak tanımlamaktadır. Bürokratlar her daim hedeflerinin peşinden giderler ve genellikle söz konusu hedefler kurum hedefleriyle ya da toplumun çıkarlarıyla ters düşebilir. Niskanen, teorisinde bürokratların davranışlarını yönlendiren ya da motive eden unsurları anlamının önemine vurgu yapmaktadır.

Niskanen'e göre, büronun verimli olma gibi bir amacı bulunmamaktadır. Bürokratların önceliği genellikle kullandıkları bütçeleri büyütme. Daha düşük bütçelerle aynı etkinlik düzeyinin korunması mümkünken, bürokratların bunu ortaya çıkarmaya yönelik maliyet ve etkinlik çalışmalarının yürütülmesi yönünde pek bir çabası bulunmamaktadır. Bürokratlar açısından büyüyen bütçeler genellikle daha fazla güç ve kaynak olarak algılanmaktadır. Bürokratların öncelikli amaçları arasında parasal gelirlerini artırma, itibarlarını çoğaltma ve atama yetkisiyle güçlerini artırma yer almaktadır (Niskanen, 1971: 48).



Şekil 15. Niskanen Bürokratik Davranış Modelinin Temel Unsurları

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 15 incelendiğinde Niskanen'in bürokratik davranış modelinin beş temel unsuru olduğu görülmektedir.

Bütçe Maksimizasyonu: Niskanen, modelinde bürokratların bütçelerini maksimize etmeye çalıştıklarını savunur. Daha büyük bütçeler genellikle daha fazla bürokratik güç, kaynak ve iş güvencesi anlamına geldiğinden, bürokratlar bütçelerini büyütmeyi

hedeflemektedirler. Bunu, artan finansman ihtiyacını öne sürerek, sorumluluklarının kapsamını genişleterek veya faaliyetlerinin önemini abartarak yapmaktadırlar.

İmparatorluk İnşası: Bürokratlar, bürokratik alanlarını genişleterek veya örgütsel birimlerini büyüterek imparatorluklarını kurmaya başlamaktadırlar. Bürokratlar, birimlerinin veya kurumlarının kapsamını artırarak etkilerini, pozisyonlarını ve bütçelerini artırmaktadırlar. Bürokraside imparatorluk kurma, daha fazla kontrol uygulamalarına, daha büyük bütçeler elde etmelerine ve iş güvenliklerini artırmalarına olanak tanımaktadır.

Bilgi Asimetrisi: Niskanen (1971), bürokratlar ve bürokrasiyi denetleyenler ya da politika yapıcılar arasındaki bilgi asimetrisine vurgu yapmaktadır. Bürokratlar kurumlarının iç işleyişi hakkında her zaman daha fazla teknik bilgi ve uzmanlığa sahiptirler ve bu durum bürokratlara karar alma süreçlerinde büyük bir avantaj sağlar. Sonuçları kendi çıkarları lehine etkilemede bilgiyi manipüle edebilir ve saklayabilirler.

Bütçe Boşluğu: Bürokratlar maliyetleri olduğundan fazla ya da gelirleri olduğundan az tahmin ederek kasıtlı olarak bütçe boşluğu yaratırlar. Bu da onlara tahsis veya kontrol edebilecekleri daha fazla kaynak sağlayarak gerekenden daha büyük bütçeler elde etmelerine olanak tanır. Bütçe boşluğu, potansiyel fon kesintilerine karşı bir tampon sağlayabilir ve bürokratik takdir yetkisini artırabilir

Özel Çıkarlar: Niskanen (1971), bürokratların çıkar gruplarınca ele geçirilebileceğini kabul eder. Kamu çıkarlarıyla örtüşmese bile bu grupların tercihlerine yönelik davranışlar sergileyebilirler. Lobicilik, kampanya katkıları ya da diğer etki araçlarını kullanarak belirli gruplara diğerlerinin aleyhine fayda sağlayan politikaların uygulanmasının önü açılabilir.

Niskanen (1971)'in bürokratik davranış teorisi, bürokratların eylemlerini yönlendiren teşvik ve motivasyonları anlamının önemini vurgulamaktadır. Politika yapıcılar ve kurumsal

liderler, bürokratların kendi çıkarlarını ve vekalet problemleri potansiyelini kabul ederek, bürokratik davranışı daha geniş kurumsal veya toplumsal hedeflerle uyumlu hale getirecek mekanizmalar uygulayabilirler.

Model, bürokratların kendi çıkarlarını takip etme eğiliminde olduğunu vurgulamaktadır ve bu durum mali saydamlığın önemini artırmaktadır. Mali saydamlık, bürokratların hesap verebilirliklerini artırmakta ve hizmet sunumuyla ilgili kararlarının daha açık ve izlenebilir olmasını sağlamaktadır.

Model bürokratların birimlerinin ya da kurumlarının büyüklüğünü artırmaya çalıştığını belirtmektedir. Bu durum, mali saydamlığın önemini artırmaktadır. Mali saydamlık, bürokratların kurumların faaliyetlerini daha etkili ve verimli bir şekilde yerine getirmelerini sağlamaktadır. Mali saydamlık, kurumların hedeflerine ulaşmada etkili bir şekilde kullanılan kaynakların izlenmesini ve değerlendirilmesini sağlamaktadır.

Model, bürokratların politikacılarla yakın işbirliği eğiliminde olduğunu öne sürmektedir. Bu durum, mali saydamlığın önemini artırmaktadır. Mali saydamlık, politikacıların bürokratik faaliyetleri denetlemesine ve kontrol etmesine yardımcı olmaktadır. Mali saydamlık, politikacıların bütçe sürecine katılımını ve bürokrasinin hesap verebilirliğini artırmaktadır.

2.1.2. Mali Yanılsama Modeli

Mali Yanılsama Modeli, yirminci yüzyılın ortalarında James M. Buchanan tarafından geliştirilen bir modeldir. Buchanan, kamu maliyesi alanında yaptığı çalışmalarla ve” kamu tercihleri teorisi” ile bilinen önemli bir iktisatçıdır. Model, Buchanan'ın kamu maliyesi alanındaki çalışmalarının bir sonucu olarak geliştirilmiştir. Buchanan, modelde vatandaşların kamu maliyesi politikaları ve vergi sistemiyle ilgili algılarının gerçek mali durumu

yansıtmadığını ve bu durumun bir yanılsama olduğunu belirterek söz konusu illüzyonun etkilerini vurgulamıştır.

Mali Yanılsama Modeli, vergi mükelleflerinin kamu harcama programlarının tam maliyeti hakkında tam bilgiye sahip olmadıkları varsayımına dayanmaktadır. Model, iktidarın vergileri gizleme, harcamaların faydalarını vatandaşa gereğinden fazla vurgulama ve hükümetin yükümlülüklerini gizleme eğiliminde olduğunu savunur. Niskanen (1971) mali saydamlık eksikliğinin “bürokratik davranış modeli” ve “mali yanılsama modeli” ile bağlantılı olduğunu belirtmektedir. Birincisi, bürokratik yönetim zayıf mali raporlama yoluyla verimsizliği gizlemektedir. İkinci olarak, mali yanılsama, mevcut harcama politikalarının gelecekteki sonuçlarının açıklanmaması ve böylece bilgi asimetrisinden yararlanılması yoluyla gerçekleştirilebilir. (Bastida vd., 2016, 312)

Mali yanılsamanın gelişimini Friedman (1978)’ın vergi-harcama hipoteziyle birlikte değerlendirmek mümkündür. Mali yanılsama, yurttaşların gerçek mali durumu hakkında eksik veya yanıltıcı bir algıya sahip olmalarına odaklanırken, vergi-harcama hipotezi hükümetin harcamalarının finanse edilmesi için vergi artışlarına gidilmesi durumunda, vatandaşların tüketim harcamalarında azalma eğilimi göstereceği varsayımına dayanmaktadır. Sonuç olarak mali yanılsama çoğaldıkça, kamu istemsizce büyümekte ve yanılsama sonucunda kamu borçları artmaktadır (Buchanan ve Wagner, 1977:134).

Mali yanılsama, genellikle vergi politikalarıyla ilişkilendirilmektedir. Vergi oranlarının ve gelir transferlerinin karmaşıklığı, vergi mükelleflerinin gerçek vergi yüklerini tam olarak anlamalarını zorlaştırmaktadır. Ayrıca, kamu harcamalarının finansmanı ve borçlanma süreci de vatandaşlar arasında tam olarak anlaşılmayabilir

Vergi Karmaşıklığı: Vergi sistemleri genellikle karmaşık ve anlaşılması zordur. Farklı vergi oranları, muafiyetler, indirimler ve diğer vergi politikaları, vatandaşların gerçek

vergi yüklerini tam olarak anlamalarını engelleyebilir. Böylece, vatandaşların vergi ödemeleri konusunda yanıltıcı bir algıya sahip olmalarına neden olabilir.

Borçlanma ve Harcamalar: Kamu harcamalarının finansmanı ve borçlanma sürecinin de anlaşılması zordur. Vatandaşlar, kamu harcamalarının finansmanı için yapılan borçlanmanın uzun vadeli mali sonuçlarını tam olarak tahlil edemeyebilirler. Borçlanma sürecindeki karmaşıklık ve kamu borcunun gelecek nesillere aktarılması, mali gerçekliği bir nebze örtbas edebilir.

Mali yanılsama, vatandaşlar üzerinde ülkenin gerçek mali durumu hakkında eksik veya yanlış bir algı oluşturarak kamu maliyesiyle ilgili politikaları etkileyebilmektedir. Bu da kamu maliyesi politikalarının etkinliği ve sürdürülebilirliği açısından önemli bir faktördür. Mali yanılsama modeli, kamu maliyesi kararlarının saydamlığını ve vatandaşların mali gerçekliği anlamalarını sağlamak için önlemler alınması gerektiğini vurgulamaktadır.

Mali yanılsama modeli, mali saydamlık açısından önem arz etmektedir. Vatandaşların gerçek mali durumu hakkında eksik veya yanıltıcı bir algı oluşturabilen faktörler mali saydamlıkla ortaya çıkmaktadır. Yanılsama ile vatandaşların vergi politikaları, kamu harcamaları ve borçlanma süreçleriyle ilgili verdikleri kararlar etkilenebilmekte iken, mali saydamlık, hükümetin mali işlemlerini açık, anlaşılır ve erişilebilir bir şekilde sunarak ve vatandaşların mali gerçekliği anlamalarını kolaylaştırmaktadır.

Mali yanılsama, vatandaşların vergi yüklerini tam olarak idrak edememelerine ve kamu harcamalarının finansmanı ile ilgili gerçek mali sonuçları kavrayamamalarına yol açabilmektedir. Bu durum, mali saydamlığı engelleyebilir ve vatandaşların mali kararlarını yanlış veya eksik bilgilere dayandırmasına neden olabilmektedir.

Mali saydamlık, vatandaşların kamusal mali yönetimi ve politikaları hakkında doğru ve eksiksiz bilgiye sahip olmalarını sağlayarak, vatandaşların mali kararlarını etkileme ve

katılım sürecine dahil olma yeteneklerini artırmaktadır. Mali yanılısama modelinin anlaşılması ve önemsenmesi, mali saydamlığı artırmak için politika yapıcılarının ve kamu yöneticilerinin çaba göstermesi gereken bir alandır. Böylelikle, vatandaşlar gerçek mali durumu anlayabilir ve kamu maliyesi kararlarına daha bilinçli bir şekilde katkıda bulunabilirler.

Kamu mali yönetimi açısından “mali saydamlık” ve “vatandaş katılımı” konu başlıkları, mali yanılısamanın etkisini azaltmaya ve vatandaşların mali karar süreçlerine daha fazla dahil olmasını sağlamaya yönelik politika ve reform girişimlerinin önemli bir parçasıdır.

2.1.3. Asil-Vekil İlişkisi

Asil Vekil Teoremi hem kamu hem de özel sektörde yaygın olarak uygulanmıştır. Siyasi vekalet modeli (Barro, 1973; Ferejohn 1986; Persson vd., 1997) vatandaşların (asiller) seçilmiş yetkililere (vekiller) kendi adlarına ve kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri için yetki verdiklerini varsaymaktadır. Ancak, seçmenler ve politikacılar birbiriyle çelişen teşviklerle karşı karşıyadır.

Seçmenler, kamu hizmetlerinin finansmanı için vergi öderler ve politikacılar toplanan vergi gelirlerinden rant elde etmeye çalışıp gerçekte kamu mallarının finansmanına yönelik daha az kaynak ayırabilirler. Politikacıların buradaki hedefleri rantlarını maksimize etmektir. Seçmenlerin durumu ise, politikacılar tarafından elde edilen rant miktarı düştüğü zamanlarda daha iyi olmaktadır. Bu nedenle, oylarını rant miktarına göre vermektedirler. (Ferejohn 1986; Alt vd., 2002; Alt ve Lowry, 2010).

Seçmenler mevcut rant seviyesinin çok yüksek olduğunu düşünürlerse, görevdeki kişinin görevini sonlandırmak için oy kullanırlar. Ancak, bu tür bir durum ancak seçmenlerin

hükümet icraatları hakkında bilgi sahibiyse işe yaramaktadır. Eğer seçmenler mevcut politikalar ile politikalarından sorumlu olan yetkililer arasında bağlantı kuramazlarsa, onları eylemlerinden dolayı cezalandırma olasılıkları düşüktür (Ferejohn 1986; Alt ve Lowry 2010). Politikacıların rant arama faaliyetlerine girişme olasılığı daha yüksektir çünkü yakalanma riskleri minimumdur (Anechiarico ve Jacobs, 1996; De Graaf, 2007). Saydamlığın olmaması kamu görevine dürüst adayların teşvik edilmesini ve ödüllendirilmesini zorlaştırmaktadır (Kolstad ve Wiig, 2009).

Asil-vekil teorisi perspektifinden bakıldığında, mali saydamlık seçilmiş yetkilileri hesap verebilir hale getirerek yolsuzluğu azaltma potansiyeline sahiptir. Bu ancak seçmenlerin temsilcilerinin eylemleri hakkında bilgi sahibi olmaları ve kötü politikaların izini sürebilmeleri halinde mümkündür. Saydam ortamlar, kamu görevlileri ve seçmenler arasındaki bilgi asimetrisini azaltır ve temsilcilerin çıkarlarının asillerin çıkarlarıyla aynı hizaya gelmesine yardımcı olur.

Mali bilgiler açısından saydamlık, hükümetlerin hem planladıkları harcamaları hem de fiili bütçe uygulamalarını vatandaşlara rapor etmelerini gerektirir, böylece halk tüm süreci izleyebilir. Bu, kıt kaynakların tahsisi ve harcanması konusunda kamu gözetimini artırır ve araçların kamu fonlarını özel çıkarları için kötüye kullanmalarına daha az alan bırakır.

Asil-vekil teorisi, saydamlık eksikliğinin politika yapıcılar için hedeflerine ulaşmada bir avantaj yaratabileceğini göstermektedir: görevdekilerin kendi çıkarları olabilir ve bu çıkarlar her zaman asillerin (seçmenlerin) çıkarlarını maksimize etmeyebilir. Alt ve diğerleri (2001) seçmenlerin politikacıların eylemleri hakkında bilgilendirilmesinin asil-vekil sorununu azaltabileceğini öne sürmektedir (Ferejohn, 1999).

Mali saydamlık, vekillerin mali faaliyetlerini açıkça sunarak hesap verebilirlik sağlar. Halk, asilin vekillerin harcamalarını ve kaynak kullanımını denetlemesine olanak tanır. Mali

saydamlık, vekillerin kararlarını ve faaliyetlerini açıklanabilir ve anlaşılır bir şekilde belgelemesini gerektirir.

Mali saydamlık, asil ve vekil arasındaki iletişimi ve bilgi akışını artırır. Asil, mali bilgilerin zamanında ve doğru bir şekilde sunulmasını sağlamak için uygun mekanizmaları oluşturmalıdır. Bu, vekillerin asilin politika hedeflerini ve tercihlerini anlamalarını ve onlara uygun şekilde hareket etmelerini sağlar.

Mali saydamlık, hükümetin ve kamu kurumlarının itibarını ve güvenilirliğini artırır. Halk, mali faaliyetlerin şeffaf bir şekilde sunulmasını ve kaynakların doğru ve etkili bir şekilde kullanılmasını bekler. Bu, asil-vekil ilişkisindeki güveni ve hesap verebilirliği artırır.

Mali saydamlık, toplumun mali kararlar üzerinde demokratik denetimini sağlar. Halk, mali bilgilere erişim sağlayarak, bütçe sürecine katılım gösterebilir, politika tercihlerini ifade edebilir ve kamu kaynaklarının kullanımı üzerinde etkili olabilir.

2.1.4. Kamu Tercihi Teorisi

Teori, James M. Buchanan ve Gordon Tullock tarafından geliştirilmiştir. Buchanan ve Tullock, bireylerin kamusal kararlar üzerindeki tercihlerini ve davranışlarını analiz etmeyi amaçlamışlardır. Bu teori, kamu politikalarının nasıl oluşturulduğunu, nasıl uygulandığını ve sonuçlarının nasıl değerlendirildiğini anlamaya çalışır. Teori, bireylerin rasyonel davrandığını ve kendi çıkarlarını en iyi şekilde gözettiğini varsayar. Bu teori, bireylerin tercihlerini değerlendirmek ve toplumun refahını artırmak için kamusal kaynakların nasıl tahsis edileceğini incelemektedir. Ayrıca, kamu politikalarının etkilerini değerlendirmek ve kamusal tercihlerin nasıl oluştuğunu anlamak için ekonomik analiz araçlarını kullanır. Buchanan, söz konusu teori ile 1986 yılında “Nobel Ekonomi Ödülü”nü almıştır.

Kamu tercihi teorisi, hükümetin mali bilgileri açıklamasının önemine vurgu yapmaktadır. Teori, kamu görevlilerinin, özel bireyler gibi, kendi özel çıkarlarını maksimize eden seçimler yaptığını öne sürmektedir. (Buchanan ve Tullock, 1962; Niskanen, 1971). Kamu görevlisi, dürüst olmayı ya da yolsuzluğa bulaşmayı seçebilecek ve bu iki unsur arasında faydasını artırabilecek birisi olarak tasvir edilir (Rose-Ackerman, 1978; De Graaf, 2007). Dürüst olmayı seçerlerse, faydaları sabit ücretleri kadardır. Eğer rant peşinde koşan bir mübadeleye girmeyi seçerlerse, sabit ücretlerinin ötesinde ek bir ödeme alırlar. Yine de, yolsuzluk yapan bir memurun yakalanma ve yasadışı eylemlerinden dolayı yaptırıma uğrama ihtimali vardır. Bu mantığa göre, yolsuzluğun maliyetini çoklaştırmak ve potansiyel faydalarını minimize etmek etik dışı davranışları caydırmalı ya da en azından azaltmalıdır. Diğer bir deyişle, yakalanma olasılığı yüksek, yaptırımlar ağır, kamu görevlisinin maaşı tatmin edici, rüşvet miktarı düşük ve ifşa olmanın ahlaki maliyeti engelleyici olduğunda yolsuzluğun daha az çekici olması beklenir (Anechiarico ve Jacobs, 1996; Williams, 2011).

Kamu tercihi teorisi açısından bakıldığında saydamlık, bürokratik bir temsilcinin yolsuz bir işlem yapma kararını aşağıdaki mekanizmalardan biri yoluyla değiştirebilir. Öncelikle, saydamlık yakalanma olasılığını artırır ve bu nedenle caydırıcı bir etkiye sahiptir. Bütçeler ve diğer mali belgeler saydam ve herkesin görebileceği şekilde yayımlanırsa, kamu görevlilerinin bilgileri çarpıtması mümkün olmaz ve zorlaşır. (Anechiarico ve Jacobs, 1996; De Graaf, 2007). Eğer, bilgi kıt ise, kamu görevlileri bunu kendi çıkarları doğrultusunda rahatlıkla kullanabilirler. Diğer taraftan, saydamlığın kanunların uygulanması üzerinde dolaylı bir etkisi olabilir. Saydam olmayan ortamlar ceza almama ya da cezadan kurtulmanın bir yolunu bulmayı kolaylaştırır (Kolstad ve Wiig, 2009).

Kamu tercihleri teorisi, bireylerin kamusal kararlar üzerindeki tercihlerini analiz ederken, mali saydamlık bu kamusal kararların açık ve anlaşılır bir şekilde sunulmasını

sağlar. Mali saydamlık, bireylere kamusal kararlarla ilgili bilgileri sağlar ve bu bilgilere erişim imkânı sunar. Bu sayede bireyler, kamu politikalarının etkilerini değerlendirirken tercihlerini daha bilinçli bir şekilde oluşturabilirler.

Mali saydamlık, hesap verebilirliği artırırken, kamu tercihleri teorisi de hesap verebilirliğin önemini vurgular. Mali saydamlık, hükümetin ve kamu kurumlarının mali faaliyetlerini açıkça sunmasını gerektirir. Bu da toplumun, hükümetin tercihlerini ve kaynak kullanımını daha iyi değerlendirmesini sağlar.

Mali saydamlık, demokratik katılımı artıran önemli bir faktördür. Kamusal kararlar ve politikalar halkın yaşamını etkileyebilir ve kaynakların tahsisini belirler. Mali saydamlık, halkın mali faaliyetlerle ilgili bilgilere erişmesini ve bu sürece katılmasını sağlar. Bu da demokratik katılımı güçlendirir ve toplumun tercihlerinin dikkate alınmasını sağlar.

Kamu tercihleri teorisi, kamusal kaynak tahsisinde etkinlik ve adillik hedeflerini ele alır. Mali saydamlık, kaynak tahsisinde etkinlik ve adillik sağlama amacıyla önemli bir araçtır. Mali saydamlık, kaynakların nasıl harcandığını ve politika kararlarının nasıl alındığını göstererek, kaynakların etkin ve adil bir şekilde kullanılmasına katkıda bulunur.

Zafirovski (1999) ve Pressman (2004) kamu tercihleri teorisine Buchanan'dan daha farklı bir perspektifte daha eleştirel bakmışlardır. Zafirovski (1999) çalışmasında teoriye ilişkin analizini sosyolojik faktörleri de içerecek şekilde belirlemiş olup, sosyal normların, kültürel değerlerin ve kurumsal yapıların siyasi davranış ve sonuçlar üzerindeki etkilerine vurgu yapmaktadır. Pressman (2004) ise daha çok gelir dağılımı, sosyal refah ve teorisinin sınırlılıkları ile ilgili konulara odaklanmaktadır.

Zafirovski'ye göre sosyal normlar ve kültürel değerler bireylerin kendi çıkarlarını tanımlama ve karar verme biçimlerini etkileyebilir ve bu durum siyasi davranışın daha incelikli bir şekilde anlaşılmasına yol açabilir. Zafirovski teorisinin siyasi davranışın temelini

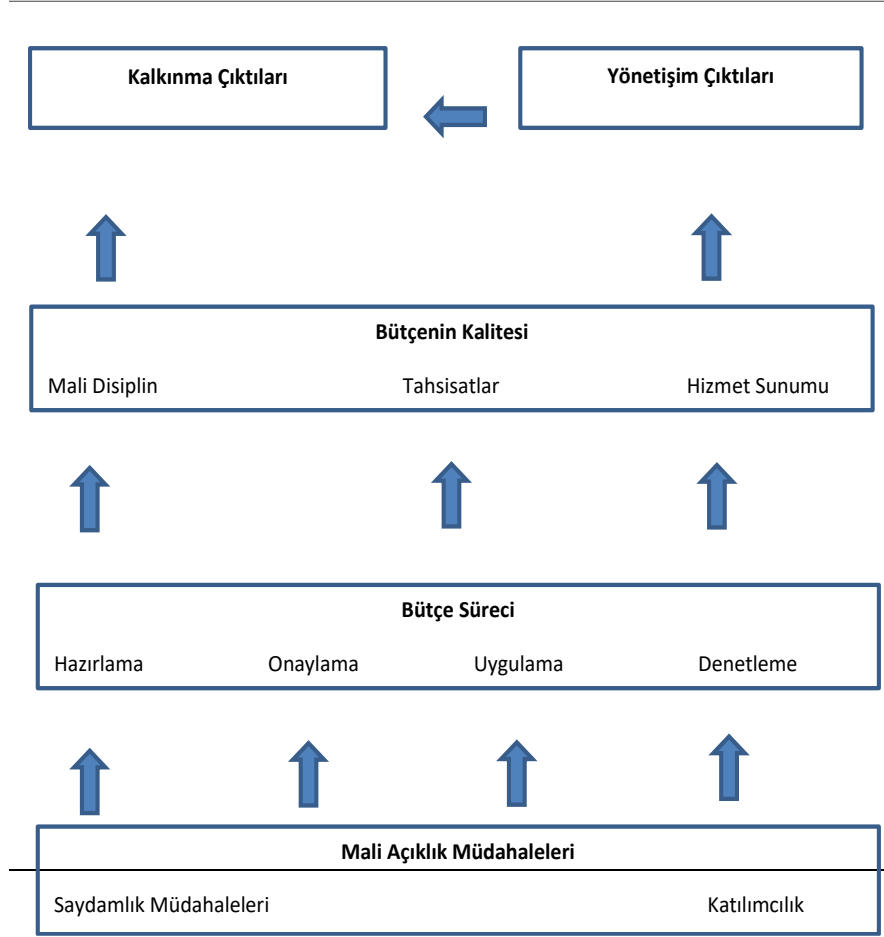
kişisel çıkara bağladığını ve sosyal normlar, kültürel değerler ve ideolojik inançlar gibi önemli faktörleri göz ardı ettiğini ifade etmektedir. Sosyalleşme, grup dinamikleri ve kimlik gibi faktörlerin siyasi kararların şekillenmesinde önemli rol oynadığını ve teoriye eklenmesi gerektiğini savunmaktadır (Zafirovski, 1999). Zafirovski, teorinin genellikle devlet müdahalesini azaltmaya ve piyasa temelli çözümleri teşvik etmeye odaklanan sınırlı politika reçeteleri nedeniyle de eleştirmektedir. Bireylerin ve grupların farklı motivasyonlarını ve çıkarlarını dikkate alan daha kapsamlı bir politika oluşturmaları gerektiğini değerlendirmektedir

Pressman (2004) çalışmasında teorinin üç açıdan sorunlu olduğunu değerlendirmektedir. İlk sorun teori insanların neden oy verdiğini, oy verme davranışındaki değişiklikleri veya insanların gerçek oylarını açıklayamamaktadır. İkinci sorun teori politikacıların davranışlarını analiz edememektedir. Üçüncü sorun ise hükümetin büyümesine ilişkin kanıtlar teori ile ters düşmektedir (Pressman, 2004:3). Pressman teoride kişisel çıkara aşırı vurgu yapılmasını eleştirmekte olup, özgecilik, ideoloji ve sosyal normlar gibi diğer faktörlerin de siyasi karar almada önemli rol oynadığını ve analizde dikkate alınması gerektiğini savunmaktadır. Pressman hükümetin sosyal refahı teşvik etmede olumlu bir rol oynayabileceğini, ancak bu rolün teorinin analizinde genellikle göz ardı edildiğini öne sürer. Pressman teorinin gerçekçi olmayan varsayımlara dayanması ve siyasetteki güç dinamiklerini ve dağılımsal sorunları hesaba katmaması gibi metodolojik sorunların varlığına vurgu yapmaktadır.

2.1.5. Mali Açıklık

Mali Açıklık, hükümetlerce, bütçe bilgilerinin vatandaşlarla paylaşılması ve bütün paydaşların bütçe sürecine katılımlarını sağlayacak faaliyetlerin artması şeklinde tanımlanabilir. Bu süreç; bütçenin, yönetişimin ve kalkınmanın kalitesinin artmasıyla

yakından ilgilidir. “Saydamlık” ve “Katılımcılık” mali açıklığın ana bileşenlerini oluşturmaktadır. Mali saydamlık, yaygın bir şekilde hükümetin yapısının ve işlevlerinin, uygulayacağı maliye politikası konusundaki niyetlerinin, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olması şeklinde tanımlanmaktadır (Kopits ve Craig, 1998:1).



Şekil 16. Mali Açıklık ve Etkileri

Kaynak: (Wehner ve Renzio, 2017)

Mali açıklık etkilerini gösteren Şekil 16 aşağıdan yukarıya doğru okunduğunda, müdahalelerin bütçe süreci ve diğer etkilerle olan ilişkilerini göstermektedir. “Saydamlık” ve “katılımcılık” dört aşamalı bütçe süreciyle; bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi/değerlendirilmesiyle ilişkilidir. Bütçe sürecinde yaşanacak herhangi bir değişim bütçenin kalitesini büyüklük (toplamda ne kadar harcandığı ya da açığın

boyutu), öncelik ve operasyonel verimlilik açılarından etkileyebilir. Böylece, tüm bu mekanizma, yönetim çıktıları (yolsuzluk ya da politikacıların yeniden seçilme süreci) ile kalkınma çıktılarını etkileyebilir. Şekil 16, bütçenin doğrudan etkisini kalkınma çıktılarında, dolaylı etkisini ise yönetim çıktılarında göstermektedir.

Kabul etmek gerekir ki, demokrasi, saydamlık ve güven arasındaki ilişki her zaman basit bir şekilde tanımlanamaz. Ancak, vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin “Mali Açıklığı” zorladığı ve mali tercihlerde hükümetlerle bire bir ilişkiye girdiği yerlerde, en azından “güvensizlik” azalmakta ve “hesap verilebilirlik” artmaktadır.

Mali açıklığın etkisine yönelik yapılan akademik araştırmalara bakıldığında; artan bütçe açıklamaları (beyanları) ve bütçe süreçlerine katılımın daha kaliteli bütçeleme ve daha iyi yönetim ile kalkınma çıktıları ile ilişkisinin bulunduğu görülmektedir. Hesap verilebilirlik açısından ileri düzeyde olan ülkelerde daha az bütçe açığı ve borç yükü rasyoları görülmekte ve daha uygun şartlarla uluslararası piyasalardan borçlanma imkanına sahip olmaktadır. Bu ülkelerin bir başka özelliği de yolsuzluğun az olmasıdır. Örneğin, Uganda ve Endonezya’da yerel okullara yapılan hibeler ile ilgili detaylı bütçe bilgileri ile karayollarına yönelik projelerin denetim raporlarının yayımlanması bu ülkelerdeki yolsuzluğu ve kaynak israfını azaltmıştır. Bir başka örnekte ise, vatandaşların bütçe sürecine doğrudan katılımı ile kaynakların öncelikli sektörlerle dağıtımı kalkınma çıktılarının daha iyi olmasına katkı sağlamıştır. Örneğin, katılımcı bütçelemeyi tercih eden (halkın hükümet tarafından finanse edilecek projelerin seçimine direkt katılması) Brezilya’daki bazı belediyeler de bebek ölümlerindeki artış oranlarında düşüş oranı diğer belediyelere göre oldukça fazladır. Söz konusu bulgular kesin çıkarımlar için yeterli olmasa da “Açık Bütçelerin” pozitif faydalarının olduğu da bir gerçektir (Renzio ve Wehner, 2018).

Genel anlamda, hükümetlerin “açık bütçelerden” pek hoşlandıkları söylenemez. Öncelikle, bütçeye yönelik bilgi/açıklamalar ile katılımcılığın artması yönündeki bir eğilim, politikacıları harcamaların faydasından ziyade maliyetlere odaklanmaya zorlamaktadır. Yapılan bir çalışmaya göre, Brezilya’da yolsuzluğa bulaşmamış belediyelere yönelik yapılan denetim sonuçlarının yerel radyo istasyonlarından duyurulması/yayılması denetlenen belediye başkanlarının aldıkları oy oranlarının artmasına önemli miktarda katkıda bulunmuştur.

Eğer daha fazla politikacı bütçelerinin kamuoyuna açılmasının onların tekrar seçilmesine yardımcı olacağını, mali yönetimi iyileştireceğini, yolsuzluğu azaltacağını ve kalkınmayı artıracığını bilse, mali açıklık kavramıyla daha fazla ilgilenebilir. Günümüzde, bilgi vermekten ve katılımcılıktan kaçınanlar daha çok gizleyecek bir şeyleri olduğuna inanılan politikacılarıdır. Benzer bir şekilde, daha fazla vatandaş mevcut halka açık bilgilerin kullanılması sayesinde alınan politika kararlarına direkt olarak müdahale edebileceklerini bilse, hükümetin taleplerini fark etmesini ve dikkate almasını sağlayıcı kanalları harekete geçirebilir. Demokrasilerin çok zorlandığı ve yıprandığı günümüz dünyasında, mali açıklık kavramı demokrasileri canlandırılmasında yardımcı olabilir (Renzio ve Wehner, 2018).

2.2. MALİ SAYDAMLIĞI ETKİLEYEN TEMEL FAKTÖRLER VE AMPİRİK ÇALIŞMALAR

Literatürde mali saydamlığa yönelik çeşitli ampirik çalışmalar bulunmaktadır. Söz konusu literatür incelendiğinde genellikle mali saydamlığın bağımsız değişken olarak belirlendiği görülmektedir. Bağımlı değişken olarak mali saydamlığın seçildiği çalışma sayısının ise sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Mali saydamlığa ilişkin yaygın literatürdeki çalışmalar ile ampirik sonuçlar Tablo 13’de yer almaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, literatürde yer alan ve mali saydamlığı etkileyen temel faktörlere yer verilmektedir.

Tablo 14: Mali Saydamlığa Yönelik Literatür Çalışması

Araştırma			Mali Saydamlık (Değişken Türü)	Analiz Metodu (Veri)	İlişki Yönü	
Yazar	Dönemi	Ülke			Pozitif	Negatif
Alesine vd. (1999)	1980-1992	20 Ülke	Bağımsız	Regresyon		Kamu açıkları
Alt vd. (2002)	1986-1995	48 Eyalet	Bağımsız	Regresyon	*Kamu büyüklüğü *Eyalet yönetici saygınlığı	
Islam (2003)	2003	169 Ülke	Bağımsız	Regresyon	Ülke Yönetimi	
Gelos ve Wei (2005)	1996-2000	137 fon	Bağımsız	Regresyon	Yabancı yatırımcı	
Hameed (2005)	2005	57 Ülke	Bağımsız	Çoklu Regresyon (IMF verileri)	*Faiz dışı denge *Kredi derecelendirme	*Yolsuzluk
Alt vd. (2006)	1972-1999	50	Bağımsız	Panel veri	*Politika rekabeti *Otorite paylaşımı	Politik ayrışma
Bellver ve Kaufmann (2005)	2004	194	Bağımsız	Regresyon	*İnsani gelişme endeksi *Rekabet gücü	Yolsuzluk
Jamuzek (2006)	2005	27	Bağımsız	Çoklu regresyon (ROSC Verileri)		Borçlanma (Zayıf bir ilişki)
Islam (2006)	2006	170	Bağımsız	Regresyon	Ülke yönetimi	
Alt ve Lessen (2006a)	1989-1998	19 OECD ülkesi	Bağımsız	*Regresyon * İki Aşamalı EKK	Siyasi rekabet	*Kamu Borcu *Kamu Açıkları
Alt ve Lessen (2006b)	1989-1998	19 OECD ülkesi	Bağımsız	Panel veri		Seçim sıklığı
Dowley (2006)	2001-2002	7 yerel birim	Bağımsız	*Korelasyon Analizi *Logistik regresyon	*Sivil toplum göstergeleri *Nüfus büyüklüğü	
Piotrowski ve Van Ryzin (2007)	2005	ABD	Bağımsız	*Faktör Analizi *Regresyon	*Yaşlı bireylerin saydamlık talebi (gençlere göre) *Yüksek gelirliilerin saydamlık talebi (düşük gelirliilere göre)	
Bastida ve Benito (2007)	2003	41	Bağımsız	Korelasyon Analiz	Ekonomik gelişmişlik	Yolsuzluk
Bernoth ve Wolff (2008)	1991-2005	15 AB ülkesi	Bağımsız	Regresyon		Ülke Risk Primi
Ferraz ve Finan (2008)	2003-2005	373 Brezilya Belediyesi	Bağımsız	Regresyon	*Politik seçim *Seçmen refahı	
Bastida ve Benito (2009)	2003	41	Bağımsız	Korelasyon Analiz	*Bütçe dengesi *Politik katılım	
Relly ve Sabharwal (2009)	200	122	Bağımsız	Regresyon	*Telekomünikasyon altyapısı *Basın özgürlüğü	
Andreau vd. (2009)	2000-2008	82	Bağımsız	Regresyon (ROSC)	Kurumsal kalite	
Alt ve Lowry (2010)	1972-2002	ABD	Bağımsız	Regresyon	Mali ölçek	*Vergi büyümesinin etkisi
Lindestedt ve Naurin (2010)	2000	110 ülke	Bağımsız	Regresyon		Yolsuzluk
Bilginoğlu ve Maraş (2011)	2002-2008	27 AB Ülkesi	Bağımsız	-Panel veri	Kişi başı milli gelir	
Jode vd. (2011)	2010	*49 İtalyan *45 İspanyol belediyesi	Bağımsız	Regresyon	Nüfus	Politik katılım
Fukuda, Parr vd. (2011)	2008	84 Ülke,	Bağımsız	Regresyon	*Kalkınma çıktıları *Demokrasi	
Guaellimon vd. (2011)	2011	100 Belediye	Bağımsız	Regresyon	*Sol partiler *Nüfus	*Sağ partiler

Tablo 14'ün Devamı.

Araştırma			Mali Saydamlık (Değişken Türü)	Analiz Metodu (Veri)	İlişki Yönü	
Yazar	Dönemi	Ülke			Pozitif	Negatif
Arbatli ve Escalona (2012)	2010	*21 Gelişmiş *35 Gelişmekte olan ülke	Bağımsız	*Regresyon *EKK yöntemi (ROSC Verileri)	Kredi derecelendirme	
Weber (2012)	1980-2010	163 ülke,	Bağımsız	Panel veri (ROSC)	Bütçe açıkları ile mali hileler	
Camona-Alegra vd. (2013)	2009	33 Belediye	Bağımsız	Regresyon	*Bütçe dengesi *Sol parti *Etkin parti	*İşsizlik oranı *Koalisyon *Yerel harcama payları
Wehner ve De renzio (2013)	2008	85 Ülke	Bağımsız	Regresyon	*Adil ve özgür seçimler *Siyasi rekabet	Doğal kaynaklara bağımlılık
Sol (2013)	2008-2010	İspanya	Bağımsız	Regresyon	*Nüfus *Sol görüşlü partiler	*Başkent olan belediyeler *Turizm faaliyeti olan belediyeler *Seçimlerde mutlak çoğunluk alan belediye
Deng,Peng ve Wang (2013)	2009-2012	31 Belediye	Bağımsız	*Skorlama *Korelasyon analizi	Kurumsal kalite	
Blume veVoigt (2013)	1990-2000	47 ülke,	Bağımsız	Regresyon	*Hükümet İşleyişi *Borçlanma limitleri	Yolsuzluk
Bernick vd. (2014)	2014	400 Yerel yönetim	Bağımsız	Sıralı logit yöntemi (Anket)	*Denetim *Bölge meclisi büyüklüğü	Ekonomik stres
Harrison ve Sayago (2014)	2011,2012	98 Ülke	Bağımsız	Regresyon analizi	*Demokrasi *Beşeri sermaye *Mali bilgilerin açıklanması	-
Zuccolloto veTeixira (2014)	2010	92 ülke	Bağımsız	Regresyon analizi	*Bağımsız yasama organları *Yüksek denetim kurumları *Demokratikleşme	Yolsuzluk
Tekeng ve Sharaf (2015)	06,2007, 2008, 200	27 Ülke	Bağımsız	EKK yöntemi	*Kurumların kalitesi *Okur yazarlık	*Doğal kaynakların miktarı *Sermaye miktarı
Andreula veChong (2016)	2016	82 ülke	Bağımsız	Korelasyon Analizi (ROSC Verileri)	Kurumsal kalite	
Cicatielatto vd. (2017)	2003-2014	36 ülke	Bağımsız	Panel veri analizi	*Sol görüşlü partiler *Politik rekabet	Yasama organı üzerinde hükümet kontrolü
Bastida vd. (2016)	2008	103 ülke	Bağımsız	Regresyon		Kamu borçlanma maliyeti
Yalçın (2017)	2007-2012	85 ülke	Bağımsız	Panel veri		*Yüksek denetim kurumlarının bağımsızlığı *Kamu borçlanması
Arapis ve Reitano (2017)	2006-2012	59 ülke	Bağımlı	Panel Veri (*Açık Bütçe Endeksi (*Dünya Bankası (*Ekonomist)	*Ekonomik krizler *Mali dengesizlik *Kalkınma yardımları	Demokrasi
Kemoe ve Zhan (2018)	2018	30 ülke	Bağımsız	*Varlık Fiyatlama Modeli *Açık Bütçe Endeksi *(ROSC) *(Dünya Yönetişim Endeksi)	*Gelişen piyasaların borçlanma maliyeti *Yabancı yatırımcıların ülke kapıtlarına talebi	
Dikmen ve Çiçek (2019)	2017 yılı verileri	112 ülke	Bağımlı	İki Aşamalı En Küçük Kareler (2SLS) (Açık Bütçe Endeksi)	*Bütçe gözetimi *Kamu katılımı *Demokratikleşme seviyesi *Bütçe dengliği	
Dibo (2021)	2016-2019	12 ülke (yükselen piyasa ekonomisi)	Bağımsız	Panel FMOLS	Borç stoku	Bütçe açığı
Ekinci (2023)	2006-2021	42 ülke	Bağımsız	Panel Veri		Ülke Risk Primi

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.2.1. Makro-Mali Faktörler

Mali saydamlığı etkileyen önemli faktörlerin başında “Makro-Mali Faktör”ler gelmektedir. Mali saydamlık ile “bütçe açıkları” ya da “borçlanma” arasındaki ilişkiyi inceleyen birçok ampirik çalışma bulunmaktadır. Von Hagen ve Harden (1995) tarafından yapılan çalışmada on iki seçili Avrupa Birliği ülkesi için bütçe kurumlarının kalitesine yönelik bir takım endeksler geliştirilmiş ve mali faktörler ile bir ilişki olduğu ortaya koyulmuştur.

Alt ve Lassen (2006a, 2006b)’nin bu alandaki literatüre yön veren çalışmalarında mali saydamlığın kamu borcu üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Yazarlar, 90’lı yıllarda on dokuz OECD ülkesinden oluşturduğu veriler ile saydamlığın az olduğu ülkelerde bütçe dengesinde dalgalanmaların gözlemlendiğini bulmuşlardır (Alt ve Lassen, 2006a). Mali saydamlığın yüksek olduğu ülkelerde daha düşük kamu borcu ve bütçe açığı gözlemlenmiştir (Alt ve Lassen, 2006b)

Benito ve Bastida (2009) 2003 yılında kırkbir ülke için hazırladıkları bütçe saydamlığı endekslerinin bütçe açığıyla negatif bir korelasyon gösterdiğini diğer taraftan borç seviyeleriyle ilişkili olarak böyle bir ilişkiye rastlamadığını ortaya koymuşlardır. Blume ve Voigt (2013) ise 90’larda kırk yedi ülkeden oluşan bir veri setinde 2006 Açık Bütçe Endeksi ile kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi incelemiş ancak anlamlı bir ilişki bulamamıştır. Alt, Lassen ve Skilling (2002) ve Alt ve Lowry (2010) ise Amerika Birleşik Devletleri eyaletlerinde mali saydamlık ile hükümet büyüklüğü arasında pozitif bir ilişki bulmuşlardır.

Makro-mali faktörlerin bir başka kolunu da ülke kredi notları ile mali saydamlık arasındaki ilişkiye yönelik araştırmalar oluşturmaktadır. Hameed (2005) otuz iki ülkenin yer aldığı bir veri seti ile saydamlığın daha iyi kredi notlarıyla ilişkili olduğunu ortaya

çıkarmıştır. Arbatli ve Escolano (2012) ise elli altı ülkeyi içeren daha büyük bir örneklem grubuyla söz konusu iki değişken arasındaki ilişkiyi doğrulamıştır.

Makro-mali faktörlere yönelik olarak bütçe saydamlığı ile borçlanma maliyetleri arasındaki ilişkiyi ele alan çalışmalarda bulunmaktadır. Bernoth ve Wolff (2008) Avrupa Birliği ülkeleri ve Amerika Birleşik Devletleri için oluşturduğu veri setinden yola çıkarak saydamlığın, devlet tahvili piyasalarındaki risk primleri ile ilişkisini ortaya koymuştur. Wang vd., (2014) 1986 ve 2012 yılları arasında Amerika Birleşik Devletleri'nde ihraç edilen beş yüz altmış iki devlet tahvilini araştırmış ve hem yüksek hem de düşük saydamlık düzeylerinin artan maliyetlerle ilişkili olduğunu, ancak orta seviyelerin daha düşük maliyetlerle ilişkili olduğunu ortaya koymuştur. Bu alan yapılan diğer iki çalışmada ise daha fazla saydamlık kriterleri kullanarak saydamlığın gelişmekte olan piyasalarda sermaye fonu yatırımlarını ülkeye getirdiğini (Gelos ve Wei, 2005) ve ülkelerin borçlanma maliyetlerini düşürdüğünü (Glennerster ve Shin, 2008) bulmuşlardır.

Başka bir çalışma ise borç stokundaki değişim ile mali hilelerin önlenmesinde saydamlığın rolü üzerinedir. Weber (2012) seksen yedi ülkeden oluşan bir veri setinde IMF verilerini kullanmış ve mali saydamlığın söz konusu hilelerin önlenmesi ile ilişkili olduğunu bulmuştur. Alt, Lassen ve Wehner (2014) 1990 yılından başlayarak 2007'ye kadar on dört AB ülkesini incelemiş ve mali saydamlığın seçimlerin mali hileleri, mali kurallar ve ekonomik gerilemelerle ilişkisini azalttığını veya ortadan kaldırdığını göstermiştir.

Alt ve diğerleri (2006) Amerika Birleşik Devletleri'ndeki eyaletler üzerinden yaptıkları çalışmalarında mali dengesizliklerin mali saydamlığı olumlu etkilediklerini bulmuşlardır. Amerika'da ekonomik yükselişin olduğu dönemler ile düşüşlerin olduğu dönemlerde seçmenlere açıklamalar yapıldığı görülmüştür. Böyle dönemlerde siyasetçiler saydamlığı artırır ki, seçmenler iyi yönetildiklerine yönelik hissiyat sahibi olsunlar.

Yaşanılan küresel mali krize yanıt olarak Avrupa Komisyonu reform önerisinde bulunarak hükümetin karar alma süreçlerinin yakından takip edilmesini talep etmiştir (Claessens vd., 2010; Hallerberg, 2009).

Ülkelerin kamu borç düzeyi mali saydamlık ile ilişkilendirilebilecek potansiyel bir faktördür. Kamu borçları yükseldiğinde siyasetçiler borç düzeyini saklayabilirler ve seçmenler borç yükünün gerçek boyutunu ve riskleri anlayamayabilir (Bastida vd., 2016; IMF, 2012; Rios vd., 2016).

Bu açıdan mali saydamlık siyasetçilerin mali yönetim açısından sorumsuz davranmalarının önüne geçebilir ve caydırıcı etkide bulunabilir (Rogoff, 1990). Alt vd., (2006) Amerika'daki eyalet hükümetlerine yönelik yaptıkları çalışmada yüksek kamu borcu seviyelerinin daha düşük saydamlık ile ilişkisini bulmuşlardır. Yine, Alt ve Lassen (2006) OECD'ye üye 19 ülke için yaptığı çalışmalarında artan saydamlık ile düşük kamu borcu seviyesi arasında bir ilişkiyi ortaya koymuşlardır.

Bir ülkede toplanan kamu gelirlerinin dağılımı mali saydamlığı etkileyebilir (Brautigam vd., 2008). Kamu harcamalarının finansmanında öncelik vergilere yöneldiğinde vatandaşlar saydamlığı ön plana çıkarabilir (Wehner ve De Renzio, 2013). Kamu harcamalarının finansmanını doğal kaynaklardan elde eden ülkelerde ise hükümet kamu harcamalarında saydamlık konusunda çok baskı görmez (Humphreys vd., 2007).

Ross (2011) ve Humphreys vd., (2007)'ye göre, sahip oldukları doğal kaynaklardan yüksek gelir elde eden ülkelerdeki politikacılar bu zenginlikleri sayesinde vergileri düşürerek ve mali sonuçları gizleyerek iktidarlarını sürdürmeye devam ederler.

Ülkelerin mali yapılarına etki eden dış mali yardımların da mali saydamlık düzeyine etki edebildiği bilinmektedir. Uluslararası kalkınma yardımları gibi mali yardımlar açısından yardım alanların uyması gereken kurallar ve fonların amaçlara uygun kullanılmasının garanti

altına alınmasında mali saydamlık uygulamaları önemli hale gelmektedir. Geline nokta, yardım alan ve yardım veren ÷lke arasında güçlü bağlantı kurmak için saydamlık önemli bir aktör haline gelmektedir (De Renzio ve Angemi, 2012).

Hollyer vd., (2011) IMF'in yürüttüğü kalkınma programları kapsamında elde ettikleri veri setlerini kullanarak yaptıkları çalışmada söz konusu programların mali saydamlığı artırdığına ilişkin sonuçlar bulmuşlardır. De Renzio ve Angemi (2012) çalışmaları kapsamında yardım alan 16 ÷lkeyi değerlendirmişler ve mali saydamlık ile kalkınma yardımlarının toplamından ziyade kalitesini ön plana çıkaran bir endeks arasında pozitif bir ilişkiyi bulmuşlardır.

2.2.2. Yönetişim Faktörleri

Yönetişim alanında yer alan faktörlere ilişkin yayımlanan çalışmalar genellikle saydamlık ve yolsuzluk arasındaki ilişkiye odaklanmıştır. Bellver ve Kaufmann (2005) 194 ÷lke den oluşan veri setiyle bilgiye erişim, bütçe saydamlığı ve basın özgürlüğüne ilişkin yirmi kaynaktan derlenen bir saydamlık kriteri geliştirmişlerdir. Endekse göre yolsuzlukla korelasyon negatiftir. Hameed (2005) ve Bastida ve Benito (2007) mali saydamlığı baz alarak daha küçük ÷lke setleriyle benzer sonuçlar bulmuşlardır. Lindstedt ve Naurin (2010) Bellver ve Kaufmann'ın çalışmalarında kullandığı veri setlerini yeniden araştırmış ve saydamlığın özgür bir basın vasıtasıyla bilgiye erişimin kolaylaştığı ve hesap verebilirliği artırdığı ölçüde yolsuzluğun azaldığını öne sürmüşlerdir.

Reinikka ve Svensson (2011) WB ile Uganda arasında yaşanan bir yolsuzluğu azaltma vakasından yola çıkarak vatandaşların ilgililerden hesap sormayı kolaylaştıracak mekanizmaların artmasıyla saydamlığın yolsuzluk girişimlerini azaltabileceğini göstermiştir.

Olken 2007'nin Endenozya'nın köylerinde yolsuzluğu azaltıcı yaklaşımlara yönelik yapmış olduğu çalışmalarda literatürde önemli bir yere sahiptir. Tesadüfen belirlenen köylere yürüttükleri projelerinin merkezi hükümetçe denetleneceği bildirilmiş ve denetim sonuçları tartışılmıştır. Çalışma ile kamu tarafından yürütülen denetimlerin yolsuzluğu azalttığı saptanmıştır.

Alt, Lassen ve Skilling (2002) mali saydamlık ile Amerika eyaletlerindeki popüler valiler arasında ilişki bulmuşlardır. Valilerin popülerliği arttıkça saydamlıkta artmaktadır. Alt ve Lowry (2010) söz konusu çalışmayı genişletmiş ve bütçe saydamlığı ile valilerin görevde kalma süreleri arasında doğrudan bir ilişkinin olmadığını ancak saydamlığın vergi artırımını yoluyla mevcut valilerin görev süreleri arasındaki negatif ilişkiyi düşürdüğünü ispatlamıştır. Ferraz ve Finan (2008) yaptıkları çalışmada federal hükümet tarafından gönderilen fonlara ilişkin düzenlenen denetim bulgularının vatandaşlarla paylaşılmasının görevdeki belediye başkanlarının yeniden seçilme ihtimalini nasıl belirlediğini araştırmıştır. Seçimlerden önce düzenlenen denetim raporları ile yolsuzluk bulguları çıkan durumlarda bulguları duyurabilecek yerel radyo vb. araçlara sahip yönetimlerde yeniden seçilme ihtimalini düşürmektedir.

Islam (2006) hükümet tarafından yayımlanan makro ekonomik verilerin (Kamu harcama ve giderleri dahil) güncel olup olmadığını değerlendiren bir saydamlık endeksi yapmış ve bununla Dünya Yönetişim Endeksi arasındaki ilişkiye bakmıştır. İki endeks arasındaki ilişki pozitif çıkmıştır.

2.2.3. Kalkınma Faktörleri

Mali saydamlık ile kalkınma faktörleri arasındaki ilişkiye bakıldığında, Bellver ve Kaufmann (2005) yaptıkları saydamlık endeksi ile insani kalkınma göstergeleri arasında bir korelasyon olduğunu hesaplamışlardır.

Fukuda-Parr vd., (2011) ise Açık Bütçe Endeksi ile insani kalkınma göstergeleri arasındaki ilişkiye bakmışlar ve pozitif ilişkili olduğunu, ancak regresyonlarına kontrol değişkenlerini dahil ettiklerinde söz konusu ilişkinin ortadan kalktığını hesaplamışlardır.

Reinikka ve Svensson (2011) okul fonlarına ilişkin bütçe bilgilerine erişimin kamuoyuna açılmasıyla okula kayıt oranlarında ve eğitim başarısında artış gözlemlemişlerdir.

Buna ek olarak, katılımcı bütçeleme sağlık göstergelerinin iyileştirilmesiyle de ilişkilendirilmiştir. Touchton ve Wampler (2014) ve Goncalves (2014) yaptıkları çalışmalarda katılımcı bütçelemeyi uygulayan Brezilya'daki bazı belediyelerde bebek ölüm oranlarının düştüğü ve sağlık göstergelerinde iyileşmeler olduğunu gözlemlemişlerdir. Sonuçlarda, vatandaşın katılımını artıran politika setlerinin uygulanması ile harcamalara yönelik hedeflerin iyileşmesi önem arz etmektedir.

2.2.4. Katılımcılık Faktörü

Goldfrank ve Schneider (2006) yaptıkları çalışma ile katılımcı bütçelemenin hayata geçirilmesiyle birlikte Porto Alegre şehrinin sosyal amaçlı tefrik edilen harcama payının diğer yerlere oranla daha fazla arttığını göstermişlerdir. Sonrasında yapılan çalışmalar da Brezilya genelinde katılımcı bütçelemeye yönelik uygulamalardaki artışın sonuçlarından beslenmektedir. Boulding ve Wampler (2010), katılımcı bütçeleme uygulanmasıyla kaynak dağılımında yaşanan değişiklikler ve sağlık ve eğitim çalışmalarındaki artışlarla ilişkilendirilmiş ve 220 Brezilya şehrini içeren geniş bir veri seti kullanılmıştır.

Brautigam (2004) genel olarak katılımcı bütçelemeye yönelik beklentileri incelemekte ve veri setine beş ülkeyi almaktadır. Çalışma sonucunda genellikle sol hükümetlerin iktidara gelmede dünya genelinde katılımcı bütçelemeye ilişkin beklentileri

tartışmakta ve beş ülkedeki benzer deneyimleri incelemektedir. Katılımcı bütçelemeenin etkisinin genellikle sol partilerin iktidarı kazanmasına ve güçlü denetim kurumları ile açık kamu politikalarının açık bir şekilde tartışılabilmesine bağlı olduğunu ifade etmektedirler.

Simonsen ve Robbins (2000) ve Watson vd., (1991) ABD'nin iki kentinde vatandaş anketlerinin birbirinden farklı kamu hizmetine yönelik vergilere desteği değerlendirmede ve bütçede bazı alanların ön plana çıkarılmasındaki rolünü ortaya çıkarmışlardır.

Beath vd., (2012) ile Olken (2010) Afganistan ve Endonezyanın köylerinde yaptıkları çalışmalardan çıkan ortak sonuç temsili katılım yerine doğrudan katılım mekanizmalarının artırılması ile kaynak tahsisinde değişimlerin artmasıdır.

Diaz-Cayeros vd., (2013) Meksikada yaptıkları çalışmada yerel toplulukların siyasi partiler vasıtasıyla temsil yerine katılımcı uygulamaları barındıran geleneksel yönetim biçimini tercih ettiklerinde belediyelerde eğitim, enerji ve kanalizasyon hizmetlerinde kalitenin çok hızlı arttığını ortaya koymuşlardır.

Jaramillo ve Wright (2015), Peru'da yaptıkları çalışmada merkezi yönetim tarafından zorunlu tutulan katılımcı bütçe uygulaması ile tarımsal hizmetleri gönüllü katılıma sahip diğerleri ile karşılaştırmıştır. Gönüllü taraftaki tarımsal hizmetlere yönelik kalite ve miktarlarda artış gözlemlenmiştir.

Beuermann ve Amelina (2018), Dünya Bankası projesi kapsamında Rusya'nın kırsalında katılımcı bütçelemeye ilişkin bir çalışma yapmışlardır. Proje ile bütçe onaylanmadan evvel halka açık oturumlar yapılmış ve yereldeki konseyler ile harcamalar yurttaşlarca izlenmiştir. Böylece, kamu hizmeti memnuniyeti, yerel vergilerin toplanması ve yurttaşlar ile hükümet memurları arasındaki ilişkiler olmak üzere bazı sonuçlar eskiye oranla daha iyi hale gelmiştir.

2.2.5. Bilgi Faktörü

Vatandaşların hükümetlerin yayımladıkları bilgilere erişebilmesi modern bilgi çağı ile kolaylaşmıştır. Yapılan araştırmalar, internet kullanımının hükümet bilgilerine kolayca ulaşmada önemli bir araç olduğu ve saydamlıktan memnun olunmasına yol açtığını göstermektedir (Welch ve Hinnant, 2003).

Birçok ülkede, kamuya ait bilgelere vatandaşların erişimine yönelik kanunlar çıkarılmıştır. Zaman ilerledikçe vatandaşlar bu kanunları benimsemekte ve saydam yönetişimin bir parçası olarak görmeye başlamaktadır (Islam, 2006; La Porta vd., 1999).

2.2.6. Politik Faktörler

Mali saydamlık alanında yapılan çalışmalar değerlendirildiğinde, demokrasinin mali saydamlıkla ilişkisi bulunmaktadır ancak bu ilişkinin yönüne ilişkin açıklamalar karışıktır. Ülkedeki mevcut siyasi koşullar ile ortam mali saydamlığa olan talebi gündeme getirebilir. Alt vd., (2006)'a göre Amerika'da yaşanan yüksek siyasi rekabet artan mali saydamlık düzeyiyle ilgilidir. Yaklaşan seçimlerde iktidarını kaybetme ihtimali hayli fazla olan politikacılar saydamlığı artırıcı reformlarla rakiplerinin gücünü zayıflatmak isterler (Wehner ve De Renzio, 2013: 100).

Demokrasinin mali saydamlıkla ilişkisinin olabileceğine ilişkin çalışmalar literatürde yer almaktadır. Demokratik olarak gerçekleşen seçimlerin mali saydamlık üzerine etkisi olabilir (Rios vd., 2016; Wehner ve De Renzio, 2013). Hollyer vd., (2011)'nin demokratik bir şekilde iktidara gelmiş hükümetlerin ekonomiye yönelik istatistikleri daha geniş ve kapsamlı raporladığı yönünde ampirik sonuçlar bulunmuştur.

2.2.7. Ekonomik Krizler

90'lardan günümüze kadar ülkelerin yaşadığı ekonomik krizler mali saydamlık alanındaki ilerlemeyi hızlandırmıştır. Yaşanılan krizler yapısal reformlar kapsamında hesap verebilirliği hayata geçirmek için hükümet içindeki reformculara önemli fırsatlar sunmuştur (Khagram vd., 2013). Bu kapsamda 1996 yılında yaşanan kriz kapsamında artan kamu harcamalarını kontrol altına almak üzere başta Güney Afrika olmak üzere bir çok ülke mali saydamlık reformlarını hayata geçirmiştir (Friedman, 2013). Yine Brezilya 90'ların sonunda kamu harcamalarındaki aşırı artışı ve devlet borçlanmalarını dizginlemek üzere yapısal reformlara başvurmuştur (Alves ve Heller, 2013). Asya krizinde bölge ülkelerinde mali saydamlığı koruyucu bir yasa çıkarılmıştır (You ve Lee, 2013). Asya krizinin bir başka özelliği ise IMF ve OECD'nin mali saydamlık standartlarına yönelik çalışmalarına hız vermesini sağlamasıdır. Yine 2008 mali krizi de OECD üye ülkeleri arasındaki mali reformları gerçekleştirmeye vesile olmuştur (OECD, 2015)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIK ÜZERİNDE MALİ, MAKRO-KALKINMA, VATANDAŞ VE POLİTİK FAKTÖRLERİN ETKİSİ: BİR PANEL VERİ ANALİZİ

Çalışmanın birinci ve ikinci bölümünde mali saydamlık kavramının temel dinamikleri ve ölçümü teorik ve kavramsal açısından ele alınarak bu alandaki literatür irdelenmiştir. Üçüncü bölümde mali saydamlığı etkileyen mali, makro-kalkınma, vatandaş ve politik faktörlerin incelenmesi üzerine iki ayrı model kurgulanarak, modelin yöntemine ve değişkenlerine ilişkin açıklayıcı bilgiler verilecektir. Modelin sonuçları değerlendirilecektir.

3.1. VERİ VE EKONOMETRİK YÖNTEM

Mali göstergeler arasındaki ilişkilerin ekonometrik yöntemlerle test edilmesi literatürde yaygın olarak kullanılmaktadır. Çalışmada modellerin uygulanmasında panel veri yöntemi kullanılmıştır. Uygulamada, yatay kesit verileri, zaman serileri ya da son yıllarda yatay kesit ve zaman kesit verilerinin birlikte ele alındığı panel veri yöntemi yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Baltagi'ye göre, panel veri yöntemi değişkenler arasındaki doğrusallığı azaltarak daha güvenilir sonuçlar elde edilmesine yardımcı olmaktadır (Baltagi, 2005).

Panel veriyi; bireylerin, ülkelerin, firmaların ya da hane halkları gibi birimlere ait olan yatay kesit şeklindeki gözlemlerin belli bir zaman döneminde bir araya getirilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür (Baltagi, 2005:1).

Tablo 15: Panel Veri Seti Örneği

Ülke	Yıl	Y	X1	X2
1	2010	5,2	4,3	6,6
1	2011	7,9	5,1	7,7
1	2012	8,7	6,3	9,1
2	2010	6,7	3,3	6,4
2	2011	7,3	5,5	6,7
2	2012	9,2	7,5	7,9

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 15’deki veri seti örneğinden yola çıkarak panel verinin N sayıda birimi ve her birime karşılık gelen T sayıda gözlemi içerdiği ve her bir birime karşılık gelen bir zaman serisinin bulunduğunu söylemek mümkündür. Zaman boyutuna sahip yatay kesit serileri kullanılarak ekonomik ilişkilerin tahmin edilmesi yöntemine panel veri analizi denilmektedir (Tatoğlu, 2005).

Tablo 16: Panel Veri Analizi’nin Faydaları ve Kısıtlamalar

Faydalar	Kısıtlamalar
-Panel veri zaman boyunca bireyler, firmalar, ülkelere vb. ile ilgili olduklarından bu birimlerde bir heterojenliğin var olması kesin gibidir. Panel veri tahmin teknikleri, açık bir şekilde bu tür heterojenlikleri kesite özgü bazı değişkenlere izin vererek hesaba katabilmektedir.	-Hata payında olan sapmalar.
-Zaman serisi ve yatay kesit analizi ile kıyaslandığında panel veri analizi, araştırmacıya daha geniş bir veri seti ile çalışma imkanı sunar ve trend etkisini azaltır.	-Veri toplama problemi.
-Panel veri yöntemi kesit ve zaman serisi gözlemlerini birleştirdiğinden gözlem sayısı daha fazladır. Panel veri değişkenler arasında daha az çoklu bağlantı (multicollinearity) sorunu oluşturur.	-Zaman serisinin kısa olması.
-Panel veri çeşitli birimlerin dinamik tepkileri üzerine mevcut bilgiyi kullanmak suretiyle çok uzun bir zaman serisine olan ihtiyacı giderebilir.	
-Kısa zaman serisi ve/veya yetersiz kesit gözleminin var olduğu durumlarda da ekonometrik analiz yapılmasına imkan verir.	

Kaynak: (Tatoğlu, 2005)

Panel veri analizinde genellikle “Sabit Etkili Model” (SEM) ya da “Tasadüfi Etkili Model” (TEM) tercih edilmektedir.

SABİT ETKİLİ MODEL

SEM ile birimlere göre değişiklikler sabit katsayıda farklılıklar oluşturmaktadır. Eğitim parametreleri tüm yatay kesit birimler de aynı olurken, sabit parametre birim etkisi içermesinden dolayı birimden birime değişiklik gözlemlenmektedir. Bu modelde, sabit terim her bir yatay kesit için farklıdır ve birimler arası farklılıklar sabit terimdeki farklılıklarla anlatılmaktadır (Tatoğlu, 2005: 22).

TESADÜFİ ETKİLİ MODEL

TEM ile birimler tesadüfi olarak seçildiğinde birimler arası farklılıkların da tesadüfi olacağı kabul edilmektedir. Tesadüfi etkiler örneklemden kaynaklanmaktadır. Söz konusu farklılıklar tesadüfi farklılıklar olarak ifade edilmektedir (Tatoğlu, 2005:30).

Genel olarak SEM ile birimler arasında bulunan yapısal farklılıklar kontrol edilirken, TEM ile de birimler arasında bulunan tesadüfi farklılıklar kontrol edilmektedir. Söz konusu iki modelden hangisinin kullanılacağı ise analize konu veri setinin yapısına ve araştırmada kullanılan soruya göre karar verilecek bir husustur.

Özetle, SEM birimler arasındaki yapısal farklılıkları kontrol etmek için kullanılırken, TEM birimler arasındaki rastgele farklılıkları kontrol etmek için kullanılır. Hangi modelin kullanılacağı, analiz edilen veri setinin özelliklerine ve araştırma sorusuna bağlı olarak değişebilir. Hausman tarafından geliştirilen ve Eviews vb. istatistik programlarında da bulunan testi kullanarak bu soruya cevap bulmak mümkündür.

HAUSMAN TESTİ

Hausman testini “sabit etkili” ve “tesadüfi etkili” modellerden hangisini kullanacağımıza karar vermek için kullanmaktayız. Hausman testi, aslında TEM’in uygun olup olmadığını ölçmektedir. Hata terimi ile açıklayıcı değişkenler arasında korelasyon yoksa TEM seçilmektedir. Hausman testi, tesadüfi etkiler tahmincisinin geçerli olduğu biçimindeki sıfır hipotezini test etmektedir (Tatoğlu, 2005:49).

$$H_0: E(\mu_i | X_{it}) = 0 \text{ Yatay kesit ve zaman etkileri tesadüfidir.} \quad (1)$$

$$H_1: E(\mu_i | X_{it}) \neq 0 \text{ Yatay kesit ve zaman etkileri sabittir.} \quad (2)$$

Bu çalışmada, mali saydamlığı etkileyen faktörlerin ölçülmesi amaçlanmaktadır. Bu amaca yönelik olarak 93 adet ülkeye ait 2010, 2012, 2015, 2017, 2019 ve 2021 yıllarını içeren veriler panel veri analizi yapılmak suretiyle incelenecektir. Çalışmada mali saydamlık ölçüsünün bağımlı değişken olarak alındığı iki ayrı model kurgulanmıştır. Literatürde mali saydamlığın bağımlı değişken olarak seçildiği çok az sayıda çalışma bulunmakta olup, bu yönüyle çalışma son yayımlanan mali saydamlık ölçüm indekslerini de kullanarak ampirik literatüre katkı vermeyi amaçlamaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde belirtildiği üzere mali saydamlık klasik Kopits ve Craig (1998) tanımından yola çıkarak üç aşamaya bölünmüştür. Bu aşamalar, **“Bütçe sürecinin saydamlığı”**, **“Hesap verebilme saydamlığı”** ve **“Mali verilerin saydamlığı”** şeklindedir.

Genel itibarıyla bütçe sürecinin saydamlığı açık bütçe endeksi ile hesap verebilme saydamlığını ise dünya yönetim endeksi vasıtasıyla ölçülmektedir. Mali verilerin saydamlığının ölçümüne yönelik herhangi bir çalışma bulunmamakta olup, ileriki dönemlerde bu yönde yürütülecek bir çalışmanın literatüre büyük katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Modelimizde bağımlı değişken olarak ABE ile DYE’den 93 ülke için

elde edilen veriler kullanılacaktır. Seçilen ülkelerin detaylı sınıflandırması Tablo 17’ de gösterilmektedir.

Tablo 17: Modelde Kullanılan 93 Ülke

Sınıflandırma	Ülkeler
Gelişmiş Ülkeler (14)	Çek Cumhuriyeti, Almanya, İspanya, Fransa, Birleşik Krallık, İtalya, Güney Kore, Norveç, Yeni Zelanda, Portekiz, İsveç, Slovenya, Slovakya, ABD
Gelişmekte Olan Piyasalar (17)	Arjantin, Bulgaristan, Brezilya, Şili, Çin, Kolombiya, Endonezya, Meksika, Malezya, Peru, Filipinler, Pakistan, Polonya, Rusya, Türkiye, Venezualla, Güney Afrika
Gelişmekte Olan Ülkeler (41)	Cezayir, Azerbaycan, Bosna Hersek, Bolivya, Kamerun, Kosta Rika, Botsvana, Dominik, Cezayir, Ekvador, Mısır, Fiji, Gürcistan, Gana, Guatemala, Honduras, Hırvatistan, Hindistan, Irak, Ürdün, Kenya, Kırgızistan, Kazakistan, Lübnan, Sri Lanka, Fas, Makedonya, Nambiya, Nijerya, Nikaragua, Papua Yeni Gine, Romanya, Sırbija, Suudi Arabistan, El Salvador, Tayland, Trinidad Tobago, Ukrayna, Vietnam, Zambiya
Az Gelişmiş Ülkeler (21)	Afganistan, Angola, Bangladeş, Burkina Faso, Kongo, Gine, Kamboçya, Liberya, Mali, Malavi, Mozambik, Nijer, Nepal, Ruanda, Senegal, Sao Tome Cumhuriyeti, Çad, Timor-Leste, Tanzanya, Uganda, Yemen

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Modelde seçili 93 ülkeye ait,

- Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) verileri
- Dünya Bankası (WB) verileri
- Uluslararası Para Fonu (IMF) verileri
- Birleşmiş Milletler veri tabanı verileri
- Ekonomist Araştırma Birimi (EIU) verileri

kullanılmıştır.

Ülke seçiminde mali saydamlık ölçüm yıllarına ilişkin verilerin bulunabilmesi temel kriter olmuştur. Analizlerde Eviews 10 paket programı kullanılmıştır. N: 93 T:6 Dönem: 2010, 2012, 2015, 2017, 2019 ve 2021.

Analizde kullanılan değişkenlerin Eviews programında kullanılan içerikleri ve kaynakları Tablo 18’de gösterilmektedir. Değişkenlerin seçiminde sıklıkla bağımsız değişken olarak kullanılan mali saydamlık endeksleri modellerimizde bağımlı değişken olarak tercih edilmiştir.

Bağımlı değişken olarak Model-1’de IBP’nin açık bütçe indeksi, Model-2’de ise Dünya Bankası’nın dünya yönetim indeksi kullanılmıştır.

$$ABE_{it}=B_1Mali_{it}+B_2Makro-Kalkınma_{it}+B_3Vatandaşlık_{it}+B_4Politik_{it}+u_{it} \quad (3)$$

$$DYE_{it}=B_1Mali_{it}+B_2Makro-Kalkınma_{it}+B_3Vatandaşlık_{it}+B_4Politik_{it}+u_{it} \quad (4)$$

$$MS_1= ABE \quad MS_2= DYE$$

Tablo 18: Analizde Kullanılan Değişkenler

Değişken Tür	Değişken Kısaltma	Değişken Adı	Değişken Birim	Kaynak
Bağımlı Değişkenler	MS1	Bütçe Saydamlığı	100 puan bazlı.	Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) veri tabanı
	MS2	Hesap verebilme Saydamlığı	-2,5 ve +2,5 bazlı.	Dünya Bankası Dünya Yönetişim İndeksi)
Bağımsız Değişkenler: Kamu Maliyesi Göstergeleri (Mali)	K_harc	Kamu Harcamaları	Milli Gelire Oran	Uluslararası Para Fonu (WEO) veri tabanı.
	K_geli	Kamu Gelirleri	Milli Gelire Oran	Uluslararası Para Fonu (WEO) veri tabanı.
	B_ack	Bütçe Açığı	Milli Gelire Oran	Uluslararası Para Fonu (WEO) veri tabanı.
	B_stok	Borç Stoğu	Milli Gelire Oran	Uluslararası Para Fonu (WEO) veri tabanı.

Bağımsız Değişken: Makro-Kalkınma Göstergeleri (Makro-Kalkınma)	B_yme	Büyüme	Değişim Oran	Uluslararası Para Fonu (WEO) veri tabanı.
	K_gbg1	Kişi Başı Gelir	ABD Doları cinsinden.	Uluslararası Para Fonu (WEO) veri tabanı.
	K_end	İnsani Kalkınmışlık Endeksi	1 puan bazlı.	Birleşmiş Milletler Veri Tabanı.
	T_orn	Tasarruf Oranı	Milli Gelire Oran	Dünya Bankası
	E_sure	Elektrik Bağlatma Süresi	Gün	Dünya Bankası.
Bağımsız Değişken: Vatandaşlık Göstergeleri (Vat)	I_orn	İşsizlik Oranı	Yüzde Oran	Birleşmiş Milletler
	I_kul	İnternet Kullanma Oranı	Nüfusa Oran	Birleşmiş Milletler
	S_nfs	Şehirde yaşayan nüfus	Nüfusa Oran	Birleşmiş Milletler
Bağımsız Değişken: Politik Gösterge (Pol)	Pol	Demokrasi düzeyi	0-10 bazlı (10 En demokratik)	Economist Araştırma Birimi (EUI)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İlk modelde kullanılan bağımlı değişken bütçe saydamlığı verileri (MS1) IBP'nin yayımlamış olduğu ABE'den derlenmiştir. İkinci modelde kullanılan bağımlı değişken hesap verebilme saydamlığı (MS2) ise DYE verilerinden üretilmiştir. Her iki modelde yer alan bağımsız değişkenler için, IBP, WB, IMF, Birleşmiş Milletler ile Economist Araştırma Birimi verileri kullanılmıştır. Modellerde kullanılan değişkenlere yönelik açıklayıcı bilgiler Tablo 18'de yer almaktadır.

3.2. MODEL -1

Bu modelde mali saydamlık ölçüsü olan ABE bağımlı değişken olarak alınmış ve bu modelde mali saydamlığı etkileyen değişkenler belirlenmeye çalışılmıştır.

$$MS1_{it} = B_1Mali_{it} + B_2Makro-Kalkınma_{it} + B_3Vatandaşlık_{it} + B_4Politik_{it} + u_{it} \quad (5)$$

$$MS1_{it} = B_1Comp_Mali_{it} + B_2Comp_Makrokalkınma_{it} + B_3Comp_Vatandaşlık_{it} + B_4Politik_{it} + u_{it} \quad (6)$$

Tablo 19: Model-1’de Kullanılan Değişkenler

DEĞİŞKEN TÜR	AÇIKLAMASI	KAYNAK
Bağımlı Değişken		
MS1	Açık Bütçe Endeksi	Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) veri tabanı
Bağımsız Değişken		
Comp_Mali	Mali Göstergelerin Temel Bileşenler Analizi (TBA) elde edilmesi.	Uluslararası Para Fonu (WEO) veri tabanı.
Comp_Makro-Kalkınma	Makro ve Kalkınma Göstergelerinin Temel Bileşenler Analizi (TBA) yöntemiyle elde edilmesi.	-Uluslararası Para Fonu (WEO) veri tabanı. -Birleşmiş Milletler veri tabanı -Dünya Bankası veri tabanı
Comp_Vat	Vatandaşlık Göstergelerinin Temel Bileşenler Analizi (TBA) yöntemiyle elde edilmesi.	Birleşmiş Milletler veri tabanı.
Pol	Demokrasi düzeyi (0-10 bazlı (10 En demokratik)	Economist Araştırma Birimi (EUI)

Model-1’de mali saydamlığı etkileyen “**Mali Göstergeler**”, “**Makro-Kalkınma Göstergeler**” ile “**Vatandaş Göstergeler**” Temel Bileşenler Analizi (TBA) ile gösterge gruplarında yer alan ve korelasyon bulunan çok sayıda değişkenden birbirinden bağımsız açıklanabilir veri setine dönüştürülmüştür. Böylece, “**Comp_Mali**”, “**Comp_Makro-Kalkınma**” ve “**Comp_Vat**” bağımsız değişkenleri elde edilmiştir. Modele ilişkin tanımlayıcı istatistikler Tablo 20’de yer almaktadır.

Tablo 20: Model-1 Tanımlayıcı İstatistikler

Değişken	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Min.	Max.
MS1	530	47.000	22.602	0.000	93.000
Comp_Mali	530	-0.075	1.441	-3.706	10.558
Comp_Makro-Kalkınma	530	-0.143	1.380	-4.170	5.734
Comp_Vat	530	0.214	1.343	-2.724	2.628
Pol	530	5.855	1.956	0.000	9.930

TEMEL BİLEŞENLER ANALİZİ

Temel bileşenler analizi yöntemi çok değişkenli veri kümesindeki değişkenler arasındaki ilişkileri açıklamayı ve veri kümesini daha az değişkenle temsil etmeyi amaçlamaktadır. Yöntem 1930’larda Hotelling tarafından geliştirilmiştir. Yöntem bir dönüşüm tekniği olup, çok sayıda bulunan ve birbiriyle alakalı olan değişkenlerden oluşan veri kümesini koruyarak boyutsallığını azaltmaya imkan vermektedir (Jolliffe, 2002).

Temel bileşenler analizinin veri analizi alanında boyut azaltma ve değişkenler arasındaki ilişkilerin anlaşılması ile veri görselleştirmeye yönelik birçok faydası bulunmaktadır. Özellikle son yıllarda veri madenciliği ve veri analizi alanlarında sıklıkla kullanılan bir metodolojidir.

Sabit Etkili ve Tesadüfi Etkili Model Tercihi

Model 1’e ilişkin olarak “Sabit Etkili” ya da “Tesadüfi Etkili” modellerden hangisinin seçileceğine ilişkin olarak Hausman testi uygulanmıştır. Testin hipotezi $H_0 =$ “Tesadüfi Etkili Model” uygundur olarak belirlenmiştir. H_0 kabul edilmez ise “Sabit Etkili Model” uygundur denilir. Tablo 21 Hausman testi sonucunu göstermektedir.

Tablo 21: Model-1 İçin Hausman Testi

Test Özeti	Chi-Sq. İstatistiği	Chi-Sq. d.f.	Prob.	
Kesit Tesadüfi	8,398539	4	0.0780	
Kesit tesadüfi etkiler testi karşılaştırmaları				
Değişken	Sabit	Tesadüfi	Var(Fark.)	Prob.
COMP_MALI	-0,149924	-0,675917	0,222092	0,2644
COMP_MAKRO-KALKINMA	3,280556	2,661822	1,511873	0,6148
COMP_VAT	4,969510	3,815279	0,735612	0,1784
POL	3,804708	5,221457	0,804753	0,1143

Hausman Test sonucuna göre **Prob>chi2= 0.0780>0.05** olduğu için TEM'in seçilmesine karar verilmiştir.

Tesadüfi Etkiler Modeli

Hausman testi ile modelin TEM'e göre yapılmasının daha uygun olduğu tespit edildikten sonra, modelin tesadüfi etkiler ile panel EGLS yöntemi ile tahminine ilişkin çıkan sonuçlar aşağıda yer almaktadır.

Tablo 22: Modelin Tesadüfi Etkiler İle Tahmini

Bağımlı Değişken	MS1
Metod	Panel EGLS
Örnek	2010-2021
Periyot	6
Kesit Dahil	3
Toplam Panel Gözlem	530

Değişkenler	Katsayı	Std. Hata	t-İstatistik	Prob.
C	16,709410	4,014034	4,16275	0.0000
COMP_MALI	-0,675917	0,695202	-0,972261	0,3314
COMP_MAKROKALKINMA	2,661822	1,136613	2,34189	0,0196
COMP_VAT	3,815279	1,026363	3,717279	0,0002
POL	5,221457	0,672938	7,75919	0,0000

	Etki Özellikleri	S.D.	Rho
Kesit Tesadüfi		13,21809	0,6563
Öznel Tesadüfi		9,565714	0,3437
Ağırlıklandırılmış İstatistik			
R-kare	0,220536	Ortalama bağımlı de.	13,21937
Düzeltilmiş R-kare	0,214598	S.D. bağımlı de.	10,94913
Regresyon S.E.	9,613310	Toplam kare kalıntı	48518,26
F-istatistiği	37,13504	Durbin-Watson ist.	1,223842
Olasılık(F-istatistik)	0,000000		
R-kare	0,476562	Ortalama bağımlı de.	45,664150
Toplam kare kalıntı	141458,1	Durbin-Watson ist.	0,419761

Sonuç tablosunda yer alan bağımsız değişkenlere ilişkin katsayılar bağımsız değişkenin bir birim değiştiğinde bağımlı değişkenin kaç birim değişeceğini göstermesi açısından önemlidir. Model-1'e ilişkin sonuçlar incelendiğinde; mali göstergelere ilişkin değişkenin (Comp_Mali) katsayısı negatif işaretli (-0.675917) ve olasılık değerinin ise (0.3314) olduğu görülmektedir. Bu durumda, mali göstergelerin bütçe saydamlığı üzerindeki etkisinin istatistiksel olarak anlamlı olmadığını söyleyebiliriz. (Prob.>0.05)

Aynı modelde yer alan makro-kalkınma göstergelerine ilişkin değişkenin (Comp_Makro-Kalkınma) katsayısı pozitif yönlü (2.661822) ve olasılık değerinin ise (0.0196) olduğu görülmektedir. Bu durumda, makro-kalkınma göstergelerinin bütçe saydamlığı üzerindeki etkisinin istatistiksel olarak anlamlı olduğunu söyleyebiliriz. (Prob. < 0.05).

İlk modelimizde yer alan vatandaş gösterlerine yönelik değişkenin (Comp_Vat) katsayısının pozitif yönlü (3.815279) ve olasılık değerinin ise (0.0002) olduğu anlaşılmaktadır. Böylece, vatandaş göstergelerinin de bütçe saydamlığı üzerindeki etkisinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu anlaşılmaktadır. (Prob. < 0.05).

Model 1'in son değişkeni politik göstergenin (pol) katsayısı pozitif yönlü (5.221457) ve olasılık değerinin ise (0.0000) olduğu görülmektedir. Politik gösterge de bütçe saydamlığı üzerindeki istatistiksel olarak anlamlıdır. (Prob. < 0.05).

Model 1'in sonuçları genel olarak değerlendirildiğinde, mali göstergeler dışındaki tüm değişkenlerin bütçe saydamlığı üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olduğu gözlemlenmektedir.

3.3. MODEL -2

Bu modelde mali saydamlık ölçüsü olarak DYE bağımlı değişken olarak alınmış ve bu modelde mali saydamlığı etkileyen değişkenler belirlenmeye çalışılmıştır.

$$MS2_{it}=B_1Mali_{it}+B_2Makro-Kalkınma_{it}+B_3Vatandaşlık_{it}+B_4Politik_{it}+u_{it} \quad (7)$$

$$MS2_{it}=B_1Comp_Mali_{it}+B_2Comp_Makro-Kalkınma_{it}+B_3Comp_Vatandaşlık_{it}+B_4Politik_{it}+u_{it} \quad (8)$$

Tablo 23: Model-2 Kullanılan Değişkenler

DEğİşKEN TÜR	AÇIKLAMASI	KAYNAK
Bağımlı Değişken		
MS2	Dünya Yönetişim Endeksi	Dünya Bankası.
Bağımsız Değişken		
Comp_Mali	Mali Göstergelerin Temel Birleşenler Analizi (TBA) elde edilmesi.	Uluslararası Para Fonu (WEO) veri tabanı.
Comp_Makro-Kalkınma	Makro ve Kalkınma Göstergelerinin Temel Bileşenler Analizi (TBA) yöntemiyle elde edilmesi.	-Uluslararası Para Fonu (WEO) veri tabanı. -Birleşmiş Milletler veri tabanı -Dünya Bankası veri tabanı
Comp_Vat	Vatandaşlık Göstergelerinin Temel Bileşenler Analizi (TBA) yöntemiyle elde edilmesi.	Birleşmiş Milletler veri tabanı.
Pol	Demokrasi düzeyi (0-10 bazlı (10 En demokratik)	Economist Araştırma Birimi (EUI)

Model 2’de mali saydamlığı etkileyen “Mali Göstergeler”, “Makro-Kalkınma Göstergeler” ile “Vatandaş Göstergeler” Temel Bileşenler Analizi (TBA) ile gösterge gruplarında yer alan ve korelasyon bulunan çok sayıda değişkenden birbirinden bağımsız açıklanabilir veri setine dönüştürülmüştür. Böylece, “Comp_Mali”, “Comp_Makro-Kalkınma” ve “Comp_Vat” bağımsız değişkenleri elde edilmiştir. Modele ilişkin tanımlayıcı istatistikler Tablo 24’te yer almaktadır.

Tablo 24: Model-2 Tanımlayıcı İstatistikler

Değişken	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Min.	Max.
MS2	530	-0.080	0.841	-2.000	1.750
Comp_Mali	530	-0.075	1.441	-3.706	10.558
Comp_Makro-Kalkınma	530	-0.143	1.380	-4.170	5.734
Comp_Vat	530	0.214	1.343	-2.724	2.628
Pol	530	5.855	1.956	0.000	9.930

Sabit Etkili ve Tesadüfi Etkili Model Tercihi

Model 2’ye ilişkin olarak “Sabit Etkili” ya da “Tesadüfi Etkili” modellerden hangisinin seçileceğine ilişkin olarak Hausman testi uygulanmıştır. Testin hipotezi $H_0 =$ “Tesadüfi Etkili Model” uygundur olarak belirlenmiştir. H_0 kabul edilmez ise “Sabit Etkili Model” uygundur denilir. Tablo 25 Hausman testi sonucunu göstermektedir.

Tablo 25: Model-2 İçin Hausman Testi

Test Özeti	Chi-Sq. İstatistiği	Chi-Sq. d.f.	Prob.	
Kesit Tesadüfi	26,904500	4	0,0000	
Kesit tesadüfi etkiler testi karşılaştırmaları				
Değişken	Sabit	Tesadüfi	Var(Fark.)	Prob.
COMP_MALI	-0,021331	-0,012038	0,000012	0,0069
COMP_MAKRO-KALKINMA	-0,009588	0,014661	0,000120	0,0268
COMP_VAT	0,051718	0,062424	0,000045	0,1116
POL	0,256778	0,295216	0,000072	0,0000

Hausman Test sonucuna göre **Prob<chi2= 0.000<0.05** olduğu için SEM modelinin seçilmesine karar verilmiştir.

Sabit Etkiler Modeli

Hausman testi ile modelin sabit etkiler modeline göre yapılmasının daha uygun olduğu tespit edildikten sonra, modelin sabit etkiler panel en küçük kareler yöntemi ile tahminine ilişkin çıkan sonuçlar aşağıda yer almaktadır.

Tablo 26: Modelin Sabit Etkiler İle Tahmini

Bağımlı Değişken	MS2
Metod	Panel Küçük Kareler
Örnek	2010-2021
Periyot	6
Kesit Dahil	3
Toplam Panel Gözlem	530

Değişkenler	Katsayı	Std. Hata	t-İstatistik	Prob.
C	-1,528558	0,081236	-18,81638	0,0000
COMP_MALI	-0,021331	0,010878	-1,960858	0,0505
COMP_MAKROKALKINMA	-0,009588	0,021688	-0,442096	0,6586
COMP_VAT	0,051718	0,017324	2,985270	0,0030
POL	0,256778	0,014525	17,67829	0,0000

Etki Özellikleri			
Kesit Tesadüfi			
R-kare	0,982232	Ortalama bağımlı değ.	-0,095642
Düzeltilmiş R-kare	0,978293	S.D. bağımlı değ.	0,840937
Regresyonun S.E.	0,123898	Akaike bilgi kriteri	-1,174817
Toplam kare kalıntı	6,646864	Schwarz kriteri	-0,392800
Log olasılık	408,3265	Hannan-Quinn kriteri	-0,868723
F-istatistiği	249,3424	Durbin-Watson istat.	1,494348
Olasılık(F-istatistik)	0,0000000		

Tablo 26’da yer alan bağımsız değişkenlere ilişkin katsayılar bağımsız değişkenin bir birim değiştiğinde bağımlı değişkenin kaç birim değişeceğini göstermesi açısından önemlidir. Model-2’ye ilişkin sonuçlar incelendiğinde; mali göstergelerin hesap verebilme saydamlığı üzerinde negatif yönlü bir etkisi (-0,021331) olduğu görülmekte olup, istatistiksel olarak anlamlı görülmektedir.

Model-2’nin makro kalkınma göstergeleri ise hesap verebilme saydamlığı üzerinde negatif yönlü (-0,009588) etki barındırmaktadır ve (Prob.>0.05) değeri ile de istatistiksel olarak anlamlı değildir.

Vatandaş göstergeleri ise hesap verebilme saydamlığı üzerinde pozitif (0,051718) ve (Prob.<0.05) değeri ile de istatistiksel olarak anlamlıdır. Politika göstergeleri de hesap verebilme saydamlığı üzerinde pozitif (0,256778) istatistiksel olarak anlamlı (Prob.<0.05) bir etkiye sahiptir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu çalışma ile yaşanan krizler sonrasında yeniden oluşturulan uluslararası standartlar ile saydamlık ölçüm mekanizmaları ışığında mali saydamlığın temel dinamiklerinin ve ölçüm metodolojisinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, “bütçe sürecinin saydamlığı”, “hesap verebilme saydamlığı” ile “mali verilerin saydamlığı” alt başlıklarında “Açık Bütçe Endeksi” ile “Dünya Yönetişim Endeksi” ölçüm mekanizmaları ile saydamlığı etkileyen temel faktörler bazında seçili doksan üç ülke için 2010, 2012, 2015, 2017, 2019 ve 2021 yıllarını kapsayan güncel veri setleriyle ampirik bir çalışmaya yer verilerek literatüre katkıda bulunulması diğer amaçlardandır. Çalışma ile mevcut saydamlık ölçüm mekanizmalarının eksiklikleri tespit edilerek ilerki çalışmalara ilişkin öneriler oluşturulacaktır.

ABE metodolojik olarak “saydamlık”, “katılımcılık”, “sorumluluk” ve “denetim” olmak dört bölüme ayrılmaktadır. Söz konusu bölümlerle ülkelerin mali saydamlık düzeyleri ölçülmeye çalışılmaktadır. ABE genel olarak mali saydamlığı ve hesap verebilirliği ölçmek için çok önemli bir araç olmasına rağmen bünyesinde bazı eksiklikleri de barındırmaktadır. Söz konusu eksikler aşağıda belirtilmektedir.

- Göstergelerin belirlenmesi ve ağırlıklandırılması subjektif değerlendirmelere dayanmakta olup, bu durum farklı ülkeler arasında mukeyseyi azaltmaktadır. Göstergeler objektif olmalıdır.
- Ankete katılan bazı ülkelerde gerekli verilerin sağlanması ya da verilerin güncel olmaması ABE’den faydalananların tam bir değerlendirme yapmalarını zorlaştırmaktadır. Tüm veriler katılımcılar için tam olmalıdır.

- ABE genellikle evrensel ve çerçevesi önceden belirlenen koşullara göre tasarlanmıştır. Ancak her ülkenin kendine özgü sosyal, ekonomik ve politik koşulları bulunmaktadır. ABE’de yerel koşulların ihmal edilmesi ülkelerin gerçek durumlarını tam olarak göstermeyebilir.
- ABE resmi bütçe dökümanlarına dayanmakta olup, bazı ülkelerde uygulama resmi dökümanlardan farklı olabilmektedir. Bu durumda ABE gerçek uygulamalardan uzaklaşabilmektedir.
- ABE bütçe sürecindeki saydamlığa ilişkin çok genel bir değerlendirme yapmaktadır. Bütçe politikalarının derinliği, etkinliği ya da ekonomik sonuçları gibi detaylı ve derin analizlerle uğraşmamaktadır. Bu yönüyle endeks belli bir bakış açısıyla çalışmaktadır.

Tespit edilen eksikliklere rağmen ABE ülkelerin mali saydamlık düzeyleri hakkında genel bir fikir verebilen faydalı bir araçtır. Tabi ki sonuçların değerlendirilmesinde metodolojik sınırlılıklar ile yerel faktörlerin de hesaba katılması gerekmektedir. Diğer taraftan her geçen yıl endeksin geliştirilmesi ve güncellenmesi de elzemdir.

Endekse veri sağlayan ABA’da yerel ortak ve değerlendiricilerin fonksiyonu, anketin yerel bağlama uyum sağlaması, veri doğruluğunu artırması ve yerel düzeydeki mali saydamlık çabalarına katkıda bulunması üzerine kurulmuştur. Yerel değerlendiricilerin ankete katılımı, anketin kapsamını genişletmekte ve yerel perspektifleri dikkate alarak daha kapsamlı ve gerçekçi sonuçlar elde edilmesini sağlamaktadır.

ABA’da bağımsız değerlendiriciler anket sürecini tarafsızlık ve objektiflikle yürüten uzmanlar olup, değerlendirme sürecinin güvenilirliğini artırır ve objektiflik sağlarlar. Bağımsız değerlendiricilerin katılımı, ABA’nın nesnellik düzeyine katkı sağlamaktadır.

ABA'nın güvenilirliğini sağlayan ve sonuçların tarafsızlıkla belirlenmesine yardımcı olan bağımsız değerlendiriciler ankette önemli bir rol oynamaktadır.

İyi yönetim kavramı öz itibarıyla hesap verebilir bir yönetimi işaret etmektedir. Yönetişim anlayışı, “katılımcılık”, “saydamlık”, “hesap verebilirlik”, “adalet” ve “kurumsal kapasite” vb. unsurlardan oluşmaktadır. Mali saydamlık ise, “saydamlık”, “hesapverebilirlik” ve “bilgiye erişim” amaçlarına hizmet etmektedir. Genel olarak, “iyi yönetim” ve “mali saydamlık” birbirini tamamlayan kavramlardır. İyi yönetişimin temel prensipleri, mali saydamlığın sağlanmasıdır.

İyi yönetim ve mali saydamlık arasındaki ilişkiye yönelik olarak aşağıdaki tespitleri yapmak yerinde olacaktır.

- İyi yönetim, mali saydamlığı desteklemektedir. Tahsis edilen kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı ile ilgili verilere erişim sağlama vatandaşın bütçe sürecine katılımını artırır. Böylece mali saydamlık sağlanmış olur.
- İyi yönetim için hesap verebilirlik çok önemli bir ilkedir. Politika yapıcılar, kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanımından sorumlu olup, mali saydamlık bu noktada kararların ve harcamaların izlenebilirliğini kolaylaştıracak hesap verebilirliğin yetkililerce sağlanmasına hizmet etmektedir. Mali saydamlık, mali kararların ve harcamaların izlenebilirliğini ve değerlendirilmesini kolaylaştırarak hesap verebilirliği artırır.
- İyi yönetim, katılımı ön plana çıkartır. Mali saydamlık, vatandaşların bütçe süreçlerine katılımını önceler bununla birlikte, karar alma dönemlerinde paydaşların düşüncelerine değer vermektedir.

- İyi yönetim, kamu yönetiminin etkinliğinin artırılması için kurumsal kapasitenin güçlendirilmesini önceler. Sağlam kurumsal kapasite, mali saydamlığı artırıcı politika setlerinin hayata geçirilmesinde önemli rol oynamaktadır.

Çalışmanın analiz kısmında Kopits ve Craig (1998) mali saydamlık tanımından yola çıkarak “**Bütçe Saydamlığı**” ve “**Hesap Verebilme Saydamlığı**” eksenlerinde mali saydamlık üzerinde etkili olduğunu düşündüğümüz değişkenler seçilerek iki ayrı model tasarlanmıştır. Kurulan iki model üzerinde model analizler panel veri analizi kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Türkiye dahil olmak üzere 93 ülkenin 2010,2012,2015,2017, 2019 ve 2021 yıllarını kapsayan verileri çalışmaya konu olmuştur. Genel itibariyle bütçe sürecinin saydamlığı ABE ile hesap verebilme saydamlığını ise DYE vasıtasıyla ölçülmektedir. Kopits ve Craig (1998) mali saydamlık tanımının üçüncü eksenini olan “**Mali Verilerin Saydamlığı**”nın ölçümüne yönelik herhangi bir çalışma bulunmamakta olup, ileriki dönemlerde bu yönde yürütülecek bir çalışmanın literatüre büyük katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

İlk model için “**Bütçe Saydamlığı**” ikinci model için ise “**Hesap Verebilme Saydamlığı**” bağımlı değişken olarak seçilmiştir. Literatürde mali saydamlık göstergelerinin bağımlı değişken olarak kullanıldığı çok az sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu yönüyle çalışmamız literatürdeki az sayıda çalışmadan bir tanesi olacaktır. Daha sonra modellere yönelik gerçekleştirilen analizler de sabit etki ve tesadüfi etkiye bakılmıştır. Sonuçlar irdelendiğinde Haussman testi ilk model için “**Tesadüfi Etkiler Modeli**” ikinci model ise “**Sabit Etkiler Modelini**” önermiş ve çalışmada bu yönde bir karar alınmıştır.

Tasarlanan ilk modelde bağımlı değişken “**Bütçe Saydamlığı**” ikinci model için ise “**Hesap Verebilme Saydamlığı**” kabul edilmiştir. İlk model için bağımlı değişken “**MS1**” ikinci model için “**MS2**” olarak ifade edilmiştir. Her iki modelde bağımsız değişken grupları

aynı şekilde yer almıştır. Bağımsız değişkenler mali saydamlığı etkilediği düşünülen göstergelerden oluşturulmuştur. Bu sebeple, “**Mali Göstergeler**”, “**Makro-Kalkınma Göstergeler**”, “**Vatandaş Göstergeleri**” ve “**Politik Göstergeler**” olmak üzere dört değişken grubu kullanılmıştır. Çalışmada “**Mali Göstergeler**”, “**Makro-Kalkınma Göstergeler**” ile “**Vatandaş Göstergeler**” Temel Bileşenler Analizi (TBA) ile gösterge gruplarında yer alan ve korelasyon bulunan çok sayıda değişkenden birbirinden bağımsız açıklanabilir veri setine dönüştürülmüş olup, “**Comp_Mali**”, “**Comp_Makro-Kalkınma**” ve “**Comp_Vat**” bağımsız değişkenleri elde edilmiştir.

Mali göstergeler grubu altında, “kamu harcamalarının milli gelire oranı”, “kamu gelirlerinin milli gelire oranı”, “bütçe açığının milli gelire oranı” ile “bütçe stoğunun milli gelire oranı” yer almaktadır. Değişkenler grubu modelde temel bileşenler analizi sonrası “**Comp_Mali**” olarak ifade edilmiştir.

Makro-kalkınma göstergeler grubu altında ise ülkeler için “büyüme oranı”, “kişi başına düşen gelir (ABD doları cinsinden)”, “insani kalkınmışlık endeksi”, “tasarruf oranı (milli gelire oran)” ve “elektrik bağlatma süresi” yer almaktadır. Değişkenler grubu modelde temel bileşenler analizi sonrası “**Comp_Makro-Kalkınma**” olarak yer almaktadır.

Vatandaş göstergeler grubu altında ise ülkelerin “işsizlik oranı”, “internet kullanma oranı” ve “şehirde yaşayan nüfus” yer almaktadır. Grup modelde “**Comp_Vat**” olarak ifade edilmektedir. Her iki modelde yer alan son değişken grubu politik göstergeler olup, bu grupta demokrasi düzeyi yer almaktadır.

İlk modelde kullanılan bağımlı değişken bütçe saydamlığı verileri IBP’nin yayımlamış olduğu ABE’den derlenmiştir. İkinci modelde kullanılan bağımlı değişken hesap verebilme saydamlığı ise Dünya Bankası Yönetişim Endeksi verilerinden üretilmiştir. Her

iki modelde yer alan bağımsız değişkenler için, IBP, WB, IMF, Birleşmiş Milletler ile Ekonomist Araştırma Birimi verileri kullanılmıştır.

İlk model için yapılan panel veri analizinde bütçe saydamlığı ile mali göstergeler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Bu durum, Alesina vd. (1999)'nın yirmi Latin Amerika ülkesi için yapmış olduğu çalışma ile Jamurzek (2006)'nın yirmi yedi ülke için yapmış olduğu çalışmanın sonuçları ile uyumludur. Bütçe saydamlığının ölçümünde mali göstergelerin işareti ve istatistiksel anlamı noktasında literatürde farklı sonuçlarla karşılaşmak mümkündür. Ancak, genel olarak bütçe saydamlığının ölçümünün zor olması ve verilerin kısıtlı bir dönemi kapsamaması kurulan modellerin istatistiksel anlamlılığına etki edebilmektedir. Bir başka hususta mali göstergeler ile bütçe saydamlığı arasındaki ilişkiye dair kurulan modellerde seçilen ülkelerin gelişmiş, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke grupları içinde yer almaları mali performanslarını farklılaştırmaktadır. Gelişmiş ülkelerde bütçe saydamlığın artmasıyla mali göstergelerin iyileşmesi beklenti dahilindedir. Ancak az gelişmiş ülke ya da gelişmekte olan ülke gruplarında benzer bir etki görülmeyebilir. Yine gelişmiş ülkelerde borç stoku ve bütçe açıkları gibi mali göstergelere yönelik olarak düzenleyici yasaların yaygınlığı ülkelerin bütçe saydamlığını ve mali disiplini artırırken, diğer ülke gruplarında söz konusu kanuni eksiklikler mali disiplini bozmaktadır.

Modelde bütçe saydamlığı ile makro-kalkınma göstergeleri arasında pozitif yönlü bir ilişki gözlemlenmiştir. Benzer bir şekilde Bilginoğlu ve Maraş (2011) mali saydamlık ile temel ekonomik değişkenler arasındaki ilişkiyi incelediği 2002-2008 dönemi ve yirmi sekiz ülke için yapmış olduğu çalışmada bütçe saydamlığı ile kişi başına milli gelir arasında pozitif yönlü ve anlamlı bir ilişki bulmuştur. Bellver ve Kaufmann (2005) ise yaptıkları çalışmada saydamlık endeksi ile insani kalkınma göstergeleri arasında bir korelasyon olduğunu hesaplamışlardır. Bir diğer çalışmada Fukuda-Parr vd., (2011) ise ABE ile insani kalkınma

göstergeleri arasındaki ilişkiye bakmışlar ve modelimizi destekler şekilde pozitif yönlü ilişki bulmuşlardır. Yine, Hameed (2005), Alt ve Lassen (2006a), Rios vd., (2014), Harrison ve Sayogo (2014) yürüttükleri çalışmalarda makro göstergelerin bütçe saydamlığı üzerinde modelimizi destekler nitelikte pozitif bir etki bulmuşlardır. İstikrarlı bir şekilde ekonomik büyüme seviyesine ulaşmış, kişi başına düşen gelirini artırabilmiş, tasarruf oranlarını yükseltmiş ülke grupları için bütçe saydamlık seviyesi diğer ülke gruplarına göre yüksek olacaktır. Bu tarz ülkelerde, bütçesel büyüklüklerin raporlanması ve halk ile paylaşımı kurulan mekanizmalar ile bütçe saydamlığı üst seviyededir.

Modelde bütçe saydamlığı ile vatandaşlık göstergeleri arasında da pozitif yönlü bir ilişkinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Modelimizle uyumlu bir şekilde, Welch ve Hinnant (2003) çalışmalarında internet kullanımının hükümet bilgilerine kolayca ulaşmada önemli bir araç olduğu ve saydamlıktan memnun olunmasına yol açtığını göstermektedir. Yine Relly ve Sabharwal (2009) telekomünikasyon altyapı ve basın özgürlüğü ile kamu saydamlığı arasında pozitif ve istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki bulmuşlardır. Jorge vd., (2011)'nın mali saydamlık ile nüfus arasında pozitif bir ilişkiyi hesapladığı çalışmaları modelimizin sonuçlarıyla uyumludur. Ülke vatandaşların bilgiye ulaşımında yaşanılacak sıkıntılar o ülkenin piyasalarına olumsuz bir şekilde yansımakta olup, yabancı sermayeye bağımlılığı bulunan ülkeler için veri akışı ve piyasaların tahmin edilebilir olması önem arz etmektedir. Bu açıdan bütçe saydamlığının arttığı ülkelerde finansal piyasalarda sıklıkla türbülans yaşanmaz. Ancak, saydamlık uygulamalarının fazla yaygın olmadığı ülkelerde, toplumun veri akışında yaşanan kesintiler finansal piyasalara büyük zararlar verebilir.

Modelde kullanılan son bağımsız değişken olan politika göstergelerinin de bütçe saydamlığı üzerindeki etkisinin pozitif yönlü olarak tespit edilmiştir. Modelimizi destekler nitelikte Alt vd., (2006) yaptıkları çalışmalarında Amerika'da yaşanan yüksek siyasi

rekabetin artan mali saydamlık düzeyiyle ilgili olduğunu ortaya koymuşlardır. Yine Hollyer vd., (2011)'nin demokratik bir şekilde iktidara gelmiş hükümetlerin ekonomiye yönelik istatistikleri daha geniş ve kapsamlı raporladığı yönünde ampirik sonuçlar bulmuştur. Benzer şekilde Harrison ve Sayogo (2014) bütçe saydamlığı ile demokrasi düzeyi arasında pozitif yönlü bir ilişki bulmuştur. Demokrasi düzeyi gelişmiş olan ülkelerin bütçe saydamlığının da gelişmesi beklenen bir durumdur. Özellikle demokratik olarak seçilmiş hükümetlerin bütçe saydamlığını ön plana alıp daha yaygın raporlama mekanizmalarını hayata geçirmeleri sosyal faydanın artırılması için normal bir davranıştır. Dünya genelinde demokrasiden uzaklaşan ülkelerin bütçe dökümanlarına ilişkin raporlama istekleri sınırlı kalmaktadır.

İkinci modelde bağımlı değişken olarak “Hesap verebilme saydamlığı” seçilirken bağımsız değişken grubu ilk model ile aynıdır. İkinci modelde ilk modelin aksine hesap verebilme saydamlığı ile makro kalkınma göstergeleri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir sonuç bulunamamıştır. Bulunan sonuç, Harrison ve Sayago (2014)'ün çalışmasıyla uyumludur. Harrison ve Sayago doksan sekiz ülke için yaptıkları çalışmada bütçe dökümanlarını birer bağımlı değişken kabul edip, iki ayrı model üzerinden saydamlığı incelemiştir. Bu durum, demokrasiden uzaklaşmış bazı petrol ya da doğal kaynak bakımından zengin olan ülkelerde hesap verebilme saydamlığının düşük olması ya da çok ciddiye alınmaması, modellerde kullanılan kişi başına gelir değişkenini sorgulamamıza yol açmaktadır. Yine ölçüm metodolojisinde ve veri setindeki ülkelerin gruplarının bu tarz sonuçlar üzerinde belirleyici olduğu değerlendirilmektedir.

İkinci modele yönelik yapılan analiz sonrasında hesap verebilme saydamlığı ile mali göstergeler arasında negatif yönlü bir ilişki bulunmuştur. Benzer bir bulgu, Dibo (2021) çalışmasında mali saydamlığın kamu borçları ve bütçe açığı üzerindeki etkisini analiz ettiği ve bütçe açığı arasında negatif ve anlamlı bir ilişki bulduğu çalışmada bulunmaktadır. Benzer

bir şekilde, Benito ve Bastida (2009) 2003 yılında kırkbir ülke için hazırladıkları çalışmada bütçe açığıyla negatif bir korelasyon bulmuşlardır. Mali göstergeler ile mali saydamlık ölçütleri arasındaki ilişkinin modeller arasında farklı sonuç vermesi literatürde de tartışılmaktadır. Bu durum, modellerde farklı mali saydamlık ölçüm mekanizması ve standartlarının kullanılması ve bunlara ilişkin metodolojik farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Yine veri setinde yer alan ülkelerin gelişmişlik düzeylerinden kaynaklanan farklılıklar da sonuçları etkilemektedir.

İkinci model açısından politik göstergelerde hesap verebilme saydamlığı üzerinde ilk modeldeki gibi pozitif bir etkiye sahip bulunmaktadır. Ülkelerin demokrasi düzeyinin artması hesap verebilme saydamlığını da artırmaktadır. Düşük saydamlık düzeyi ülkelerin seçim süreçlerini sıklaştırabilir. Benzer bir bulgu, Alt ve Lassen (2006a)'nın çalışmasında da görülmektedir. Gelişmiş ülkelere nazaran hesap verebilme saydamlığı daha düşük kalmış ülkelere bakıldığında, normal zamandan daha erken ve çok sık seçim yaptıkları görülmektedir. Söz konusu ülkelerde, sık yapılan seçimlerin kalitesi de bir başka tartışma konusudur.

İkinci modelin vatandaş göstergeleri ile hesap verebilme saydamlığı arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Benzer bir bulgu, İslam (2003) çalışmasında ortaya çıkmış olup, iyi bir bilgi akışı olan ülke gruplarının daha kaliteli yönetildiği ifade edilmiştir. Bu sebeple, internet kullanımının arttığı ülkelerde vatandaşların bilgiye ulaşımı daha hızlı ve kolay olmaktadır. Buna bağlı olarak da, daha ileri toplumlarda toplumsal olaylara karşı reaksiyon hızlı bir şekilde gelişmektedir.

İkinci modelin sonuçları açısından hesap verebilme saydamlığına yönelik çalışmalar değerlendirildiğinde bu alanda modeldeki gibi endeks metodolojisiyle çok sınırlı bir literatür

olması sebebiyle model sonuçlarının literatürü zenginleştirici bir katkı olduğu değerlendirilmektedir.

Bu çalışma, gelecekte planlanan çalışmalar açısından değerlendirildiğinde, mali saydamlığı tanımladığımız **“bütçe saydamlığı”**, **“hesap verebilme saydamlığı”** ve **“mali verilerin saydamlığı”** ekseninde ölçebilecek bir saydamlık ölçüm mekanizmasının oluşturulması ve yeni mekanizmanın düzenli aralıklarla ürettiği verilerin incelenmesi literatüre önemli bir katkı sağlayacaktır. Ayrıca, oluşturulacak ölçüm mekanizmasının tasarımında uluslararası kuruluşlarca yaygın olarak kullanılan mali saydamlık ölçüm endekslerin metodolojik farklılıklarından kaynaklanan eksikliklerin de azaltılacağı değerlendirilmektedir.

Gelecekte daha iyi bir mali saydamlık ölçüm mekanizması kurulması için aşağıdaki faktörler dikkate alınmalıdır.

- Ölçüm mekanizması kapsamında tüm önemli mali verilerin ve bilgilerin kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Bütçeye yönelik belgelere ve kamu gelir ve gider politikalarına yönelik bilgiler erişilebilir olmalıdır.
- Mekanizma, mali döngüde bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerinin saydamlığını irdelemelidir. Bu süreçlerde “katılımcılık” ve “hesapverebilirlik” ön planda olmalıdır.
- Mekanizma, mali saydamlığın oluşmasına cevaz verecek yasal ve kurumsal çalışmaları değerlendirmelidir.
- Mekanizma, bütçenin bütün süreçlerine katılımı ve halkın bilgilendirilmesini değerlendirmelidir.

- Mekanizma, bağımsız denetim organlarının varlığını ve çalışmalarını değerlendirmelidir. Bütçe harcamaları üzerindeki güçlü bir denetim ve raporlama işlevi mali saydamlığı desteklemektedir.

Kurulacak ölçüm mekanizması, mali saydamlığı bir çok bileşen üzerinden kapsamlı bir şekilde değerlendirmeli ve politika önerilerini ülkeler bazında sunmalıdır. Bunları yaparken uluslararası standartlardan faydalanmalıdır.

Sonraki çalışmalarda mali saydamlığın kendisini etkileyen göstergelerle ilişkisini yorumlamak adına yürütülecek araştırmalarda kullanılacak veri setine dahil olan ülkelerin “gelişmiş”, “gelişmekte olan”, “yükselen piyasalar” ya da “az gelişmiş” ayrımlarının yapılarak modellere dahil olması kendine benzeyen ülkelerin sonuçlarını daha anlamlı kılabilir.

Son olarak, saydamlık ve katılımcılığın bir arada bulunduğu ülkelerde yapılan akademik çalışmalara bakıldığında; artan bütçe açıklamaları (beyanları) ve bütçe süreçlerine katılımın daha kaliteli bütçeleme daha iyi yönetim ve kalkınma çıktıları ile ilişkisinin bulunduğu gösterilmekte olup, gelecekte “**Mali Açıklık**” alanında yapılacak çalışmaların mali saydamlık literatürünü daha da zenginleştireceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Allen, R., Hemming R., Potter, (2013), **The International Handbook of Public Financial Management**, Palgrave, 590.
- Allesina, A., Haussman, R., Hommes, R., (1999), **Budget Institutions and Fiscal Performance In Latin America**, Journal of Development Economies, Vol 5, 253-273.
- Alt, E. , Lassen, D., (2006a), **Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries**, American Journal of Political Science, Vol. 50, No. 3, 530-550.
- Alt, E., Lassen, D., (2006b), **Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries**, European Economic Review 50, 1403–1439.
- Alt, E. , Lowry, R., (2010), **Transparency and Accountability: Empirical Results for US States**, Journal of Theoretical Politics 22(4), 379–406.
- Alt, E., Lassen, D., Rose, S., (2006), **The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States**, IMF Staff Papers Vol. 53, Special Issue.
- Alt, E., Lassen, D., Skilling D., (2002), **Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States**, State Politics & Policy Quarterly, Vol. 2, No. 3, 230-250.
- Alt, E., Lassen, D., Wehner, J., (2014), **It Isn't Just About Greece: Domestic Politics, Transparency and Fiscal Gimmickry In Europe**, British Journal of Political Science, 44 (04), 707-716.

- Alves, J., A., Heller, P., (2013), **Accountability from the Top Down**, Open Budgets Book, Brooklyn Institutions Press, 76-104.
- Andreula, N., Chong, A., Guillen, J., (2009), **Institutional Quality and Fiscal Transparency**, Inter-American Development Bank.
- Anechiarico, F., Jacobs, J. B., (1996), **The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective**, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Arapis, T., Reitano, V., (2017), **Examining the Evolution of Cross-National Fiscal Transparency**, American Review of Public Administration, Vol 48 (6), 550-564.
- Arbatli, E., Escolano, J., (2012), **Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings**, IMF Working Paper 12/156.
- Bac, M., (2001), **Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?**, Public Choice 107 (1), 87-96.
- Baltagi, Badi H., (1995), **Econometric Analysis Of Panel Data**, Chichester, John Wiley&Sons, s.1.
- Baltagi, Badi H., (2005), **Econometric Analysis Of Panel Data**, 3rd Edition, John Wiley&Sons, Newyork.
- Barro, R., (1973), **The Control of Politicians: an Economic Model**, 19-42.
- Bastida, F., Benito, B., (2007), **Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison**, Public Administration 85 (3), 667–716.
- Bastida, F., Benito, B., (2009), **Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach**, Southeastern Conference on Public Administration, Public Administration Review, 403-417.

- Bastida, F., Guillamon, M., Benito, B., (2016). **The Impact of Transparency on the Cost of Sovereign Debt in Times of Economic Crisis**, *Financial Accountability & Management* 32(3), 309-334.
- Bauhr, M., Grimes, M., (2014), **Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability**, *Governance: An International Journal of Policies*, Vol:27, 291-320.
- Beath, C., Christia, F., Enikolopov, R., (2012), **Direct Democracy and Resource Allocation: Experimental Evidence from Afghanistan**, Policy Research Working Paper 6133, World Bank, Policy Research Department, Washington, DC.
- Bellver, A., Kaufmann, D., (2005), **Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Implications**, Paper presented at the IMF Conference on Transparency and Integrity, July 6-7, 2005, Washington, DC.
- Benito, B., Bastida, F., (2009), **Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach**, *Public Administration Review* 69 (3), 403-17.
- Bernick, E., Birds, J., Brekken, K., (2014), **Explaining County Government Fiscal Transparency in an Age of e-Government**, *State and Local Government Review*, Vol. 46, No. 3, 173-183.
- Bernoth, K., Wolff, G. B., (2008), **Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia**. *Scottish Journal of Political Economy* 55 (4), 465-87.

- Besley, T., Pande, R., Rao, V., (2005), **Participatory Democracy in Action: Survey Evidence from South India**, Journal of the European Economic Association 3 (2-3), 648-57.
- Beuermann, D. W., Amelina, M., (2018), **Does Participatory Budgeting Improve Decentralized Public Service Delivery? Experimental Evidence from Rural Russia**, Economics of Governance 19, 339-379.
- Bilginöğlu, M., Maraş, G., (2011), **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mali Saydamlığın Panel Veri Yöntemi ile Analizi**, Ege Akademik Bakış, Cilt 11, 59-73.
- Blinder, A. S., Ehrmann, M., Fratzscher, M., Hansen, D., (2008), **Central Bank Communication and Monetary Policy: A Survey of Theory and Evidence**, Journal of Economic Literature 46 (4), 910-45.
- Blume, L., Voigt, S., (2013), **The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions**, European Journal of Political Economy 29, 236-51.
- Boulding, C., Wampler, B., (2010), **Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-Being**, World Development 38 (1), 125-35.
- Brautigam, D., (2004), **The People’s Budget? Politics, Participation and Pro-poor Policy**, Development Policy Review, 2004, 22 (6), 653-668.
- Brautigam, D., Fjeldstad, O., Moore, M., (2008), **Taxation and State Building in Developing Countries**, Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M., Tullock, G. (1962), **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**, University of Michigan Press.
- Buchanan, J.M., Wagner, R. E., (1977), **Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes**, Academic Press, New York.

- Carlitz, R., (2013), **Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives**, Development Policy Review 31 (s1), s49-s67.
- Carothers, T., Brechenmacher, S., (2014), **Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion: A New Development Consensus?**, Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Claessens, S., Laeven, L., Igen, D., Dell'Arrica, G., (2010), **Lessons and Policy Implications from The Global Financial Crisis**, IMF Working Paper, 2010/40.
- Colecchia, A., Schreyer, P., (2002), **The Contribution of Information and Communication Technologies to Economic Growth in Nine OECD Countries**, OECD Economic Studies No. 34, 2002/I, 153-71.
- De Fine Licht, J., Naurin, D., Esaiasson, P., Gilljam, M., (2015), **When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship**, Governance 27 (1), 111-34.
- De Graaf, G., (2007), **Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption**, Public Administration Quarterly, 31,39–86.
- De Renzio, P., Angemi, D., (2012), **Comrades or Culprits? Donor Engagement and Budget Transparency in Aid Dependent Countries**, International Budget Partnership.
- De Renzio, P., Wehner, J., (2017), **The Impacts of Fiscal Openness**, The World Bank Research Observer, vol. 32, no. 2, 183-215.
- De Renzio, P., Kroth, V., (2011), **Transparency and Participation in Public Financial Management: What Do Budget Laws Say?**. Research Note 1. Washington, DC, International Budget Partnership.

- De Renzio, P., Masud, H., (2011), **Measuring and Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index as a Research and Advocacy Tool**, Governance, 24, 607–616.
- De Sousa Santos, B., (1998), **Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy**, Politics and Society 26 (4), 461-510.
- Diaz-Cayeros, A., Magaloni, B., Ruiz-Euler, A., (2013), **Traditional Governance, Citizen Engagement, and Local Public Goods: Evidence from Mexico**, World Development 53: 80-93.
- Dibo, M., (2021), **Bütçe Şeffaflığı ve Mali Disiplin: Yükselen Ekonomiler Üzerine Bir Değerlendirme**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 69, 107-120.
- Dikmen, S., (2018), **Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevinin Mali Saydamlık Açısından Ekonometrik Analizi**, Doktora Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dikmen, S., Çiçek, H., G., (2019), **Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi ve Mali Saydamlık Arasındaki İlişkinin Ekonometrik Bir Analizi**, Siyasal: Journal of Political Sciences, 28 (2), 181-205.
- Dunning, T., (2012), **Natural Experiments in the Social Sciences: A Design-based Approach**, New York, NY, Cambridge University Press.
- Dye, R., Hudspeth, N., Merrimann, D., (2011), **Transparency in State Budgets A Search for Best Practices**, The Institute of Government and Public Affairs.
- Ebdon, C., Franklin, A., (2004), **Searching for a Role for Citizens in the Budget Process**, Public Budgeting and Finance 24 (1), 32-49.
- Ekinci, İ., (2023), **Mali Saydamlığın Ülke Risk Primi Üzerindeki Etkisi**, Doktora Tezi, Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.

- Emil, M. F., Yılmaz, H. H., (2004 a), **Mali Saydamlık İzleme Raporu I**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Emil, M. F., Yılmaz, H. H., (2004 b), **Mali Saydamlık İzleme Raporu II**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Emil, M. F., Yılmaz, H. H., (2005), **Mali Saydamlık İzleme Raporu III**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Emil, M. F., Yılmaz, H. H., (2006), **Mali Saydamlık İzleme Raporu IV**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Emil, M. F., Yılmaz, H. H., (2007), **Mali Saydamlık İzleme Raporu V-VI**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Emil, M. F., Yılmaz, H. H., (2009), **Mali Saydamlık İzleme Raporu VII**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Etzioni, A., (2014), **The Limits of Transparency**, Public Administration Review 74 (6), 687-8.
- Ferejohn, J., (1999), **Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability**, New York: Cambridge University Press.
- Ferejohn, J., (1986), **Incumbent Performance and Electoral Control**, Public Choice 50, 5-25.
- Ferraz, C., Finan, F., (2008), **Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes**, Quarterly Journal of Economics 123 (2), 703-45.

- Folscher, A., De Renzio, P., (2017), **The Road to Budget Transparency Learning from Country Experiences**, International Budget Partnership.
- Fox, J., (2014), **Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?**, Global Partnership for Social Accountability Working Paper 1.
- Folscher, A., Gay, E., (2012), **Fiscal Transparency and Participation in Africa**, Cabri.
- Folscher, A., De Renzio, P., (2017), **The Road to Budget Transparency Learning from Country Experience**, Washington, D.C., IBP.
- Franco, A., Malhotra, N., Simonovits, G., (2014), **Publication Bias in the Social Sciences: Unlocking the File Drawer**, Science 345 (6203), 1502-05.
- Fukuda-Parr, S., Guyer, P., Lawson-Remer, T., (2011), **Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights?**, International Budget Partnership, Working Paper.
- Gaventa, J., Barrett, G., (2012), **Mapping the Outcomes of Citizen Engagement**, World Development 40 (12), 2399-410.
- Gelos, R. G., Wei, S., (2005), **Transparency and International Portfolio Holdings**, Journal of Finance 60 (6), 2987-3020.
- Glennerster, R., Shin, Y., (2008), **Does Transparency Pay?**, IMF Staff Papers 55 (1), 183-209.
- Glennerster, R., Takavarasha, K., (2013), **Running Randomized Evaluations: A Practical Guide**. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Global Initiative for Fiscal Transparency [GIFT], (2012), **High-level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability.**

<https://fiscaltransparency.net/gift-principles/>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

Global Initiative for Fiscal Transparency [GIFT], (2016), **Principles of Public Participation in Fiscal Policies.** <https://fiscaltransparency.net/public-participation-principles-and-guide/>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

Global Initiative for Fiscal Transparency [GIFT], (2022), **GUIDE on Advancing Fiscal Transparency for Development.** <https://fiscaltransparency.net/fiscal-transparency-guide/>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

Goldfrank, B., Schneider, A., (2006), **Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul**, Latin American Politics and Society 48 (3), 1-31.

Goncalves, S., (2014), **The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil**, World Development 53, 94-110.

Grabka, M. M., Westermeier, C., (2014), **Persistently High Wealth Inequality In Germany**, DIW Economic Bulletin, 4(6), 3-15.

Hallerberg, M., Strauch, R., Von Hagen, J., (2009), **Fiscal Governance in Europe.** Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Hameed, F., (2005), **Fiscal Transparency and Economic Outcomes**, IMF Working Paper WP/05/225.

Hameed, F., (2011), **Budget Transparency and Financial Markets**, International Budget Partnership.

- Harrison, T., Sayogo, D., (2014), **Transparency, Participation, and Accountability Practices In Open Government: A Comparative Study**, Government Information Quarterly, 513-525.
- Heald, D., (2003), **Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice**, Public Administration 81 (4), 723-59.
- Heald, D., (2006a), **Varieties of Transparency**, Proceedings of the British Academy, 135, 25–43.
- Heald, D., (2006b), **Transparency as an Instrumental Value**, Proceedings of the British Academy, 135, 59–73.
- Heald, D., (2015), **Surmounting Obstacles to Fiscal Transparency**, Global Initiative for Fiscal Transparency.
- Heller, P., Harilal, K., Chaudhuri, S., (2007), **Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India**, World Development 35 (4), 626-48.
- Hubbard, P., (2007), **Putting the Power of Transparency in Context: Information's Role in Reducing Corruption in Uganda's Education Sector**, Center for Global Development Working Paper 136.
- Humphreys, M., Sachs, J. D., Stiglitz, J. E., (2007), **Escaping the Resource Curse, Initiative for Policy Dialogue**, Columbia University Press.
- International Budget Partnership [IBP], (2012), **The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets**, Washington D.C.
<https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>,
Erişim Tarihi: 30.12.2023.

International Budget Partnership [IBP], (2016), **Open Budget Survey Guidelines on The Public Availability of Budget Documents**, Washington D.C.
<https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guidelines-on-public-availability-of-budget-documents.pdf>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

International Budget Partnership [IBP], (2018), **Open Budget Survey 2017**, Washington D.C. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

International Budget Partnership [IBP], (2019), **Guidelines for Capturing Social Audit Data**, Washington D.C. <https://internationalbudget.org/publications/guidelines-for-capturing-social-audit-data/>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

International Budget Partnership [IBP], (2020), **2019 Open Budget Survey**, Washington D.C. https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2019_Report_EN.pdf, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

International Budget Partnership [IBP], (2021), **Guide to The Open Budget Questionnaire: An Explanation of The Questions and The Response Options**, Washington D.C. https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2021-01-14-2021-OBS-Guide-and-Questionnaire_Final-ENGLISH.pdf, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

International Budget Partnership [IBP], (2022), **2021 Open Budget Survey**, Washington D.C. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

International Monetary Fund [IMF], (1998a), **Ministers Outline Measures to Strengthen Monetary System; Adopt Code of Good Practices on Fiscal Transparency**, IMF

Survey Volume 27 Number 8.
<https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>, Erişim Tarihi:
30.12.2023.

International Monetary Fund [IMF], (2001a), **Manual on Fiscal Transparency**, Fiscal Affairs Department.

International Monetary Fund [IMF], (2001b), **Transparency Is Key to Preventing Financial Crises**, IMF Survey Volume 30, 7.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2001/090101.pdf>, Erişim Tarihi:
30.12.2023.

International Monetary Fund [IMF], (2007), **Manual on Fiscal Transparency**.
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

International Monetary Fund [IMF], (2012), **Fiscal Transparency, Accountability, and Risk**, Fiscal Affairs Department. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk-PP4709>,
Erişim Tarihi: 30.12.2023.

International Monetary Fund [IMF], (2014), **Update on the Fiscal Transparency Initiative**, Policy Paper. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

International Monetary Fund [IMF], (2018), **Fiscal Transparency Handbook**.
<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484331859/9781484331859.xml>,
Erişim Tarihi: 30.12.2023.

International Monetary Fund [IMF], (2019a), **Fiscal Transparency Initiative: Integration of Natural Resource Management Issues**.

- <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/01/29/pp122818fiscal-transparency-initiative-integration-of-natural-resource-management-issues>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.
- International Monetary Fund [IMF], (2019b), **Fiscal Transparency Code**.
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.
- Islam, R., (2003), **Do More Transparent Governments Govern Better?**, World Bank Policy Research Working Paper 3077.
- Islam, R., (2006), **Does More Transparency Go Along with Better Governance?**, Economics and Politics 18 (2), 121-67.
- Jaramillo, M., Wright, G. D., (2015), **Participatory Democracy and Effective Policy: Is There a Link? Evidence from Rural Peru**, World Development 66, 280-92.
- Jarmuzek, M., (2006), **Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies**, Warsaw, Poland: Center for Social and Economic.
- Jolliffe, I., (2002), **Principal Component Analysis**, Springer.
- Joint Vienna Institute [JVI] , (2015), **Manual on Fiscal Transparency Course**, Vienna.
- Jorge, S., S, P. M., Pattaro, A. F., Lourenço, R. P., (2011), **Local Government Financial Transparency in Portugal and Italy: A Comparative Exploratory Study on Its Determinants**, 13th Biennial Conference, Ghent.
- Joshi, A., (2013), **Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery**, Development Policy Review 31 (s1), 29-48.

- Kauffmann, D., Kraay, A., (2010), **The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues**, World Bank Policy Paper, 5430, 1-31.
- Kemoe, L., Zhan, Z., (2018), **Fiscal Transparency, Borrowing Costs, and Foreign Holdings of Sovereign Debt**, IMF Working Paper 18/189.
- Khagram, S., de Renzio, P., Fung, A., (2013), **Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability Around the World**, Open Budgets, Brookings Institution Press, 1-50.
- Kolstad, I., Wiig, A., (2009), **Is Transparency The Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?**, World Development, 37, 521–532.
- Komoe, L., Zhan, Z., (2018), **Fiscal Transparency, Borrowing Costs, and Foreign Holdings of Sovereign Debt**, IMF Working Paper, WP/18/189.
- Kopits, G., (2011), **Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices**, OECD Journal on Budgeting, Vol 11/3.
- Kopits, G., Craig J., (1998), **Transparency in Government Operations**, Occasional Paper 158, Washington DC.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R., (1999), **The Quality of Government**, Journal of Law, Economics and Organization, 15 (1), 222-279.
- Lindstedt, C., Naurin, D., (2010), **Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption**, International Political Science Review 31 (3), 301-22.
- Ling, C., Roberts, D., (2014), **Evidence of Development Impact from Institutional Change: A Review of the Evidence on Open Budgeting**, Policy Research Working Paper 6968. World Bank, Policy Research Department, Washington, DC.

- Matheson, A., (2002), **Better Public Sector Governance: The Rationale for Budgeting and Accounting**, OECD Journal on Budgeting Volume 2, Supplement, 37-51.
- Meijer, A., (2003), **Understanding the Complex Dynamics of Transparency**, Public Administration Review, Vol. 73, Iss. 3, 429–439.
- Milesi-Ferretti, G. M. (2003), **Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting**, Journal of Public Economics 88 (1-2), 377-94.
- Niskanen, W. A., (1971), **Bureaucracy and Public Economics**, Elgar.
- Olken, B., (2005), **Monitoring Corruption: Evidence From a Field Experiment in Indonesia**, Working Paper 11753, National Bureau of Economic Research.
- Olken, B., (2007), **Monitoring Corruption: Evidence From a Field Experiment in Indonesia**, Journal of Political Economy, 115(2), 200-249.
- Olken, B., (2010), **Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia**, The American Political Science Review, Vol. 104, No. 2, 243-267.
- Organization for Economic Co-operation and Development, [OECD], (2002), **OECD Best Practices for Budget Transparency**.
<https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.
- Organization for Economic Co-operation and Development, [OECD], (2014), **Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions**. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

- Organization for Economic Co-operation and Development, [OECD], (2015), **Recommendation of the Council on Budgetary Governance**, Public Governance and Territorial Development Directorate. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.
- Organization for Economic Co-operation and Development, [OECD], (2017), **OECD Budget Transparency Toolkit, Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability In Public Financial Management**. <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-budget-transparency-toolkit-9789264282070-en.html>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.
- Persson, T., Roland, G., Tabellini, G., (1997), **Seperation of Powers and Political Accountability**, The Quarterly Journal of Economics, 112(4), 1163-1202.
- Piotrowski, S. J., Van Ryzin, G. G., (2007), **Citizen Attitudes Toward Transparency In Local Government**, American Review of Public Administration, 37, 306–323.
- Premchand, A., (1993), **Public Expenditure Management**, International Monetary Fund.
- Premchand, A., (2001), **Fiscal Transparency and Accountability**, Paper prepared for the workshop on Financial Management and Accountability, Rome.
- Pressman, S., (2004), **What is Wrong with Public Choice**, Journal of Post-Keynesian Economia, Autumun, Vol. 27, No.1, 3-18.
- Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat [PEFA], (2016), **Framework for Assessing Public Financial Management**. https://www.pefa.org/sites/pefa/files/news/files/PEFA-Framework_English.pdf, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat [PEFA], (2018), **A Guide to PFM Diagnostic Tools**. <https://www.pefa.org/resources/guide-pfm-diagnostic-tools>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat [PEFA], (2020), **Using PEFA to Support Public Financial Management Improvement PEFA Handbook Volume IV**. <https://www.pefa.org/index.php/resources/volume-iv-using-pefa-support-public-financial-management-improvement>, Erişim Tarihi: 30.12.2023.

Reinikka, R., Svensson, J., (2011), **The Power of information in Public Services: Evidence from Education in Uganda**, Journal of Public Economics 95 (7-8), 956-966.

Relly, J., E., Sabharwal, M., (2009), **Perceptions of Transparency of Government Policymaking: A Cross-National Study**, Government Institution Quarterly, Volume 26, 148-157.

Rios, A., M., Bastida, F., Benito, B., (2015), **Risks and Benefits of Legislative Budgetary Oversight**, Administration and Society, 50, 856-883.

Rios, A., M., Bastida, F., Benito, B., (2016), **Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach**, American Review of Public Administration, 46, 546-568.

Rios, A., M., Bastida, F., Benito, B., (2017), **Factors Explaining Public Participation In the Central Government Budget Process**, Australian Journal of Public Administration, 76(1), 48-64.

Robson, Z., Texira, M., (2014), **The Causes of Fiscal Transparency: Evidence in the Brazilian States**, R. Cont. Fin. – USP, São Paulo, v. 25, n. 66, 242-254.

- Rogoff, K., (1990), **Equilibrium Political Business Cycles**, American Economic Review, Vol:80, 21-36.
- Rose-Ackerman, S., (1978), **Corruption: A Study In Political Economy**, New York: Academic Press.
- Rosendorff, B. P., Vreeland, J.R., (2006), **The Effect of Political Regime On transparency: Democracy and Data Dissemination In Latin America**, Paper presented at the Latin American Studies Association Conference, March 14-19, San Juan, Puerto Rico.
- Ross, M., (2011), **Mineral Wealth and Budget Transparency**, IBP working paper 2, Washington.
- Schick, A., (1966), **The Road to PPB: The Stages of Budget Reform**, Public Administration Review 26(4), 243-58.
- Seiferling, M., (2013), **Stock-Flow Adjustments, Government's Integrated Balance Sheet and Fiscal Transparency**, IMF Working Paper WP/13/63.
- Seiferling, M., Shamsuddin, T., (2015), **Fiscal Transparency and the Performance of Government Financial Assets**, IMF Working Paper WP/15/9.
- Seifert, J., Carlitz, R., Mondo, E., (2013), **The Open Budget Index (OBI) as a Comparative Statistical Tool**, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 15:1, 87-101.
- Simonsen, W., Robbins, M. D., (2000), **The Influence of Fiscal Information on Preferences for City Services**, Social Science Journal 37 (2), 195-214.

- Speer, J., (2012), **Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?**, World Development 40 (12), 2379-98.
- Sundet, G., (2008), **Following the Money: Do Public Expenditure Tracking Surveys Matter?**, U4 Issue 2008:8, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.
- Tatoğlu, F., (2005), **Sermaye Piyasalarında Riskin Sınırlı Bağımlı Değişkenli Panel Veri Modelleri İle Analizi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.
- Tekeng, Y., M., T., (2014), **Fiscal Transparency, Its Determinants and Consequences for Developing Countries**, Phd. Thesis, Concordia University Canada
- Touchton, M., Wampler, B., (2014), **Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions**, Comparative Political Studies 47 (10), 1442-69.
- Tuncay, M.,(1975), **Aristoteles Politika**, Remzi Kitapevi,160.
- Vishwanath, T., Kaufman, D., (2001), **Towards Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets**, The World Bank Observer, Vol:16, 41-57.
- Von Hagen, J., Harden, I. J., (1995), **Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline**, European Economic Review 39 (3), 771-9.
- Wang, T., Shields, P., Wang, Y., (2014), **The Effects of Fiscal Transparency on Municipal Bond Issuances**, Municipal Finance Journal 35 (1), 5-44.

Watson, D. J., Juster, R. J., Johnson, G. W., (1991), **Institutionalized Use of Citizen Surveys in the Budgetary and Policy-making Processes: A Small City Case Study**, Public Administration Review 51 (3), 232-9.

Weber, A., (2012), **Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison**, IMF Working Paper WP/12/39.

Wehner, J., (2014), Legislatures and Public Finance, S., Martin (ed), **The Oxford Handbook of Legislative Studies** içinde, Oxford, UK, Oxford University Press: 514-25.

Wehner, J., De Renzio, P., (2013), **Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency**, World Development Vol. 41, 96-108.

Wehner, J., De Renzio, P., (2017), **The Impacts of Fiscal OpennessCitizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency**, World Development 41 (1): 96-108.

Wehner, J., De Renzio, P., (2018), **Politicians Are Hiding How They Spend Money That's A Political Mistake**, Washington Post.
https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/03/02/politicians-are-hiding-how-they-spend-money-thats-a-political-mistake/?utm_term=.306ef0e88e24, Erişim Tarihi: 30.01.2020.

Welch, W. E., Hinnant, C. C., (2003), **Internet Use, Transparency, and Interatcity Effects on Trust in Government**, Arizona State University.

Williams, A., (2011), **Shining a Light on The Resource Curse: An Empirical Analysis of The Relationship Between Natural Resources, Transparency, and Economic Growth**,World Development, 39, 490–505.

- Wu, Y., Wang, K., (2011), **The Rationalization of Public Budgeting in China: A Reflection on Participatory Budgeting in Wuxi**, Public Finance and Management 11 (3), 262-83.
- Yalçın, S., (2017), **Mali Şeffaflık ile Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığı ve Örgütlenme Yapılarının Mali Performans Üzerindeki Etkisi: Bir Panel Veri Analizi**, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- You, J., Lee, W., (2013), **A Mutally Reinforcing Loop: Budget Transparency and Participation in South Korea**, Open Budgets Book, Brooklyn Institutions Press, 105-129.
- Zafirovski, M., Z., (1999), **Public Choice Theory for Political Sociology**, International Journal of Politics, Culture, and Society, Spring, Volume 12, 465-502.

ÖZET

Mali saydamlık hükümetlere faaliyetleri sonucunda hali hazırda bildikleri ve ileride ortaya koyacakları her türlü mali bilgiyi zamanında, anlaşılabilir, tam ve karşılaştırılabilir şekilde kamuoyuna raporlama fırsatı tanımaktadır. Mali saydamlık iktisat ve maliye alanında çalışanlar arasında en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. İktisatçılar son dönemdeki finansal krizleri mali saydamlık eksikliğine bağlarken, IMF ve OECD gibi birçok uluslararası kuruluş ise konuyu maliye politikasının en önemli unsurlarından biri olarak değerlendirmekte ve yayımladıkları çok sayıda rapor ile bu alandaki literatürü zenginleştirmektedir.

Bu çalışmanın amacı, “**mali saydamlık**” kavramını yaşanan krizler sonrasında yeniden oluşturulan uluslararası standartlar ile saydamlık ölçüm mekanizmaları ışığında irdeleyerek saydamlığın temel dinamiklerini ve ölçümünü ortaya koymaktır. Çalışmada “**bütçe sürecinin saydamlığı**”, “**hesap verebilme saydamlığı**” ile “**mali verilerin saydamlığı**” alt başlıklarında “**açık bütçe endeksi**” ile “**yönetişim endeksi**” ölçüm mekanizmaları” ile saydamlığı etkileyen mali, makro-kalkınma, vatandaş ve politik faktörler bazında Türkiye ve seçili 93 ülke için iki ayrı model kurulmuştur. Modellerde mali saydamlık bağımlı değişken olarak seçilmiştir. Mali, makro-kalkınma, vatandaş ve politik faktörlerin mali saydamlık üzerindeki etkileri verilerle ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Mali Saydamlık, Bütçe Saydamlığı, Mali Açıklık, Açık Bütçe Endeksi, Dünya Yönetişim Endeksi, Mali Risk

ABSTRACT

Fiscal transparency provides governments with the opportunity to report to the public in a timely, understandable, complete and comparable manner all the financial information they already know and will reveal in the future as a result of their activities. Fiscal transparency is one of the most debated topics among those working in economics and finance. While economists attribute the recent financial crises to the lack of fiscal transparency, many international organizations such as the IMF and the OECD consider it as one of the most important components of fiscal policy and contribute to the literature in this field with their numerous reports.

This study aims to discuss the concept of "fiscal transparency" in the light of international standards and transparency measurement mechanisms re-established in the aftermath of the crises and to reveal the basic dynamics and measurement of transparency. This study builds two separate models for Turkey and 93 selected countries on the basis of "open budget index" and "governance index" measurement mechanisms under the sub-headings of "transparency of the budget process", "accountability transparency" and "transparency of fiscal data" as well as fiscal, macro-development, citizen and political factors affecting transparency. Fiscal transparency is used as the dependent variable in the models. The effects of fiscal, macro-development, citizen and political factors on fiscal transparency are revealed with data.

Key Words: Fiscal Transparency, Budget Transparency, Fiscal Openness, Open Budget Indeks, World Governance Indicators, Fiscal Risk